

CONSTRUCCIÓN DE LOS ESPACIOS DECISORIOS EN MÉXICO

SÉCOYA GARCÍA

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

secoyteub@hotmail.com

Resumen

En México, las organizaciones sociales y 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. El proceso coparticipativo para la realización del Diagnóstico y Programa en materia de Derecho al Agua en la ciudad de México permite proponer a la democracia participativa de tipo consensual como una forma de gobierno más adecuado en la que la sociedad civil incida en políticas públicas a partir de nuevos espacios decisorios para el desarrollo democrático del país y de la región.

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

Abstract

In Mexico, civil and social organizations 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 Diagnostic and programming of Human Rights in Mexico City “Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal” is an unparalleled example of mutual democratic cooperation for consensus decision making between the government and the civil society. The cooperative process for the development of the Diagnostic and programming of Human Rights 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

Recibido: 28/05/2012. Aceptado: 22/11/2012.

policies taken in alternative new fields. Finally, social and civil organisations' 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.

Keywords: Democratic Participation, Civil Society, Public Policies, Water Right.

El presente artículo es el resultado de un trabajo de investigación realizado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el marco del postgrado en Estudios Latinoamericanos. *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)*, título original de la tesis, plantea una investigación “teórico-metodológica y práctica” capaz de re-posicionar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas para la construcción, elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

El artículo se enfoca en las experiencias novedosas de participación consensual y en el papel de la sociedad civil como componente sustantivo de la construcción democrática. A través del *Diagnóstico (2008)* y *Programa (2009) de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008)* se presentan los diversos espacios públicos de participación decisoria en los que las organizaciones sociales y civiles pudieron reivindicar sus preocupaciones, propuestas y determinaciones sociales.

Con el fin de que el lector encuentre mayor claridad en la exposición de los planteamientos, proponemos dividir el artículo en tres aparados. En el primero se establecen algunas premisas teórico-metodológicas e históricas con el fin de delimitar el contexto y las coyunturas propias de nuestro estudio. El segundo aparato se centra en el estudio de caso, particularmente en los actores sociales involucrados y los espacios decisorios para su participación en el proceso de construcción y puesta en aplicación de la política pública en materia de Derecho al Agua. Finalmente, se plantean algunas reflexiones sobre la cuestión democrática en México y el papel fundamental de la sociedad civil en la construcción de nuevos espacios decisorios.

Consideraciones teórico-metodológicas e históricas

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 se entiende 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 agregar el proceso de deliberación y consenso que debe existir en esta acepción de la democracia. Proponemos una concepción de la democracia participativa de tipo deliberativa o consensual (Bobbio 1995, Elster 2001, Habermas 1998). Así pues, 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 de 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. De hecho, 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 se pudieron convertir en contrapoderes reales. Recientemente, la apertura de espacios públicos legitimados para la participación de los actores sociales ha permitido la creación de una fuerza social de carácter político. Así pues, la sociedad civil como conjunto de organizaciones, movimientos y grupos asociativos adquiere un significado nuevo.

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 (Cohen y Arato 1992). 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 (Olvera y Avritzer 1992); finalmente, se define como una esfera fuera de “la política”, órgano de “lo político”, co-creadora y reguladora de “las políticas”. La sociedad civil, 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 contribuye 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 el desarrollo social de un país. Adoptamos aquí el concepto de Organizaciones Sociales y Civiles (OSC), aunque éstas formen parte de la sociedad civil, suelen repre-

sentar mejor a las organizaciones involucradas en nuestro estudio de caso. Además, estas últimas se reconocen por aquella terminología. Por ende, el concepto de Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) representa a todas las organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro, desvinculadas y autónomas frente al sector estatal y empresarial privado o público (Comité Coordinador 2008: 85-87).

Para analizar la participación de las organizaciones sociales y civiles en la toma de decisiones plurales y consensuadas, nos adentramos en el asunto de las políticas públicas. Actualmente, éstas parecen ser el terreno fértil para la participación política de los actores sociales. Las políticas públicas se definen como espacios de coparticipación y toma de decisiones para la creación de planes de desarrollo a través de acciones, programas y leyes (Chac 2004). 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, nos propusimos analizar la inclusión decisoria 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 (ver cuadro 1, Chac 1996).

Cuadro 1

Niveles de Participación \ Fases de las Políticas Públicas	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Agenda						
Análisis de alternativas						
Decisión						
Implementación						
Evaluación						

Este estudio se centró 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 en torno al problema del agua son relativamente recientes en la región, y se han enfocado 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, lo que representa un impedimento más para el desarrollo de las capacidades organizativas y cognitivas de las sociedades.

El caso mexicano no es una excepción en Latinoamérica; es más, suele constituir un ejemplo en materia de subordinación política al gran capital, donde se olvida de paso que los servicios públicos administran bienes públicos, cuya gestión es responsabilidad del Estado. A nivel federal, tanto con la Ley de Aguas Nacionales (1992), como poco después, en el Distrito Federal, con la implementación de contratos de servicios de agua a cuatro empresas privadas en 1993 (Centro Vitoria 2008: 75-76)¹, se iniciaron procesos cuyos objetivos marcaron un giro hacia la privatización de los servicios del 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 este servicio, 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 problema del agua. En efecto, el agua se considera 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

¹ Véase Anexo A. Cuadro elaborado con información de la Coordinadora de Trabajadores por la defensa del Carácter Público del Agua y de Gerold Schimt.

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 en Latinoamérica.

El caso del agua en el Distrito Federal conforma la política pública de nuestro objeto; 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, de cultura ambiental, de inversión en infraestructura, de 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.

Por una parte, el debate sobre la no privatización de los servicios de agua en México, 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, lo que provocaría que tales quehaceres se trasladen 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 estimarla como parte inherente de las responsabilidades del Estado, y contrarrestar en parte los perjuicios del sistema concesionario.

Actores sociales, espacios decisorios y seguimiento del Diagnóstico y Programa

El caso del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* constituye, sin lugar a duda, el mayor esfuerzo de coparticipación

² En 1999 fue cuando se entablaron las relaciones entre el Estado mexicano y la Oficina Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). En

jamás experimentado en el Distrito Federal². Tal proceso sería el detonante para emprender el análisis 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 específico³.

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*. Este fue el caso del Centro en Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A. C. (CDHFV o el Vitoria)⁴ que participó como organización de la sociedad civil en calidad de suplente en el Comité Coordinador del Diagnóstico y Programa, el cual estuvo a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC). También se estableció contacto con el Desarrollo Educación y Cultura Autogestionarios (DECA) Equipo Pueblo, A.C.⁵, 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

el 2000 se firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica entre ambas partes para establecer una política de Estado en materia de derechos humanos. En 2003 se realizó el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, con la participación del gobierno federal, de organismos públicos de derechos humanos y de la OACNUDH así como de instituciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil invitadas a participar en el proceso. En 2004 se elaboró el *Programa Nacional de Derechos Humanos* con los mismos integrantes. Estos antecedentes permitieron que en marzo de 2007 la OACNUDH emitiera una convocatoria para que organizaciones sociales y civiles e instituciones académicas se integraran al Comité Coordinador del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*.

³ Fue hasta noviembre de 2002 cuando se incluyó la Observación General N°15 relativa al Derecho al Agua en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). Países como México (1981), Argentina (1968), Brasil (1992), Chile (1972), Colombia (1966), Cuba (2008), entre otros, ya forman parte del PIDESC. En mayo de 2011, 19 países latinoamericanos lo habían ratificado.

⁴ En el Centro Vitoria se propusieron cuestionarios a Ana Luisa Nerio Monroy y Lorena Peralta. Ana Luisa Nerio Monroy es coordinadora general del Centro Vitoria y participó en las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Coordinador. Todas las referencias a Ana Luisa Nerio Monroy son el fruto de las respuestas a un cuestionario del 8 de marzo de 2010. 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 Centro Vitoria estuvo involucrado para la realización del *Diagnóstico y Programa*. Entrevistas realizadas en las instalaciones del Centro Vitoria el 11 de febrero de 2010.

⁵ En el Equipo Pueblo se hicieron entrevistas con Areli Sandoval Terán. Ella estuvo a cargo de la vinculación entre el CCOSC, la COMDA, el Centro Vitoria y la CDHDF para la realización de aportaciones al documento preliminar del programa de la CDHDF en materia de agua. Entrevistas realizadas en las instalaciones de la COMDA el 2 de abril de 2010.

Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en la elaboración del Programa. Como parte de las labores del Centro Vitoria y del Equipo Pueblo, también se adquirió la visión de la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA), que participó en el Diagnóstico y el Programa a través de sus organizaciones y del CCOSC. Finalmente, tuvimos la oportunidad de acercarnos directamente a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), que estuvo a cargo de la Secretaría Técnica del Comité Coordinador⁶.

El 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 CDHDF y diversos entes públicos del Distrito Federal, entre ellos el Sistema de Agua de la Ciudad de México, como parte del Gobierno del Distrito Federal, en el caso del agua. Finalmente, la última instancia de participación de la sociedad civil y toma de decisiones finales fue el Comité Coordinador, en el que también estuvieron insertas las organizaciones sociales y civiles.

Hemos observado que la participación de las organizaciones sociales y civiles en esta política pública ha sido, con todo y sus dificultades, un proceso logrado. Aunque este análisis sólo consideró las tres primeras fases de la política pública, ya que las fases de implementación y evaluación son relativamente recientes, es importante presentar una breve perspectiva del trabajo actual realizado para el seguimiento y evaluación del *Programa*.

Actualmente, el proceso está en fase de implementación y nuevas organizaciones sociales y civiles han integrado el Comité Coordinador. Es notable que estas últimas 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

⁶ En la CDHDF se realizaron entrevistas con Domitille Marie de la Place. Ella es parte del equipo de investigadores de la Secretaría Técnica 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. Todas las referencias a Domitille Marie de la Place son el fruto de las entrevistas realizadas en las instalaciones de la CDHDF el 9 de marzo de 2010.

el 25 de agosto de 2009 para la evaluación y seguimiento del *Programa*, establece los lineamientos⁷.

Es importante destacar que el proceso de selección de las Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) integrantes del Comité Coordinador para la evaluación y seguimiento del *Programa* se efectuó con total autonomía e independencia por parte del CCOSC. Sólo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) fungieron en calidad de observadores e invitados de honor⁸.

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 conforma un patrón de participación democrática. Junto con otras iniciativas de cooperación social ejercita un nuevo esquema de incidencia y desarrollo democrático en Latinoamérica, como aquel que ha permitido la inclusión de las problemáticas de las minorías y grupos vulnerables en el debate público.

El CCOSC demuestra que es posible el debate con el gobierno para el ejercicio del consenso; es más, que esto permite satisfacer las necesidades institucionales y sociales. La creación de un nuevo camino democrático en México resulta, para muchos, una ilusión. El CCOSC revela que, si bien el camino está lleno de obstáculos y decepciones, la coparticipación social es una estrategia eficaz. Las nuevas habilidades, prácticas y experiencias de la sociedad civil son, sin lugar a duda, indicadores de su capacidad transformadora y creadora de nuevas vías para el desarrollo democrático en México. Realidades que instituyen y enseñan que es posible y necesaria

⁷ Carta Compromiso firmada el 3 de mayo de 2007. Declaración, inciso V. www.derechoshumanos.org.mx/carta

⁸ 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 formarían parte del Comité de Seguimiento y Evaluación. Se estableció un sistema rotatorio para respetar la proporcionalidad de tres votos en el Comité. Para llevar a buen término los objetivos del Comité de Seguimiento y Evaluación del MSyE se implantó la creación de tres áreas (seguimiento, evaluación, y difusión y articulación). Es importante destacar que el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles siguió de cerca la elección de los coordinadores y que tuvo voz y voto, a través de sus organizaciones, en el Comité Coordinador durante las discusiones y votación final. Así pues, el Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa en Derechos Humanos del Distrito Federal quedó conformado. La revisión de la participación de las nuevas OSC en los procesos subsecuentes quedó como una tarea pendiente. Todo parece indicar que el proceso va por buen camino.

la participación de la sociedad civil en la organización y el desarrollo de nuevos espacios⁹ de colaboración y toma de decisiones plurales. La experiencia presentada es muestra de esto, no sólo para México sino para toda Latinoamérica.

El renacer de la sociedad civil para la construcción de nuevos espacios decisorios en políticas públicas

Es posible proyectar algunas consideraciones sin las cuales este novedoso ejercicio de coparticipación no se hubiera llevado a cabo y señalar la trascendencia de la participación decisoria para el desarrollo democrático en la región. Para que el esquema de coparticipación en política pública se defina 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 un protagonismo similar y poder decisorio.
2. La necesidad de que todos los sectores estén comprometidos de la misma forma y participen en cada una de las fases del proyecto.
3. Cada sector debe 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, para establecer propuestas y líneas de acción que no afecten los derechos de terceros.
5. Debe considerarse la gran mayoría de los actores afectados o sus representantes y a los especialistas en cada tema en las mesas de trabajo, seminarios, foros y mesas intersectoriales.

⁹ 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 se puede extender en todo el país. Sobre lo anterior, Domitille de la Place menciona: “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 algunas organizaciones, pero no con estructura o haciendo mesas para ver la agenda pendiente en agua. Ojalá se puedan reproducir estos espacios para la implementación del *Programa*, es enorme, si realmente se quiere un esquema participativo ahí esta la clave.”

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 la política pública debe garantizar el cumplimiento de las decisiones tomadas, para establecer mecanismos que permitan la implementación y evaluación de las líneas de acción.

En el marco de la participación de las OSC en políticas públicas para la implementación de la *agenda*, el *análisis de alternativa* y la *toma de decisiones* (Chac 1966) podemos establecer las condiciones necesarias para la intermediación recíproca y la deliberación intersectorial.

Para la implementación de las agendas en políticas públicas las OSC debe incidir en:

a. Los objetivos generales de la política pública. *b.* Los tiempos y espacios para la deliberación y la toma de decisiones finales. *c.* La implementación de las juntas intersectoriales. *d.* La sub-agenda intersectorial. *e.* El proceso intersectorial en donde las organizaciones pueden plantear sus estrategias, preocupaciones y propuestas. *f.* La re-adequación de los tiempos y asignación de responsabilidades para el logro de los objetivos.

Para la implementación del análisis de alternativas en políticas públicas las OSC deben incidir en:

a. La recolección e integración de la información a una visión común. *b.* Aportar sus propuestas y planteamientos a los “Borradores” *c.* El planteamiento de un diagnóstico común e integrador de las distintas preocupaciones sectoriales. *d.* El establecimiento de los argumentos de cada organización y resolver a favor de las mayorías y de los grupos vulnerables proponiendo alternativas capaces de establecer la sustentabilidad del derecho al agua en la ciudad. *e.* La participación e inclusión de las organizaciones interesadas, recolectando la información y preocupaciones, analizando las alternativas y ratificando un diagnóstico sustentable y no discriminatorio.

Para la toma de decisiones en políticas públicas las OSC deben incidir en:

a. Establecer estrategias, responsabilidad y acciones concretas. *b.* El logro de acuerdos para el bien común, considerando grupos vulnerables, no discriminación y necesidades ciudadanas. *c.* El logro de una decisión común con una visión integral para proponer las “Matrices”. *d.* La propuesta de diferentes líneas de acción, actividades por desarrollar y responsables, en funciones de las problemáticas extraídas del *Diagnóstico*. *e.* El asentamiento de los tiempos necesarios para la implementación de las líneas de acción. *f.* La solvencia de sus recomendaciones a través de una sola postura consensuada en las mesas intersectoriales.

Es oportuno indicar que la apertura de nuevos espacios de participación para la sociedad civil en México y específicamente en el Distrito Federal favorece la existencia y el éxito de tal proyecto. Aquello sólo constituye la parte estrictamente política, no obstante, desde la esfera social, también los avances en materia organizativa y estratégica son extraordinarios. Cada espacio de influencia proyecta evoluciones importantes, de hecho, es fundamental destacar que la relación misma entre la política y la sociedad se transforma. La relación política/sociedad revela el círculo virtuoso que se esconde en su reciprocidad. En efecto, las presiones continuas de la esfera social para intervenir en los quehaceres políticos provoca la apertura paulatina del espacio de participación social, en el que la misma sociedad puede favorecer que sea su participación cada vez más eficiente. Esta última incentiva cada vez más la apertura del espacio de incidencia e influencia. De esta nueva visión democrática, en donde la política es parte de la sociedad, y viceversa, sin ser lo mismo, resulta una nueva esperanza para el desarrollo social y la vida democrática en México.

Fueron varios los factores que estimularon la apertura de nuevos espacios de participación para la sociedad civil en México. La falta de legitimidad política, incapacidad y falta de voluntad por responder a las necesidades sociales, el predominio de un Estado autoritario de partido único basado en el corporativismo, el clientelismo y la represión social, fueron sólo algunas de las causas que propiciaron las fallas en la gobernabilidad del país durante la segunda mitad del siglo XX. De hecho, fueron los movimientos sociales y los inconformes en general los que proyectaron el vacío de legitimidad de las autoridades gubernamentales y evidenciaron el deterioro en la gobernabilidad democrática del país. Frente a tal exacerbación social y al descrédito de las instituciones gubernamentales, México se encaminó hacia la descentralización, tanto de su poder federal como de sus instituciones públicas. Proceso que, por efecto propio, puso al descubierto todas las maniobras y engaños del sistema de gobierno, lo que reveló la crisis institucional y encaminó a México hacia la búsqueda de legitimidad política. Las reformas político-electorales, la apertura de los medios de comunicación, la vigilancia social internacional y los movimientos sociales y organizacionales crearon las condiciones para la apertura de 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).

Los procesos de descentralización del poder fueron el parteaguas para la apertura de nuevos espacios de participación social, los mismos que permitieron que las instituciones gubernamentales recobraran parte de su legiti-

midad. No obstante, los espacios de participación social solían ser permitidos mientras no interferían 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 son controlados y maniobrados por el poder político, es imprescindible reconocer que las organizaciones sociales y civiles tienen una mayor cantidad de espacios flexibles, autónomos y legitimados de participación social.

Es posible observar que en el caso del Distrito Federal los cambios son significativos, 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 transforma 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 cede espacio para establecer un tipo de participación más autónoma, autorregulada y propositiva. Además, estas nuevas formas organizativas también permiten la consolidación de la gobernabilidad democrática.

Los espacios de intermediación entre la sociedad civil y el gobierno local aumentan, aunque en diversas ocasiones éstos no pueden llevarse a cabo ni encontrar el camino del consenso. Sin embargo, los espacios de planeación participativa en políticas públicas y en programas de desarrollo urbano permiten la apertura de espacios de incidencia para la participación decisoria. En la ciudad de México, no sólo aparecieron los espacios informativos y de denuncia de la sociedad civil, sino también se presentó la posibilidad de incidir en espacios de toma de decisiones desde la esfera pública.

Las organizaciones de la sociedad civil expresan, desde la década de los setenta, distintas funciones sociales y políticas. Crean un contrapoder social en la medida en que abren sus canales de participación y exigen su aceptación e incidencia en el panorama político. Desde su interior, las organizaciones de la sociedad civil adquieren herramientas y experiencias organizativas. Se distancian de sus cadenas corporativas y se presentan como un nuevo actor de estabilidad y gobernabilidad política. Actualmente, dichas organizaciones son mucho más que un actor político-institucional que permite la continuidad 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, lo que permite la legitimidad del proyecto de gobierno y el saneamiento, desde lo institucional, de 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 bien, 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.

Las organizaciones sociales y civiles en México conforman redes de participación social cuyo principal fin consiste en contrarrestar las perversiones del sistema político y capitalista actual. También centran 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 organizan sus propias formas y estrategias de participación democrática. En la medida de sus posibilidades técnicas y recursos financieros, las organizaciones sociales y civiles desarrollan una gran fuerza social capaz de coadyuvar en la gobernabilidad democrática actual, estableciendo estrategias de participación intermediadas.

La nueva construcción democrática parece reubicar al pueblo al centro del proceso de toma de decisiones. La sociedad civil acepta y alienta esta gran responsabilidad. Es más, 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 partícipe de nuevos espacios de investigación, análisis, discusión y consenso. Es importante resaltar que la función sociopolítica de las organizaciones sociales y civiles ha cambiado mientras éstas fueron creando y abriendo sus canales de incidencia. La sociedad civil en general diversifica sus estrategias de acción social y política. De hecho, las organizaciones sociales civiles usan recursos estratégicos o espacios no legitimados por el poder para expresar sus descontentos, y exigir, denunciar, pedir justicia, informar y transparentar los abusos de las autoridades. En muchas ocasiones, el uso de recursos o espacios no legitimados se presentan como consecuencia de la falta de voluntad política por integrar las voces disidentes en el debate político. Las manifestaciones sociales, las oposiciones físicas y las luchas en espacios públicos son formas de lograr el cambio social por vías no institucionales y, por lo consiguiente, de ir en contra las autoridades gubernamentales.

Las organizaciones sociales y civiles también desarrollan estrategias autónomas e independientes de incidencia en el mundo social. Crean y ponen en aplicación sus propuestas, líneas de acción y modelos de convivencia; además, construyen redes de solidaridad al interior de las comunidades, los grupos vulnerables y los ciudadanos en general. Estas estrategias de inciden-

cia son el resultado de las ineficiencias del sistema político para responder a las necesidades sociales y de las consecuencias devastadoras, para ciertos sectores, del sistema de acumulación de capital. Con el afán de responder, desde la esfera social a aquellas injusticias, desigualdades y discriminaciones, las organizaciones sociales y civiles sustituyen, en parte, las responsabilidades del Estado. Estas estrategias de incidencia son parte del nuevo papel político de la sociedad civil y forma parte de las responsabilidades de las organizaciones sociales y civiles en el nuevo desarrollo democrático del país.

No obstante, también existen otras estrategias de incidencia que, según plantea este artículo, 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 las fases de las políticas públicas, así como su participación en la toma de decisiones finales y en la 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 fue invitada a participar de forma integral.

Una de las hipótesis planteadas para la construcción del nuevo desarrollo democrático no sólo en México sino también en la región¹⁰, es la inclusión de nuevos actores en el debate y la 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, los programas, los proyectos y las estrategias de gobierno, a la vez que conforma un incentivo para la estabilidad gubernamental. Segundo, porque desde la perspectiva social y civil permite la inclusión de las visiones y perspectivas sociales en las agendas políticas, lo que incide en los diagnósticos, los programas, las implementaciones y las 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 aún más. En efecto, legitima la acción de las organizaciones sociales y civiles con la ciudadanía, enfatizando su función protectora y

¹⁰ En México, el Distrito Federal lleva la vanguardia en materia de participación ciudadana, sin embargo, en otros Estados de la República existen muchas limitaciones para el consenso. De ahí que, nuestras conclusiones parten de consideraciones locales sin dejar de extrapolar hacia una visión nacional o regional.

preservadora de los derechos humanos a través del bien común. También permite fortalecer las redes sociales, estableciendo estrategias conjuntas y decisiones consensuadas y 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.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto (1995), *El futuro de la democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, México, FCE, 1995, 2ª edición.
- Canto Chac, Manuel, (1996), “Introducción a la ciencia de las políticas públicas” en *Políticas Públicas y Gobierno Local*, Mauricio Merino (coord.), México, CNCPyAP, 1996, pp. 97-114.
- (2004), “La disputa teórica sobre las organizaciones civiles: Un asunto político ideológico”, en *Las organizaciones civiles Mexicanas Hoy*, Jorge Cadena Roa (coord.), México, CEIICH-UNAM, 2004, pp. 49-72.
- 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, CD-HDF/Indesol/Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C., 2007.
- Cohen, Jean L. y Arato, Andrew (1992), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, The MIT Press, 1992.
- Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Solar, Servicios Editoriales, 2008.
- Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Solar, Servicios Editoriales, 2009.
- Congreso de la Unión, Ley de Aguas Nacionales 1992, México, Diario Oficial de la Federación del 1 de diciembre de 1992.
- Elster, Jon (2001), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- Habermas, Jürgen (1998), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.

Olvera, Alberto y Avritzer, Leonardo (1992), “El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, n° 4, México, 1992, pp. 227-248.

Anexo

Servicios de agua que actualmente están privatizados en el Distrito Federal

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 <i>Vivendit</i> ^a)	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 ^b y <i>Anglian Water</i>	Francés e inglés
	- Milpa Alta	- Servicios al cliente y mantenimiento de redes.				
	- Tláhuac	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado.				
	- Xochimilco	- Administración comercial.				
Este	- Benito Juárez	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado.	Industrias del Agua, S.A. (IASA)	Socios Ambientales de Monterrey	<i>Severn Trent of Britain</i>	Inglés
	- Coyoacán	- Administración comercial.				
	- Iztacalco	- Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria.				
	- Venustiano Carranza	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado.				
Oeste	- Álvaro Obregón	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado.	Agua de México, S.A. (AMSA)	Grupo Gutsa	<i>Bechtel Co.</i> , su filial es <i>Unized Utilities</i> ^c	Estadunidense
	- Cuajimalpa	- Administración comercial.				
	- La Magdalena Contreras	- Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria.				
	- Miguel Hidalgo	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado.				
	- Tlalpan	- Administración comercial.				

^a 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.

^b Empresa de origen francés fundada en el año de 1880, su nombre completo es *Suez Lyonnaise des Eaux*.

^c 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 *Unized Utilities*.