

# Participación social y construcción de los espacios decisorios en México: el caso del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Sécuya García\*

## 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. 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 adecuada 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.

## Social Participation and Construction of the Decision-Making Process in Mexico: Diagnostic and Human Rights Program in Mexico City

### Abstract

In Mexico, social and civil organizations have created new forms of democratic participation in public policy for social, economic, political, culture and environment development. *The Diagnostic and Human Rights Program in Mexico City* case, for instance, is unprecedented in democratic cooperation to reach decisions in a consensual way between government agencies and organized civil society groups. The co-participation process to reach decisions, such as *Diagnostic and Program*, with respect to water rights in Mexico City allows consensual participatory democracy, as an adequate way to govern. Civil society has a say in public policy in a new context of democratic development in the country and in the region.

*Keywords:* participatory democracy, civil society, public policy, water rights.

\* Licenciado en Sociología por la Universidad Jean Monnet, Francia. Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México. Es coordinador del área de ciencias sociales y humanidades del Colegio Columbia, México. Áreas de investigación: sociedad civil, democracia y políticas públicas en México. E-mail: <secoyteub@hotmail.com>.

## Participação social e construção dos espaços decisórios no México: o caso do Diagnóstico e Programa de Direitos Humanos do Distrito Federal

### Resumo

No México as organizações sociais e civis têm incentivado e previsto formas alentadoras de coparticipação democrática nas políticas públicas para o desenvolvimento social, econômico, político, cultural e ambiental do país. O caso do *Diagnóstico e Programa de Direitos Humanos do Distrito Federal* é um exemplo sem precedentes no México, de cooperação democrática para a tomada de decisões consensuais entre os governos e a sociedade civil organizada. O processo coparticipativo para a realização do *Diagnostico e Programa* em matéria de Direito à Água na Cidade do México permite propor a democracia participativa, de tipo consensual, como uma forma de governo mais adequada, na qual a sociedade civil incida nas políticas públicas a partir de novos espaços decisórios para o desenvolvimento democrático do país e da região.

*Palavras chave:* democracia participativa, sociedade civil, políticas públicas, direito à água.

El presente artículo es el resultado de un trabajo de investigación realizado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el marco del posgrado 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 reposicionar 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* 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, se propone dividir el artículo en tres apartados. 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 apartado 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 marcha 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

Comúnmente la democracia participativa suele proponer dos formas de participación ciudadana en el ámbito político: la deliberación y la llamada democracia directa. En éstas, 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 para que la democracia sea “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” (Bobbio, 1995). En nuestro estudio de caso<sup>1</sup> existen cuatro niveles de participación asociativa, los cuales pueden analizarse como espacios decisorios de participación social. Así pues, el Comité Coordinador puede considerarse como el espacio de toma de decisiones finales previsto por los lineamientos de la política pública, en el que se deliberan medidas previamente consensuadas en niveles de intermediación anteriores. De ahí que el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (ccosc), las mesas intersectoriales y el debate intra-asociativo son el resultado de espacios propiciados de participación sectorial e intersectorial.

El concepto de democracia “discursiva” o habitualmente llamada democracia “deliberativa” hace hincapié en un proceso donde la toma de decisiones consensuadas es el único factor capaz de legitimar la toma de decisiones del poder político (Habermas, 1998; Elster, 2001). Por consiguiente, 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 Habermas y Elster, 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. Por ende, tanto el proceso de deliberación como los resultados obtenidos forman parte de la participación consensual. En ese sentido, los procesos de liberación social, de democratización y de participación consensual 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 (Santos de Sousa, 2004). En nuestro estudio de caso, los niveles de participación ampliada se encuentran en el ccosc, en las mesas intersectoriales y en el debate intra-asociativo.

<sup>1</sup> Se trata de el *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2007-2009)*.

En efecto, estos tres espacios de intermediación propiciaron la participación de las voces excluidas del proceso de toma de decisión del Comité Coordinador. Por ende, fungieron como foros públicos de deliberación consensual.

En esta última perspectiva, Irwin P. Stotzky (2004) define la democracia como la concepción de un sistema social en la que el debate público sobre la dirección de la vida social no sólo 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 (2001) 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 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 o participativa; la segunda considera 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 o consensual.

Con relación al 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. Sobre este último se 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 o consensual, constituyen un método más efectivo que la reflexión individual para la determinación del bienestar (Nino, 1997). Por lo tanto se 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 (2004) 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 moral e intelectualmente. Su argumento principal se sostiene en el resultado de la deliberación.

De acuerdo a lo anterior, 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.

En este ámbito, las Organizaciones Sociales y Civiles (osc) en el caso del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* establecieron las reglas de la mayoría a través de un sistema amplio de participación ciudadana. De ahí que para obtener un consenso mayoritario en la deliberación final del Comité Coordinador se apeló a la participación de las voces excluidas del proceso institucionalizado. Por ende, la creación del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles, las mesas intersectoriales –en las cuales se reunía un panel más amplio de expertos y organismos asociativos– y la participación intra-asociativa o experticia dentro de cada asociación, conforman tres niveles de participación consensual en los cuales se asentaron las voces de las mayorías involucradas en la política pública del agua.

Ahora bien, 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 del proceso de deliberación y consenso que debe existir en esta acepción de la democracia. Por lo mismo, 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 societales. 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 salvaguarda 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, 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” organizado de forma autónoma, institucionalizado y creador de una nueva cultura política, defensor 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 es vital esta participación 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 representar mejor a las organizaciones involucradas en nuestro estudio de caso. Además, estas últimas se reconocen por aquella terminología. Por ende, las osc representan 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 (Canto 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 del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*: agenda, análisis de alternativas y toma de decisiones (Canto Chac, 1996).

Este estudio se centró en la problemática del derecho al agua. No sólo porque la exigibilidad, justiciabilidad 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 de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”, 2008:75-76),<sup>2</sup> 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 entiende como un bien privado y no como un bien público. Por lo anterior, su análisis 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 es 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

<sup>2</sup> Véase Anexo: “Servicios de agua actualmente privatizados en el Distrito Federal”, elaborado con información de la Coordinadora de Trabajadores por la Defensa del Carácter Público del Agua y de Gerold Schimt.

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 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***

Son cuatro los niveles de participación ciudadana y asociativa en los cuales se suscitó y alentó la inclusión de las voces sociales en el proceso de creación del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Primero, el Consejo Consultivo, órgano de las prerrogativas institucionales en el cual

tres organizaciones sociales y civiles tuvieron una participación legitimada políticamente con voz y voto en la toma de decisiones finales. Segundo, el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC), órgano creado a iniciativa de las Organizaciones Sociales y Civiles (OSC) para la toma de decisiones intermedias en el cual se incluyeron a todos los organismos asociativos con voluntad de participar en la toma de decisiones. Tercero, las mesas intersectoriales, foros y talleres, órganos de discusión, participación y deliberación intermedios, creados a iniciativa del CCOSC para el debate plural de todos los actores ciudadanos, asociativos, académicos y gubernamentales, sobre temáticas o derechos específicos. Cuarto, la participación intra-asociativa, espacio de participación interno de las organizaciones sociales y civiles para el diagnóstico, la formulación y redacción de propuestas, el establecimiento de visiones y enfoques alternativos. De ahí que el *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* constituya, sin lugar a duda, el mayor esfuerzo de coparticipación jamás experimentado en el Distrito Federal.<sup>3</sup> 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 específico.<sup>4</sup>

El Comité Coordinador se conformó por varias instituciones sociales y gubernamentales. La sociedad civil estuvo representada por tres organizaciones asociativas y el sector académico por dos representantes. Además, como representantes del sector gubernamental se contó con la presencia de la Asamblea Legislativa, del Gobierno, a través de su Subsecretaría, y del Tribunal Superior de Justicia, todos del Distrito Federal. Por lo anterior, las OSC ocuparon tres de las ocho “curules” de representación institucional dentro del Comité Coordinador, lo que propició

<sup>3</sup> 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. 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*.

<sup>4</sup> Fue hasta noviembre de 2002 cuando se incluyó la Observación General núm. 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, los países latinoamericanos que lo habían ratificado eran 19.

una representatividad importante. Como órgano de participación intermedio, el ccosc –formado por diversas asociaciones civiles incluidas las del Comité Coordinador– tuvo como principal función el diagnóstico, la participación y deliberación intersectorial de los asuntos a tratar y avalar en el Comité Coordinador. En este proceso, también los ciudadanos del Distrito Federal pudieron intervenir, discutir y deliberar dentro de los foros, mesas intersectoriales o talleres como personas físicas o mediante sus representantes asociativos.

A través de algunas osc 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 de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A. C. (CDHFV o el Vitoria)<sup>5</sup> 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 ccosc. También se estableció contacto con la organización Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios (DECA) Equipo Pueblo, A. C.,<sup>6</sup> 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 en la elaboración del Programa. Como parte de las labores del Centro Vitoria y del Equipo Pueblo, también se obtuvo 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 Coordinador.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> En el Centro Vitoria se realizaron cuestionarios a Ana Luisa Nerio Monroy y Lorena Peralta. La primera es coordinadora general del Vitoria y participó en las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Coordinador. Todas las referencias a 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 Vitoria estuvo involucrado para la realización del *Diagnóstico y Programa*. Entrevistas realizadas en las instalaciones del Centro Vitoria el 11 de febrero de 2010.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> En la CDHDF se realizaron entrevistas con Domitille Marie de la Place, miembro del equipo de investigadores de la Secretaría Técnica a cargo de la CDHDF. Ella se encargó 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 CCOSC fue el espacio privilegiado de participación social, recopilación de información, análisis y consenso entre las 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 participaron las OSC además de 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 fue el Comité Coordinador, en el que también estuvieron insertas las organizaciones sociales y civiles.

Como parte de las actividades realizadas para la definición de la política pública tanto en la fase del Diagnóstico como en la del Programa podemos destacar que el CCOSC:

- a) Participó de manera activa y comprometida en un proceso que inició desde la propia 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 y consultas que permitieron enriquecer las matrices para el PDHDF.
- d) Llevó a cabo un taller de OSC de análisis y vínculo con el Tribunal Supremo de Justicia del Distrito Federal (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 las OSC en las mesas intersectoriales mediante convocatorias; tomó relatorías y coordinó diversas mesas. Además participó en el grupo de metodología para la elaboración de la política pública.
- 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) Se mantuvo en contacto con la Secretaría de Finanzas para lo relacionado con el presupuesto.
- m) Diseñó la guía para la elaboración del presupuesto del gobierno con perspectiva de derechos humanos.
- n) Moderó y coordinó mesas del Foro del mes de agosto de 2008 con servidoras y servidores públicos.
- o) Cabildeó con asambleístas (Victor Hugo Círigo y Sergio Zedillo –integrante de la Comisión de Derechos Humanos; Xiuh Tenorio del PANAL; Pérez Correa, socialdemócrata, y Chirino del PRI) con el fin de procurar su presencia en el Comité Coordinador.
- p) 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.
- q) Contactó a la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC) para difundir el Diagnóstico y el proceso del Programa.
- r) Realizó la presentación del capítulo sobre Discriminación para Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.
- s) Presentó, ante el Observatorio Ciudadano del Distrito Federal, el Diagnóstico de Derechos Humanos.
- t) 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), la publicación de un folleto síntesis del núcleo de seguridad humana (Equipo Pueblo), tres entrevistas de radio en el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), además de una entrevista para el periódico *Reforma*.
- u) Estuvo presente, a través de sus representantes, en las dos reuniones con los titulares del Comité Coordinador en la oficina del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, exponiendo sus avances.

Sin embargo, no todo fue miel sobre hojuelas, también la participación del Consejo Consultivo tuvo sus limitantes. Debido a la amplitud del proceso, las osc se han visto rebasadas. Existieron problemas en cuanto al financiamiento<sup>8</sup> y recursos humanos desplegados para dar seguimiento a una política pública que se subdivide en varios procesos simultáneos implicando gastos, múltiples tareas, tiempo

<sup>8</sup> A pesar de que la CDHDF gestionara recursos financieros para apoyar el trabajo de las osc, éstos fueron insuficientes.

y reuniones constantes. Es importante ubicar también cuáles han sido los problemas de las osc en su participación en el *Diagnóstico y Programa*.

(...) 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. (...) 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.<sup>9</sup>

Ahora bien, 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 éstas 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 (1996), ubicando las acciones y resultados más importantes de la participación asociativa en las tres primeras etapas del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*.

<sup>9</sup> La cita es el fruto de las respuestas de la Mtra. Ana Luisa Nerio Monroy (coordinadora general del Centro Vitoria) al cuestionario realizado el 8 de marzo de 2010.

<b>Niveles de participación</b> <b>Fases</b> de las PsPs	<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 todas 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>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plantear las problemáticas y derechos más importantes.</li> <li>- Buscar los actores asociativos para su integración a la política.</li> <li>- Concientizar a las osc de la importancia de su participación en la política.</li> <li>- Realizar los primeros cronogramas de trabajo.</li> <li>- Plantear, reunir e implementar la información existente.</li> <li>- Proponer consultas a otros osc para obtener mayor información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Llamar a la participación social</li> <li>- Plantear las fases del proceso de implementación de la política pública en tiempo y espacio.</li> <li>- Establecer las sub-agendas intersectoriales propias a cada Derecho Humano.</li> <li>- Plantear tiempos y responsabilidades para la recolección de la información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afianzar y avalar los planteamientos en una agenda capaz de resolver las problemáticas sociales.</li> <li>- Consensuar y ratificar la agenda general en el Comité Coordinador y las sub-agendas intersectoriales en el Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles.</li> </ul>
<b>Análisis de alternativas (diagnóstico)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer las investigaciones previas.</li> <li>- Asentar los antecedentes del problema, las problemáticas actuales y plantear los primeros borradores para el diagnóstico.</li> <li>- Recolectar información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizar encuentros entre osc para el debate y la generación de recomendaciones.</li> <li>- Organizar seminarios para plantear preocupaciones y visiones alternativas.</li> <li>- Establecer mesas intersectoriales para la exposición de argumentos y alternativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buscar el consenso y asentar las propuestas de la sociedad civil.</li> <li>- Plantear un diagnóstico común a todas las osc.</li> <li>- Resolver y votar a favor de las mayorías y de los grupos vulnerables para establecer un diagnóstico sustentable y no-discriminatorio.</li> </ul>
<b>Decisión (programa)</b>	<p>Consensuar entre todos los actores involucrados las necesidades e intereses de las mayorías o grupos vulnerables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Argumentar y defender las propuestas de la sociedad civil.</li> <li>- Aportar precisiones y sugerencias a los documentos "matrices" del programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alcanzar decisiones para el bien común.</li> <li>- Establecer y consensuar estrategias, responsabilidades y acciones concretas para la implementación del programa.</li> </ul>

<b>Niveles de Participación</b> <b>Fases de las PsPs</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>- Buscar el 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> <li>- Hacer propuestas de corto, mediano y largo plazo.</li> <li>- Revisar, corregir, analizar y complementar los borradores.</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 y diversas aportaciones 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 y sectores asociativos.</li> <li>- Organizar mesas intersectoriales.</li> <li>- Revisar y aprobar las "matrices"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer los límites del consenso y las líneas trascendentales de la deliberación.</li> </ul>

Fuente: Manuel Canto Chac (1996).

Hemos observado que la participación de las organizaciones sociales y civiles en esta política pública ha sido, con todo y sus dificultades, un proceso bien logrado. Aunque este análisis sólo considere 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 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 Derechos 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, para la evaluación y seguimiento del *Programa*, establece los lineamientos.<sup>10</sup> 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 honor.<sup>11</sup>

El caso del Consejo Consultivo de las Organizaciones Sociales y Civiles (CCOSC) 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 ejerce 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, 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

<sup>10</sup> Carta-compromiso firmada el 3 de mayo de 2007. Declaración, inciso v <[www.derechos-humanos.org.mx/carta](http://www.derechos-humanos.org.mx/carta)>.

<sup>11</sup> En 2010 se estableció la metodología de trabajo, los nuevos actores sociales y académicos, los 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 aceptó 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, tuvo voz y voto a través de sus organizaciones en el Comité Coordinador durante las discusiones y votación final. Así, el Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de 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.

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 la participación de la sociedad civil en la organización y el desarrollo de nuevos espacios<sup>12</sup> 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 a 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.

<sup>12</sup> 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 a todo el país. Sobre lo anterior, Domitille de la Plance 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: ‘¡Qué 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 deben 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 del análisis de alternativas y la toma de decisiones (Canto Chac, 1996) podemos establecer las condiciones necesarias para la intermediación recíproca y la deliberación intersectorial. Para la implementación de las agendas en políticas públicas las osc deben 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 puedan plantear sus estrategias, preocupaciones y propuestas, y *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, y *e)* la participación e inclusión de las organizaciones interesadas, recabando la información y las 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, y *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 en específico en el Distrito Federal, favorece la existencia y el éxito de tal proyecto. Aquello sólo constituye la parte estrictamente política, no obstante, en el caso del *Diagnóstico y Programa*, también los avances en materia organizativa y estratégica son extraordinarios. En nuestra política pública 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 provocan la apertura paulatina del espacio de participación social, en el que la misma sociedad puede alentar una participación cada vez más eficiente. En consecuencia, 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. De ahí que la falta de legitimidad política, la incapacidad y falta de voluntad para 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 y reveló la crisis institucional para encaminar 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).

A nivel federal, los procesos de descentralización del poder fueron el parte-aguas para la apertura de nuevos espacios de participación social, mismos que permi-

tieron que las instituciones gubernamentales recobraran parte de su legitimidad. No obstante, en el Distrito Federal los espacios de participación social solían ser permitidos mientras no interfirieran en los intereses o prerrogativas tanto del sistema político como del mercado capitalista. Si bien algunos de los nuevos espacios de participación asociativa en la Ciudad de México 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 alterancia 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 han aumentado en el Distrito Federal, aunque en diversas ocasiones éstos no puedan llevarse a cabo ni encontrar el camino del consenso; no así los espacios de planeación participativa en políticas públicas y en programas de desarrollo urbano –como es el caso del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*– que permiten la apertura de espacios de incidencia para la participación decisoria. En este caso, 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.

En el caso estudiado, las organizaciones de la sociedad civil expresan distintas funciones sociales y políticas al crear 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 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 am-

plio de estabilidad nacional. En los diversos espacios de intermediación del caso presentado en este artículo 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, el ccosc 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.

Si bien las organizaciones sociales y civiles involucradas en nuestra política pública 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. En ocasiones la sociedad civil acepta y alienta esta gran responsabilidad. Es más, suele desarrollar estrategias de vigilancia, diagnóstico, exigencia y denuncia; impulsar 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. En términos generales, la sociedad civil diversifica sus estrategias de acción social y política. De hecho, las OSC 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 consiguiente, de ir en contra de las autoridades gubernamentales.

En nuestro estudio de caso también pudimos observar que las organizaciones sociales y civiles 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 incidencia son el resultado de las ineficiencias del sistema político por 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 de las responsabilidades de las organizaciones sociales y civiles en el nuevo desarrollo democrático del país. El *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* es ejemplo de esto.

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 región<sup>13</sup> 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, al tiempo que legitima sus acciones (exigibilidad, justiciabilidad e incumplimiento de responsabilidades), reivindicaciones y denuncias dentro del sistema institucionalizado.

<sup>13</sup> 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.

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 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.

## Anexo Servicios de agua actualmente privatizados en el Distrito Federal

Zona	Delegaciones	Tipo de servicio	Nombre de la concesionaria	Socio en el país	Socio extranjero	Origen
Norte	- Azcapotzalco - Cuauhtémoc - Gustavo A. Madero	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. - Administración comercial. - Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria.	Servicios de Agua Potable, S. A. (SAPSA)	Ingenieros Civiles Asociados (ICA) y Banamex	Veolia (antes Vivendi) <sup>1</sup>	Francés
Sur	- Iztapalapa - Milpa Alta - Tláhuac - Xochimilco	- Abastecimiento y tratamiento de aguas residuales. - Servicios al cliente y mantenimiento de redes.	Tecnología y Servicio de Agua, S. A. (TECSA)	Bufete Internacional (BI) y Bancomer	Suez <sup>2</sup> y Anglian Water	Francés e inglés
Este	- Benito Juárez - Coyoacán - Iztacalco - Venustiano Carranza	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. - Administración comercial. - Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria.	Industrias del Agua, S. A. (IASA)	Socios Ambientales de Monterrey	Severn Trent of Britain	Inglés
Oeste	- Álvaro Obregón - Cuajimalpa - Magdalena Contreras - Miguel Hidalgo - Tlalpan	- Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. - Administración comercial. - Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria.	Agua de México, S. A. (AMSA)	Grupo Gutsa	Bechtel Co., su filial es United Utilities <sup>3</sup>	Estadounidense

<sup>1</sup> Su origen data del año de 1853 bajo el nombre de *Compagnie Générale des Eaux*. Esta empresa se ha diversificado en los ramos de la energía, las telecomunicaciones, el transporte, la construcción y el agua.

<sup>2</sup> Empresa de origen francés fundada en el año de 1880, su nombre completo es *Suez Lyonnaise des Eaux*.

<sup>3</sup> En 1995 *North West Water Company* se fusionó con la empresa *North Western Electricity Board (Norweb)*, lo que dio origen a la empresa *United Utilities*.

## Bibliografía

- BOBBIO, Norberto (1995), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, José F. Fernández Santillán (traductor).
- CANTO CHAC, Manuel (1996), "Introducción a la ciencia de las políticas públicas", en Mauricio MERINO (coordinador), *Políticas públicas y gobierno local*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.
- CANTO CHAC, Manuel (2004), "La disputa teórica sobre las organizaciones civiles: un asunto político ideológico", en Jorge CADENA ROA (coordinador), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS "FRAY FRANCISCO DE VITORIA" (2008), *Informe sobre la situación de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Distrito Federal, 2007*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Indesol/Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria".
- COHEN, Jean L. y Andrew ARATO (1992), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, The MIT Press.
- COMITÉ COORDINADOR PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (2009), *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Solar, Servicios Editoriales.
- COMITÉ COORDINADOR PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (2008), *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Solar, Servicios Editoriales.
- CONGRESO DE LA UNIÓN (1992), *Ley de Aguas Nacionales*, México, Diario Oficial de la Federación.
- ELSTER, Jon (2001), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- GUTMANN, Amy (2004), "Democracia deliberativa y regla de la mayoría", en Hongju Koh HAROLD y Ronald C. SLYE (compiladores), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa.
- HABERMAS, Jürgen (1998), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- NINO, Carlos Santiago (1997), *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- OLVERA RIVERA, Alberto y Leonardo AVRITZER (1992), "El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, núm. 4, vol. 54, octubre-diciembre.

SANTOS DE SOUSA, Boaventura (2004), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.

STOTZKY, Irwin P. (2004), “Crear las condiciones para la democracia”, en Hongju Koh HAROLD y Ronald C. SLYE (compiladores), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa.