



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ

**Facultad de Derecho
Facultad de Psicología
Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades**

“La participación de la sociedad civil dentro de las políticas públicas en materia de agua en el Municipio de San Luis Potosí”

T E S I S

para obtener el grado de

MAESTRA EN DERECHOS HUMANOS

presenta

Claudia Elizabeth Cuéllar Ochoa

Director de tesis

Maestra Violeta Mendezcarlo Silva



Generación 2013-2015

San Luis Potosí, S.L.P., a octubre de 2015



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ

Facultad de Derecho
Facultad de Psicología
Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades

“La participación de la sociedad civil dentro de las políticas públicas en materia de agua en el Municipio de San Luis Potosí”

Tesis presentada por Claudia Elizabeth Cuéllar Ochoa

Subcomité de tesis

Mtra. Violeta Mendezcarlo Silva (Directora)

Mtro. Martin Faz Mora (Asesor)

Mtro. Edmundo Martínez del Pozo (Asesor)

Jurado del examen de grado

Presidente _____ **Firma** _____

Secretario _____ **Firma** _____

Vocal _____ **Firma** _____

Resultado: _____



San Luis Potosí, S.L.P., a _____ de _____ de 2015

DEDICATORIA

*A mí amado esposo y a mis padres,
a mis hermanos y a mí hermana,
a mi abuelita y a toda mi familia,
quienes han sido mi pilar durante este caminar
quienes me han impulsado en todo momento para abrir mis alas
quienes me han motivado a no rendirme ante las dificultades y los retos
a ellas y ellos es a quien dedico cada una de las palabras de esta investigación.*

Agradecimientos

La presente investigación es fruto no sólo personal e individual si no que verdaderamente es un esfuerzo colectivo, ya que son muchas las personas que contribuyeron en mayor o menor medida con ella y a quienes tengo que agradecer por haber estado en todo momento, en primer lugar agradezco a Victor por su apoyo incondicional y su gran amor, a mis padres Sara y Claudio por educarme y ayudarme a ser la mujer que soy, a mis hermanos Emmanuel y Paulo por enseñarme que es la solidaridad, a mi hermano Luis por su escucha y por aprender y desaprender conmigo, a mi hermana Sary por su compañía y confianza y a mi abuelita por inspirarme a alcanzar mis sueños.

Agradezco al coordinador de la Maestría por haber confiado en que podía con este reto, a los profesores que con paciencia compartieron conmigo sus saberes, agradezco las observaciones que hicieron durante la investigación a la Mtra. Violeta Mendezcarlo Silva, el Mtro. Edmundo Martínez del Pozo, el Mtro. Martin Faz Mora, así como a la Mtra. Elizabeth López Ledezma y Dra. Aleida Hernández Cervantes quienes me orientaron para poder culminar con esta investigación y me motivaron a seguir adelante, a las personas que laboran en la Maestría de Derechos Humanos muchas gracias.

Agradezco a las personas con las que dialogue por la oportunidad que me dieron, por su tiempo, sus saberes, sus experiencias y su forma de ver el mundo, así como a las organizaciones civiles que conocí a lo largo de este camino.

Agradezco al equipo de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derecho Humanos del Distrito Federal, por abrirme las puertas y por compartir de manera amplia y bondadosa conmigo, en especial a Maribel por sus palabras y consejos.

Doy gracias a mis compañeras y compañeros de generación, por ser coparticipes de esta aventura en la que sus experiencias fueron muy valiosas, gracias por las porras y por la amistad que fue creciendo a lo largo de este caminar. En pocas palabras gracias a todos y todas por estar a mi lado durante toda esta aventura.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| CAPÍTULO I. LA PARTICIPACIÓN COMO ELEMENTO CENTRAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS | 8 |
| 1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 8 |
| 1.1.1. <i>Ciclo de las políticas públicas</i> | 10 |
| 1.1.2. <i>La construcción de la agenda pública</i> | 12 |
| 1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS | 16 |
| 1.2.1. <i>Políticas públicas con EDH una obligación del Estado</i> | 20 |
| 1.2.2. <i>La participación como elemento central de las políticas públicas con EDH</i> | 22 |
| 1.3. PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO | 25 |
| 1.3.1. <i>La participación de las OSC dentro de la elaboración de las políticas públicas</i> | 29 |
| 1.4. LA PARTICIPACIÓN COMO DERECHO HUMANO | 32 |
| 1.4.1. <i>Características y tipos de participación de las OSC</i> | 36 |
| 1.4.2. <i>La participación desde los derechos humanos en el ámbito nacional</i> | 38 |
| 1.5. LA PARTICIPACIÓN EN MATERIA DE DERECHO HUMANO AL AGUA | 40 |
| 1.5.1. <i>La participación como forma de garantizar el derecho humano al agua, desde la normatividad</i> | 44 |
| CAPITULO II. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGUA EN EL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ..... | 55 |
| 2. LA PARTICIPACIÓN DESDE LA LOCALIDAD | 55 |
| 2.2. TIPOS DE PARTICIPACIÓN MUNICIPAL | 58 |
| 2.2.1. <i>El cabildo, un espacio plural de participación ciudadana</i> | 61 |
| 2.2.2. <i>La imperante participación en la toma de decisiones de las OSC</i> | 63 |
| 2.3. EL MUNICIPIO COMO ESTRUCTURA AUTÓNOMA, SAN LUIS POTOSÍ | 68 |
| 2.3.1. <i>El municipio de San Luis Potosí y sus procesos para la elaboración de políticas públicas</i> | 72 |
| 2.4. LA PARTICIPACIÓN DESDE LAS LOCALIDADES, VISIÓN DE LA NORMATIVIDAD EN SAN LUIS POTOSÍ..... | 83 |
| 2.4.1. <i>¿Qué dice la ley para la aplicación de políticas públicas en San Luis Potosí en torno al derecho humano al agua?</i> | 93 |
| 2.4.2. <i>Una agenda municipal de servicios, en San Luis Potosí</i> | 97 |
| 2.5. EL ORGANISMO INTERMUNICIPAL, INTERAPAS | 100 |
| 2.5.1. <i>La otra cara del INTERAPAS</i> | 105 |
| 2.6. DIFICULTADES PARA LA GESTIÓN DE PP CON UN EDH EN EL GOBIERNO MUNICIPAL | 107 |
| 2.6.1. <i>Barreras estructurales que impiden el empoderamiento ciudadano: el agua desde su perspectiva mercantilista y no como bien público</i> | 110 |
| 2.7. SITUACIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN SAN LUIS POTOSÍ..... | 113 |

| | |
|--|------------|
| 2.7.1. Mercantilización del agua en San Luis Potosí: Aguas del Poniente | 114 |
| 2.7.2. El caso de la Presa del Realito | 117 |
| CAPITULO III | |
| ¿CÓMO CREAR MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON LA CAPACIDAD DE INCIDIR EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?..... | 120 |
| 3. ¿CÓMO CREAR MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE REALMENTE INCIDAN?120 | |
| 3.1. LEY GENERAL DE AGUAS Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS OSC | 127 |
| 3.1.1. Una nueva propuesta, y un nuevo reto para las OSC..... | 134 |
| 3.2. EL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL | 136 |
| 3.2.1. La actualización del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal .. | 139 |
| 3.3. EXPERIENCIA DE RAMOS ARIZPE | 142 |
| 3.4. EXISTEN OTRAS REIVINDICACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PP DE AGUA | 143 |
| 3.4.1. Desde el ámbito internacional | 146 |
| 3.5. LA PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN LA DEFENSA POR EL DERECHO HUMANO AL AGUA147 | |
| 3.5.1. Tejiendo redes hacia un frente común, para generar un verdadero impacto en las acciones gubernamentales | 149 |
| CONCLUSIONES | 155 |
| ANEXO I: GLOSARIO | 168 |

Lista de abreviaturas más utilizadas

ACNUDH. Alto Comisionado de las Naciones Unidas

CEA. Comisión Estatal del Agua

CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIPPEC. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CPELS/SLP. Constitución Política del estado Libre y Soberano de San Luis Potosí

COPLADEMUN. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

CSyE/PDH/DF. Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

CONAGUA. Comisión Nacional del Agua

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

COTAS. Consejo Directivo del Comité Técnico de Aguas Subterráneas

DESCA. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

D.F. Distrito Federal

DH. Derechos humanos

EDH. Enfoque de derechos humanos

ENCUP. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012

INDESOL. Instituto Nacional de Solidaridad

INTERAPAS. Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento

LAN. Ley de Aguas Nacionales

OIT. Organización Internacional del Trabajo

ONG. Organizaciones No Gubernamentales

ONU-Hábitat Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

OSC. Organizaciones de la Sociedad civil

PDH/DF. Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

PDM. Plan de Desarrollo Municipal

PNDH. Programa Nacional de Derecho Humanos

PND. Programa Nacional para el Desarrollo

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PP. Políticas Públicas

PIDESC. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

POE. Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí

PROFECO. Procuraduría Federal del Defensa del Consumidor

SE/MSE/PDHDF. Secretaría Ejecutiva del Mecanismo del Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

SEMARNAT. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SIAPAS.- Sistema Integral de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento

S.L.P. San Luis Potosí

INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos (DH) han cobrado vital importancia a partir de la reforma constitucional de 2011. Su reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) permite que hoy la ciudadanía cuente con mayores herramientas para la protección y defensa de estos derechos. Por ello, los DH están cada vez más presentes y mucho más visibles en los espacios públicos, convirtiéndose en algo más cercano a la ciudadanía es decir, en algo que ahora puede ser exigible, se transformaron espacios públicos en donde hablar del respeto a los otros y sus diferencias tomó un nuevo significado, los DH ahora se visualizan como una herramienta que permite la exigibilidad de la dignidad de todas las personas.

Por otra parte, el concepto de Estado ha sufrido grandes cambios, éste puede ser visto como “una comunidad de cultura con conciencia de pertenencia, con un proyecto común, una relación y un territorio”.¹ Dicho proyecto común no necesariamente significa la homologación de la ciudadanía, o de la forma de participación de ésta en la toma de decisiones y los diversos proyectos que gestiona, asume y da seguimiento, en el Estado es necesario reconocer la multiculturalidad y darle voz a todas y todos, de diferentes formas. Adicionalmente, los derechos se deben aterrizar y concretar, es decir, se debe buscar la forma en que se hagan efectivos en el día a día. Una forma para lograrlo es por medio de la elaboración, aplicación y seguimiento y evaluación de las políticas públicas (PP) con enfoque de derechos humanos (EDH), las cuales incluyen diversos elementos clave, entre ellos la participación.

En este sentido, un reto es asegurar la participación de la sociedad en el ciclo de las PP. Desde la participación ciudadana es mucho más fácil hacer que se exijan y por lo tanto que se hagan valer los derechos humanos. En principio, todas las políticas deberían ser públicas; sin embargo, para que ello suceda estas decisiones deben reunir ciertas características. Una de ellas es que las PP deben ser discutidas y consensuadas con los grupos sociales afectados. La democratización en lo que respecta a las PP es de suma importancia para que estas decisiones respondan a las necesidades de los diferentes sectores de la población, sobre todo los más vulnerados.

¹ Luis Villoro en BEUCHOT Mauricio, *Cultura, multiculturalismo y derechos humanos*, Ed. Siglo XXI editores S.A. de C.V., p. 16

La participación es sin duda un mecanismo de integración social, que “fomenta el establecimiento de reglas de convivencia legales y que debería permitir la libre argumentación y contrargumentación”,² originada por la existencia de muchas comunidades culturales. Además, se trata de un derecho humano como tal, que puede contribuir si se le permite, en el proceso de interiorización de una cultura plenamente democrática.

Más que nunca, las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos deben constituir para los gobiernos una prioridad. En los últimos años, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), han ido posicionándose en algunos espacios, reformulan reivindicaciones y se esfuerzan por incidir en las decisiones de los gobiernos con nuevos enfoques, entre ellos el EDH. Las OSC se han abierto camino, ocupando espacios sociales, políticos y jurídicos, y se han sumado a las luchas sociales, por medio de nuevas formas de participación. La sociedad civil se movilizó en la búsqueda de un país justo e incluyente, ha desplegado diversas estrategias y acciones para el fortalecimiento de los derechos.

Sobre las PP se han desarrollado diferentes conceptualizaciones respecto a los protagonistas que participan en el proceso de estructuración del problema, en el diseño de las posibles soluciones, en el análisis de los puntos a favor o en contra de la implementación de éstas, en la toma de decisión, en la implementación, seguimiento y evaluación; para algunos PP “es una decisión-acción solamente gubernamental, pero otros enfatizan la participación de actores no gubernamentales y el proceso político implicado”.³

El objeto de estudio de este trabajo es la participación de las organizaciones de la sociedad civil, siendo ésta de suma importancia y puede fortalecer las políticas públicas de tal forma que incluyan el enfoque de derechos humanos, haciendo un especial énfasis en su intervención durante las diversas etapas de sus ciclos, en el municipio de San Luis Potosí (S.L.P.).

Además, esta investigación se refiere en lo particular a las PP en materia de agua, por ser éste un tema de vital importancia, denominado en ocasiones como un derecho llave; en otras palabras, que permite acceso a otros como el derecho humano a la alimentación, a la salud, a un ambiente sano, entre otros. Aunque el tema del agua ha estado vigente siempre, en los últimos dos años se ha posicionado como “derecho humano al agua y al saneamiento”, ya

² HABERMAS Jürgen, *Facticidad y Validez*, 4ta edición, Madrid, Editorial Trotta, 1998, p. 30.

³ VILLARREAL Martínez, La participación institucionalizada de organizaciones civiles en la construcción de la gobernanza, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, volumen 3 número 5, 2010, p.123.

que en el año 2012 fue impulsada una reforma al artículo cuarto constitucional, con la cual se reconoce plenamente este derecho. Su redacción toma en cuenta el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales, (PIDESC), y en especial la Observación General número 15 de su Comité.

Cabe mencionar que la participación activa de las organizaciones fue decisiva en ésta reforma y como resultado de la misma también se han venido involucrando en la elaboración de una iniciativa ciudadana para una nueva Ley General de Aguas. Sin embargo, la participación no sólo debe enmarcarse en la construcción de una ley, sino que debe poder ejercerse durante todo el ciclo de las políticas públicas, es decir, desde el planteamiento y definición del problema de interés público, hasta el seguimiento y evaluación de las PP que deberán resolver dicho problema. Esto permite que los derechos que están de manera enunciativa dentro de nuestro marco legal realmente se materialicen y puedan garantizarse para toda la población.

Lo anterior se refuerza con el hecho de que las PP, generalmente, se ocupan de otros asuntos, por encima de las necesidades y la calidad de vida de algunos sectores sociales, lo que genera gran preocupación. Ello aunado a fuertes debilidades institucionales, que guardan relación con la escasez de recursos tanto humanos como financieros para la efectiva aplicación de las PP. En otras palabras, “la insuficiente capacidad regulatoria, la débil institucionalidad presupuestaria y la falta de coordinación entre distintas políticas y los niveles de gobierno han dificultado la calidad en la provisión de bienes y servicios en algunos grupos”.⁴

El aporte y participación activa de las OSC dentro de las PP implementadas a nivel local son de suma importancia para garantizar que estas últimas cuenten con un EDH. Por ello, es indispensable crear condiciones para potenciar la participación ciudadana. En particular, se deben buscar los mecanismos institucionales adecuados para generar espacios de participación en donde las acciones y propuestas de la ciudadanía sean tomadas en cuenta. Ese sería el ambiente propicio a desarrollar en el municipio de San Luis Potosí una política participativa con EDH, en materia de agua.

A pesar de que en la actualidad existe un amplio marco jurídico internacional y nacional en materia de DH y que existen algunas disposiciones para su aplicación, así como

⁴ WELLER Jürgen, en *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, (CEPAL), 2014, p.64.

indicadores para garantizarlos, lo cierto es que a nivel local aún no se ha podido armonizar este marco legal ni tampoco implementar los indicadores, lo cual obstaculiza que se puedan garantizar los DH para los habitantes de los municipios, concretamente en el municipio de San Luis Potosí en el que se realizó la presente investigación.

El agua es el recurso fundamental para la mejoría de la calidad de vida de quienes habitan los barrios, colonias y fraccionamientos de San Luis Potosí. Por lo que cuestionarse cómo es que participa la población en las políticas municipales en el tema del agua y si esta participación se da de manera igualitaria, justa, activa, directa y constante es totalmente válido. Además, durante el periodo 2012-2015, el presidente municipal, del municipio de San Luis Potosí se propuso como reto prioritario “la transformación social y económica de la sociedad, a fin de incidir a través de las acciones de las PP, en las problemáticas torales que limitan el pleno desenvolvimiento de los habitantes de esta ciudad y que obstaculizan sus posibilidades de intercambio económico y cultural que propicia el entorno internacional”.⁵

El derecho humano al agua consiste en garantizar el acceso, la disposición y el saneamiento para consumo personal y doméstico en forma suficiente, saludable, aceptable y asequible, y por tanto es importante para alcanzar un nivel de vida adecuado siendo parte fundamental de la vida misma. El poder gozar de este derecho potencia a los individuos a alcanzar otros derechos. Para que lo anterior sea posible es necesario que existan PP con verdadera participación activa, libre y constante, que éstas se asuman de manera democrática, buscando que la calidad de vida sea una realidad para todas y todos.

Existen diversos mecanismos de participación para la ciudadanía (como el plebiscito y la consulta) no así para las OSC, sin embargo, se han generado algunos en los últimos años, una de las principales experiencias es la que se construyó en el Distrito Federal (D.F.) y que surge del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), éste Programa se fundamenta en el Diagnóstico que se presentó formalmente el día 7 de mayo del año 2008 con el acompañamiento de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).⁶ Con base en el Diagnóstico y Programa se crea el

⁵ GARCÍA, Váldez Mario, “Mensaje del presidente municipal” en *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí*, del miércoles 30 de enero de 2013, p. 6.

⁶ Secretaría Técnica del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Dirección de Difusión y Publicaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2009, p. 39, [fecha de consulta: 13 de marzo del 2015] Disponible en [<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/programa.pdf>]

Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF (MseyE del PDHDF o Programa) donde las OSC tienen una importante participación y no sólo dentro del mecanismo, sino que desde que se iniciaron los trabajos para el Diagnóstico y posteriormente la elaboración del Programa éstas tuvieron una participación muy activa, libre y significativa.

Por lo expuesto con anterioridad surge la pregunta de investigación la cual se plantea de la siguiente manera: ¿En qué medida influye la participación de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas en materia de agua con enfoque de derechos humanos en el municipio de S.L.P.?

Existen OSC y colectivos conscientes de la importancia del fomento, la defensa y promoción de DH, las cuales están dispuestas a generar acciones y enfrentarse los obstáculos que se interponen para que esta participación realmente sea activa dentro de las PP. Las OSC son concebidas como “actores sociales emergentes, que no sólo amplían las demandas y reivindicaciones ciudadanas, sino también aspectos fuera del ámbito político, por lo que cubren, diversifican y replantean los distintos derechos y necesidades humanas”.⁷

De igual forma a pesar de que existen leyes que regulan las OSC y en ocasiones pretenden brindarles mayor capacidad de incidencia, éstas no se cumplen del todo “debido a la simulación, falta de mecanismos para cumplir los derechos, insuficiencia de las instituciones para poner los derechos humanos en el centro no de su retórica, si no desde su acción”.⁸ Las OSC son las que subsanan los espacios en donde el Estado no alcanza a llegar en el ámbito de la promoción, difusión y defensa de DH, por lo tanto, “las OSC son clave para la propuesta de políticas públicas sensibles a las necesidades sociales”.⁹

Por su importancia, la PP no puede ser solamente un conjunto de programas, medidas y acciones particulares o sin relación, tampoco una lista de abstenciones para la autoridad; debe ser una labor encaminada a construir un Estado donde el respeto a los DH y las libertades

⁷ ACEVES Lozano, Jorge E., Experiencia biográfica y el curso de la acción colectiva en las identidades emergentes, *Ponencia para presentarse en el XX Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA)*, CIESAS, México, 1997.

⁸ MUÑOZ Grandé Humberto y NATAL Alejandro (Coord.) *El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México*, Ed. Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal y su Centro de Capacitación e Información del Sector Social, (CECAPISS), México, 2013, p. 20.

⁹ REDTDT, *Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana, para la segunda ronda del examen periódico universal de México*, [fecha de consulta: 10 de Julio del 2013], Disponible en [http://www.iccnw.org/documents/Informe_conjunto_presentado_por_organizaciones_de_la_sociedad_civil_mexicana.pdf]

fundamentales de las personas sean el objetivo central, y que se realice con la efectiva participación de todos los actores políticos y sociales necesarios.¹⁰

Para la presente tesis se realizó un análisis teórico, conceptual y jurídico de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las PP, a nivel federal, estatal y municipal. Además, ya que las PP incluso a nivel local son muy amplias, se limitó el estudio a la cuestión del derecho humano al agua. Se eligió este derecho por ser transversal y abordar aristas económicas, sociales, culturales y ambientales; aunadas a que existen políticas públicas y formas de participar en ellas muy específicas. Al ser un derecho de todas y todos, la sociedad civil debe ser partícipe de la toma de decisiones en lo que se refiere a la equidad, conservación, cuidado, acceso, distribución y sustentabilidad del agua.

Se utiliza el método comparativo para lo cual se analizan los marcos normativos y la forma en que estos permiten el acceso a la participación de las OSC dentro del ciclo de las PP en los diferentes niveles en lo relativo al derecho humano al agua comparado con la forma en que se desarrolla esta participación en el municipio de San Luis Potosí. Así mismo se localizaron algunos casos concretos a nivel nacional que sirven de referencia como buenas prácticas en cuanto la participación de las OSC en las PP en materia de agua.

Por lo tanto y de acuerdo con lo planteado, la hipótesis de este trabajo de investigación se formula de la siguiente manera: en la definición de las políticas públicas referentes al derecho humano al agua en el municipio de San Luis Potosí, la participación de las organizaciones de la sociedad civil es mínima. La falta de un marco normativo, mecanismo y espacios de participación armonizados obstaculiza la participación de estas organizaciones, lo que sería un factor fundamental para que estas políticas cuenten con un EDH.

Algunas preguntas que surgen para realizar esta investigación y que a las que se dará respuesta, son las siguientes:

- ¿Qué es política pública y cuáles son sus características para que cuenten con un EDH?
- ¿Cuál es el marco normativo en los diferentes niveles para la aplicación de políticas públicas con EDH?

¹⁰ *Ibíd.*, p. 40

- ¿Cómo es el ciclo de las políticas públicas y cómo es dentro del municipio de San Luis Potosí en materia de agua, quiénes intervienen en él y quiénes debería intervenir?
- ¿Cuál es el marco normativo a nivel local para la efectiva aplicación del derecho humano al agua y si éste cuenta con un EDH y/o cumple con lo establecido por la constitución?
- ¿Cómo y cuál es el funcionamiento, así como que acciones realizan las OSC en materia del derecho humano al agua dentro del ámbito de políticas públicas y que experiencias existen?
- ¿Existe una participación activa de las OSC en la elaboración de políticas públicas, cuáles son los obstáculos que enfrentan en materia del derecho humano al agua?
- ¿Existen redes de las OSC en SLP? ¿Cómo participan en políticas públicas? ¿Cómo podrían incidir de manera más visible en las políticas públicas? ¿Cómo generar espacios de participación efectivos?

CAPÍTULO I.

LA PARTICIPACIÓN COMO ELEMENTO CENTRAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

1. Las políticas públicas, 1.1.1. Ciclo de las políticas públicas, 1.1.2. La construcción de agendas públicas, 1.2. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, 1.2.1. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos una obligación del Estado, 1.2.2. La participación como elemento central de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, 1.3. Participación de las organizaciones de la sociedad civil en México, 1.3.1. La participación de las OSC dentro de la elaboración de las políticas públicas, 1.4. La participación como derecho humano, 1.4.1. Características y tipos de participación de las OSC, 1.4.2. La participación desde los derechos humanos en el ámbito nacional, 1.5. La participación en materia de derecho humano al agua, 1.5.1. La participación como forma de garantizar el derecho humano al agua, desde la normatividad

1. Las políticas públicas

Los gobiernos deben impulsar políticas públicas que realmente respondan a las necesidades de la población, sobre todo de aquella que se encuentra en situaciones de vulnerabilidad, PP que atiendan al contexto social y político de la localidad y la única forma para que esto sea posible es considerar en los procesos la voz ciudadana para su creación y fortalecimiento.

El concepto de PP se acuñó a la par de los procesos de neoliberalismo, por lo cual éstas buscaron dar respuestas a una postura política y un raciocinio marcado por las pautas del mercado. Si bien es cierto que en sus orígenes fueron asociadas a corrientes más económicas, en años recientes autores como Víctor Abramovich y Laura Pautassi¹¹ han aportado nuevas miradas que han resignificado la noción de PP mediante el diálogo con los DH y el empoderamiento ciudadano.

La participación ciudadana es una de las características principales de este tipo de PP, ésta se puede dar por medio de diferentes mecanismos y en los diferentes momentos del ciclo de las PP, sin embargo, la participación puede ser a nivel individual o colectivo, es decir, también las organizaciones de la sociedad civil puede y deber tener acceso a la toma de decisiones, como se profundizara a lo largo de este primer capítulo.

¹¹ Algunos textos como “La medición de derechos en las políticas sociales”, “Derechos sociales como derecho exigibles” y la “Revisión judicial de las políticas sociales”, en los cuales ambos fueron compiladores, y otros como “Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social”, de Laura Pautassi y “El umbral de la ciudadanía” de Victor Abramovich, son algunos ejemplos que plasman como estos autores tienen otra visión de las política públicas.

Las políticas deberían caracterizarse por estar encaminadas hacia la mejoría de bienestar social, podemos definir las de diversas formas, una de las más tradicionales es la que define política como una ciencia, como el “arte de gobernar o alarde de hacerlo, dictando leyes y haciéndolas cumplir, promoviendo el bien público y remediando las necesidades quienes habitan un Estado, el arte de trazar una estrategia para concluir un asunto, aplicando los medios a un fin”.¹²

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo y casual, dicho comportamiento se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido, las políticas implican un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores.¹³

Las PP intentan procesar explícita y participativamente las demandas tácitas de la sociedad, incorporándolas a la esfera de lo estatal y la dinámica de la política racionalizando la acción social. Son un “instrumento por excelencia de aplicación de los enunciados jurídico y político institucionales pactados en la sociedad, uno de sus objetivos es fomentar el crecimiento y desarrollo de las ciudadanías”.¹⁴

Podemos observar como es que algunas definiciones y visiones de PP coinciden más con un concepto paternalista y clientelar de lo que éstas representan, sin embargo, es una interpretación que deja de lado a la sociedad en la cual las PP terminan por expresarse en la multiplicación y superposición de programas y proyectos, en la focalización, especificación territorial o social de la atención y en la pérdida de cuestión social, llevando al clientelismo político. De igual forma, en otras ocasiones, la estrategia a seguir no se consolida por falta de presupuesto o en su caso un presupuesto mal administrado y las PP quedan únicamente plasmadas en el papel sin poder llegar a los resultados esperados, también debe tomarse en cuenta que la definición de los problemas públicos al colocarse dentro de la agenda pública resultan muy importantes en la forma en que se les busca dar respuesta a éstos.

¹² Diccionario Jurídico, [fecha de consulta: 1 de abril del 2014] Disponible en [http://www.jacobo asociados.com.sv/FTP/DiccionarioJuridico%20_.pdf]

¹³ AGUILAR Villanueva, Luis F., *Estudio introductorio a las Políticas Públicas*, Porrúa, México, 2a. reimpresión, abril de 2007. p. 8

¹⁴ GUENDEL González, Ludwig, “Políticas públicas y derechos humanos” *Revista de Ciencias Sociales* (Cr) 2002, III, [fecha de consulta: 4 de abril de 2014] Disponible en: [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15309709>]

1.1.1. Ciclo de las políticas públicas

Como parte del proceso racional y de análisis desde la política pública se ha generado un instrumento elemental para la disciplina, el ciclo de vida de las políticas públicas, “se trata de un proceso que nunca termina, sino que se convierte en un ciclo que se retroalimenta constante y sistemáticamente”.¹⁵

El ciclo se caracteriza por siete etapas: entrada del problema a la agenda pública, estructuración del problema, diseño de las soluciones posibles, análisis de los puntos a favor y en contra de las posibles soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación.

Cada una de estas etapas es de vital importancia, una máxima de los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido capacidad de ofrecer planteamientos y una definición aceptable del problema público a resolver, son los que influyen efectivamente en la decisión de las políticas públicas, ya que “quien define, es quien decide”,¹⁶ la manera en que se ha decidido un asunto público condiciona la configuración de instrumentos, modos, objetivos de la decisión pública y las opciones de acción, así como la forma en que se le dará seguimiento y evaluará la PP.

Los gobiernos de la región deben pensar cómo lograr aplicar las obligaciones que les competen en virtud de los mandatos incorporados en las constituciones políticas, y sus compromisos internacionales, en especial en el PIDESC ya que en el actual marco del conjunto de políticas que se asumen, en la mayoría de los casos distan de ser respetuosas de los DH.¹⁷

Es preciso diferenciar entre las fases del ciclo de las PP y entre las que hay un constante ir y venir que se vuelve necesario, es decir, las fases no son rígidas, la creatividad en ellas es fundamental y tiene que ir de la mano del análisis pero “al final del camino las actividades deben adaptarse a los objetivos (ayudan a justificar las acciones) y no al revés”.¹⁸ El ciclo de PP es instrumento elemental para la disciplina, se trata de un proceso que nunca termina, sino que se convierte en un ciclo que se retroalimenta, es una “herramienta que facilita el análisis

¹⁵ AGUILAR Villanueva, Luis F., “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, en *Sociológica*, año 19, núm. 54. Enero-abril 2004, p. 13.

¹⁶ PICCHIO, Antonella, *Condiciones de vida: perspectivas, análisis económico y políticas públicas*, Departamento de Economía Política, Università di Modena e Reggio Emilia, Revista de Economía crítica, no. 7, primer semestre, 2009, p. 52.

¹⁷ *Loc. cit.*

¹⁸ GRAMBERGER, Marc, *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de las políticas públicas*, Ed. Publidisa Mexicana S.A. de C.V., 2006, p. 45.

de una PP”,¹⁹ es la base para el análisis del proceso de las PP y sus siete fases son las que se pueden observar en la siguiente tabla:

Tabla 1. El ciclo de las políticas públicas y su objetivo

| Etapa del ciclo: | Se caracteriza por: |
|---|---|
| Entrada del problema a la agenda pública | Puede decirse que un problema es público cuándo es recuperado por alguna de las diversas instituciones que integran el Estado. Al aparecer un problema ese problema debe ser considerado “público”. Ya que no todos los problemas logran ser denominados así. |
| Estructuración del problema | Es de suma importancia, ya que en de la forma en que se estructura un problema dependerán las diversas soluciones que se le puedan dar. Momentos más políticos en dentro del ciclo de vida de las políticas públicas. |
| Set o diseño de las soluciones posibles | Un problema nunca tiene una solución única. |
| Análisis de los puntos a favor o en contra de las mismas | Momento en el cual se razona sobre las posibles soluciones. |
| Toma de decisión | En esta etapa se determinará cuál de las múltiples posibles soluciones tiene mayor certeza técnica a partir de la evidencia existente y más importante aún, cuál de las soluciones es la que conto en el mayor respaldo político. |
| Implementación | En esta etapa se pone en marcha la política pública. |
| Evaluación | Existen diferentes tipos de evaluación para cada una de las partes que integran el ciclo, en ellas se observa si la política pública efectivamente genero la modificación sobre el problema inicial planteado. La más técnica de las etapas |

Fuente: Elaborado a partir del texto, Luis F. A Villanueva, *Estudio introductorio a las Políticas Públicas*, Porrúa, México, 2a. reimpresión, abril de 2007.

Cada una de las etapas del ciclo son fundamentales, la entrada del problema a la agenda pública es fundamental, ya que, influye mucho en el posicionamiento del tema quién o quiénes lo esté(n) empujando a la opinión pública, se vuelven clave los momentos coyunturales, los actores que pactan una alianza en ello y quién o quiénes estén totalmente en contra; un ejemplo claro son algunos temas polémicos en donde la mitad de la población está a favor y la otra mitad en contra como la Interrupción Legal del Embarazo.²⁰ La estructuración del problema es plasmar el concepto de lo que se visualiza como problema, y esta etapa está directamente relacionada con el Set o diseño de las soluciones posibles, estas

¹⁹ *Ibidem.* p.15.

²⁰ También conocido como ILE, es un tema polarizado, que origina que algunas entidades como el D.F. desde 2007, cuenten con una legislación que aborde y permita la Interrupción Legal del Embarazo (ILE), cuando en otros Estados esto aún no es posible. Las políticas públicas en torno a al tema se han frenado o son diametralmente distintas a lo largo del territorio nacional. Mientras que en el D.F. de 2007 hasta mayo del 2015 se han practicado 141,930 ILE, según el informe 2015 de GIRE, en San Luis Potosí, el ILE simplemente no existe.

soluciones dependerán de la forma que se utilizó para plantear el problema e influye ampliamente como se mencionó en quién o quiénes definan ese problema porque de ello dependerán perspectivas que se tengan sobre el mismo. La creatividad de quienes participan y el expertise con que lo hacen son claves en esta etapa.

Análisis de los puntos a favor o en contra de las mismas es la etapa en la que pocas veces se toma en cuenta la participación de los otros, ya que depende de quienes forman el quorum, será la visión que se tenga de la política, lamentablemente en muchas ocasiones la visión se ve sesgada porque en el consenso no participan todos los grupos sobre quienes repercutirá la decisión de la PP que se asuma o no.

La toma de decisión va de la mano y casi al mismo tiempo que el punto anterior, y finalmente los altos mandos en la mayoría de los casos son quienes toman las decisiones y deciden como se llevara a cabo la implementación de éstas, dejando en la mayoría de las veces fuera de este consenso a quienes serán directamente beneficiados y/o afectados por la PP.

Una de las etapas del ciclo que en la mayoría de los procesos no se asume es sin duda la evaluación, la cual es fundamental y permite a las instituciones públicas saber si sus actividades han sido exitosas. Les proporciona elementos para preparar nuevas actividades o redefinir las que están en curso.²¹ La evaluación es un insumo necesario para planificar e implementar actividades de información, consulta y participación activa.

1.1.2. La construcción de la agenda pública

La agenda pública y la forma en que se construye es un paso definitivo para direccionar una política pública, existen diferentes tipos de agendas, aunado a que estas agendas se ubican en los tres niveles de gobierno y también a nivel internacional.

- Agenda pública, también llamada sistémica o constitucional: es la agenda que está “integrada por todas las cuestiones que los miembros de la comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”.²² Toda comunidad política, local, estatal y nacional tiene la suya.

²¹ GRAMBERGER Marc, *Op. cit.* p. 40

²² AGUILAR Villanueva Luis F., “Estudio Introdutorio” en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Antologías de Política Pública Vol. 3*; Luis F. Aguilar Villanueva (Ed.); México, Miguel Ángel Porrúa. 1992, p. 32.

- Agenda de gobierno, revela la estructura de poder que domina la hechura de una política, se refiere a que la formación de esta agenda deja ver quienes efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuales grupos y organizaciones tienen efectivamente más fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, es decir, “revela cual es la estructura de poder que domina efectivamente”.²³
- Agenda institucional o política, que está compuesta por problemas sobre los que la autoridad pública tiene competencias, puede y quiere decidir, esto es, los que son objeto de una activa y seria consideración por parte de la autoridad pública.

En el momento de la construcción de la agenda también se debe pensar en que indicadores sirven para la adecuada medición de esas acciones, “los indicadores son parámetros o unidades de medida de tipo cuantitativo que pueden lograrse y verificarse en relación con un criterio”.²⁴ A su vez, es necesario complementar la verificación empírica con técnicas cualitativas, como la utilización de las señales de progreso cualitativas. Estos elementos van a dar cuenta del grado de avance en la obligación contenida en el derecho, a partir del cual se podrá determinar los niveles de cumplimiento de dichas obligaciones.

De acuerdo al protocolo de San Salvador,²⁵ el cual se elaboró con la “finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección...otros derechos y libertades”,²⁶ señala en su artículo 19 el compromiso de los Estados Partes a presentar, de conformidad con el artículo y por las correspondientes normas (elaboradas por la Asamblea General de la OEA), informes periódicos respecto de medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo.

²³ *Ibíd.* p.27.

²⁴ PAUTASSI, Laura, “Enfoque de Derechos para la formulación de políticas sociales”, en *Seminario Internacional la Institucionalidad para la implementación de Políticas con enfoque de derechos: el caso de la reforma sanitaria chilena*, Santiago de Chile, 27 de Abril de 2011.

²⁵ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aprobado el 17 de noviembre de 1988, en San Salvador, El Salvador, por el décimo octavo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General. Su entrada en vigor general fue el 16 de noviembre de 1999, la aprobación del Senado fue el 12 de diciembre de 1995 y su vinculación y entrada en vigor para México fue a partir del 16 de Abril de 1996 fecha en que se llevó a cabo la ratificación, publicado en el Diario Oficial de la Federación: 1 / IX / 1998.

²⁶ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales, (protocolo de San Salvador) [fecha de consulta: 4 de julio de 2014] Disponible en: [<http://www.pgjdf.gob.mx/temas/4-6-1/fuentes/3-B-5.pdf>]

Específicamente en los lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales,²⁷ elaborados en 2008, se desarrolla una propuesta metodológica de indicadores cuantitativos clasificándolos en:

- Estructurales: son los que relevan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones del Protocolo.
- De proceso: buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas u otras actividades o intervenciones específicas.
- De resultado: buscan medir el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado. Buscan medir el grado de efectividad de un derecho. Proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable.

Son incluidas para complementar los indicadores anteriores:

- Señales de progreso cualitativas: no parten de una categoría preestablecida, ni de una escala de medición sino que captan la definición de la situación que dan los propios actores sociales y el significado que éstas y éstos le da al fenómeno evaluado, lo que resulta clave para interpretar los hechos, he aquí la importancia de la participación de la ciudadanía pero específicamente de las OSC.

También se enuncian tres niveles o categorías analíticas para ordenar la información relevante:

- Recepción del derecho: en el sistema legal, en el aparato institucional y en las políticas públicas. Se procura alcanzar información relevante sobre la forma en que un derecho humano, se encuentra incorporado en el sistema normativo doméstico y en las prácticas y políticas públicas. Por un lado, se busca elevar el nivel, las normas que lo reconocen, así como la operatividad y la jerarquía normativa, un ejemplo de un indicador estructural de recepción del derecho es saber si éste, se ha incorporado el derecho a la Constitución.

²⁷ La elaboración los lineamientos fue encomendada por la CIDH al Comisionado Víctor Abramovich, en la elaboración de este documento participó como consultora experta, Laura C. Pautassi, Doctora en Derecho, especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doc. 14, OEA/Ser.L/V/II.132, publicados el 19 julio 2008.

- Capacidades estatales: implica revisar de qué manera y bajo qué parámetros el Estado (y sus diversos poderes y reparticiones) definen sus metas y estrategias de desarrollo; y bajo qué parámetros se inscribe el proceso de implementación de los derechos humanos. Las capacidades estatales pueden agruparse en cuatro categorías:
 - a) capacidad administrativa, es la habilidad de los Estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios;
 - b) capacidad técnica: interpreta la habilidad de los Estados para analizar e implementar políticas económicas y sociales que satisfagan los DESC;
 - c) capacidad política: refiere a la habilidad de los Estados para responder a demandas sociales, permitir la canalización de los intereses sociales incorporando la participación ciudadana en la toma de decisiones y la resolución de conflictos;
 - d) la capacidad institucional: identifica la habilidad de los Estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica.
- Contexto financiero básico y compromisos presupuestarios: refiere a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el gasto público social, y de qué manera se distribuye el mismo, ya sea medido de la manera usual (porcentaje del producto interno bruto para cada sector social) o por algún otro mecanismo.

La importancia de la medición de esta categoría radica en el hecho que si un Estado aplica una política de gasto público que implica la reducción de la infraestructura social (por ejemplo, en atención de la salud, o la privatización de áreas y servicios estratégicos) tienen como efecto, además, de actuar como medida regresiva, la transferencia de los costos de esa atención directamente a las familias y dentro de las familias se puede prever que las más afectadas serán las mujeres por el sistema en que vivimos.

Dichos lineamientos proponen incorporar tres derechos que son estándares en forma transversal:

- Igualdad y no discriminación: es impedir las diferencias de trato basadas en factores expresamente prohibidos en el Protocolo y que limiten, restrinjan o anulen el ejercicio de un derecho.
- Dignidad e integridad de las personas, que el Estado debe respetar para que estas puedan acceder a una vida digna.

- Garantías procesales: que incluyen el acceso a la justicia y debido proceso, en sentido amplio, el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección administrativos y judiciales.
- Acceso a la información y participación: existe una obligación positiva del Estado de brindar esa información a todas las personas, especialmente cuando se encuentra en su poder y no existen otros medios para acceder a ella, como también la obligación de producirla.

La propuesta que se hace desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es relativamente reciente y se ha ido perfeccionando, si bien esos indicadores se proponen para los informes que se deben entregar como señala el artículo 19 del Protocolo de San Salvador, también es cierto que se pueden tomar en cuenta para medir el avance de las PP implementadas por los Estados Parte y ¿por qué no? también por las localidades, donde como se plasma en el segundo capítulo se carece de mecanismos de medición y seguimiento dentro del ciclo de PP que desarrollan los municipios, o donde lamentablemente no se toman en cuenta todos los puntos enumerados con anterioridad, dejando a las PP sin la incidencia que deberían de tener y sin cumplir sus objetivos, por ir perdiendo fuerza a lo largo del proceso.

1.2. Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos

Existen diferentes enfoques de las políticas públicas, el enfoque de derechos humanos es uno de ellos. Los DH son la suma de los derechos individuales y colectivos inherentes a todas las personas, los DH pueden ser económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos, y tienen en su centro la vida digna de las personas. Son inherentes e inalienables y deben garantizarse sin distinción de sexo, género, preferencias sexuales, edad, discapacidades y consecuencias de una discapacidad anterior o percepción de alguna discapacidad presente o pasada, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, estado civil, raza, color, idioma, linaje u origen nacional, social o étnico, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.²⁸

²⁸ Ver, por ejemplo, el artículo 1 de la Constitución Mexicana, artículo 1.1. de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y artículo I.2.a de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

En la CPEUM en el artículo primero, se habla de que “todas las personas gozaran de los DH, reconocidos por la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que México es parte, así como de sus garantías para su protección”.²⁹

El respeto, promoción y protección de DH, son el pilar central de un sistema democrático e indicador de bienestar, igualdad, gobernabilidad y legitimación de las prácticas de gobierno. “Uno de los mayores retos está en acortar la distancia entre la aceptación discursiva y la implementación práctica de los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos”.³⁰ Una forma de acortar esa distancia es mediante la implementación de políticas públicas que cuenten con el EDH, que impliquen:

“...una asunción de responsabilidades de los entes locales respecto a la calidad del bienestar colectivo, desplazando el lenguaje de la gestión de recursos desde el nivel reduccionista del balance monetario y financiero hacia un proceso real de desarrollo humano que constituye el objetivo básico y en consecuencia el plano de valoración”.³¹

Las PP son parte de la disciplina que se genera y se desarrolla con el objetivo de darle racionalidad a las acciones gubernamentales que enfrentan problemas públicos, son un método de toma de decisiones de los Estados contemporáneos, diferente a otro tipo de análisis.

El Estado tiene la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación los derechos humanos y una forma de aplicarlo es mediante la aplicación de un EDH, pero ¿cómo sabremos cuando un gobierno o una institución están aplicando un EDH en sus acciones diarias? ¿Cómo saber que una agenda cuenta con un EDH?

Una forma de hacerlo o una respuesta inmediata es con la ayuda y orientación del conjunto de estándares que surgen de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos por los órganos de aplicación del PIDESC entre otros, así como de los relatores especiales de las Naciones Unidas, a partir de la interpretación realizada de los tratados internacionales de DH. Los estándares permiten analizar desde el

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

³⁰ Diario Oficial de la Federación, *Programa Nacional de Derecho Humanos 2014-2018*, publicado el 30 de abril del 2014, [fecha de consulta: 29 de marzo del 2015], Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014]

³¹ PICCHIO Antonella, *Op.cit* 46.

EDH, si las PP de desarrollo aplicadas por los Estados se adecuan o no a los parámetros desarrollados por el derecho internacional de los DH.

Los estándares refieren a una definición legal que incluyen principios que son el resultado del proceso de interpretación de una norma o de un tratado internacional.³² Son declaraciones fundamentales sobre el resultado deseado y no están diseñados para ser verificados directamente. El contenido de un estándar va a ser aportado por las pautas y criterios que establecen las condiciones necesarias para aplicar tal principio y que resulte posible comprobar directamente a partir de los indicadores o señales de progreso cualitativas. Los principios de aplicación e interpretación en materia de DH son:

- Contenido mínimo de los derechos;
- Universalidad;
- Progresividad y no regresividad;
- Igualdad y no discriminación;
- Producción de información y formulación de políticas;
- Participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas; y
- Acceso a la justicia y mecanismos de reclamos.

Pero cuál puede ser una forma de saber que una política pública contiene un EDH. Los indicadores y sus diferentes estándares son una forma de identificar las PP con EDH. Se proponen los siguientes:

- Perspectiva de género. Se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, la desigualdad y la exclusión de las personas, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la equidad de género; es un enfoque fundado en un paradigma de justicia social, que aspira a la igualdad entre hombres y mujeres, de manera tal que la diferencia sexual no sea un obstáculo para el acceso a un mismo marco de derechos, que permitan un acceso a la igualdad de condiciones o aspectos como la salud, la educación y la justicia.

³² ABRAMOVICH, Victor, *Acceso a la justicia, nuevas formas de participación en la esfera política*, 2007, p. 17 [fecha de consulta: 14 de abril de 2015] Disponible en: [<http://Dialnet-AccesoALaJusticiaYNuevasFormasDeParticipacionEnLaE-2354627.pdf>]

- Empoderamiento ciudadano. Éste se da cuando un grupo determinado de personas o un movimiento social alternativo encauza la acción de las mismas en una dirección diferente a la impuesta por el orden hegemónico, alcanzando esa posición de fuerza que les permite hablar en su propio lenguaje. Los grupos más desfavorecidos son quienes debieran participar de este proceso, el cual se va dando a la hora de poder luchar por nuevas formas, más igualitarias y generalizadas, de acceso a primer lugar a una vida digna y después en el acceso a los bienes protegidos por el derecho.³³
- Respeto a las diferencias y a la diversidad. Poder vivir y convivir con los otros, con los diferentes, saber la variedad de conocimiento.
- Igualdad y no discriminación. “La igualdad y la no discriminación son principios básicos de las normas de derechos humanos”.³⁴ Toda persona, sin distinción, tiene derecho a disfrutar de todos los DH, incluidos el derecho a la igualdad de trato ante la ley y el derecho a ser protegido contra la discriminación por diversos motivos, entre ellos el acceso al agua y a la participación.
- Responsabilidad. Es la virtud o disposición habitual de asumir las consecuencias de las propias decisiones, respondiendo de ellas ante alguien. Responsabilidad es la capacidad de dar respuesta de los propios actos, la responsabilidad la tenemos ante el respeto de los DH.
- Intergubernamentalidad e intersectorialidad. Se refiere a los vínculos de coordinación, cooperación y apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más entes gubernamentales, en los diferentes niveles de gobierno. Entre diferentes sectores.
- Participación e inclusión. El involucramiento en cada una de las decisiones de la sociedad civil, buscando la participación de todos los grupos de población vulnerables, como adultos mayores, indígenas, comunidad LGBTTTI, mujeres, poblaciones callejeras, entre otros.
- Coordinación y articulación. Implica la capacidad de diferentes actores para poder conjuntar esfuerzos, esta se puede dar entre entes reguladores y sociedad civil y/o

³³ HERRERA Flores Joaquín, *La complejidad de los derechos humanos, Bases teóricas para una definición crítica*, [fecha de consulta: 2 de Agosto del 2015], Disponible en [<http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/338.pdf>]

³⁴ Diario Oficial de la Federación, Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación 2014-2018, [fecha de consulta: 2 de Agosto del 2015], Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343069&fecha=30/04/2014]

academia, en diferentes niveles, local, nacional e internacional, para poder ponerse de acuerdo sobre las acciones para que estas puedan avanzar en el mismo sentido sobre determinado tema.

- Territorialidad. El espacio geográfico en el cual se ubicaran las acciones, la jurisdicción donde se desarrollara la política pública con enfoque de derechos.
- Sustentabilidad. El término “sustentabilidad” sufrió diferentes transformaciones a lo largo del tiempo hasta llegar al concepto moderno basado en el desarrollo de los sistemas socioecológicos para lograr una nueva configuración en las tres dimensiones centrales del desarrollo sustentable: la económica, la social y la ambiental.
- Realización progresiva. No debe existir retroceso en el respeto, promoción y defensa de los DH.
- Máximo uso de recursos disponibles. El presupuesto que se asigna debe ser en todo momento a con un EDH.
- Transparencia y rendición de cuentas. Componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.³⁵ La información debe estar disponible y ser clara y coherente, debe presentarse en distintos formatos y con lenguaje adecuado, en diferentes canales y medios de difusión.³⁶ Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas.

1.2.1. Políticas públicas con EDH una obligación del Estado

Como parte de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en 1993 en Viena, Austria surgió la Declaración y Programa de Acción de Viena, que establece en su párrafo 71 una recomendación a los Estados, consistente en que éstos consideren la posibilidad de

³⁵ Plan Nacional de Desarrollo, *Transparencia y rendición de cuentas*, [fecha de consulta: 30 de agosto del 2015], Disponible en [<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>].

³⁶ Asamblea General, Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial Sobre el Derecho humano al agua potable y saneamiento*, tema 69, Trigésimo Noveno Periodo de sesiones, 2014, párr. 27.

elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que en el Estado de que se trate se mejore la protección y promoción de los DH.³⁷

Como parte de los compromisos de la Declaración y Programa de Acción de Viena, México se ha comprometido a llevar a cabo políticas públicas que consideren el EDH y pongan en el centro la dignidad de todas las personas,³⁸ uno de los resultados de este encuentro mundial fue la creación de un Programa Nacional de Derechos Humanos.

Al asumir la declaración de Viena, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los DH y/o tomar medidas al respecto, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Las y los servidores públicos pueden, mejor dicho deben interpretar lo establecido por la Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, lo que es conocido como el *principio pro homine o pro persona*.³⁹

Las obligaciones de los Estados en materia de DH, se encuentran establecidas tanto constitucionalmente como en los estándares internacionales, mismos que son el eje de referencia para la protección, promoción, defensa y garantía de la dignidad humana; por tanto, éstos deben considerarse como el marco referencial de actuación para la consecución de los fines públicos, lo que requiere una verdadera articulación entre sociedad civil y gobiernos locales que estén efectivamente abiertos a procesos de negociación y comunicación social.

En este sentido, dar vida a los compromisos adquiridos por los Estados a través de su marco normativo y los estándares internacionales de DH, implica muchas acciones, puesto que no solamente debe representar el refrendo y consideración de las diversas sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de los sistemas internacionales y regionales de protección de los DH, sino que también significa que con base en dichos estándares, se transformen los aspectos estructurales del funcionamiento de los órganos de gobierno, se lleven a cabo acciones para prevenir actos discriminatorios y de violación a los DH, además, las instituciones públicas realizan diversos

³⁷ Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, Op. Cit. pp. 39-40.

³⁸ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, *Declaraciones y Programa de Acción de Viena*, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, párrafo 71.

³⁹ El principio *pro homine* o *pro persona* quiere decir que todas las normas de derechos humanos deben interpretarse de manera que favorezcan la mayor protección para la persona, esto aplicando un criterio hermenéutico fundamental para la protección efectiva de las personas.

análisis objetivos y minuciosos que les permiten identificar las estrategias que deben emprender o corregir, de tal forma que sus productos (servicios, programas, PP) estén encaminados a garantizar una vida digna para todas las personas que habitan y transitan por el territorio de su jurisdicción.⁴⁰

Es necesario insistir en la armonización legislativa entre las leyes locales y los estándares internacionales de DH, así como resulta fundamental promover la incorporación de la perspectiva de DH en las funciones ejecutivas del Estado así como las acciones administrativas que estos procesos implican.⁴¹

México fue de los primeros países en retomar la recomendación de las instancias internacionales, en 1998 se elaboró el Programa Nacional para Promover y Fortalecer los Derechos Humanos. Así mismo se han elaborado los Programas Nacionales de 2004-2006, y el del año 2008-2012 que “muestran una complejidad y falta de concreción”,⁴² en el primero de ellos el PNDH 2004-2006 se propuso colocar las bases para una política de Estado en materia derechos humanos, sin embargo, no logró concretar acciones que permitieran alcanzar el objetivo, una prueba de esto es que no se aseguró la continuidad entre las administraciones de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). La propia reforma del 2011 establece las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los DDHH.

En el 2014 se publicó el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 el cual comprende en su primer capítulo un diagnóstico que fue consultando informes, estudios y reportes emitidos por el Estado mexicano y organismos internacionales, así mismo conto con la participación de la sociedad civil y la academia, cabe señalar que en una reunión, y que algunas de las observaciones por no decir las más, no fueron tomadas en cuenta.

1.2.2. La participación como elemento central de las políticas públicas con EDH

Los aportes del enfoque de DH a las PP, constituyen una metodología flexible que en mayor o menor medida genera buenos resultados al aplicarse. La realidad de cada región, comunidad o municipio, es decir, cada contexto, determinará los esfuerzos a seguir y las estrategias a

⁴⁰ OACNUDH México, “Políticas Públicas y presupuestos con perspectiva de Derechos Humanos”, *Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, Oficina en México del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos, México, 2010, p. 9.

⁴¹ Las políticas públicas, los programas, los proyectos y también los servicios.

⁴² MAYA Solís, Brisa, *El diseño y la implementación de las políticas públicas asociadas al enfoque de derechos humanos: Una asignatura pendiente en la agenda gubernamental mexicana El caso de los Programas Nacionales de Derechos Humanos*, Tesina de Maestría, 15 de Junio de 2008, Maestría en: “Derechos Humanos y Democracia” FLACSO México.

implementar. Se trata de un marco referencial que adquirirá diversos matices en la medida en que las distintas situaciones lo ameriten. Sin embargo, existen aspectos mínimos que deben considerarse en la elaboración de una PP orientada por el enfoque de derechos humanos las cuales debería contener los siguientes puntos:

- Estar dirigida a la atención, promoción y protección de los derechos humanos, resguardando el principio *pro persona* que se encuentra en el artículo 1° de la CPEUM.
- Tener una cobertura universal, y en el caso de las políticas selectivas deben aspirar al fortalecimiento de la equidad como instrumento que permita garantizar la universalidad (discriminación positiva).
- Garantizar la exigibilidad de los derechos, entendiendo que éstos son posiciones éticas a favor de la inclusión social.
- Estar fundamentada en el reconocimiento jurídico progresivo (tanto por el Estado como por la sociedad) de los derechos humanos.
- Explicitar en el marco legal e institucional la existencia de derechos específicos de los grupos sociales demandantes. Por consiguiente, la ciudadanía tiene que ser tanto general (igualdad formal) como específica (reconociendo y respetando la diversidad).⁴³

Cada una de estas características señaladas va de la mano con la necesidad e importancia de la justiciabilidad de los derechos en especial los DESC, y eso se traduce en la capacidad de hacer uso de los recursos legales, así como de la exigibilidad de éstos y que se puede ejercer de diversas formas, en el área política, hay estrategias que van desde las manifestaciones hasta la búsqueda de un cambio amplio y profundo en las decisiones de gobierno.

Si bien las PP pueden ayudar a garantizar los DH, lo cierto es que por sí solas no tendrán los resultados esperados, es decir, se deben acompañar de otros factores por lo que se propone que sean tomados en cuenta los siguientes puntos:

- Definición del problema, lo que permita traducirlo de manera que sea entendible para la administración pública, porque éste es uno de los obstáculos el lenguaje entre sociedad civil y administración pública.

⁴³ GIMÉNEZ Mercado, Claudia, VALENTE Adarme Xavier, *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes*, Cuadernos del Cendes, versión impresa ISSN 1012-2508 CDC v.27 n.74 Caracas, 2010, p. 51-72.

- Es necesario un gobierno abierto que reconozca que necesita trabajar de la mano de las OSC. Para lo cual es fundamental que existan mecanismos para garantizar esta participación conjunta para la resolución de los problemas públicos. De igual forma se hace necesario que los servidores públicos se encuentren capacitados en esta área, que conozcan la normativa que permite esta participación, pero también que sean sensibles a ella.
- Se requiere de las OSC conozcan al gobierno, sus alcances y limitaciones. Es de vital importancia que hablen el mismo lenguaje que las OSC conozcan la terminología y los tiempos de la administración pública, para poder tener mayor capacidad de incidencia y que su participación sea realmente activa.
- Ser conscientes de que el EDH es algo relativamente nuevo, por lo que se debe ser creativos e innovadores, pero sin perder los principios de DH.
- Contar con la participación de múltiples actores, resulta fundamental y va de la mano con los puntos antes señalados, participación de las organizaciones de la sociedad civil e inclusión política en los procesos de toma de decisiones deben ser pensados como estrategia que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Estas estrategias deberán ser tomadas en cuenta por los actores involucrados, tanto desde las OSC, como desde el Estado, ya que ayudaran a que las condiciones sean mucho mejores para alcanzar resultados con las PP con EDH.

Es verdad que existen dentro de las normativas formas de participación enunciadas,⁴⁴ lo cierto es que dentro de la normativa estatal, estas son pensadas en su mayoría sólo desde el ámbito electoral y de participación representativa, dejando de lado otros mecanismos que necesitan reforzarse como por ejemplo la participación directa desde las OSC, en la toma de decisiones por parte del gobierno.

Es de suma importancia que los colectivos y comunidades que participan algunas veces desde las OSC, opten por la búsqueda de mecanismos que permitan alcanzar el bienestar social desde todas las aristas y posibilidades. Si bien la desigualdad y la exclusión se encuentran presentes como una realidad tangible en nuestras sociedades, al menos existe cierto grado de acuerdo en torno a que estas pueden ser superadas mediante PP integrales e

⁴⁴ Algunos de ellos son el referéndum, el plebiscito y la consulta popular.

inclusivas que transfieran poder a las comunidades y fomenten la participación ciudadana, entendida como la intervención en la toma de decisiones.⁴⁵

Las PP con EDH, tienen una orientación de la acción pública, el respeto, la protección y el cumplimiento de los DH, además, de ser una vía transparente para otorgarle poder a los sectores vulnerables, pobres y excluidos. Es decir, constituyen una estrategia que contempla la igualdad social (o cultural), la discriminación positiva, la participación y el empoderamiento como orientaciones de las PP.⁴⁶

Concretamente el enfoque de los derechos humanos o enfoque de derechos, para Ludwing Güendel es “la discusión jurídica y los esfuerzos por traducir las normas [internacionales de derechos humanos] en acciones de política institucional y de control social es lo que se ha denominado como el enfoque de los derechos”⁴⁷. Cuando una política pública evidencia “la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, basadas en las obligaciones contraídas voluntariamente por (...) [éste] a través de distintos instrumentos de derechos humanos y en la definición participativa de los principales problemas y necesidades”⁴⁸ de la sociedad estamos en presencia del EDH.

El principal objetivo de este enfoque es coadyuvar en la elaboración de políticas que generen avances en la realización progresiva de los derechos humanos, produciendo distancia de los enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades, porque estas, a diferencia de los derechos sólo se satisfacen, no son universales, pueden priorizarse y no conllevan obligaciones estatales exigibles por la ciudadanía.

1.3. Participación de las organizaciones de la sociedad civil en México

La sociedad civil ha participado de diversas formas en México; al hacer un recuento se puede señalar que durante la etapa post revolucionaria surgieron diversos grupos de personas que se agrupaban en torno de diversas ideas, sin embargo, la gran mayoría de estos grupos eran tejidos desde las entrañas del partido en el poder, por ejemplo, los grupos que se formaron

⁴⁵ DELIA, Yolanda, coord., *Estrategia de promoción de la calidad de vida. La construcción de políticas públicas por la calidad de vida desde una perspectiva de derecho y equidad*, documento de trabajo, Caracas, 2002.

⁴⁶ ABRAMOVICH, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, n° 88, Santiago, Abril, 2003, pp. 35-50.

⁴⁷ GUENDEL González, Ludwig, *Op. Cit.* pp. 105-125.

⁴⁸ GONZÁLEZ Plessmann, Antonio (s/f). *Indicadores de derechos humanos y políticas públicas. Herramientas para el diseño, monitoreo y evaluación participativa*, [fecha de consulta: 16 de febrero de 2015], Disponible en [www.dhnet.org.br/direitos/indicadores/a_pdf/09_plessmann_indicadores_ddhh.ppt.]

desde el sector agrario donde ubicamos a la Confederación Nacional Campesina (CNC), en el sector obrero la Confederación de Trabajadores de México (CTM), y en el sector popular la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), todos estos espacios simplemente fueron creados por el PRI.⁴⁹

A la par de los grupos anteriores, se lograron consolidar otros grupos pero desde la dimensión de la religión, los cuales en su mayoría solo realizaban actividades de voluntariado o asistencialismo.⁵⁰ De ellos se desprendieron algunos que no sólo tenían como centro alguna espiritualidad sino que comenzaron a dar impulso de la acción humanitaria. En un primer momento se les denominó organismos no gubernamentales u ONG's, de acuerdo a una nomenclatura establecida a nivel internacional, actualmente se les llama: organizaciones civiles de promoción del desarrollo o simplemente organizaciones civiles.⁵¹

A partir de 1994 el país atravesó por una ruptura, las organizaciones de la sociedad civil se comienza a consolidar por medio de la creación de redes nacionales, como la de “Convergencia de Organismos Civiles, la cual se constituyó con el objetivo de defender los intereses de las organizaciones civiles de desarrollo; incorporado nuevos enfoques en el quehacer de las mismas, tal y como lo es el marco de los DESC, el cual da un sustento fundamental a diversas iniciativas de incidencia en PP en los ámbitos municipal, estatal, federal e internacional”,⁵² en otras palabras, las OSC van cobrando conciencia de la importancia de su labor en la vida diaria no sólo local a nivel local, también a nivel federal y mundial.

Las OSC son formalmente reconocidas en México a partir del año 2004,⁵³ como un grupo de personas que se organizan para un fin determinado, en ocasiones las personas que pertenecen a éstas, han sido afectadas o beneficiadas por alguna experiencia personal o por su propio contexto, o simplemente son empáticas a las problemáticas sociales. Al tener un

⁴⁹Partido Revolucionario Institucional, [fecha de consulta: 30 de junio del 2015], Disponible en [<http://pri.org.mx/TransformandoaMexico/NuestroPartido/DirectoriosNacionales.aspx?y=2>]

⁵⁰ MUÑOZ Grandé, *Op. Cit.* p. 45.

⁵¹ ROBLES Gil, Rafael Reygadas, *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, Ed. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 1998, México, p. 30.

⁵² BONO Olvera, Angélica, *Alianza Democrática de organizaciones civiles*, Convergencia de Organismos sociales por la democracia A.C., México, D.F., 2011, [fecha de consulta: Noviembre del 2013], Disponible en [<http://www.convergenciacivil.org.mx/politica-social>].

⁵³ Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, 9 de febrero del 2004, última reforma publicada DOF 25-04-2012, [fecha de consulta: 29 de octubre del 2014], Disponible en [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>]

acercamiento profundo y directo con los sectores vulnerados, las OSC son quienes pueden palpar de una manera más real sus necesidades. Es por ello que pueden ser cada vez un actor más importante para la construcción de PP en con EDH.

El 14 de mayo del 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, como una comisión intersecretarial de carácter permanente. El 9 de febrero de 2004 se publicó la en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, “al aprobarse la Ley, se reconoció el aporte de las actividades que realizan las OSC en todo el país, en campos de acción social como educación, equidad de género, medio ambiente, desarrollo comunitario, salud, ciencia y tecnología, arte, cultura, *derechos humanos*, entre otros”,⁵⁴ tras once años de múltiples gestiones, podemos darnos cuenta que aún falta mucho por hacer. Esta ley respalda la construcción de una importante plataforma que permite impulsar la acción de las organizaciones de la sociedad civil así como “nuevas formas de relación jurídica entre el gobierno y sociedad con el objetivo de fortalecer la colaboración y corresponsabilidad de las OSC y el gobierno en la búsqueda del bien colectivo”.⁵⁵

Si bien la ley aspira ser un puente entre las OSC y las instancias del Estado, así como abrir el espacio para que la relación entre estos dos actores pueda darse de diferente forma, y que algunos de sus logros son el reconocimiento legal de las OSC y la visibilización de su trabajo, lo cierto es que esos no son los objetivos centrales de la Ley. El objetivo central de ésta debería ser que la Ley fomente la participación ciudadana, sin embargo, en la realidad no hay espacios ni condiciones para ello, la Ley sólo establece la necesidad de fomentar la participación como acción pero no determina los mecanismos para lograr el fomento de las organizaciones,⁵⁶ por lo que en la realidad las OSC no han logrado incidir en las políticas públicas, al menos no de una forma profunda y horizontal.

No basta tener derechos de papel, no basta que estén reconocidos en una norma, no basta ni siquiera que el Estado manifieste en el discurso que se cuenta con las bases mínimas

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ CASTRO Salinas, Consuelo, *Hacia Sociedades Multiculturales: El Rol de las OSC*, ISTR, [fecha de consulta: Noviembre 2013], Disponible en [http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/c_castro_.pdf]

⁵⁶ Comisión de Fomento, Consejo Técnico Consultivo y Registro Federal de Organizaciones.

para que se respete, si falta la esencia, es decir, que el derecho se plasme plenamente en la realidad de cada día. Es en este punto donde las OSC puede ayudar a que la realidad cambie, es definitivamente la voz y las acciones de todas y todos, que puede transformarse la realidad en favor de los grupos de población más vulnerables.

Las peticiones, las denuncias, la protesta y la movilización social, son una herramienta de petición a la autoridad pública y un canal de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los DH.

Pero a la par de la protesta social se debe asumir la participación ciudadana dentro de las PP, la participación de las OSC y la ciudadanía en todos y cada uno de los espacios públicos, en todas y cada una de las etapas del ciclo de las PP lo que permitirá que las decisiones den respuesta a las necesidades de la ciudadanía y que de esta forma también sean asumidas por todos y todas.

Tabla 2. Propuesta de participación de las OSC en el ciclo de las políticas públicas

| Etapas del ciclo: | Propuesta de participación de las OSC: |
|---|---|
| Entrada del problema a la agenda pública | Al aparecer un problema ese problema debe ser considerado “ <i>público</i> ”. Que se escuchen las demandas de las OSC, que no se minimicen sus agendas. |
| Estructuración del problema | Que se abra la convocatoria para que en la definición de la problemática las OSC participen dentro de la elaboración de los diagnósticos y participen activamente en la definición de las problemáticas. |
| Set o diseño de las soluciones posibles | Apertura y escucha a las soluciones que se proponen desde las OSC, y valorar las estrategias que estas pueden proponer desde sus experiencias y acercamiento con los grupos en estado de vulnerabilidad. |
| Análisis de los puntos a favor o en contra de las mismas | La valoración de posibles soluciones debe realizarse con transparencia total y el Estado debe buscar las formas de que se cuente con la información necesaria. |
| Toma de decisión | Igualdad de circunstancias en las propuestas y con un ejercicio de transparencia y acceso a la información suficiente, ponderando siempre los DH y aplicando un EDH. |
| Implementación | En esta etapa se pone en marcha la política pública, en donde las OSC tienen una participación activa, y asumen como propias y se consideran parte de dichas decisiones. |
| Evaluación | Esta debe realizarse en cada una de las etapas, con los mecanismos adecuados para fomentar la participación activa de las OSC para poder valorar si se cumplieron los objetivos o aplicar los cambios pertinentes para conseguirlos a futuro. |

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 1 de este documento.

Las OSC están constituidas por ciudadanos agrupados, tales organizaciones o cuadros, pueden representar formalmente o no la opinión de una aparte de los ciudadanos sobre cuestiones específicas. Representan también el acceso a los ciudadanos miembros de estas

organizaciones, por lo que son un público importante para tomar en cuenta.⁵⁷ ¿A quién es absolutamente necesario involucrar para abordar el problema? Se puede caer en subjetividades gubernamentales, por ello, es importante identificar a los actores en cada uno de los temas, esto es relativamente más sencillo a nivel local, es decir, a nivel municipal.

1.3.1. La participación de las OSC dentro de la elaboración de las políticas públicas

Si bien es cierto que los PNDH han estado bajo la responsabilidad del Ejecutivo, hasta la fecha no se ha logrado de manera amplia la coordinación con los niveles de gobierno y el conjunto de la Administración Pública Federal para implementar acciones en la materia, aunque su proceso de construcción ha sido impulsado por organizaciones de la sociedad civil y sociales y por la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el no garantizar dicha participación en todas las etapas del ciclo es que puede tener repercusiones en la forma en que éstas acciones no tienen eco en la mayoría de los casos.

Al hablar de PP con EDH se debe señalar que estas cuentan con algunas características muy particulares, deben incluir necesariamente la participación de la sociedad civil, una perspectiva de género, igualdad y no discriminación, coordinación y articulación, promoción de una cultura de derechos, presupuestos con enfoque de derechos, transparencia y acceso a la información, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos, sustentabilidad y accesibilidad. Todo lo anterior debe aparecer de manera sustantiva e integral en el conjunto de programas, acciones y prácticas de las dependencias del gobierno local.

La información, la consulta y la participación activa de los ciudadanos en el ciclo de las políticas públicas, garantiza una implementación más eficaz de las mismas; esto se puede dar de diversas formas desde la elaboración de las PP hasta su evaluación, pero también en el suministro y consumo de los servicios colectivos.⁵⁸ Uno de los retos presentes es incorporar la perspectiva de DH como soporte del marco conceptual y en los engranajes mismos de los procesos.

El poder implementar una perspectiva con enfoque de DH dentro de las PP, trae consigo por un lado, contribuir en la formación y sensibilización de servidoras y servidores públicos respecto de sus obligaciones en materia de DH y por otro proporcionar conocimientos y

⁵⁷ GRAMBERGER Marc, *Op. cit.*, p.47.

⁵⁸ *Ibíd.*, p.17.

herramientas útiles para la incorporación de la perspectiva de DH tanto en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las PP.

Las OSC fomentan la cooperación y solidaridad, poseen una función pedagógica e integradora al establecer vías de apertura a la convivencia grupal y participan dentro de los conflictos sociales en el marco de las reglas que rigen la vida de las sociedades. Éstas se han multiplicado de manera rápida pero a las que nos referiremos a lo largo de este trabajo son a las que se caracterizan por ser privadas, es decir, no gubernamentales, autogobernadas, generadas como iniciativas autónomas, sin fines de lucro, no confesionales, no partidarias, pertenecientes al tercer sector (ya sea público o privado) y de adhesión voluntaria, tienen la capacidad de movilizar un trabajo voluntario y de obtener y movilizar recursos propios, o buscar diferentes subsidios. Según el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, a julio de 2014 se contaba con 27 mil 18 actores sociales inscritos en todo el país. En 2013 el IDESOL apoyó a mil 350 OSC que realizaron 81 mil 970 actividades en:

- El desarrollo integral comunitario, área donde se realizaron 30 mil 560,
- Sociedad Incluyente y Cohesión Social, se realizaron 13 mil 368,
- Promoción de actividades culturales, científicas y deportivas, en donde se generaron 13 mil 278,
- Asistencia social, fueron 11 mil 36,
- Participación social y ciudadana sumó 7 mil 357,
- Equidad de género se desarrollaron 4 mil 563, y en
- Protección civil mil 808⁵⁹

Las OSC son un grupo de personas que se organizan para un fin determinado pueden o no asumir una función pública, clasificándose en dos, organizaciones cuyos beneficiarios son sus propios miembros y/o organizaciones de interés o beneficio público. Dentro de nuestro país estas asociaciones se encuentran reguladas por diversa normativa, que establecen su libertad de asociación, su libertad de expresión, su derecho a la personalidad jurídica y la igualdad de oportunidades.

Las OSC tienen algunos retos que aún no han superado del todo, como el acceso a recursos económicos, su profesionalización, su institucionalización y fortalecimiento, la

⁵⁹ Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil (SIRFOSC) [fecha de consulta: 2 marzo 2015, Disponible en [http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15_c82d63af42ea9&idContenido=35y]

transparencia al interior de estas; retos que sin duda al enfrentarlos permitirían que el trabajo de las OSC sea más productivo y eficiente, y abriendo el margen en el que pudieran participar dentro de la elaboración de PP.

Las OSC Constituyen “un espacio de convergencia de acciones en favor de la comunidad, ofrecen un ámbito de discusión sobre temas de interés público y el proceso de toma de decisiones a su interior y con la comunidad favorece la promoción de valores y prácticas democráticas. De ahí que resulte indispensable propiciar su crecimiento en nuestro país”.⁶⁰ Y no sólo su crecimiento, si no su participación activa dentro de los ciclos de vida de las PP. Para la presente investigación se tomó en cuenta algunos movimientos sociales, que son otras opciones de organización y que cabe señalar en los últimos años se han multiplicado y diversificado, sin embargo, no hay una forma de tener registro exacto de cuáles son los movimientos sociales o los colectivos y cuáles son sus agendas, es más sencillo ubicar a las OSC porque de alguna manera su estructura esta formalizada.

Para Borja “la ciudadanía es un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos”⁶¹; por tanto, el reconocimiento de titulares de derechos, el cumplimiento de las obligaciones estatales y la exigibilidad de su restitución, en los casos en que se haya vulnerado, se convierten en momentos interactivos de un proceso continuo y reiterado en el que Estado y sociedad se vinculan como titulares de obligaciones y derechos, respectivamente.

Para la elaboración de las PP con EDH se deben tomar en cuenta, además, de los estándares e indicadores, los ordenamientos legales y reglamentarios que rigen la creación de las PP. Desde aquellas leyes que formulan su elaboración, hasta las que establecen la obligación de transparencia y participación ciudadana.

En la actualidad las leyes de transparencia son una herramienta muy importante para que la ciudadanía pueda ser capaz de participar, incidir y decidir, de una manera propositiva en términos de igualdad, autonomía y deliberación pública dentro de la toma de decisiones en cuanto a la calidad, eficiencia y eficacia de los servicios que recibe y de las decisiones que se toman en su localidad y/o Estado. Podemos decir que el acceso a la información funge como garante de una PP con enfoque de DH.

⁶⁰ CASTRO Salinas, *Op. Cit.* p. 3.

⁶¹ BORJA, Jordi, *La ciudad y la nueva ciudadanía*, 2002, [fecha de consulta: 16 de septiembre de 2014], Disponible en [en www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=203. Consultado el 16-9-2009]

Las PP en donde pueda participar una diversidad de actores aseguran que un Estado sea verdaderamente democrático, participativo e incluyente; este tipo de PP van de la mano con políticas de transparencia y de lucha contra la corrupción. Es por ello que es de suma importancia que la participación esté plenamente reconocida y estipulada dentro de la normatividad misma, con el fin de garantizar los mecanismos adecuados para que suceda. Por eso durante esta investigación se irán señalando las formas de incidencia y si en el municipio de San Luis Potosí existen condiciones para que se lleven a cabo y a partir de eso que se puede hacer para mejorarlas.

En el mundo globalizado en el que estamos inmersos muchas de las políticas que adoptan los países no dependen enteramente de la decisión libre e informada de los gobernados, incluso en ocasiones ni siquiera de la decisión libre e informada del propio gobernante y/o gobernantes en beneficio de todas y todos, ya que en algunos casos sucede que los organismos internacionales proponen de alguna forma la aplicación de cierta medida para que los países puedan acceder a préstamos o gocen de algún tipo de posición política privilegiada ante otros tantos. Las políticas públicas están orientadas hacia los gobernados, hacia los ciudadanos, hacia las personas de tal o cual país, es por ello que resulta pertinente reflexionar la participación de ellos dentro del ciclo de las políticas públicas. En los siguientes apartados se profundizará en la forma que las políticas pueden elaborarse desde abajo, desde las localidades, desde los municipios y garantizando un EDH, es decir la participación activa de la mayor parte de actores.

Las PP pueden ir encaminadas a aspectos sociales como impulsar a mejorar la calidad de vida, entendida esta no como una cesta de bienes, sino como un estado de bienestar de individuos, hombres y mujeres, caracterizados por un conjunto de capacidades de hacer, ser y operar individual y colectivamente en un espacio social.⁶² Las PP deben tener claro lo que se entiende por individuo y como se percibe su relación con la sociedad y el Estado, el momento en que se desarrollan y el contexto en que se pueden aplicar.

1.4. La participación como derecho humano

La participación es un derecho humano que incluye otros derechos como la libertad de asociación que va de la mano con la libertad de reunión, de manifestación, incluso con la

⁶² PICCHIO Antonella, *Op. Cit.* p. 29.

libertad de expresión. La principal diferencia con en cuanto a la libertad de reunión y de asociación radica en la temporalidad; es decir, en los efectos que conlleva el ejercicio de una u otra; mientras la primera es de índole “transitoria”, la segunda es “permanente”; esta última tiene efectos temporales más extendidos toda vez que como se constituye una personalidad jurídica distinta de las personas que la ejercen. Pero si nos detenemos un poco la mayoría de las asociaciones, para constituirse necesitan que se recurra al derecho de reunión, en cambio para que se actualice el derecho de reunión no es necesario que se configure el derecho de asociación.

Por último, aunque no dejan de ser tipos concretos de asociaciones, el particular tratamiento en cuanto a su constitución como funcionamiento que sindicatos y partidos políticos reciben en las constituciones, leyes y tratados internacionales durante los siglos XX y XXI hace que su regulación se vaya apartando poco a poco de la del derecho de asociación civil, las asociaciones desde la ciudadanía, desde organizaciones de la sociedad civil, aquellas que se constituyen y trabajan sin ánimo de lucro, alejándonos por completo de las asociaciones mercantiles, laborales, políticas (desde el punto de vista de los partidos) y “delictivas”.⁶³

Los sindicatos son formas de acción colectiva, se inclinan hacia preocupaciones afectivas, desarrollan expresivas, preservan la orientación grupal y su organización es horizontal. “Estas experiencias constituyen actores sociales que cuestionan la cultura política aportando nuevos valores, perspectivas, métodos y enfoques de acción”.⁶⁴ Se inspiran en tradiciones locales, enfatizan su acción local y están firmemente enraizados en un territorio específico, son modestos en sus luchas y en sus resultados. “La vida cotidiana en si misma se convierte en su espacio de lucha y resistencia”.⁶⁵

Existen serias desigualdades, los trabajadores son una clase de ciudadanos con un grado de autonomía y representación política diferentes a la de los capitalistas y de la de los

⁶³ *Código Federal Penal*, Título Cuarto, de los Delitos Contra la Seguridad Pública, Capítulo IV, Asociaciones delictuosas, artículo 164 y 165.

⁶⁴ ACEVES Lozano, Jorge E., *Experiencia biográfica y el curso de la acción colectiva en las identidades emergentes*, CIESAS- MEXICO, 1997, p. 5.

⁶⁵ GIRI Ananta, “understanding contemporary social movements” *Dialectical Anthropology*, vol. 17, no. 1 1992, pp. 35-49; S. Mainwaring y E. Viola, “Los nuevos movimientos sociales, las culturas políticas y la democracia: Brasil y Argentina en la década de los ochenta” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 47, no. 4, Octubre-diciembre 1985, pp. 35-39.

propietarios de tierras y medios de producción. Por lo que no se encuentran en igualdad de circunstancias dentro de la toma de decisiones.⁶⁶

Las leyes y organismos de transparencia juegan un papel importante, ya que es necesario transparentar la disposición y atribución de los recursos que se utilizan en las PP, es fácil mantener en el discurso el respeto de los DH y simular que la igualdad se busca, se ejerce y se respeta entre todos los ciudadanos, sin embargo, existe una forma contundente de evidenciar si esto sucede o no en la *praxis*, y es que a la hora de otorgar los presupuestos, es donde puede visualizarse cuáles son las prioridades del Estado y en que rubros se realizaran acciones. La transparencia debe regirse por el principio de máxima difusión; las excepciones deben ser restringidas y guardar relación con un objetivo legítimo.⁶⁷

Por ejemplo en términos de pobreza, la inadecuada provisión del suministro de agua o mejor dicho, la falta de garantía del derecho humano al agua para todas y todos, afecta principalmente a los grupos de población más vulnerables, ya que son aquellos los que no cuentan con acceso a infraestructuras adecuadas para mantener su higiene personal y espacios para lavarse las manos. Si estos grupos aplican más recursos económicos para acceder al líquido vital, disminuyen los ingresos que les permitirían el acceso a otros bienes, como la alimentación, la educación, el trabajo, o el esparcimiento.

Como se mencionó los presupuestos reflejan el estado de la distribución de los recursos financieros respondiendo siempre a una visión del sistema económico social; pero también pueden revelar los ejes de las políticas y sus efectos distributivos.⁶⁸

Esta distribución en muchas ocasiones no se hace de manera justa, sino que responde a intereses mezquinos de quienes toman las decisiones de una manera vertical. Por ello es importante la democratización de los espacios en la elaboración de PP y asignación de presupuestos, toda vez que, las OSC y la ciudadanía deben estar involucrados en la toma de decisiones con respecto a sus espacios públicos y los servicios de los que son partícipes.

La exclusión de las OSC dentro del ciclo de PP, acarrea un empobrecimiento de conocimientos y de iniciativa política, se plantean algunos ejemplos de participación en el capítulo tercero. El permitir la participación trae consigo nuevas prácticas de relación entre

⁶⁶ PICCHIO Antonella, *Op. cit.* p. 34.

⁶⁷ Asamblea General, Naciones Unidas, “Informe de la Relatora Especial Sobre el Derecho humano al agua potable y saneamiento”, *Op. Cit.* párr. 29.

⁶⁸ PICCHIO Antonella, *Op. Cit.* p. 43.

los entes locales, las OSC y la ciudadanía, generando con estas relaciones un nuevo lenguaje político y corresponsabilidades entre los funcionarios de la administración pública y la OSC.

Pautassi, plantea una pregunta ¿es posible pensar que América Latina puede transitar el camino del desarrollo en un marco de derechos?, aunque en un primer momento la pregunta puede parecer ingenua, la respuesta a dicha pregunta está dada en que no sólo es posible, sino que es una obligación jurídica de los Estados, éstos están obligados a hacerlo. Ya que no sólo es posible diseñar y promulgar políticas que promuevan la equidad entre hombres y mujeres a partir de considerarlos titulares de derechos, sino que a estas alturas del desarrollo democrático, lo anterior constituyen un imperativo de política.⁶⁹

La participación de la ciudadanía dentro de las PP se encuentra vigente desde hace tiempo, incluso la OCDE ha propuesto a sus miembros, (y cabe señalar que México se adhirió en mayo de 1994); como una forma de desarrollar estructuras sólidas para ayudar a la implementación de estas, de manera que permitan consultar e involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones.⁷⁰

Algunas de los aspectos que debe contener la participación son los siguientes:

Tabla 3. Aspectos que debe contener la participación

| Aspectos de la participación | Se caracteriza por: |
|--|--|
| Involucrar a las personas en el establecimiento de las reglas de la participación | Se refiere que los participantes deben intervenir cuando se decidan las reglas de participación, el ámbito de las cuestiones, los temas, su enfoque y sus etapas, así como su reglamentación. En otras palabras, deben estar e intervenir cuando se sienten las bases de la conversación. |
| Crear espacios para la participación | Los Estados deben brindar la oportunidad de poner en marcha y llevar a cabo las iniciativas desde la ciudadanía. Es decir, tienen la obligación de invitar a la participación y crear oportunidades para tal fin desde el inicio de las deliberaciones sobre una medida determinada y antes de que se haya adoptado y asumido cualquier decisión, estos ámbitos de participación deben ser oficiales y oficiosos. |
| Capacitar a las personas para acceder a los procesos participativos | Lo cual contribuirá a eliminar las barreras en el acceso a los procesos de liberación. Las personas deben estar informadas acerca de la forma de acceder a los espacios participativos así como los procedimientos para realizarlos. Con la finalidad de que se puedan desarrollar de manera plena y efectivamente en la vida pública promoviendo activamente un entorno a tal fin, además, hay que consagrar al proceso de participación el tiempo suficiente para que puedan escucharse todas las voces. |
| Garantizar la participación en condiciones de libertad y | Excluyendo toda forma de coacción o incitación, tanto directa como indirecta. La participación exenta de manipulaciones o intimidaciones, de manera libre. |

⁶⁹ PAUTASSI, Laura, “La articulación entre políticas públicas y derechos. Vínculos difusos”, en X. Erazo, Ximena; Abramovich, Víctor; Orbe, Jorge (Coord.), *Políticas Públicas para un Estado Social de Derechos*. Santiago de Chile, Fundación Henry Dunant América Latina, 2006, p. 90.

⁷⁰ CASTRO Salinas, *Op. Cit.* p. 5.

| | |
|---|--|
| seguridad | Esta se debe dar en condiciones de seguridad, sin temor a represalias o a discriminación. |
| Asegurar el acceso a la información | Se necesita información accesible sobre los asuntos que se dirimen, que permita que la población se forme una opinión. Este acceso a la información debe ser “pleno y en pie de igualdad” lejos de que se favorezca a unos y se excluya a otros. ⁷¹ |
| Ofrecer oportunidades razonables para influir en la toma de decisiones | Lo que implica la garantía de que las opiniones de las personas reciban la debida atención e influyan en las decisiones. |

Fuente: Elaborado a partir del texto, Asamblea General, Naciones Unidas, “Informe de la Relatora Especial Sobre el Derecho humano al agua potable y saneamiento”, tema 69, Trigésimo Noveno Periodo de sesiones, 2014 y Observación general número 15.

Es importante que la participación de las OSC sea constante a lo largo del ciclo de las PP, pero en el análisis de los puntos a favor o en contra de estas es muy importante, ya que los procesos se enriquecen mucho al tener diferentes puntos de vista, lo que fortalece el diálogo y las propuestas, llevando a una mejor toma de decisión en favor de todas y todos, porque de esta manera su implementación también contar con el respaldo de la mayoría, pues fue una política construida por una diversidad de actores.

1.4.1. Características y tipos de participación de las OSC

La ciudadanía puede entrar en relación con la administración pública en calidad de individuos o en grupos como las OSC. El gobierno puede entrar en contacto con la ciudadanía de diversas formas, mediante la participación en el acceso a la información, las instituciones pueden difundir su información por iniciativa propia o bien los ciudadanos pueden obtenerla a partir de su propia demanda, también pueden entrar en contacto mediante convocatorias para brindar apoyo económico para la elaboración de proyectos, así como en la organización de diversas actividades de difusión ya sean académicas o culturales, lo cierto es que existen diversas formas de encuentro entre gobierno y sociedad y éstas varían tanto como el origen de los entes reguladores, como el contexto social en que se localicen.

Además, de las formas anteriores de participación y encuentro entre la ciudadanía y los entes regulares también existe la participación activa, donde es la ciudadanía o las OSC las que proponen alternativas para incidir en determinada PP, esta participación activa incrementa la cercanía con las decisiones por parte del gobierno, en ocasiones cuestionándolas y generando contrapropuestas, incrementa la vigilancia social, ayuda a que exista una mayor

⁷¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general número 15, El derecho al agua* (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 29º período de sesiones, 2002, párr. 48.

transparencia en la administración pública, volviendo a esta más responsable y generando PP de mayor calidad.

Existen principios que deben seguirse en la implementación de PP como: “elecciones libres y honestas, asambleas verdaderamente representativas, ejecutivos responsables de sus actos, instituciones públicas políticamente neutras, pluralismo y en las PP con EDH fundamentalmente el respeto a éstos”.⁷² Pero no puede dejarse de lado que el compromiso y la voluntad política de los servidores públicos son factores decisivos y que no se puede dar por hecho en todos los casos, se necesita su sensibilización y conocimiento del tema, su capacitación continua y sobre todo la voluntad de generar decisiones respetuosas de DH en el más amplio de los sentidos. Sin embargo, la participación activa de las OSC, no se da dentro de todos los niveles, o todas las dependencias encargadas de tomar decisiones, algunas sólo piden la opinión de estas con carácter consultivo y no vinculatorio,⁷³ cuando se hace este tipo de ejercicios las OSC esperan que se escuche su voz y se considere su punto de vista.

Para que esta participación sea real debe implementarse una estructura jurídica y política adecuada; la participación ciudadana activa se basa en el supuesto de que las OSC y la ciudadanía puedan contribuir de manera eficaz y original a la elaboración de PP, a partir del conjunto de recursos de la sociedad, para enfrentar numerosos problemas de la vida cotidiana, pero esto sólo será posible si puede regularse la participación activa de la sociedad civil.

Involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones requiere que la administración pública reconozca la capacidad autónoma de las OSC y la ciudadanía, para discutir y plantear alternativas. Debe también compartir la elaboración de agendas y comprometerse a considerar, en el momento de la decisión final, las propuestas elaboradas en común.⁷⁴

En la mayoría de los temas, algunas OSC y la ciudadanía, están directamente interesados y/o son directamente afectados y/o beneficiados, por lo tanto ellos se convierten en una parte directamente involucrada, son un público muy importante de contactar y de tomar en cuenta durante la definición de las PP que les interesan y/o en las que están involucrados.⁷⁵

⁷² GRAMBERGER, Marc, *Op.Cit.*, p.17.

⁷³ Se les invita a los foros iniciales, por ejemplo para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, para conocer su punto de vista y a pesar de colocar temas fundamentales, al no especificar la forma en que se tomaran en cuenta sus opiniones, éstas se dejan en el tintero.

⁷⁴ GRAMBERGER, Marc, *Op.Cit.*, p. 38

⁷⁵ *Ibíd.* p. 47.

La idea es que en ese proceso participativo las OSC puedan desempeñar un papel de sujeto político y de conocimiento. No se trata sólo de elaborar técnicas administrativas e instrumentos analíticos, sino también de dar visibilidad a las transformaciones que están en marcha en el seno de las relaciones políticas.

Se puede incrementar el compromiso y la responsabilidad de las OSC y las ciudadanías mediante diversas gestiones, como campañas de sensibilización, recopilación de prácticas exitosas. En las políticas públicas y programas gubernamentales, particularmente relacionados con derechos sociales y ambientales, se deben incorporar un lenguaje de derechos.

1.4.2. La participación desde los derechos humanos en el ámbito nacional

En relación el apartado anterior y en razón de lo señalado por los tratados internacionales y los convenios adoptados y ratificados por México, aunado a las diferentes exigencias sociales y luchas que se vivieron durante los 90's, es que se dio la reforma constitucional del año 2011 en materia de DH, la cual da un cambio radical en el tradicional paradigma en la tutela de los derechos inherentes a la persona, fortaleciendo el Estado constitucional, las modificaciones que sobresalen son las hechas a los artículos 1º, 3º y 102 apartado b y 133.⁷⁶

El artículo 1 de la CPEUM trata sobre los DH y la manera de hacerlos exigibles, establece que “todas las personas gozan de los Derechos Humanos que reconocen en dicha norma fundamental, así como en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano”.⁷⁷ Esta reforma es de suma importancia porque da cabida a todos y cada uno de los tratados aprobados y ratificados por México, independientemente de la materia.⁷⁸ Otro punto importantísimo es el principio *pro homine*, el cual se refiere a que se aplicará el derecho más favorable a la persona, en aras de la mayor protección, lo cual deberá aplicarse en todo tiempo.⁷⁹ Resulta de singular relevancia el párrafo tercero de este artículo, a través del cual todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad, por lo cual el Estado mexicano

⁷⁶ SÁNCHEZ Cordero de García Villegas, Olga, “El fortalecimiento de las comisiones de derechos humanos a partir de la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011”, en el foro *Rediseño de las comisiones de derechos humanos a partir de la reforma constitucional*, organizada por el gobierno del D.F. 2012., p. 13

⁷⁷ ANDRADE Sánchez J. Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Oxford, 2012, p. 1

⁷⁸ *Loc. cit.*

⁷⁹ SÁNCHEZ Cordero de García Villegas, Olga, *Op. cit.* p. 16.

se compromete a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los DH, en los términos que establezca la ley. En virtud de este artículo es que se adecua a los organismos de protección de DH, en todos los niveles.⁸⁰

El criterio adoptado por la Corte⁸¹ establece un nuevo sistema de control difuso, en el que jueces y magistrados no pueden invalidar la norma inconstitucional o expulsarla del sistema jurídico pero si pueden no aplicarla, lo que de alguna manera constituye un control difuso por inaplicabilidad de la norma detectada inconstitucional. Por otro lado, se deberá tomar en cuenta lo que se establece en los convenios internacionales en materia de DH, por encima de lo que diga la legislación nacional, lo que abre una dimensión amplísima de derechos para el ciudadano.

Una herramienta para construir la cultura de derechos en un plano de igualdad y de horizontalidad, son definitivamente los DH los medios discursivos, expresivos y normativos que pugnan por reinsertar a los seres humanos en el circuito de reproducción y mantenimiento de la vida, permitiendo abrir espacios de lucha y de reivindicación. Son procesos dinámicos que permiten la apertura y la consiguiente consolidación y garantía de espacios de lucha por la dignidad humana.⁸² “No somos nada sin derechos y los derechos no son nada sin nosotros”.⁸³

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) reconoce que “[a] pesar de los esfuerzos realizados por las instancias competentes en el tema de DH, no se ha logrado revertir el número de violaciones que persisten en muchos ámbitos. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del gobierno es lograr una política de Estado en la materia, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los DH como una práctica cotidiana”.⁸⁴

Puede señalarse que el contar con Programas de Derechos Humanos, es un avance, pero el reto es que realmente se pueda materializar en líneas de acción que se realicen, que los

⁸⁰ ANDRADE Sánchez, J. Eduardo, *Op. Cit.* p. 2.

⁸¹ Tesis Aislada, *Control de convencionalidad ex Officio en un modelo de Control difuso de constitucionalidad*, Décima Época, Registro: 160589, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LXVII/2011(9a.), Página: 535.

⁸² MEDICI Alejandro, “*Teoría constitucional y giro decolonial: narrativas y simbolismos de las constituciones Reflexiones a propósito de la experiencia de Bolivia y Ecuador*”, Revista de pensamiento crítico Otros Logos, Centro de Estudios y Actualización en Pensamiento Político, Decolonialidad e Interculturalidad. Universidad Nacional del Comahue, Año I. Nro. 1, 2010, p. 85.

⁸³ *Ibid.* p. 86.

⁸⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, *Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018*, *Op. Cit.* p. 35

avances en materia de respeto, promoción y protección de DH sea realmente significativos, el que se pueda reflejar que los derechos humanos se están respetando, se están garantizando, eso es el reto. El poder medir cuantitativa y cualitativamente estos avances, permitirá volver sobre los pasos y perfeccionar la aplicación del EDH dentro de las PP.

1.5. La participación en materia de derecho humano al agua

En el ámbito internacional, diversas han sido las propuestas en torno a cuáles lineamientos poner en práctica para convertir las PP en un mecanismo capaz de revertir un panorama social que luce desalentador en muchas regiones del mundo. A pesar de las diferencias en torno a las concepciones de Estado, mercado y sociedad implícitos en cada paradigma, existe consenso en torno a la necesidad de dejar atrás los modelos burocráticos y asistencialistas de organización de las PP que excluían la participación, porque esta garantiza distribuir de manera más equitativa el poder político.

Existe un marco jurídico amplio tanto en cuanto al derecho a la participación desde la perspectiva del ejercicio del derecho humano al agua potable y al saneamiento, poniendo de relieve que los Estados tienen la obligación de garantizar la participación,⁸⁵ éstos debe buscar cubrir los aspectos esenciales para garantizar una participación y que esta sea de forma activa, libre y significativa.

Los procesos de participación son complejos principalmente,

“cuando los procesos participativos no hacen frente a estructuras de poder y marginación hondamente arraigadas, se corre el riesgo a que se agudicen las desigualdades y que los procesos únicamente las legitimen, pero cuando los procesos participativos son significativos e inclusivos, se producen importantes mejoras en materia de sostenibilidad y empoderamiento”.⁸⁶

Una gran preocupación es que los mecanismos de participación terminen convirtiéndose en meros simuladores, es decir, mecanismos de “apariencia participativa” que traigan consigo desigualdades, “ya que sería ingenuo pensar que la participación fomenta por sí sola autonomía en las personas”.⁸⁷

⁸⁵ Asamblea General, Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial Sobre el Derecho humano al agua potable y saneamiento*, Op. Cit., p.1.

⁸⁶ *Loc. Cit.*

⁸⁷ *Ibíd.* p. 3

Tabla 4. Marco normativo del Derecho a la Participación a nivel internacional y regional

| Documento internacional | Artículo(s) | Derecho |
|---|-------------|--|
| Declaración Universal de los Derechos Humanos | 21 | “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. ⁸⁸ |
| La declaración americana e los derecho y deberes del hombre | 20 | Derecho de sufragio y de participación en el gobierno Toda persona, legal- mente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres. |
| Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (PIDESC) | 11 y 12 | A la luz de los derechos humanos, se contempla que “toda persona tiene derecho a una vida adecuada para sí y su familia y reconocen que toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel de vida posible de salud física y mental, se señala el derecho a un nivel de vida adecuado”. ⁸⁹ |
| | 25 | “Participar en la dirección de los asuntos públicos se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. Lo cual abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de las políticas internacionales, nacionales, regionales y locales”. |
| Declaración sobre el Derecho al Desarrollo | 23 | Señala que la participación debe ser “activa, libre y significativa” |
| Convenciones y convenios | Artículo(s) | Derecho |
| Convención sobre todas la formas de Discriminación contra la mujer | 7 b) y c) | Donde se garantizan la igualdad de derechos de la mujer para “participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas” así como “para participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”. |
| | 14, 2), a) | Las mujeres que viven en zonas rurales tienen derecho a “participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles” |
| Convención sobre los Derechos del Niño | 12 | Se garantiza el derecho al niño de ser oído y a que sus opiniones se tengan en cuenta. Y a que esas opiniones sean tomadas en cuenta. |
| Convención de las personas con discapacidad | 3, c) | “la participación he inclusión plenas y efectivas en la sociedad” |
| | 29 | En él se detallan las medidas que los Estados deben adoptar para “asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con los demás” |
| Convenio de los pueblos | 6 y 7 | Establece que la participación es su piedra angular. |

⁸⁸ *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, [fecha de consulta:13 de agosto del 2015], Disponible en [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf]

⁸⁹ SANDOVAL Terán Areli, “Los derechos económicos, sociales y culturales” en *Una revisión del contenido esencial de las obligaciones del Estado*, Equipo Pueblo/ALOP. México, 2001, p. 15.

| | | |
|---|--------------------|---|
| indígenas y tribales, 1989, número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, (OIT). | 6, 1), b) | Los gobiernos deberán establecer los medios a través de los cuales los pueblos [indígenas] interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población” |
| | | Al aplicar la disposiciones del convenio se ofrece un criterio más amplio “el consentimiento libre, previo e informado sobre diversas cuestiones que constituyen el objeto de la declaración” |
| A nivel regional | Artículo(s) | Derecho |
| Convención americana sobre derechos humanos | 23, 1 | Reconoce el derecho de asociación, la libertad de unión y asociación pacífica. También cuentan con un marco tributario que acaba de sufrir modificaciones, en donde contraen la obligación de transparentar sus recursos y algunos organismos de control. |
| Carta democrática Interamericana | 2 | “El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”. |

Fuente: Elaborado a partir del texto, Asamblea General, Naciones Unidas, “Informe de la Relatora Especial Sobre el Derecho humano al agua potable y saneamiento”, tema 69, Trigésimo Noveno Periodo de sesiones, 2014 y los diferentes tratados y convenciones.

Con lo anterior se evidencia que las obligaciones estatales en materia de DDHH están consagradas en diversos documentos, entre ellos: tratados internacionales de DDHH (PIDESC, Convenios de la OIT), doctrina o interpretaciones autorizadas (Observaciones Generales del Comité DESC en derechos a la vivienda, salud, alimentación, agua, educación, trabajo, seguridad social), lo cual se debería reflejarse en las leyes nacionales (Leyes secundaria, Leyes Orgánicas, Reglamentos) o mejor dicho armonizarse, lo cual se profundizara durante el segundo capítulo.

La “participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad es un principio fundamental para la democracia participativa”.⁹⁰ Esta participación debe ser de todas y todos, especialmente deben participar y tomarse en cuenta los grupos en situación de vulnerabilidad. La vulnerabilidad humana, ha sido definida como un estado de riesgo que puede estar asociado a los ciclos de vida o a condiciones estructurales de pobreza, privaciones y desigualdades.⁹¹ Los grupos poblacionales que se encuentran en esta situación son las

⁹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y culturales, *Observación general número 15*, Op. Cit. párr. 13.

⁹¹ México Social, *Análisis de la vulnerabilidad y pobreza en nuestro país*, [fecha de consulta:26 de septiembre del 2015], Disponible en [excelsior.com.mx]

mujeres, las personas con discapacidad, la comunidad LGBTTTTI, la niñez, las poblaciones en situación de calle, los jóvenes, los pueblos indígenas y tribales, personas adultas mayores, personas víctimas de trata, personas migrantes, personas privadas de la libertad en centros de reclusión, entre otros. Lo anterior de acuerdo al estándar de la participación en la Observación General 15 del derecho al agua, y que se funda en otras legislaciones como:

- El artículo 29 de la Convención, dedicado a la participación en la vida política y pública, se detallan las medidas que los Estados tienen la obligación de adoptar para “asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás”.⁹²
- El Convenio sobre Pueblos Indígenas y tribales, 189, (núm. 169) de la OIT. Que establece la participación como un derecho fundamental en los artículos 6 y 7. Estableciendo que el gobierno debe establecer los medios por los cuales los pueblos puedan participar libremente. El consentimiento debe ser libre, previo e informado.

El acceso a la información y a la participación pública en la adopción de decisiones sobre el agua, la participación pública al fijar objetivos y elaborar planes de gestión del agua, así como el derecho a participar en las decisiones relativas a actividades particulares, al determinar los planes, los programas y las políticas y al elaborar leyes, son planteamientos ya contemplados en artículos de protocolos europeos.⁹³ En Latinoamérica se está trabajando sobre los puntos anteriores, se busca negociar un instrumento regional para la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales, consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992.⁹⁴

Con base en lo anterior podemos ver como la regulación de la participación a pesar de que se ha planteado hace tiempo en diferentes instrumentos internacional, la realidad es que no se cuenta aún con los mecanismos para garantizarla en todos los ámbitos y eso es algo que se está trabajando recientemente, tema sobre el cual han colocado los reflectores académicos, activistas y OSC.

⁹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y culturales, *Observación general número 15, Op. Cit.*

⁹³ Protocolo relativo al agua y la salud del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del agua) de la Comisión Económica para Europa (CEPE).

⁹⁴ Este año tuvieron una la primera reunión para ello, del 5, al 7 de mayo de 2015 en Santiago, Chile, y se tendrá la segunda en el mes de octubre.

1.5.1. La participación como forma de garantizar el derecho humano al agua, desde la normatividad

El tema del agua no es nuevo, la forma en que se distribuye y administra tampoco y aunque hace más de un siglo en nuestro país comenzó a reglamentarse y la primera Ley Nacional de Aguas surgió hace un poco más de veinte años. Lo cierto es que, este debate se acentúa a partir del día ocho de febrero de 2012 cuando se reconoció en el marco jurídico mexicano, el DH al agua a través del decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes al artículo 4º de la CPEUM, mismo en el que se estableció en el régimen transitorio la obligación para que el Congreso de la Unión emitiera una Ley General de Aguas, en los siguientes 365 días, cabe señalar que el plazo no se cumplió.

El artículo 4º, a la letra dice:

“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”.⁹⁵

Esta reforma contempla lo señalado por el PIDESC en su artículo 11 y 12, los cuales contemplan que toda persona tiene derecho a una vida adecuada para sí y su familia y reconocen que toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel de vida posible de salud física y mental.

Si bien la regulación de las aguas a nivel nacional comenzó hace más de noventa años, esta ha tenido cambios sustanciales, algunos de ellos se señala a continuación:

Tabla 5. Leyes de Aguas y sus reformas

| Nombre de la legislación que regulaba las aguas a nivel nacional | Fecha de promulgación | Se caracteriza por: |
|---|------------------------------|---|
| Ley de Aprovechamiento de aguas de Jurisdicción Federal | 1910 | Las aguas de jurisdicción Federal son de dominio público y de uso común, y en consecuencia, inalienables é imprescriptibles. Así mismo en su artículo 16 habla de que las concesiones para el |

⁹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en [fecha de consulta:13 de abril del 2015], Disponible en [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>]

| | | |
|---|-----------------------|---|
| | | uso y aprovechamiento de las aguas, se otorgarán sin perjuicio de tercero. (artículo 2) |
| | Reforma de 28/02/1928 | En las concesiones se determinará, el monto del depósito, en moneda de oro nacional, que el concesionario debe constituir antes de que se firme la concesión, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones. (Artículo 19, Fracción VI) |
| Ley federal sobre uso y aprovechamiento de las aguas Públicas sujetas al Dominio de la Federación | 1917 | Decreto expedido por el presidente Carranza, donde en el considerando primero expone: Que destinadas las aguas públicas, son de bien nacional. El considerando segundo expone que... el buen funcionamiento del sistema administrativo en materia de aguas, reclama del Gobierno, la formación y mantenimiento de cuerpos especiales destinados a ejercitar policía y vigilancia sobre el uso de las mismas aguas... |
| | Reforma de 26/10/1917 | Hace una aclaración sobre: el impuesto establecido y señala que esté recaee sobre todos los usuarios de aguas federales, cualquiera que sea el título que justifique su aprovechamiento. |
| | Reforma de 22/01/1918 | Se proroga por dos años el plazo al que se refiere el artículo 2° de la Ley de Aguas. |
| | Reforma de 20/01/1925 | Se reforma el inciso 6° con que se adicionó la fracción IX del artículo 2° en los términos siguientes: “Aguas de propiedad nacional que se destinan al riego de terrenos de propiedad de concesionario o usuario, siempre que el volumen anual no exceda de 100,000 metros cúbicos” (artículo 6) |
| Ley sobre Irrigación con aguas Federales | 1926 | Declara de utilidad pública la irrigación de las propiedades agrícolas privadas (artículo 2). Así mismo se crea, para promover y construir obras de irrigación en la República, un órgano administrativo la “Comisión Nacional de Irrigación”, que dependerá de la Secretaría de Agricultura y Fomento, así mismo enumera sus atribuciones. (artículo 3 y 4) También se crea un “Fondo Nacional de Irrigación”, (artículo 11) |
| Ley de aguas de propiedad Nacional | 1929 | Expone en su primer artículo cuales son aguas de propiedad nacional y contempla por primera vez la “participación”, pero desde la visión de las concesiones. (artículo 34 fracción IV, artículo 50) |
| | Reforma de 03/01/1930 | Sólo establece una aclaración: En la segunda línea del artículo 43, dice: ...procederán las aproximaciones... Debe decir:...procederán las expropiaciones... |
| | Reforma de 11/01/1934 | Se reforman los artículos 32 y 47 de la Ley, establece que los contratos, concesiones y permisos en que se pacten esas exenciones, requerirán indispensablemente, de acuerdo con lo previsto en los artículos 3°. Y 4°. Además, que los Estados y los Municipios no podrán establecer ni percibir impuestos o contribuciones de ninguna naturaleza sobre el uso |

| | | |
|--------------------------------------|--|---|
| | | y aprovechamiento de las aguas a que esta Ley se refiere”. |
| | Reforma de 02/08/1934 | Se contempla la figura de los Ayuntamientos, estableciendo que se consideran como aprovechamientos hechos por la Nación, los de las aguas de propiedad nacional que se requieran para los servicios públicos y domésticos de las poblaciones, si los ayuntamientos de las mismas administran los servicios directamente y sin intermediarios y que mediante la solicitud de los Ayuntamientos, el Ejecutivo autorizará el aprovechamiento de las aguas en la cantidad necesaria. Así mismo los Ayuntamientos que estén autorizados para usar aguas de propiedad nacional, con el fin de atender los servicios públicos y domésticos de las poblaciones. Además, define que como uso doméstico y servicios públicos se entenderá: el suministro de aguas para satisfacer las necesidades de los habitantes de las poblaciones. |
| Ley de aguas de propiedad Nacional | 1934 | Establece cuales son aguas de propiedad nacional. (artículo 1) Señala que el orden de preferencia en el uso de las aguas, es el siguiente: I.- Usos domésticos, servicios públicos, baños y abrevadero de ganados; II.- Abastecimiento de ferrocarriles y demás medios de transporte; III.- Usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz; IV.- Riego de terrenos en el orden que sigue... (artículo 21) Los Ayuntamientos que estén autorizados para usar aguas de propiedad nacional, con el fin de atender los servicios públicos y domésticos de las poblaciones, podrán contratar con particulares la suministración de dichos servicios, previo permiso de la Secretaría. (Artículo 64) |
| | Reforma de 19/10/1934 | Sólo correcciones de Fe de erratas. |
| | Reforma de 13/01/1942 | Decreto que reforma los artículos 46, 56 y 57 de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional. Sobre concesiones y de las empresas de riego de terrenos ajeno |
| | Reforma de 26/12/1949 Reforma de 05/01/1952 | Se reforma el artículo 6°. Que establece el encauce de una corriente o se la forma de limite o desaque parcial o totalmente un vaso de propiedad nacional. |
| Ley de conservación del suelo y agua | 1946 | La presente ley tiene por objeto fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas, básicos para la agricultura nacional. (artículo 1) Se declara de utilidad pública de: las investigaciones relativas a la clasificación de los recursos de tierras y aguas, las medidas tendientes a conservar los recursos de tierras y aguas, la difusión y divulgación de los conocimientos tecnológicos y el desarrollo de |

| | | |
|--|------|--|
| | | una acción educativa permanente acerca de los principios y prácticas de conservación que abarque así como el establecimiento de Distritos de Conservación del Suelo. |
| Ley de aguas de propiedad nacional | 1946 | En cuyo capítulo I, establece todo lo que tiene que ver con Aguas, cauces, vasos, zonas marítimo-terrestres y riberas de propiedad nacional, el capítulo II aborda el régimen de la propiedad nacional a que se refiere esta Ley, en su capítulo III se declararan los medios por los cuales se puede conceder el aprovechamiento de los bienes a que se refiere la presente Ley, mientras que en su capítulo IV se enumeran las modificaciones de los aprovechamientos y reglamentación de corriente, las sociedades de usuarios se abordan en el capítulo V, en su capítulo VI ya empieza a contemplar las Reservas nacionales de energía hidráulica, en el capítulo VII se habla de los juicios y en el VIII de los delitos, faltas y penas por incurrir en éstos; por último en el IX las disposiciones generales de la ley. |
| Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional en materia de aguas del subsuelo | 1948 | El alumbramiento y apropiación de las aguas del subsuelo, por los dueños de la superficie, excepto cuando dicho alumbramiento afecte al interés público o a los aprovechamientos existentes, y en esos casos el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, podrá reglamentar la extracción y aprovechamiento de las aguas del subsuelo y establecer zonas vedadas a su alumbramiento, como si se tratara de aguas de propiedad nacional. (artículo 1 y 2) Cuando la explotación de los aprovechamientos de agua del subsuelo resulte perjudicial al interés público, o se pongan en peligro de agotamiento los mantos acuíferos, la Secretaría de Recursos hidráulicos oyendo a los interesados, propondrá el Ejecutivo la reglamentación que estime más adecuada para que la explotación se haga de manera de evitar tales perjuicios. (artículo 9) |
| Ley federal de Ingeniería Sanitaria | 1948 | La cual declara de utilidad pública la planeación, proyección y ejecución de las obras de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado y de los trabajos de planificación y zonificación en las poblaciones de la República. |
| Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional en materia de aguas del subsuelo | 1956 | Ley que regula las aguas del subsuelo en cualquier estado físico en que se encuentren. |
| Ley de cooperación para dotación de agua potable a los municipios | 1956 | La cual toma en cuenta a los municipios y establece las situaciones en que se trabajara de manera colaborativa entre el nivel federal y local y declara que el Gobierno Federal, cooperará con las autoridades locales a la realización de las obras de agua potable mediante inversiones no recuperables equivalentes a la mitad de su costo |

| | | |
|------------------------------------|-------------------------------|---|
| | | <p>en las localidades con menos de 30,000 habitantes. Las inversiones de que se trata se harán con criterio selectivo de acuerdo con las normas generales que establezca el Reglamento de la Ley.</p> <p>Los Municipios que deseen acogerse a los beneficios de la Ley, deberán solicitarlo a la Secretaría de Recursos Hidráulicos manifestando su disposición para aportar la parte que les corresponda.</p> |
| Ley de aguas de propiedad Nacional | 1972 | <p>La cual declara que a fin de realizar una distribución equitativa de los recursos hidráulicos y cuidar de su conservación, en materia de aguas, de los párrafos quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha ley tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, incluidas aquéllas del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, para que se reglamente su extracción, utilización y veda, conforme lo exija el interés público.</p> <p>Esta ley no contempla en ninguno de sus artículos para participación de la ciudadanía o las OSC, sólo establece participaciones estatales y/o locales.</p> |
| | Reforma de 16/02/1972 | Fe de erratas de la Ley Federal de Aguas, publicada el 11 de enero de 1972. |
| | Reforma de 03/01/1975 | Se reforman los artículos 17 fracciones VII y X; 24; 44; 45; 47; fracción IV; 53 primer párrafo; 54 segundo párrafo; 56 tercer párrafo; 67; 70; 74; 75; 91; 124; 160 fracción III; 162 fracción II de la Ley Federal de Aguas para sustituir la denominación Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por la de “Secretaría de la Reforma Agraria”. |
| | Reforma de 13/01/1986 | Se reformaron y adicionaron los Artículos 2o., 4o., 7o., 16, 17, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 48, 73, 84, 108, 109, 110, 113, 114, 115, 117, 121, 138, 174, 175, 176, 177, 178, 182, 184 y 185 de la Ley Federal de Aguas. Se comienza a pensar en un la implantación y ejecución del Sistema de Programación Hidráulico. |
| Ley de Aguas Nacionales | 1992 Reforma de 29/04/2004 | Cuyo análisis se presenta más adelante en esta investigación. |

Fuente: Elaboración propia a partir del texto, Índice de las Leyes de Aguas Nacionales y sus reformas, en [fecha de consulta:10 de abril del 2015], Disponible en [<http://aguaparatodos.org.mx/wp-content/uploads/Leyes-de-aguas-nacionales-y-sus-reformas-1910-1992.pdf>]

Como se pudo observar en el cuadro anterior la forma en que se fue reglamentando el acceso y distribución de las Aguas Nacionales se dio de forma cada vez más compleja, y los ordenamientos que comenzaron protegiendo los acuíferos poco a poco fueron debilitándose.

La Ley de Aguas Nacionales (LAN), vigente hasta este momento fue publicada el 1º de diciembre de 1992, y su última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto del 2014. Una de las reformas importantes se dio en el año de 2004 a la LAN, la cual buscaba fomentar la descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de Organismos de Cuenca y de Consejos de Cuenca. Como se podrá observar en la siguiente tabla, la LAN establece la participación de los usuarios pero también de las organizaciones de la sociedad, así como de grupos organizados y representativos de la sociedad, en la toma de decisiones y asunción de compromisos; en diversos artículos se ubica como se debe buscar y consolidar esta participación y como esta participación debe ir de la mano y apoyarse en los gobiernos estatales, para realizar lo propio en los ámbitos estatal y municipal, mejorando de esta forma la gestión del agua, y fomentando la participación de forma amplia, informada y con capacidad de estos actores de tomar decisiones y asumir compromisos, en términos de Ley.

De la misma forma en la LAN vigente se establece la participación, en la formulación, aprobación, seguimiento, actualización y evaluación de la programación hídrica, y de cómo esto se hace a través de los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, buscando promover y facilitar la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica. Se señala la importancia de que esta participación sea informada y responsable porque es la base para la mejor gestión de los recursos hídricos y particularmente para su conservación; por tanto, es esencial la educación ambiental, especialmente en materia de agua.

Plantea apoyos para que las organizaciones ciudadanas o no gubernamentales con objetivos, intereses o actividades específicas en materia de recursos hídricos y su gestión integrada, propone que participen en el seno de los Consejos de Cuenca, así como en Comisiones y Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas. De igual forma invita a facilitar la participación de instituciones académicas y de investigación del país para participar en la planificación hídrica y la gestión de los recursos hídricos.

Establece lo necesario que resulta proveer de espacios y mecanismos de consulta, concertación, participación y asunción de compromisos específicos para la ejecución de programas y para su financiamiento, que permitan la concurrencia de los usuarios del agua y de las OSC, de las dependencias, entidades de la administración pública federal, estatal o

municipal; que aseguren la participación y corresponsabilidad en el desarrollo de actividades y así participar en los procesos de toma de decisiones en materia del agua y su gestión.

Tabla 6. La participación contemplada desde la Ley de Aguas Nacionales de 1992

| Artículo | Contenido |
|---|---|
| Artículo 5, fracción II | El ejecutivo fomentará la participación de los usuarios del agua y de los particulares en la realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos. (Artículo reformado DOF 29-04-2004). |
| Artículo 7, bis fracción II establece que se declara de interés público: | La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de Organismos de Cuenca de índole gubernamental y de Consejos de Cuenca de composición mixta, con participación de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos; |
| Fracción III | La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos con la participación de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios; |
| Fracción X | La organización de los usuarios, asociaciones civiles y otros sistemas y organismos públicos y privados prestadores de servicios de agua rurales y urbanos, así como su vinculación con los tres órdenes de gobierno, para consolidar su participación en los Consejos de Cuenca. (Artículo reformado DOF 20-06-2011). |
| Artículo 9, fracción XIX Son atribuciones de "la Comisión" en su Nivel Nacional | Acreditar, promover, y apoyar la organización y participación de los usuarios en el ámbito nacional, y apoyarse en lo conducente en los gobiernos estatales, para realizar lo propio en los ámbitos estatal y municipal, para mejorar la gestión del agua, y fomentar su participación amplia, informada y con capacidad de tomar decisiones y asumir compromisos, en términos de Ley; |
| Fracción XLVII | Integrar el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua, con la participación de los Organismos de Cuenca, en coordinación con los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal y con los Consejos de Cuenca, y en concordancia con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; |
| Artículo 12 Bis 4 Las disposiciones que se emitan para regular la integración, estructura, organización y funcionamiento de los Organismos de Cuenca... | Estarán orientadas a contar en su Consejo Consultivo para el consenso de decisiones, así como para la coordinación y concertación, con la participación de los representantes provenientes de los Estados, del Distrito Federal, en su caso, y municipios comprendidos dentro del ámbito territorial de competencia del Organismo de Cuenca; asimismo, dichas disposiciones se orientarán a ampliar las facilidades de participación y asunción de compromisos por parte de los usuarios de las aguas nacionales de la cuenca o cuencas hidrológicas de que se trate, así como de grupos organizados y representativos de la sociedad. (Artículo adicionado DOF 29-04-2004) |
| Artículo 12 BIS 6, Fracción 12 | Acreditar, promover y apoyar la organización de los usuarios para mejorar la explotación, uso o aprovechamiento del agua y la conservación y control de su calidad, e impulsar la participación de éstos a nivel estatal, regional, de cuenca hidrológica o de acuífero en términos de Ley; |
| Artículo 13 BIS 1, A | Las disposiciones para determinar la participación de los usuarios del agua de los diferentes usos por Estado en el contexto de la cuenca hidrológica o región hidrológica y de las organizaciones de la sociedad ante la Asamblea General de Usuarios, estarán contenidas en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca correspondiente, las cuales considerarán la representatividad de los usos en la cuenca hidrológica o región hidrológica. |
| Artículo 13 BIS 3. Fracción V, Los consejos de Cuenca | V. Promover la participación de las autoridades estatales y municipales y asegurar la instrumentación de los mecanismos de participación de los |

| | |
|---|---|
| <p>tienen a su cargo</p> <p>Capítulo V Organización y Participación de los Usuarios y de la Sociedad Artículo 14. Denominación del Capítulo reformada DOF 29-04-2004</p> | <p>usuarios de la cuenca y las organizaciones de la sociedad, en la formulación, aprobación, seguimiento, actualización y evaluación de la programación hídrica de la cuenca o cuencas de que se trate en los términos de ley;</p> <p>En el ámbito federal, "la Comisión" acreditará, promoverá y apoyará la organización de los usuarios para mejorar el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad, y para impulsar la participación de éstos a nivel nacional, estatal, regional o de cuenca en los términos de la presente Ley y sus reglamentos. (Artículo reformado DOF 29-04-2004).</p> |
| <p>Artículo 14 BIS</p> <p>Artículo 14 BIS. Fracción II</p> <p>Artículo 14 BIS. Fracción III</p> | <p>"La Comisión", conjuntamente con los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios, los organismos de cuenca, los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, promoverá y facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.</p> <p>Se brindarán apoyos para que las organizaciones ciudadanas o no gubernamentales con objetivos, intereses o actividades específicas en materia de recursos hídricos y su gestión integrada, participen en el seno de los Consejos de Cuenca, así como en Comisiones y Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas. Igualmente se facilitará la participación de colegios de profesionales, grupos académicos especializados y otras organizaciones de la sociedad cuya participación enriquezca la planificación hídrica y la gestión de los recursos hídricos.</p> <p>Apoyará las organizaciones e iniciativas surgidas de la participación pública, encaminadas a la mejor distribución de tareas y responsabilidades entre el Estado -entendido éste como la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios- y la sociedad, para contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos;</p> <p>Proveerá los espacios y mecanismos para que los usuarios y la sociedad puedan:</p> <p>a. Participar en los procesos de toma de decisiones en materia del agua y su gestión;</p> <p>b. Asumir compromisos explícitos resultantes de las decisiones sobre agua y su gestión, y</p> <p>c. Asumir responsabilidades directas en la instrumentación, realización, seguimiento y evaluación de medidas específicas para contribuir en la solución de la problemática hídrica y en el mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos;</p> |
| <p>Artículo 14, Bis 3, fracción XIV</p> | <p>El Instituto se apegará a lo dispuesto en la presente Ley y en sus reglamentos en materia de descentralización del sector agua, y favorecerá la participación de instituciones académicas y de investigación del país en el cumplimiento de las atribuciones contenidas en este Artículo. (Artículo adicionado DOF 29-04-2004)</p> |
| <p>Artículo 14, Bis 5, fracción XX</p> | <p>La participación informada y responsable de la sociedad, es la base para la mejor gestión de los recursos hídricos y particularmente para su conservación; por tanto, es esencial la educación ambiental, especialmente en materia de agua;</p> |
| <p>Artículo 14, Bis 6. Fracción V. Son instrumentos básicos de la política hídrica nacional:</p> | <p>La participación de las organizaciones de la sociedad y de los usuarios, y su corresponsabilidad en el desarrollo de actividades específicas;</p> |
| <p>Sección Segunda Planificación y Programación Hídrica (Sección adicionada DOF 29-04-2004)</p> <p>Artículo 15, fracción II</p> | <p>Programas Hídricos...que conforme a su marco jurídico desarrollen un programa hídrico estatal apoyado en la integración de la programación local con participación de la sociedad organizada y autoridades locales, dichos programas serán incorporados al proceso de programación hídrica por cuencas y regiones hidrológicas;</p> <p>Los mecanismos de consulta, concertación, participación y asunción de</p> |

| | |
|-----------------------------------|---|
| Artículo 15, fracción VIII | compromisos específicos para la ejecución de programas y para su financiamiento, que permitan la concurrencia de los usuarios del agua y de sus organizaciones, de las organizaciones de la sociedad y de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal; |
| Artículo 15, fracción X | La formulación, seguimiento, evaluación y modificación de la programación hídrica en los términos de la Ley de Planeación, se efectuará con el concurso de los Consejos de Cuenca, los que señalarán los mecanismos de consulta que aseguren la participación y corresponsabilidad en el desarrollo de actividades, de los usuarios y demás grupos sociales interesados. (Artículo reformado DOF 29-04-2004.) |
| Artículo 15 Bis | La estructura, contenidos mínimos, orientación, formas de participación de Estados, Distrito Federal y municipios, así como de usuarios y sociedad, disposiciones para el financiamiento conforme a las Autoridades en la materia, y demás disposiciones referentes a la instrumentación, evaluación periódica, retroalimentación, perfeccionamiento y conclusión de los programas y subprogramas hídricos. |
| Artículo 51. | Para la administración y operación de los sistemas o para el aprovechamiento común de las aguas a que se refiere la Fracción II del Artículo anterior, las personas morales deberán contar con un reglamento que incluya: |
| Fracción I. | La distribución y administración de las aguas concesionadas, así como la forma en que se tomarán decisiones por el conjunto de usuarios; |
| Fracción II. | La forma de garantizar y proteger los derechos individuales de sus miembros o de los usuarios del servicio de riego y su participación en la administración y vigilancia del sistema; |
| Artículo 76. | Los Organismos de Cuenca, y con la participación de los usuarios, promoverá y fomentará el establecimiento de unidades de temporal tecnificado incluyendo los de drenaje, conforme a lo asentado en el inciso b de la fracción XXV del Artículo 3 de la presente Ley, a efecto de incrementar la producción agropecuaria. (Artículo reformado DOF 29-04-2004) |

Fuente: Elaborado a partir del texto, Ley de Aguas Nacionales vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación, *Ley de Aguas Nacionales*, Publicada el 1° de diciembre de 1992, y que sigue siendo el texto vigente, cuya última reforma fue publicada DOF 11-08-2014.

Sin embargo, a pesar de que el planteamiento de la norma, esté a *doc* con la participación y el reconocimiento de las OSC dentro de éstas, lo cierto es que se debe avanzar en los mecanismos que garanticen que esto se lleve a cabo. Porque en la realidad esta legislación nacional camina de la mano con otros programas, como el Programa Hídrico Nacional, y con legislaciones locales las cuales en su mayoría no están armonizadas aún, a pesar que la reforma se realizó hace más de 10 años dentro de la Ley de Aguas Nacionales⁹⁶, reforma en donde se incorporaron algunos artículos vinculados con participación, como se pudo observar en la tabla anterior, y que sin embargo no se llevan a cabo. La norma está divorciada de la realidad. El contexto actual rebasa a las normativas, ya que al presentar

⁹⁶ Diario Oficial de la Federación, *Ley de Aguas Nacionales*, Publicada el 1° de diciembre de 1992, y que sigue siendo el texto vigente, cuya última reforma fue publicada DOF 11-08-2014.

algunas lagunas de ley, son interpretadas al contentillo de quienes deben hacerlo, y esto por supuesto al margen del EDH.

Por su parte el Programa Nacional Hídrico 2014-2018, fue publicado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) el martes 8 de abril del 2014, en el DOF, su objetivo es lograr la seguridad y sustentabilidad hídrica en nuestro país. De acuerdo con el decreto por el que se aprueba, es el documento rector que integra los planes hídricos de las cuencas en el ámbito nacional y define la disponibilidad, uso y aprovechamiento del agua, así como las estrategias, prioridades y políticas para lograr el equilibrio del desarrollo regional sustentable y avanzar en la gestión integrada de los recursos hídricos.

En el Plan Nacional de Desarrollo, la meta nacional “México Próspero” tiene como objetivo impulsar y orientar un crecimiento verde, incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural, por lo cual es necesario implementar una política integral de manejo sustentable del agua, haciendo posible que todos los mexicanos(os) gocen del acceso a ese recurso.

Los objetivos se enfocan principalmente a:

- fortalecer la gestión integrada y sustentable del agua;
- incrementar la seguridad hídrica ante sequías e inundaciones;
- fortalecer el abastecimiento de agua y el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento;
- incrementar las capacidades técnicas, científicas y tecnológicas del sector;
- asegurar el agua para el riego agrícola, energía, industria, turismo y otras actividades económicas y financieras de manera sustentable, así como
- consolidar la participación de México en el contexto internacional en materia del agua.⁹⁷

Y con estos planes pasa lo mismo que con la LNA, se necesitan mecanismos que garanticen el cumplimiento e indicadores que muestren el avance en cada uno de los puntos. Si bien, la LAN y el PNH no consideran el derecho humano al agua, dentro de sus redacciones, dentro de éstas, la primera sí se plantea la participación de la ciudadanía, de las OSC y de la comunidad académica. Algo que es un avance ya que dichas reformas tienen tan sólo 10 años.

⁹⁷ La Declaración del Milenio es un llamado de Naciones Unidas, y un compromiso de los países, para alcanzar objetivos sobre el desarrollo, la gobernabilidad, la paz, la seguridad y los derechos humanos.

Sin embargo, en la realidad no en todas las Cuencas se lleva a cabo esta participación manera activa e informada, ya que los procesos de cada cuenca son diferentes y complejos. Y es necesario que se garanticen derechos como el acceso a la información para que esto se pueda concretar.

Por lo planteado a lo largo de este capítulo es que la ciudadanía debe dejar de ser vista meramente como “beneficiaria” y deben empezar a ser reconocida como sujeta de derechos, es decir, como ciudadanas/os que exigen sus legítimos derechos al reclamar el respeto de éstos, así como la asignación de recursos para su cumplimiento y la implementación de mecanismos adecuados para garantizarlos. Es decir, se debe pasar de un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social que conjugue los derechos humanos, en este punto el papel de las OSC es de suma importancia porque ellas mismas tienen una agenda de derechos por la cual trabajan, luchas que mantienen y exigen, si estas agendas y luchas se conjuntan pueden surgir estrategias que puedan en un punto confluir en alguna iniciativa, alguna propuesta de programa interinstitucional o una campaña de difusión y sensibilización, en fin ejemplos existen muchos, el punto que no se puede dejar de lado es que las OSC son grupos que fortalecen el sistema democrático y brindan al estado otra forma de ver las realidades de las ciudadanas y ciudadanos. Ya que si se tuviera que definir la democracia, podría hacerse diciendo: que es la sociedad en la cual no sólo es permitido, sino exigido ser persona,⁹⁸ lo anterior con todos y cada uno de los derechos que están reconocidos y no solo eso que se han alcanzado por la movilización y acción constante de las organizaciones.

⁹⁸ ZAMBRANO, María, *Persona y Democracia* 1958, Barcelona, Anthropos, 1988, pp. 133 – 136, en [fecha de consulta:13 de Octubre del 2015], Disponible en [http://www.ddooss.org/articulos/otros/Maria_Zambrano.htm]

CAPITULO II
LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGUA
EN EL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ

2. La participación desde la localidad, 2.2. Tipos de participación Municipal, 2.2.1. El cabildo, un espacio plural de participación ciudadana, 2.2.2. La forma participativa y activa de la ciudadanía y OSC, su imperante participación en la toma de decisiones, 2.3. El municipio como estructura autónoma en San Luis Potosí, 2.3.1. El municipio de San Luis Potosí y sus procesos para la elaboración de políticas públicas, 2.4. La participación desde las localidades, visión desde la normatividad en San Luis Potosí, 2.4.1. ¿Qué dice la ley para la aplicación de políticas públicas en San Luis Potosí en torno al derecho humano al agua?, 2.4.2. Una agenda municipal de servicios, en San Luis Potosí, 2.5. El Organismo Intermunicipal, INTERAPAS, 2.5.1. La otra cara del INTERAPAS, 2.6. Dificultades para la gestión de PP con EDH en el gobierno municipal, 2.6.1. Barreras estructurales que impiden el empoderamiento ciudadano: el agua desde su perspectiva mercantilista y no como bien público, 2.7. Situaciones de la Política Pública en San Luis Potosí, 2.7.1. Mercantilización del agua en San Luis Potosí: Aguas del Poniente, 2.7.2. El caso de la Presa del Realito

2. La participación desde la localidad

Las localidades, los espacios más pequeños en los que las personas se desarrollan y desenvuelven, son sin duda un lugar donde se puede empezar a construir políticas públicas con enfoque de derechos humanos, un lugar donde se puede empezar a detonar la participación activa, libre y directa de todas y todos los ciudadanos, un espacio donde se puede observar de manera cercana como es que realmente la ciudadanía puede intervenir en las tomas de decisiones la cuales se pueden dar de abajo hacia arriba y no a la inversa como pareciera que sucede hoy en día.

Hace algunos años la defensa de la “soberanía” y la intromisión de capitales extranjeros en asuntos de “Estado”, era algo que no se permitía en el modelo mexicano (al menos en la teoría y la ley), era un tema que muchos juristas defendían, lo que es cierto es que en la actualidad las decisiones de los países, de los estados, de los municipios no pueden tomarse al margen de los acontecimientos y coyunturas a diferentes escalas, en el día a día. Es decir, no pueden asumirse lejos de las decisiones de los otros. Incluso puede decirse que de las exigencias de otros actores en el globo, dependen las acciones al interior de los Estados, pero

no es a los otros lejanos a quienes los gobiernos deben escuchar, no es para dar respuesta a los intereses ajenos que se deben asumir las decisiones, sino que se deben escuchar a los cercanos a los que viven en los territorios de municipios, Estados y países. Y es que se debe de dar voz a los grupos vulnerables, que son lo que necesitan ser escuchados, porque únicamente de esa forma, al reconocer las necesidades de los cercanos y tomar decisiones para darle solución a las problemáticas cercanas es que se pueden crear, diseñar, implementar y evaluar PP con EDH, y lo ideal de estas políticas es que cada etapa sea de una forma participativa.

La situación que hoy en día vive Grecia, España y Guatemala⁹⁹, está dando mucho de qué hablar y son claros ejemplos de que las decisiones que un Estado toma, no pueden ni deben ser dictadas, únicamente por un gobernante; las decisiones debe estar dictadas por la ciudadanía. Como en el caso de Grecia donde se consultó a sus habitantes, ya que sólo cuando la ciudadanía toma conciencia, es que se puede hacer algo, son todas y todos los habitantes quienes deben sumarse a las iniciativas y ser participantes libres, activos e informados de los procesos como el caso de España, y finalmente la cero tolerancia a procesos de corrupción como el caso de Guatemala donde los diputados, los representantes de la ciudadanía dejaron sin inmunidad a su máxima autoridad, a su presidente. Estos ejemplos sientan algunos precedentes de que cosas diferentes se pueden hacer desde quienes habitan ciertos territorios.

Para que exista un país, una ciudad, un municipio, que tome “únicamente buenas decisiones en favor de su población”, éste debe ser sensible a quienes en el viven, escuchar sus necesidades, sus ideas, sus propuestas y tomarlas en cuenta, ya que las decisiones en la pluralidad ayudan a detectar las características que mejoran la vida de todas y todos. "Una decisión gubernamental, para ser PP, tiene que trascender el gobierno y la administración que la diseña y gestiona, y satisfacer una o más necesidades sociales", explica Nicolás Fernández Arroyo, director del Programa de Desarrollo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Las políticas públicas, agrega, deben tener algunas características que las diferencien de una simple decisión de gobierno, señala

⁹⁹ En Grecia la reestructura de la deuda se sometió a referendo el 61% de los electores en Grecia votaron por él "No" a los ajustes exigidos por la Troika. En España a raíz del movimiento 15M, o el movimiento de los indignados, se conformó un nuevo partido político con una visión distinta “Podemos” en el año 2014. En Guatemala el presidente Otto Pérez Molina, con el voto de 132 diputados, de los 105 necesarios, se quedó sin inmunidad —la primera vez que un presidente guatemalteco sufre esa situación, ante los escándalos de corrupción.

que éstas "tienen que ser participativas, es decir, legitimadas; representativas, productivas - eficientes políticamente-, transparentes y creativas".¹⁰⁰

Las políticas públicas municipales son de especial interés para esta investigación, ya que los municipios (en específico sus colonias) son el espacio más cercano donde todos los actores podrían conocerse, donde las decisiones afectan directamente en el territorio en donde se vive, donde los vínculos pueden construirse de una manera relativamente diferente y quizá más cerca, sin duda es el espacio ideal para que las decisiones se decidiesen entre todas y todos.

¿En la actualidad, hay Estados y/o municipios que estén utilizando políticas públicas con enfoque de derechos humanos? La respuesta es: sí, o al menos están intentando aplicarlas, un ejemplo es el Distrito Federal con el Programa de Derechos Humanos. Sin embargo, para poder diseñar, implementar y evaluar PP con EDH, primero es necesario que se elabore un diagnóstico sobre la realidad que se vive al interior del municipio en que desee establecerlas. La realización de los diagnósticos y los programas de DH no son acciones que dependen únicamente de la buena voluntad de las autoridades, son un compromiso adquirido mediante el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre la Secretaría de Gobernación y las entidades federativas, y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en 2004.

Precisamente es en los municipios o en las delegaciones en el caso del D.F. en donde esos programas estatales y/o el programa nacional de derecho humanos, tendrán que irse concretando y aterrizando paulatinamente. De qué manera o ¿cómo se puede medir la forma de tomar decisiones, o si esas decisiones cuentan o no con un EDH? Las decisiones cumplirán con este mandato en la medida en que sean armonizadas con los DH, en la medida en que las estén orientadas a la protegerlos, respetarlos y garantizarlos, así como en la medida en que se asignen los presupuestos para que estas acciones se puedan cumplir, en otras palabras, se podrá valorar si se está cumpliendo con el EDH, en la medida en que la calidad de vida de la población mejore de manera igualitaria y sin discriminación.

San Luis Potosí vive en un contexto muy singular entorno al agua y las diversas decisiones que se han tomado en los últimos años, por ejemplo la concesión que recibió

¹⁰⁰ FERNÁNDEZ Arroyo, Nicolás, *Programa de Desarrollo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)*, [fecha de consulta: 16 de mayo de 2015], Disponible en [<http://www.cippec.org/newsletters/Newsletter%2056/index.html>]

Aguas del Poniente en el 2008 para abastecer una parte de la capital¹⁰¹, así como el alza de tarifas de forma periódica durante todo un año o la construcción de una presa, misma que en el mes de agosto del 2015 fue señalada por INTERAPAS por incumplir con la norma NOM-127-SSA1-1994, todos estos hechos se han suscitado al margen de la gestión de política públicas con EDH y de una gestión hídrica integral y comunitaria. Antes de profundizar cada uno de estos puntos, es necesario de manera general ubicar el funcionamiento de un municipio y cuáles son los actores que en él participan a la hora de tomar decisiones.

2.2. Tipos de participación municipal

La trama constituida por las asociaciones y sus conexiones se vuelve un componente cívico importante de la ciudadanía activa, la cual opera cuando se llevan a cabo exigencias ciudadanas por bienes públicos necesarios para el disfrute de los derechos. La ciudadanía activa se puede agrupar bajo diferentes figuras, los colectivos, los comités ciudadanos, juntas de mejoras, asociaciones, ONG, grupos políticos, e incluso partidos políticos. Sin embargo, cada uno de ellos tiene sus diferencias y el marco institucional y normativo también les impulsa u obstaculiza su desarrollo.

La participación al interior de las localidades se da de diferentes formas, “se puede distinguir entre participación social, comunitaria, política y ciudadana”.¹⁰² Cada una puede describirse como sigue:

- Participación social, es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para responder a los intereses de los integrantes de este grupo determinado, en éste tipo de participación el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.
- Participación comunitaria, es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción y/o desarrollo social; muchas veces esta participación suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.

¹⁰¹ Aguas del Poniente Potosino, Agua para el mañana, [fecha de consulta: 16 de mayo de 2015], Disponible en [<http://appsagua.com/leyes.html>]

¹⁰² CUNILL Grau, Nuria, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Venezuela, 1997.

- Participación política, tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones y mecanismos del sistema político: partidos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.
- Participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las normas de alcanzarlas.
- Por su parte, Ziccardi (1998) indica que la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma. Pensando que la primera encuadra con la agenda institucionalizada o política la segunda con una agenda propia de la organización.

Por lo anterior, el análisis de las PP es una actividad política y social necesaria, pues resulta indispensable conocer las condiciones en que se elaboran, los contenidos, la implementación, el diseño y la estructura institucional, los actores que participan, sus fases, todo ello para poder medir los impactos que tienen en un sistema político democrático.

Participar en la vigilancia y fiscalización del municipio, puede darse de diversas formas, una de ellas podría ser por medio de la creación de observatorios ciudadanos autónomos y externos a los entes municipales responsables, ya que analizar los presupuestos públicos en función del bienestar individual y colectivo, no es un mero acto de retórica sino de claridad y coherencia pues, en la realidad, el papel de los entes locales ya tiene su meta, al menos en el discurso, precisamente esto ayudaría a la formación de dimensiones específicas de un sistema de convivencia referido a un territorio dado. En San Luis Potosí, además, de las elecciones periódicas y de los pseudoconsejos ciudadanos,¹⁰³ la ciudadanía no cuenta con otros mecanismos para participar, actualmente hay un esfuerzo por que sea aprobada la Ley Estatal para el fomento de las actividades de las OSC.

El Estado mexicano debe reconocer que necesita de las OSC. Mientras el gobierno federal, los estatales y municipales no vean en este sector a un gran aliado, será imposible que las agendas públicas, se compaginen con la realidad y con los problemas públicos más

¹⁰³ Los pseudo-consejos se distinguen de los reales por que los primeros, son improvisados, sin protocolos y/o lineamientos para la elección de consejeros, o de operación, su acción se restringe a un espacio casi ornamental, sin capacidad de incidencia, ni formas de vinculación en sus opiniones.

urgentes de resolver,¹⁰⁴ en otras palabras, el Estado debe de caminar de la mano con las organizaciones de la sociedad civil.

El análisis que el Dr. Santos Zavala del COLSAN, presentó en el 2011 permitió confirmar la fragilidad institucional de los municipios potosinos, los cuales cuentan con un cabildo poco plural, una ausencia de una acción pública de largo plazo y sus ayuntamientos son integrados por funcionarios con una débil experiencia en la gestión pública.¹⁰⁵ El concluye su investigación con las siguientes observaciones:

“...en la mayoría de los municipios existe baja representatividad y participación de la ciudadanía en ocasiones se da en un plano informativo y en el mejor de los casos, consultivo; ya que en los municipios existen estructuras rígidas de gestión pública, muy limitadas y generalmente circunscritas a programas gubernamentales federales sujetos a reglas de operación que no permiten una participación horizontal”.¹⁰⁶

Por lo planteado sobre la poca participación que se da de manera horizontal dentro de los municipios es que resulta necesaria la elaboración y flexibilización de reglamentos, que respondan realmente a la situación en que se vive en el municipio potosino, es necesario que se capacite a los regidores, a los consejeros, a todas y todos quienes ocupen un espacio público dentro de la estructura municipal y que se les entregue la información suficiente veraz y adecuada para realizar su labor, y que las PP que se decidan e implementen sean eficaces.

En algunas ocasiones, la solución de un problema genera otros de igual o mayor intensidad. Los gobiernos fascinados en ocasiones por los diseños poco prácticas que sus equipos les presentan para la solución de las necesidades sociales, dejan de lado aspectos fundamentales que tienen que ver con asuntos más inmediatos, como por ejemplo la falta de objetivos claros en los proyectos implementados, el desvío de recursos económicos para los fines inicialmente propuestos, la desmotivación del personal, las inercias e incapacidades burocráticas, y por supuesto la simulación o mera apariencia, que lamentablemente es una constante a la hora de implementar políticas o de rendir cuentas. “Un proceso que sólo en apariencia es “participativo” puede conferir legitimidad a desigualdades...la capacidad para

¹⁰⁴ Reunión Anual del Cemefi, *Un balance de la sociedad civil*, del 11 al 13 de noviembre 2013, México, [fecha de consulta: 2 noviembre 2013], Disponible en [<http://www.cemefi.org/Filantropicas/concluye-la-reunion-anual-cemefi-2013.html>].

¹⁰⁵ SANTOS Zavala José, “Información para la toma de decisiones”, *Indicadores de capacidades Institucionales para la toma de decisiones en municipios potosinos*, p. 1; en [fecha de consulta: 13 de noviembre del 2014], Disponible en [http://www.cefimslp.gob.mx/9foro/P05/B/Ponencia_FDL.pdf]

¹⁰⁶ *Loc. Cit.*

hacerse valer no surge de manera automática, y puede que el mayor problema que plantea el ejercicio del derecho a la participación sea: garantizar que todas las personas puedan ejercerla en pie de igualdad”¹⁰⁷ Un ejemplo podría ser la decisión del gobierno del municipio de San Luis Potosí de privatizar parte del servicio de distribución del agua, la cual se abordará más adelante dentro de este capítulo.

2.2.1. El cabildo, un espacio plural de participación ciudadana

Con frecuencia, se utiliza el término de cabildo y ayuntamiento como sinónimo, pero existen diferencias:

- Municipio. constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, la competencia que otorga al gobierno municipal la CPEUM, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (CPELS/SLP), la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí y demás ordenamientos, se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva.
- Ayuntamiento. Es el órgano de gobierno del Municipio, a través del cual sus ciudadanos realizan su voluntad política y la autogestión de los intereses de la comunidad.
- Cabildo. Se entiende que son los miembros del Ayuntamiento, reunidos en sesión y como un cuerpo colegiado de gobierno.¹⁰⁸

Los ayuntamientos en México están compuestos por la o el presidenta/presidente municipal, la o el síndico, y las o los regidoras y regidores. El Ayuntamiento de San Luis Potosí está compuesto por un presidente(a), un regidor(a) y dos síndicos(as) de mayoría relativa y hasta catorce regidores(as) de representación proporcional. Todos(as) ellos/ellas forman un cuerpo colegiado de gobierno al que le compete la definición de las políticas generales de la administración municipal en los términos de las leyes aplicables, “que son quien(es) ejecuta las políticas”.¹⁰⁹

El cabildo expide acuerdos y resoluciones administrativas, entre los que se encuentran reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, presupuesto de egresos, iniciativa de leyes y

¹⁰⁷ Asamblea General, Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial Sobre el Derecho humano al agua potable y saneamiento*, Op. Cit., p.3.

¹⁰⁸ Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, *Ley orgánica del Municipio libre del Estado de San Luis Potosí*, Publicada en la Edición Extraordinaria del martes 11 de julio de 2000, Art. 12, última reforma publicada el jueves 19 de marzo del 2015.

¹⁰⁹ ROBLES Hernández, Guadalupe, *Políticas Publicas y Gestión Municipal, tres consideraciones para los municipios urbanos*, Ra Ximhai mayo - agosto, año/Vol. 9, Especial 2 Universidad Autónoma Indígena de México Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. p. 103.

decretos, disposiciones normativas de observación general y de carácter particular, así como acuerdos económicos. El cabildo es una especie de parlamento municipal, el cual no ha sido ajeno a los cambios que ha vivido el país en las dos décadas recientes, y que igual que las cámaras legislativas, ha tenido un desarrollo tardío en el sistema democrático de representación; ello es comprensible, pues a pesar de ser una de las instituciones de gobierno más antiguas, en México hasta antes de las reformas de 1977 y 1983 su carácter era más que todo testimonial. Según datos del Sistema Nacional de Información Municipal, actualmente existen en el país casi 17 mil regidores y más de 2 mil 200 síndicos.¹¹⁰

Acotados por la legislación y por su realidad política, los cabildos no desarrollaron por mucho tiempo sus facultades deliberativas y de representación. Aunque su formación plural comenzó a generar una nueva dinámica, ésta no fue suficiente y los viejos esquemas de concentración política ejercida por los alcaldes, así como la relativa eficacia del marco normativo, ha vuelto difícil el tránsito hacia la conquista de sus facultades y peso político de que los dotaba la propia ley.

Cuando la apertura democrática alcanzó a los cabildos, su accionar no fue conducido hacia la reivindicación de sus atribuciones jurídicas y políticas, sino más bien hacia el reclamo de las excesivas facultades con las que contaba el presidente municipal; más que tender a consolidarse como órgano de representación popular, regidoras(es) y síndicos buscaron restarle facultades e influencia al alcalde. Entre que los presidentes(as) reconocían la nueva realidad y entre que los otros integrantes del cabildo reivindicaban sus espacios hubo un periodo de ajustes institucionales que retardaron los acuerdos y desembocaron en conflictos, que muchos de los municipios del país pueden testimoniar.

Las luces y sombras de estos órganos de discusión y deliberación convierten a los ayuntamientos en centro de críticas algunas veces justificadas y otras no. De la pasividad al exceso, los ayuntamientos de México también viven su transición. La función central de los regidores es analizar, supervisar, vigilar y proponer soluciones a los problemas del municipio por medio del trabajo que deben desempeñar en las comisiones. La función central del cabildo es expedir acuerdos y resoluciones de naturaleza administrativa.

¹¹⁰ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Sistema Nacional de Información Municipal*, [fecha de consulta: 13 de febrero de 2015], Disponible en [<http://www.snim.rami.gob.mx/#>]

En las comisiones se encuentra la parte más importante del trabajo y la responsabilidad de los regidores y el síndico o síndico procurador. Si bien es cierto que el cabildo como espacio de discusión y deliberación encuentra en los pronunciamientos, declaraciones ante los medios y posicionamientos políticos su legítimo ejercicio de expresión como órgano de gobierno, su responsabilidad se centra en el trabajo que le permiten leyes y reglamentos.

Podemos afirmar que en las comisiones de cabildo se hace parte del trabajo central de los regidores, y que las sesiones de cabildo son una especie de rendición de cuentas sobre lo realizado previamente en aquéllas. Es frecuente encontrar que la agenda de las sesiones es ocupada, en mayor medida por los asuntos que tienen carácter coyuntural y que no siempre son los más importantes, además, de que pudieran ser tratados en otras instancias u otros espacios.

2.2.2. La imperante participación en la toma de decisiones de las OSC

Se ha dicho con insistencia que el “municipio es la escuela de la democracia”¹¹¹ y no falta razón en ello. Es precisamente en el espacio municipal donde la pluralidad política comenzó a echar raíces en México. Es en ellos donde “por primera vez los partidos se mostraron ante el elector como reales alternativas políticas”.¹¹² Fue apenas en 1947 que se otorgó a la mujer el derecho a votar y ser votada en elecciones municipales y en 1977 se integró el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios que tuvieran 300 mil o más habitantes. Fue apenas que en el 2009 que la primera mujer ocupó el cargo de presidenta municipal en San Luis Potosí.

La reforma municipal más importante, fue sin duda la que se dio en 1983, durante el régimen de Miguel de la Madrid, ya que se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios, sin consignar mínimos poblacionales, por lo que regidoras y regidores de las distintas fuerzas políticas comenzaron a integrar los cabildos de México.

Las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, efectuadas en junio de 1999, integraron aspectos relevantes en la definición del municipio. En la fracción I se estableció que cada municipio sería gobernado por un ayuntamiento de elección popular

¹¹¹ DELGADO Herrera, José Gregorio, *El municipio participativo: Escuela de la Democracia*, mayo 2012, [fecha de consulta: 10 de Agosto del 2015], Disponible en [<http://www.ridaa.es/ridaa/index.php/ridaa/article/view/File/92/90>].

¹¹² LUJAMBIO Alonso, *El poder compartido*, Océano, México, 2000, p. 77.

directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determinara.

En la actualidad las regidoras y regidores no cuentan con facultades ejecutivas. De ahí que su agenda se acote al trabajo propio de las comisiones del cabildo y los trabajos de gestión o gestoría. Eso representa un problema para ellas y ellos, pues conforme al testimonio de algunas(os), el asistir a las reuniones de cabildo, que pueden ser una o dos por mes, y trabajar ocasionalmente en las comisiones no llena por completo su agenda de trabajo. Sin embargo, a diferencia del presidente y los funcionarios de la administración municipal, el regidor no tiene una agenda definida por normativa del municipio, podría decirse que su agenda es más libre y es que son los “oidores”, los que conceden audiencia a los ciudadanos(as) de a pie. Es por medio de ellas y ellos que las iniciativas y problemáticas de la ciudadanía deberían de llegar a la agenda pública del municipio, sin embargo en ocasiones solo escuchan o ven los intereses de ciertos sectores de la población.

La mitad de los municipios presentan redes muy fragmentadas, dificultando la comunicación y coordinación entre actores y, en tal sentido, reduciendo potencialmente su capacidad de incidencia sobre el poder público. “Como la mayor parte de los municipios del país presentan un grado de desarrollo bajo y como las condiciones que favorecen las asociaciones locales no son comunes, los resultados sugieren que la fragmentación de la sociedad civil es la regla en la mayoría de los municipios del país”.¹¹³ Lo anterior podemos observarlo en la participación que muestra la ciudadanía y el interés que presenta de involucrarse en los temas de política local.

En 2012 se realizó la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP),¹¹⁴ la cual mide el cómo perciben las personas la política y su actitud ante ella. Los resultados que presenta son nacionales pero a falta de datos duros en el municipio de San Luis Potosí, relativos a la participación ciudadana y éstos no tengan que ver directamente

¹¹³ Instituto Federal Electoral, *Informe País sobre la calidad de la Ciudadanía en México*, [fecha de consulta: 13 de Agosto del 2015], Disponible en [http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_país_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf].

¹¹⁴ Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP), [fecha de consulta: 30 de Agosto del 2015], Disponible en [<http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/bdsocial/index.php/encup/17-acervo/acervo/270-encuesta-nacional-sobre-cultura-politica-y-practicas-ciudadanas-encup-2012>].

con partidos políticos se decidió contemplar la ENCUP 2012,¹¹⁵ y algunos resultados que se destacan para este trabajo son los siguientes:

- A la pregunta ¿qué tan complicada es para usted la política? 49% de los encuestados(as) respondieron que la política es muy complicada, mientras que 36% dijeron que poco complicada y sólo un 14% nada complicada. Como se puede observar solo a catorce por ciento les parece fácil la política. Aún cuando los derechos políticos de todas y todos son mucho más que partidos políticos y votaciones cada cierto periodo y cuando la política se vive día a día.
- 78% de quienes respondieron la encuesta opina que los problemas de la sociedad deben ser resueltos con la participación de la sociedad y el gobierno, lo cual es algo muy positivo porque quiere decir que setenta y ocho por ciento esta consiente de que los problemas los debemos resolver entre todas y todos, instituciones gubernamentales y sociedad civil, sin embargo, 65% se manifiesta poco interesado(a) en la política y un 19% nada interesado en ésta, los porcentajes anteriores suman un ochenta y cuatro por ciento de quienes no están tan interesados o nada interesados en participar activamente en la política.
- A la pregunta ¿México vive o no vive en democracia? Las opiniones están más divididas, mientras 34% opina que sí, 33% opina que parcialmente y 31% dice que no. Por lo que es importante concientizar a las personas sobre que es la democracia, y como debe ser vivida.
- Cuando se plantea si se tuviera que elegir entre democracia y desarrollo económico, el 67% de los encuestados(as) respondieron que elegirían el desarrollo económico, 21% la democracia y 27% ambos puntos ya que señalan que son igual de importantes. Lo cual es alarmante porque el desarrollo económico como veremos en el capítulo tercero tiene toda una visión que en mucho se opone a la igualdad y vida digna de todas y todos. Y si el noventa y cuatro por ciento lo considera importante y solo cuarenta y ocho considera importante la democracia, se puede visibilizar en estas cifras que se necesita cambiar el chip de lo que significa desarrollo. Y buscar la

¹¹⁵ La ENCUP es una encuesta desarrollada por el INEGI y la Secretaría de Gobernación desde el año 2001. Tiene como objetivo principal contar con una base de información estadística sobre las características de la cultura política de la población de 18 años y más, a nivel nacional, así como de las prácticas predominantes de participación en asuntos de interés público, y la relación entre dichas condiciones y variables sociodemográficas y económicas que caracterizan a los entrevistados.

forma de que tanto democracia como desarrollo puedan ir de la mano y eso podría darse si ambos son asumidos con un EDH.

- Ante el cuestionamiento ¿qué cree usted que es mejor para el país? 67% estuvo de acuerdo con “una democracia que respete los derechos de todas las personas, aunque no asegure el avance económico.” Algo que muestra como respetar los derechos es un tema que se ha ido posicionando, y eso es un gran avance.
- A la pregunta ¿qué prefiere? 51% prefiere “un gobierno que actúa cuando se necesita, aunque no consulte antes de tomar las decisiones” mientras que un 39% prefiere “un gobierno que consulta antes de tomar las decisiones, aunque a veces no logre actuar cuando se necesita”. Demuestra que aún falta mucho por trabajo con la ciudadanía, buscando que se genere conciencia de lo importante que es participar en la toma de decisiones.
- En cuanto a la opinión sobre la eficacia de la participación ciudadana: 43% cree que en el futuro los ciudadanos y ciudadanas tendrán mayor oportunidad de incidir en las decisiones del gobierno y 40% cree que en el futuro los ciudadanos y ciudadanas tendrán menos oportunidad de incidir en las decisiones del gobierno. La opinión de la población está dividida y eso puede verse como un reto, el poder generar en la sociedad el interés de la participación, buscando espacios desde donde se pueda incidir en las decisiones es algo que solo puede lograrse con una sociedad comprometida e interesada en los espacios públicos y en participar en la toma de decisiones para la soluciones de las problemáticas sociales.
- Se listaron algunas instituciones y se les dio una calificación de acuerdo a la confianza que los ciudadanos(as) tienen hacia estas y las que obtuvieron los puntajes más elevados fueron: familia con una calificación de 7.8 y posteriormente el sector médico con una calificación de 6.6. Las instancias con la valoración más baja fueron: policía con 4.3 y partidos políticos con 4.4. Por lo que la familia sigue siendo el lugar en donde se debe empezar a aprender que las decisiones pueden ser consensuadas y es necesario conocer las opiniones de todos y todas.

Con los resultados anteriores se puede señalar que la mitad de la población se reconoce ajena o fuera la política, por lo que hace falta la formación de una conciencia donde la población sea capaz de reconocer su derecho a la participación dentro de la toma de

decisiones, donde cada día la ciudadanía esté más consciente de que la democracia es la forma de gobierno a la que se aspira teniendo claro que se requiere la transición de la democracia representativa a la democracia participativa. En cuanto a eficacia de la participación ciudadana la mitad de los encuestados(as) opina que se tendrán mayores posibilidades de incidir y la otra mitad opina que la capacidad de incidencia disminuirá. Justo el reto al que se enfrentan las OSC es la búsqueda de mecanismos que realmente garanticen la participación y su capacidad de incidencia en las PP, así como la vinculación de los entes reguladores y que las opiniones sean tomadas en cuenta, al igual que las propuestas, iniciativas y los proyectos ciudadanos. Algo que puede y debe hacerse desde las localidades, desde los municipios.

La participación de las OSC es imperante ya que desde su organización se pueden detonar espacios capaces de crear conciencias entre los ciudadanos y a la vez de incidir y plantear cara a cara con el gobierno las agendas que estas impulsan.

Sin embargo, se debe reconocer que las OSC tienen diferentes perfiles, las hay asistencialistas, clientelares, sin enfoque de género y/o de derechos humanos, pero también las hay preparadas, con una claridad de la pluralidad y de sus objetivos, que saben que sólo mediante la creación de redes es que pueden incidir de alguna forma en la toma de decisiones, generalmente las segundas son las que menos agradan a los gobiernos por ser participativas, y críticas, y por cuestionar las acciones y las formas de realizarlas, pero sin duda lo que se necesita es que la ciudadanía se involucre y reconozca la capacidad política que tiene y que puede irse fortaleciendo.

Las OSC emanan de la pluralidad social y en su mayoría son conscientes de las demandas y necesidades de la ciudadanía; por tanto deben gozar de derechos y garantías para participar en la implementación y desarrollo de la democracia, contribuyendo así con la construcción de una mejor sociedad que brinde cada día mejores oportunidades a los(as) ciudadanos(as). “En el proceso de consolidación democrática en México, su experiencia debe enriquecer la planeación y diseño de las políticas públicas, supervisar su ejecución y evaluar sus resultados, así como colaborar con el Estado en la lucha contra la pobreza y la desigualdad”.¹¹⁶

¹¹⁶ Secretaría de Gobernación Unidad para el Desarrollo Político, *Marco legal Estatal en materia de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil*, Primera edición, agosto de 2008 ISBN [fecha de consulta: 23 de Agosto del 2015], Disponible en [http://paraosc.segob.gob.mx/work/models/PARAOSC/PDF/marco_legal_estatal_OSC.pdf].

2.3. El municipio como estructura autónoma, San Luis Potosí

La gestión democrática en las ciudades es una “forma de planear y gobernar las ciudades con la participación popular y el control de la sociedad sobre el Estado”.¹¹⁷ Las tareas del Ayuntamiento son de la administración pública y gestión de los servicios públicos. El Municipio Libre es la base de la organización política y de la administración pública de los estados, en su interior su régimen es un gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base la división territorial y de su organización política y administrativa.

El municipio como hoy lo conocemos sufrió una reforma estructural en 1983, los aspectos que se abordaron en ella fueron:

- existencia de regidores de representación proporcional,
- entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los Estados,
- cobro de predial por los ayuntamientos,
- facultad para zonificación y determinación de reservas ecológicas,
- se ampliaron sus facultades reglamentarias, se buscó normar la relación entre ayuntamientos y sus empleados,
- elaboración de presupuestos de egresos para los ayuntamientos, determinación de los servicios públicos.

Actualmente existen en el país 2445 municipios y 58 en San Luis Potosí, “su diversidad, complejidad, características y problemáticas hacen de México un país con una riqueza cultural, económica y política que lo engrandecen”.¹¹⁸

- El 7% de los municipios tiene más de 50,000 habitantes,
- 13% tiene entre 10 y 50,000, el
- 19% entre 2,500 y 10,000 y el
- 61% menos de 2,500.

Así mismo el

- 7% de los municipios son clasificados como urbanos,

¹¹⁷ CAVES Teixeira, Ana Claudia, “Democratización de la gestión pública y control social”, *Presupuesto participativo*, Red de aprendizaje sobre participación ciudadana y gobernabilidad local, Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales, [fecha de consulta: 29 de octubre del 2014], Disponible en [<http://www.logolinkla.org>.]

⁹⁵ AGUILAR Cruz, Rogelio, “Transiciones Gubernamentales en los Municipios”, *Procesos inacabados en Chiapas*, [fecha de consulta: 10 de febrero del 2015], Disponible en [<http://analistasglobales.com/web/?p=22>]

- 13% los semi-urbanos, y el restante
- 80% están clasificados como rurales.¹¹⁹

Las economías locales pueden ser más pensables, operativas y efectivas cuando surja una alianza entre lo económico y lo social, ya que sin una idónea redistribución de los recursos, el proceso de descentralización se traduce en una simple transferencia de responsabilidades desde el centro a las periferias.¹²⁰ También tiene implicaciones económicas, una forma de hacer responsable a los municipios de algunas tareas.

Por ello, las PP a nivel municipal deben dar respuesta real a la problemática que enfrenta cada uno de los municipios desde su propias realidades, de esta manera generar una propuesta de agenda mínima de prioridades estratégicas a seguir por los gobiernos locales.

Al ser las localidades quienes pueden identificar de mejor manera cuáles son sus problemáticas y de la misma forma pensar en cuál es la mejor solución a ello, definitivamente desde los municipios se podrían generar las PP más acorde con la realidad, y con una mayor participación de la ciudadanía, sin embargo, la experiencia es que en la mayoría de los municipios la participación es poca o nula en algunos, por ello, es importante que la política no sea vista como algo ajeno sino parte de ser ciudadano/a, y es justo en este punto que las OSC pueden tener un papel importante en el involucramiento de las personas y para generar procesos comunitarios efectivos. Ya que al asumir los procesos de manera colectiva pueden incidir de una forma más contundente y efectiva.

El espacio municipal es donde se generan y reproducen los procesos económicos, políticos, sociales y culturales más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. El Ayuntamiento es la primera autoridad política a la que el ciudadano tiene que recurrir. El Estado nacional y los Estados de la Federación tienen una presencia distante para el ciudadano de a pie.

Es el municipio la primera institución política que envuelve y define la vida privada y pública de cualquier ciudadano/a. Es natural por lo mismo, que la ciudadana/o vea en el municipio en primer término, la comunidad en que la que ella (él) y su familia, se encuadran para vivir la vida en sociedad y en segundo término, el órgano de poder sobre el cual tiende a influir y sobre el cual tiende a representarse él mismo.

¹¹⁹ *Loc. Cit.*

¹²⁰ PICCHIO Antonella, *Op.Cit.* p. 45.

El municipio es una estructura que tiene una gran importancia no sólo histórica sino de organización solidaria, está regido por el principio de territorialidad en donde la vinculación entre los ciudadanos se da de una manera activa, al menos debe darse de una manera constante, ya que quienes viven y conviven, tienen una identidad, en la mayoría de los casos.

Sin embargo, los municipios deben ir más allá de ser un simple administrador y/o prestador de los servicios públicos tradicionales, como alumbrado, aseo y limpieza de parques y jardines entre otros y pasar a ser un ente central en el desarrollo económico, convertirse en un lugar en que las personas puedan participar de forma activa y que las OSC sean tomadas en cuenta por el expertise con el que cuentan en temas concretos, el espacio municipal debería ser un semillero de ciudadanas y ciudadanos consientes de la importancia de su acción política, y capaces de ejercer este derecho de forma libre, directa e informada.

En México algunos municipios comparten un marco regulatorio común, o al menos con las mismas características, lo que si varía sin duda es lo referente a su implementación. Es decir, cada municipio es libre de elegir las rutas y procesos para dar respuesta a las necesidades de sus pobladoras y pobladores, en razón de su propia realidad. Por ejemplo los requisitos para hacer trámites administrativos son muy diferentes y varían no sólo en la cantidad de días en que tarda algún trámite, también en los costos, en eficacia y eficiencia. Los mecanismos para participar, es decir, para ser parte de las decisiones también son diferentes, lo que en consecuencia detona la aplicación de diferentes políticas públicas en cada uno de los municipios. Un ejemplo es que en la administración anterior en el municipio de San Luis Potosí se propuso la ventanilla única para los trámites, mientras en el municipio de Querétaro ya se trabajaba con ella desde el año 2013 y en el municipio de Zihuatanejo se aprobó la Ley sobre la Ventanilla única desde abril de 2009.

En cuanto a la participación también se observan diferencias en los procesos, mientras existen municipios un tanto más democratizados, otros tienen el poder totalmente monopolizado en la figura del presidente(a) municipal y/o el cabildo, y en ocasiones son otros actores(as) los y/o las que influyen en la toma de decisiones y no la ciudadanía en sí misma.

Existen diversos obstáculos a los que deben enfrentarse los municipios, los hay “legales, institucionales, programáticos y los inherentes a la voluntad política”,¹²¹ éstos siguen obstaculizando el cambio en las acciones públicas urbanas, evitando que se llegue a una

¹²¹ CABRERO E., *Op. Cit.* p. 340.

democracia participativa. Muchos gobiernos no están dispuestos a reconocer los obstáculos, ni siquiera quieren nombrarlos o visibilizarlos, se niegan a hacer diagnósticos, ya que si no se visibiliza, el problema simplemente “no existe”.

La norma jurídica que establece la forma en que se constituye el municipio de San Luis Potosí es la Ley orgánica del Municipio libre del Estado de San Luis Potosí, en dicha ley se establece la forma en que éste se estructura, la organización y el funcionamiento del gobierno municipal en el estado de S.L.P., conforme a lo dispuesto por el artículo 115 y demás relativos de la CPEUM.¹²² De igual forma en esta Ley se establecen algunas formas de participación como son:

- Establecer que las sesiones del cabildo pueden darse en las localidades y comunidades siempre buscando la participación ciudadana y vecinal, es decir, señala que se podrá sesionar, pero invitando a los ciudadanos, organizaciones e instituciones, a fin de consultarlos, conocer su problemática, escuchar sus propuestas y darles la participación que corresponda en cada caso.
- Se establece que al llevar a cabo la reglamentación se asegurará en todo lo que proceda la participación social.
- Regula lo relativo a la presentación de iniciativas de normas municipales contemplando la iniciativa popular.
- Integración de los consejos municipales.

En cuanto al marco normativo y en relación con la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, se determina que los bandos, circulares y demás disposiciones de orden general que los Ayuntamientos emitan, deberán atender a lo dispuesto en las leyes que en materia municipal expida el Congreso del Estado, y que estén armonizadas con las leyes federales. Con esta disposición se obliga a la Legislatura local a expedir las leyes que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios municipales y también, se dota a los Ayuntamientos de un marco normativo que servirá de base mínima para la reglamentación y expedición de bandos y demás disposiciones de su competencia.

Para estar en posibilidades de dar cumplimiento a los objetivos y aprovechamiento eficaz de los recursos, los Ayuntamientos formulan planes de desarrollo y programas de

¹²² *Ley orgánica del Municipio libre del Estado de San Luis Potosí*, Publicada en la Edición Extraordinaria del Periódico Oficial del Estado, el martes 11 de julio de 2000, última reforma publicada el jueves 19 de marzo del 2015.

acuerdo las normativas vigentes, tanto a nivel estatal como nacional, buscando sin menoscabo de la autonomía municipal, la congruencia y armonización con los otros niveles.

Entre las facultades que corresponden al presidente o presidenta municipal se adicionan la de promulgar y ordenar la publicación de los reglamentos y disposiciones de observancia general aprobadas por el Cabildo, “los reglamentos, están compuestos por preceptos o reglas que la autoridad competente da para la ejecución de una ley o para el régimen de una dependencia”,¹²³

En el ámbito municipal, los reglamentos son conjuntos de normas expedidas, que sirven para establecer bases explícitas respecto de la ejecución o aplicación de ordenamientos jurídicos o disposiciones normativas en el ámbito municipal. Los reglamentos suponen la existencia de normas de mayor generalidad y detallan y delimitan funciones, obligaciones y derechos. Pueden agruparse en cuatro tipos:

- los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento;
- los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio;
- los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servidores públicos y
- los que establecen y regulan las actividades de la vida comunitaria.¹²⁴

Los reglamentos potosinos dictan las normas de convivencia, algunas formas de cómo se hace política, el cómo se toman las decisiones gubernamentales y entre que actores, aunque ser tiene que reconocer que algunos de estos reglamentos pueden presentarse de una forma mixta.

2.3.1. El municipio de San Luis Potosí y sus procesos para la elaboración de políticas públicas

El estado de San Luis Potosí, se encuentra localizado en la zona centro del país, la cabecera municipal tiene una superficie de 1,482 km² que representa con respecto al Estado 2.42%, el estado de San Luis Potosí está conformado por 58 ayuntamientos; el municipio de San Luis Potosí está integrado por 203 localidades, cuenta con las siguientes coordenadas geográficas longitud 100°58'30" O, Latitud 22°08'59" N y Altitud 1,864 metros sobre el nivel del mar. El

¹²³ Diccionario universal de términos parlamentarios, [fecha de consulta: 26 de junio de 2015], Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/f.pdf]

¹²⁴ ROBLES Hernández, *Op. Cit.* p. 102.

estado de San Luis Potosí tiene aproximadamente con 2'585 518 habitantes, de los cuales 722,772 habitan en el municipio de San Luis Potosí,¹²⁵ entre los que 347,676 son hombre y 375,096 son mujeres.¹²⁶

De acuerdo con el Sistema Integral de Información Geográfica y Estadística del INEGI, al año 2000 la hidrografía de San Luis Potosí está conformada por arroyos muy pequeños, como son: el río Española, el Paisanos y el Santiago, éstos son formados debido a los escurrimientos en temporadas de lluvia, en cuyo tiempo se abastecen las presas de San José y El Peaje, así como de corrientes subterráneas importantes, que se localizan al sur y sureste de la ciudad.

La clasificación del municipio de S.L.P. según su tamaño y el número de localidades es “urbano grande”, sus límites con los otros municipios son: al norte, Moctezuma y Villa de Arista, al este, Villa Hidalgo, Soledad de Graciano Sánchez, Cerro de San Pedro y Villa de Zaragoza, al sur, Villa de Reyes, al oeste, Villa de Arriaga, Mexquitic de Carmona y Aqualulco.

Los municipios sin duda son muy diferentes y muestran problemáticas propias, sin embargo, a pesar de las diferencias políticas, geográficas, sociales y poblacionales de los municipios urbanos y metropolitanos en México, existe un piso común de problemas entre los municipios como:

- “la insuficiencia en los recursos financieros,
- la falta de planeación urbana,
- el alto grado de endeudamiento y por lo tanto la mínima capacidad para obtener créditos,
- la insuficiencias en la prestación de servicios públicos,
- la baja recaudación de ingresos propios,
- el deficiente atención al ciudadano y poca participación de estos en la toma de decisiones,
- problemas de corrupción y/o desvío de recursos”,¹²⁷
- “Relación con el cabildo,

¹²⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010, [fecha de consulta: el 2 de febrero del 2015], Disponible en [<http://www.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>]

¹²⁶ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Op. Cit.*

¹²⁷ ROBLES Hernández, *Op. Cit.* p. 99.

- Contaminación y deterioro del medio ambiente,
- Tenencia de la tierra,
- Participación ciudadana,
- Desempleo,
- Grado de capacitación del personal el municipio,
- Coordinación entre municipio y gobierno del Estado,
- Prestación de los servicios públicos,
- Seguridad pública,
- Vivienda,
- Limitación de recursos económicos”.¹²⁸

Esta prolongada lista de problemas demuestra que “los actuales diseños institucionales del municipio y las formas de ejercer los gobiernos tienen serias dificultades para responder a las necesidades básicas internas y a las demandas sociales de su competencia”,¹²⁹ principalmente en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos, atención a la ciudadanía y obtención de recursos propios.

Estas problemáticas generan desconfianza en la población, impacta en la convivencia ciudadanos(as)-gobierno, que desemboca en un deficiente entendimiento y colaboración entre estos dos actores, así como en la necesidad de reorientar los pactos de organización y gestión entre ellos, lo que tendría que llevar en algunos casos a la reestructura y la creación de espacios y mecanismos para la efectiva participación ciudadana; espacios desde los cuales esas decisiones pueden ser con EDH, pero más que una simple posibilidad, son una obligación del Estado y una necesidad imperiosa, ante la situación que actualmente vivimos en donde los DH aún carecen de mecanismos adecuados para garantizarlos y donde las OSC pueden aportar mucho.

En síntesis, existen serias dificultades para gobernar a través PP que verdaderamente den respuesta a las realidades sociales municipales. Esta realidad ha abonado a crear un

¹²⁸ Datos de la ENDESMUN (Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal) realizada en el año 2000, es una encuesta desarrollada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y la Secretaría de Desarrollo Social (SDESOL), cuyo objetivo principal es conocer y contar con información sobre el fortalecimiento y descentralización del municipio como orden de gobierno. [fecha de consulta: 25 de agosto de 2015], Disponible en [<http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/bdsocial/index.php/emif-n-20?catid=1:acervo&id=14:encuesta-nacional-sobre-desarrollo-institucional-municipal-2000-endesmun>]

¹²⁹ AGUILAR Villanueva Luis F., *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, D.F. Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 24.

generalizado fenómeno de desconfianza ciudadana hacia los gobiernos por su escasa capacidad para mantener en orden sus finanzas y responder eficazmente a las crecientes necesidades comunitarias, sin embargo, algo bueno sucede en medio de las crisis, “la creciente urbanización, ha ido produciendo una cultura urbana con mayor capacidad de cuestionamiento a sus gobiernos”.¹³⁰ Lo cual es parte de la cultura política que se debe vivir y desarrollar en todas las comunidades.

Algunas de las PP se deciden en San Luis Potosí a partir de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), el cual debe darse a conocer en el momento en que el nuevo alcalde asume su cargo. Durante el periodo que está por terminar en el municipio (2012-2015), se hizo un análisis (desde lo que se aborda en el primer capítulo) sobre la metodología que aseguran siguieron para desarrollar el PDM, y se presenta a continuación:

- La primera etapa de la elaboración del PDM, se da cuando se instala el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, y según se describe en el documento se tuvo en su primer fase una serie de ejercicios de consulta que incluyeron la realización de foros ciudadanos en los que se abordaron los temas que conforman los cinco ejes de gobierno, así como la aplicación de una encuesta a la población, reuniones con los miembros del cuerpo edilicio y con las direcciones que conforman el gobierno municipal, sesiones y entrevistas con expertos en los temas relacionados con los ejes del Plan, de los cuales se obtuvieron insumos fundamentales para la construcción del documento.¹³¹ Cabe señalar que las palabras “derechos humanos” aparecen en este Plan 5 veces, y en 3 de ellas sólo cuando se hace referencia a la Comisión Estatal de Derecho Humanos. En ningún momento como un eje transversal, como un eje rector para que las PP puedan basarse en ellos y que la toma de decisiones y la creación de proyectos y programas tenga esta nueva visión.
- En la segunda fase, o estructuración de la problemática, que es el proceso de formulación donde se considera la redacción y revisión de un documento en el que se incorporaron las propuestas, ideas, necesidades, problemáticas y alternativas de solución que se plantearon durante la fase de consulta.

¹³⁰ CASTELLS, M. *La Cuestión Urbana*. México, D.F. Siglo Veintiuno Editores, 1999, p. 95

¹³¹ *Ibíd.* p. 39

- El Plan considera criterios que dan norma al diseño y formulación de las PP municipales que sustentan cada uno de los objetivos planteados, en congruencia con las expectativas que la ciudadanía tiene de este gobierno municipal, y de la exigencia que el entorno global impone.¹³²
- Para cumplir con los objetivos que este Plan se contempla, la formulación e implementación de las acciones de PP, se basan en una perspectiva de transversalidad (pero no con enfoque de DH), en donde se optimizan y focalizan los recursos materiales, financieros, humanos e institucionales con los contó el Ayuntamiento, propiciando con ello un impacto intraurbano mediante las acciones integradas de las direcciones municipales, mismas que se contemplan en la planeación del ejercicio presupuestal y que guardan estrecha relación con el contenido de los ejes temáticos considerados en este plan. Las direcciones del gobierno municipal formularon sus acciones en función de un análisis profundo de sus recursos, facultades legales y capacidad institucional, añadiendo a este proceso de definición de objetivos, estrategias y acciones un sentido de racionalidad y alto grado de sensibilidad social, en una perspectiva de transversalidad en donde la Secretaria Técnica del Municipio se sitúa como garante y coordinadora del ejercicio, a efecto de propiciar el impacto intraurbano en las acciones de PP municipal.¹³³
- La etapa de análisis de los puntos a favor o en contra de las mismas, no se llevó a cabo, es decir, en el momento en que se discutió el documento y como quedaría integrado, este punto se dio por sentado. No se tomó en cuenta la opinión de la ciudadanía y mucho menos de las OSC. Ya que no hubo convocatorias, no hubo plenarias o foros para discusión. (Dentro del plan no se señala fecha, hora, lugar y temática de estos encuentros, por lo tanto no se cuenta con documentos probatorios).
- En cuanto a la toma de decisión el PDM, fue aprobado por el H. Cabildo del municipio por unanimidad de votos en la segunda sesión ordinaria, sin embargo, en este punto del proceso ya no fue sometido el documento a la aportación y opinión de la ciudadanía y mucho menos del as OSC, no hubo convocatorias, no hubo plenarias o foros para discusión.

¹³² *Loc. cit.*

¹³³ *Loc. cit.*

- En cuanto a la implementación aún estaba en proceso hace un mes. Aunque de manera paulatina.
- En teoría la evaluación sobre el cumplimiento de este PDM tendría que llevarse a cabo al final del periodo, sin embargo, a lo que se puede aspirar es a la rendición del informe de actividades, que es diametralmente diferente. Una propuesta sería que la misma ciudadanía hiciera la evaluación para ver los avances, los puntos en que existieron obstáculos así como las áreas de oportunidad.

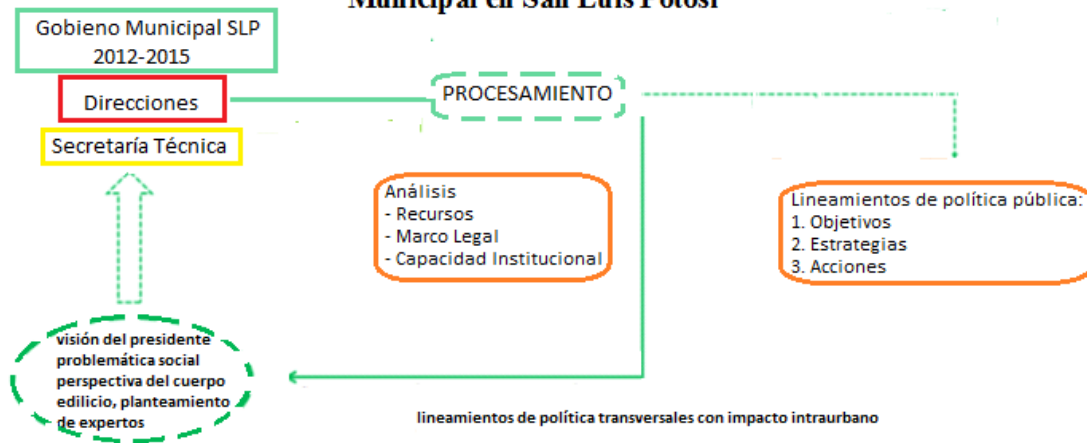
Del análisis anterior en cuanto a la hechura de las políticas públicas y su ciclo, se puede desprender que aún falta que la sociedad civil cuente con mecanismos que aseguren su participación en todas y cada una de las fases del ciclo, así como el hecho de que el ciclo se termine, y la única forma para poder tener el panorama completo es por medio de la información que se proporcione a todas y a todos, para que realmente como ciudadanía esté en posibilidades de participar en estos proceso y no sea meramente una simulación.

Se deben pensar formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios, en el diseño, operación y seguimiento de las políticas públicas, en particular las políticas y programas sociales. Según Alicia Ziccardi para que esto sea algo real se requiere de:

- Convencimiento de que la deliberación y el pluralismo son valores y prácticas positivas.
- La creación de espacios e instrumentos de participación ciudadana, que sean efectivos.

Y como veremos en la siguiente imagen que aparece en el PDM de San Luis Potosí, 2012-2015, en la hechura de las de las PP municipales la ciudadanía no se visibiliza en ninguno de los momentos, a pesar de que de forma enunciativa se mencione dentro del PDM.

Imagen 1.
Proceso del Diseño de acciones de Política Pública
Municipal en San Luis Potosí



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal del municipio de San Luis Potosí, 2012- 2015

El desconocimiento de los canales de participación ciudadana, por parte de los y las habitantes de San Luis Potosí, es un obstáculo, ya que esta se ve limitada por ese motivo. Sin embargo, en el PDM 2009-2012, las palabras participación ciudadana sólo aparecieron 6 veces¹³⁴, sin explicar los mecanismos específicos por los cuales se podría dar esta participación. Se habla de la integración de 450 Juntas vecinales, del Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM) y de los Comités de Consulta y Participación Ciudadana, pero no hay claridad en el PDM en las formas de integración integran ni en los mecanismos para su participan.

En el PDM, 2012-2015, publicado el 13 de enero del 2013 en el Periódico Oficial del estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, (POE) se reconoce que hay mayor interés en la participación ciudadana, esta aparece nombrada 11 veces. Se contemplan en él, líneas de acción para la vinculación y la participación ciudadana como:

- “Implementar mecanismos de promoción efectiva que permitan mantener informados a los ciudadanos de los servicios e infraestructura que provee el ayuntamiento.

¹³⁴ Estableciendo “la participación ciudadana en el desarrollo de las comunidades rurales de San Luis Potosí”, “Fomentar la participación ciudadana en el mantenimiento de las áreas y espacios educativos”, “Fortalecer los Consejos Ciudadanos o Comités de Participación Ciudadana conforme a los ordenamientos estatales y municipales aplicables”, “Identificar los espacios de participación ciudadana existentes en el municipio para promoverlos y fortalecerlos”, “Articular los esfuerzos de los diferentes órganos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Participación Ciudadana con el fin de garantizar la tranquilidad social y reducir la criminalidad y delincuencia común en todas sus modalidades”.

- Mantener un constante diálogo y acercamiento con todos los grupos de la sociedad para priorizar las demandas ciudadanas que permitan dirigir la inversión pública de manera óptima.
- Realizar campañas de difusión de las acciones de gobierno en todos los medios, con el objetivo de mantener informada a la población sobre el quehacer del Ayuntamiento.
- Mantener una constante comunicación y acercamiento con las Juntas Vecinales de Mejoras, de forma que se puedan planear en conjunto y en consenso los planes, obra y acciones a ejecutar durante esta administración.
- Atender las solicitudes del ciudadano con eficiencia y sentido humano en un ambiente de respeto y armonía.
- Desarrollar un marco jurídico que permita el reconocimiento de los actores involucrados, las alianzas entre gobierno y las OSC, la colaboración de la academia, y crear programas cimentados en la planeación conjunta y la coinversión.
- Realizar esquemas de consulta e interacción intensa entre las asociaciones civiles y la Administración Pública, en los que se definan las problemáticas y las alternativas de intervención, así como la planeación, el diseño de programas públicos y la identificación de las responsabilidades y los recursos de cada parte.
- Mantener un diálogo propositivo y cordial con los representantes de las organizaciones políticas, con la finalidad de intercambiar opiniones y escuchar sus propuestas en el planteamiento y solución de los problemas que afectan al municipio”.¹³⁵

Como se puede observar en la mayoría de las líneas de acción propuestas, se habla de informar, de dar a conocer, de comunicar, de priorizar demandas, en ninguna de estas líneas de acción se señala alguna forma de vinculación específica, y sólo en una contempla la participación de la ciudadanía y de las OSC.

Si bien se plantea la constante comunicación con las Organismos de participación ciudadana: como las Juntas de Mejoras, Morales, Cívicas y Materiales, las cuales se regulan por el Reglamento para la integración y funcionamiento de los Organismos

¹³⁵ Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, *Plan de Desarrollo Municipal del municipio de San Luis Potosí*, 2012- 2015, 13 de enero del 2013, p. 42-43.

de Participación Ciudadana, en el municipio de San Luis Potosí, S.L.P., cuya fecha de aprobación fue el 15 de noviembre, su promulgación el 15 de noviembre y su publicación el 23 de noviembre del año 2006, sin embargo, a pesar de todo este marco normativo, en él no se establecen los mecanismos efectivos para garantizar lo antes expuesto.

Se pueden reconocer avances al proponer desarrollar un marco jurídico que permita el reconocimiento de las alianzas entre gobierno y las asociaciones civiles, la colaboración del sector académico, así como la creación de programas cimentados en la planeación conjunta y la coinversión. Se observa un reconocimiento de las OSC y la necesidad de interactuar con ella, y al menos una línea de acción propone la planeación, el diseño de programas públicos en conjunto con las asociaciones, algo que el Plan anterior no contemplaba.

El tercer informe de gobierno que se anunció a finales del mes de septiembre, y que a la fecha no se ha podido tener acceso a él, ni vía internet, ni de manera física, hubiera sido interesante observar cómo es que se siguieron y si se cumplieron estas líneas de acción. Así mismo el análisis del siguiente PDM ya que en Octubre de este año, asume el cargo el nuevo presidente municipal, que dicho sea de paso que es el primero en asumir este cargo y no pertenecer ni a las fuerzas políticas tradicionales en el municipio. Lo anterior sin ánimos partidistas, ni con el afán de hacer un análisis entorno a esto sienta precedente para que la representación de diferentes fuerzas políticas se vaya dando en el municipio.

Para la creación de PP los enfoques que estas contemplen pueden ser de dos tipos, el primero puede ser contemplando el enfoque *top-down*, para que se pueda realizar la PP con este enfoque, durante el ciclo éstas será necesario que exista la publicidad y la democracia en la toma de decisiones, y que el número de participantes sea significativo, ya que de lo contrario correrá el riesgo de tornarse una decisión impositiva y autoritaria. El segundo enfoque es de *“bottom-up”*, es decir, de abajo hacia arriba y generalmente se da cuando la sociedad, los de abajo empiezan una lucha para exigir que los y las servidores(as) públicos(as) tomen decisiones que resuelvan su problemática. A veces las prácticas se empalman al implementar las PP, pero permiten dar una secuencia lógica a algo más complejo. Es decir, a problemas públicos complejos. Ya que en la mayoría de las ocasiones es necesario que las personas exijan una respuesta, sobre todo tratándose de los DESCAs.

En el PDM 2012-2015, se pueden observar las siguientes declaraciones:

“el nuevo rol del gobierno municipal en el desarrollo económico debe, por un lado, *atender las demandas del sector empresarial*, con apoyo para la gestoría, información y servicios, y por otro propiciar la realización de estudios técnicos y estratégicos para el desarrollo económico y empresarial, impulsando proyectos de mejoramiento productivo, a la vez que busca posicionar a la ciudad como un destino turístico atractivo a nivel internacional y nacional. Con esto, el Municipio de San Luis Potosí deberá consolidar sus funciones de enlace para constituirse en el principal eslabonamiento entre los programas y acciones de fomento nacional, estatal y local”.¹³⁶

De acuerdo al objetivo del Ayuntamiento en este eje: “hacer de S.L.P. una entidad competitiva por medio del conocimiento de innovación tecnológica, fomentar la inversión y diversificar las fuentes de ingreso de la ciudad para crear mejores empleos para los potosinos, con una visión excluyente, en aras de mejorar el bienestar económico de la población en general”.¹³⁷

Para lo cual se propusieron las siguientes líneas de acción:

- Atracción de inversionistas y derrama económica, que cuenta con 13 líneas de acción concretas.
- Fomento al empleo y al emprendurismo.

Con lo anterior podemos señalar que a pesar que el ayuntamiento propone para que al decidir las PP de una forma al menos significativa participe la ciudadanía, lo que se puede observarse es que sus energías están destinadas a atender el sector empresarial aún pasando sobre la población, por ello, podemos explicarnos que las industrias que contaminan el suelo, los ríos, las viviendas, sigan operando, en ocasiones en perjuicio de la población, toda vez que la mayoría de las PP son de arriba hacia abajo, siendo la ciudadanía la última en enterarse de las decisiones asumidas y acordadas en otros espacios, que definitivamente no son los públicos.

La racionalidad en las decisiones y acciones de la administración pública, se refiere a que estas contemplen una serie de atributos, se espera que toda política pública tenga:

- eficiencia,
- eficacia,
- economía,

¹³⁶ *Ibíd.*, p. 53

¹³⁷ *Loc. cit.*

- productividad y
- oportunidad.

Es decir, “las políticas públicas deben estar guiadas por estos principios”.¹³⁸ Existen diferentes modelos de racionalidad exhaustiva, racionalidad limitada, incremental, “bote de basura”. Las PP en materia de DESCAs en el municipio de SLP, se dan de la siguiente forma:

Tabla 7. Efectos y objetivos de la Política Pública

| Objetivos | | | |
|---------------------------------|------------|---|---|
| E f e c t o s | Definidos | | Imprecisos |
| | Definidos | Racionalidad exhaustiva. Ayuda a resolver problemas pequeños y acotados. | Proceso incremental. Le da racionalidad a las decisiones. |
| | Imprecisos | Racionalidad limitada. Cuando ninguna opción es factible para todos, por lo que sólo parcialmente será satisfactorio. | Proceso de bote de basura. La racionalidad sólo es causal. |

Fuente: Elaboración propia, durante la materia de Políticas Públicas en la Maestría de Derechos Humanos, de la UASLP, con fundamento en el Plan de Desarrollo Municipal del municipio de San Luis Potosí, 2012-2015, y la obra “Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos”, Módulo I. ¿Qué son las políticas públicas? en *Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos. Fase de formación especializada*. México, 2011.

En su mayoría estas PP, están en los procesos incrementales o en el proceso de bote de basura, ya que para poder atraer a los inversionistas como se especifica, se echa mano algunas estrategias superficiales, sin analizar de fondo el grave daño que generan o podrían generar las empresas. Un claro ejemplo de esto es la situación que se vive con la Minera San Xavier o Cal Química y la contaminación que ocasiona en el medio ambiente y contra la naturaleza; están empresas no están propiamente asentadas en el municipio de San Luis Potosí (si no en Cerro de San Pedro y Zaragoza), pero afectan sin duda por estar cercanas y ser parte del mismo Estado potosino.

No existe coherencia ya que los DESCAs deben ir de la mano, y en su mayoría las PP se encuentran desintegradas y/o desarmonizadas a lo establecido para la promoción, protección y garantía de los DH. Además, en su mayoría las evaluaciones de las PP municipales están desfasadas y no se piensan por cada una de las etapas de las PP, si no que se espera a que termine el periodo o el proyecto para hacer la evaluación final.

¹³⁸ GONZÁLEZ Arreola, Alejandro, VÁZQUEZ Valencia Luis Daniel, “Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos”, Módulo I. ¿Qué son las políticas públicas? en *Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos. Fase de formación especializada*. México, 2011.pp.12-14.

Las dificultades y obstáculos apreciables en el logro de los objetivos de la PP, son resultado tanto del mal diseño de la política y la poca participación de la ciudadanía, así como de factores externos del contexto. Ya que no se plantea para resolver los problemas la participación de la población como un elemento de importancia, el municipio le está dando prioridad a las empresas y lo que ellas necesitan, poniendo en segundo término a los habitantes. Para muestra basta un botón, los derechos ambientales han pasado a un segundo o tercer plano ante las necesidades empresariales de aquellos que invierten en S.L.P. por ejemplo el crecimiento desmedido y desordenado de la mancha urbana ha sido creciente y evidente en los últimos años, dejando de lado los espacios verdes en el municipio.

La democracia moderna, pluralista y competitiva, se basa en la garantía del disenso, que implica por un lado el respeto a una cultura política heterogénea así como la posibilidad de discrepar con los que ejercen el poder sin quedar por ello, fuera del sistema sino por el contrario, siendo reconocido como parte del mismo.

El consenso debe ser sobre las instituciones creadas para disciplinar los conflictos y proteger los derechos y libertades de las personas y los grupos, sobre la base del principio de mayoría, que en la realidad es atenuado por las garantías a las minorías, el poder participar todos(as) en un diálogo real, en donde se pongan de manifiesto las diferencias, permite que exista disenso, y por ende posibilidad de cambio, sobre todo el resto, “sin que sea cuestionada por ello, la legitimidad democrática, sino por el contrario, exaltada en la medida en que ese disenso tiene vigencia efectiva”.¹³⁹

2.4. La participación desde las localidades, visión de la normatividad en San Luis Potosí

Sin duda la percepción que tiene la ciudadanía sobre la participación en política necesita ser reivindicada, se necesita la educación cívica para borrar la idea errónea de que la participación se ejerce con ir a las urnas cada seis o tres años dependiendo de si la votación es federal, estatal o municipal, y que este ejercicio cuenta como “la democracia”.

Pero ¿cómo es vista la participación en los municipios?, ¿qué es lo que opinan los presidentes municipales de que la ciudadanía participe dentro de los procesos?, esta es una las

¹³⁹ FISICHELLA D. 1990, [fecha de consulta: 11 de abril de 2014] Disponible en [<http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=468>]

interrogantes a que responde la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Intermunicipal,¹⁴⁰ esta encuesta se levantó en los 2 mil 427 municipios del país. La información recabada fue proporcionada por 2 mil 425 presidentes municipales y dos presidentes de Consejo Municipal.

Con respecto a la opinión de los(as) presidentes(as) municipales sobre cuanto participa la ciudadanía, ellos y ellas opinan que:

- 49.44% Participa muy poco
- 41.12% Opina que su participación se da manera amplia.
- 4.12% Opina que algunas veces esta participación dificulta las actividades.
- 2.76% Opina que la mayoría de las veces esta participación dificulta las actividades
- 2.55% Señala que no participan.

Como se observa en los porcentajes menos de la mitad de los presidentas(es) municipales encuestadas(os) reconoce una participación amplia por parte la ciudadanía, casi la mitad asume que esta participación es poca y el resto opina que la participación entorpece los procesos. Por lo que resulta vital sensibilizar a los funcionarios públicos con el tema de la participación ciudadana como un derecho y una obligación del Estado, más que como algunos la observan y contemplan, como una concesión de los gobiernos.

Como se señaló en el capítulo primero el derecho a la participación es contemplada en diferentes normativas internacionales, regionales y nacionales, como por ejemplo:

“el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC) reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública”¹⁴¹

El derecho a participar en los asuntos públicos se refiere a la posibilidad real de obtener información y de participar en la discusión de todo lo relativo al poder político e incluye el ejercicio de los tres poderes en los tres órdenes de gobierno, es decir, incluido el municipal.

Pero dentro de la normativa potosina, no existen realmente mecanismos que permitan que esta participación se de manera libre, consciente e informada, ya que dependiendo de los

¹⁴⁰ ENDESMUN. [fecha de consulta: 25 de agosto de 2015], Disponible en [http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/bdsocial/index.php/emif-n-20?catid=1:acervo&id=14:encuesta-nacional-sobre-desarrollo-institucional-municipal-2000-endesmun]

¹⁴¹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observación general núm. 25* de 12 de julio de 1996, sobre Derecho a participar en asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad (en interpretación del art.25 del pidcp), párr. 1.

espacio desde los que se pueda participar y los instrumentos con los que se pueda participar serán los resultados que se podrán obtener. Se reconocen algunos pre-requisitos para que la participación ciudadana se desarrolle de manera eficaz¹⁴²:

- Información,
- Difusión,
- Objetivos claros,
- Personal capacitado,
- Material y/o presupuesto destinado a este rubro.

De acuerdo a la encuesta ENDESMUN 2000, las organizaciones de participación ciudadana más comunes en los municipios son:

- COPLEMUN con el 17.49%
- Consejos ciudadanos, que constituyen un 11.35%
- Organizaciones vecinales o de obra, con un 15.19%
- Organizaciones ciudadanas, civiles y comunitarias con un 35.15%
- Organizaciones gremiales y clubes de servicio 6.79%
- Organizaciones religiosas 12.7%.¹⁴³

La pregunta es en la normativa potosina realmente existen los espacios para que se desarrolle la participación ciudadana y de las OSC, observemos la siguiente tabla.

Tabla 8.
Marco normativo del Derecho a la Participación a nivel nacional, estatal y en el municipio de San Luis Potosí

| Normatividad | Artículo | Derecho |
|---|---------------|---|
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | Artículo 9º | “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar. No se considera ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra esta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en sentido que se desee”. ¹⁴⁴ |
| | Artículo 115, | Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, |

¹⁴² Zicardi, *Op. Cit.*

¹⁴³ Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, *Op. Cit.*

¹⁴⁴ ANDRADE Sánchez, J. Eduardo, Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, México 2012, pp. 23, Oxford.

| | | |
|---|--|---|
| | fracción II | de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. |
| Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil ¹⁴⁵ | Artículo 5, fracción III. | Las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes: III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; |
| Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil ¹⁴⁶ | consta de 58 artículos | Tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y. ¹⁴⁷ |
| Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil | Cuenta con un Reglamento Interno de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil | Establece que este organismo es una comisión intersecretarial de carácter permanente, que tendrá por objeto facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades establecidas en el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; así como la definición de mecanismos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas. ¹⁴⁸ |
| Ley General de Desarrollo Social ¹⁴⁹ | | Determina la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y establece que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social que ejecuten las dependencias públicas. |
| | Artículo 44, fracción V. | Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones: V. Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social; |
| | Capítulo V Consejo Consultivo de Desarrollo Social, Artículo 55. | El Consejo es el órgano consultivo de la Secretaría, de participación ciudadana y conformación plural, que tendrá por objeto analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social. |

¹⁴⁵ Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, Op. Cit.

¹⁴⁶ Diario Oficial de la Federación, Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, 7 de junio de 2005.

¹⁴⁷ *Loc. Cit.*

¹⁴⁸ Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. publicado el 14 de mayo de 2004

¹⁴⁹ Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Desarrollo Social*, publicada el 20 de enero de 2004.

| | | |
|--|--------------------------|--|
| | Artículo 56, fracción II | El Consejo tendrá las funciones siguientes: II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social; |
| Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social | Artículo 12, fracción V | El Programa Nacional incluirá, por lo menos, lo siguiente: V. Los mecanismos de participación ciudadana en la planeación, definición, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas y programas de desarrollo social; |
| Ley de Asistencia Social ¹⁵⁰ | Artículo 2 | Artículo 2.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés general, de observancia en toda la República y tienen por objeto sentar las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia |
| | Artículo 21 | Los gobiernos Federal, de las Entidades Federativas, del Distrito Federal, y de los Municipios, en sus respectivas competencias, podrán promover la participación correspondiente de la sociedad en la planeación, ejecución y evaluación de la política nacional de asistencia social. Para tal efecto, podrán concertar acciones y establecer acuerdos y convenios de colaboración con los sectores social y privado y con instituciones académicas, grupos y demás personas físicas y morales interesadas en la prestación de servicios de asistencia social. |
| | Artículo 54 | El Organismo, promoverá la organización y participación de la comunidad para que, con base en el apoyo y solidaridad social o los usos y costumbres indígenas, coadyuve en la prestación de servicios asistenciales para el desarrollo integral de la familia. |
| Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental | En general | Garantiza a los ciudadanos el derecho al acceso a la información sobre los asuntos públicos, brindando así más y mejores herramientas para exigir la rendición de cuentas. |
| | Artículo 7 | La información a que se refiere éste deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto. |
| | Artículo 14 | Establece que junto, con la participación democrática de la sociedad, compete al Gobierno del Estado la formulación de los planes y programas de |

¹⁵⁰ Diario Oficial de la Federación, *Ley de Asistencia Social*, publicada el 2 de septiembre de 2004.

| | | |
|---|---|--|
| Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí | | desarrollo del Estado para la consecución de una existencia digna y justa de sus habitantes. ¹⁵¹ |
| | Capítulo III Del Referéndum y Plebiscito ¹⁵² Artículo 38. | La consulta ciudadana es el mecanismo de participación por el cual los potosinos ejercen su derecho a través del voto emitido, y mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia estatal o municipal. Esta Constitución reconoce como instrumentos de consulta ciudadana, el referéndum y plebiscito. |
| Ley Orgánica del Municipio del Estado de San Luis Potosí ¹⁵³ | Artículo 89, fracción V. | En la primera sesión del año en que se instale el Ayuntamiento, se procederá a nombrar de entre sus miembros a los que formarán las comisiones permanentes, mismas que vigilarán el ramo de la administración que se les encomiende; dichas comisiones serán las siguientes: V. Derechos Humanos y Participación Ciudadana; ¹⁵⁴ |
| | Capítulo XII. De los Organismos de Participación Ciudadana, Artículos del 101-103 | Señala que se integraran consejos de desarrollo municipal, junta de vecinos(as), que presentarán propuestas al Ayuntamiento para fijar las bases de los planes y programas municipales o modificarlos en su caso; el Cabildo supervisará sus actividades y vigilará el destino de los fondos que manejen. Las metodologías para la elección pueden ser propuestas por el municipio, o pedir ayuda al Consejo Estatal Electoral y de Partición Ciudadana. |
| | Artículo 107 | Contempla la creación de fideicomisos y patronatos, que tengan fines específicos, los que estarán integrados con una participación mayoritaria de la sociedad civil, teniendo por objeto el bienestar social a través de la promoción del desarrollo municipal. |
| | Artículo 152-154 | De las características de las concesiones y los requisitos que estas deben de tener, así como que el ayuntamiento es el único facultado para ello. |
| | En general | Este ordenamiento jurídico en materia de planeación define con claridad el rol que deben desempeñar los ámbitos de gobierno estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado y la ciudadanía en general en esta rama de la administración pública. |
| | Artículo 2º | Se define que son los sistemas de planeación y quienes participan en ellos. Define lo que es Planeación Estatal de desarrollo y planeación |

¹⁵¹ Periódico Oficial del Estado, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí*, [fecha de consulta: 15 de Agosto del 2015], Disponible en [http://www.copocyt.gob.mx/Leyes/Constitucion_Politica_SLP_2015.pdf]

¹⁵¹ *Loc. Cit.*

¹⁵² *Ibid.* artículo reformado el 26 de Junio de 2014.

¹⁵³ Periódico Oficial del Estado, *Ley Orgánica del Estado de San Luis Potosí*, artículo reformado el 27 de agosto 2013, [fecha de consulta: 29 de Julio del 2015], Disponible en [<http://www.aseslp.gob.mx/Contenido/Leyes%20y%20C%C3%B3digos/LEYES/OrgMpioLibre/19032015.pdf>]

¹⁵⁴ *Loc. Cit.*

| | | |
|--|---|--|
| Ley de Planeación del Estado y Municipios del Estado de San Luis Potosí ¹⁵⁵ | | estrategia en la cual se debe especificar quienes intervienen en ella. |
| | Artículo 3º, Fracción II | Plantea la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la sociedad, impulsando la participación activa de sus sectores y organizaciones en la planeación, ejecución y vigilancia de los programas de desarrollo; |
| | Capítulo IV, del desarrollo regional y participación ciudadana, Artículo 32- 43 | Para la elaboración de los Programas de Desarrollo Microregional, se coordinarán las dependencias y entidades de la administración pública Estatal y municipal y se convocará la participación de los sectores social y privado. Los Consejos serán la instancia de participación social, de consenso y toma de decisiones, que busque las mejores opciones para impulsar el desarrollo regional, con el propósito de disminuir las desigualdades, aprovechar las ventajas competitivas de las microregiones y hacer más eficiente el ejercicio de recursos. |
| | Artículo 39. | Se dará la participación y consulta de los diversos grupos sociales y privados, con el objeto de que la población exprese sus opiniones para la formulación, instrumentación, evaluación y ejecución de los diferentes planes. |
| | Artículo 40. | Las organizaciones participarán como órganos de consulta permanente en el proceso de planeación democrática. Además, dentro de la etapa de formulación del proceso de planeación se convocará a integrar los foros de consulta popular, con el fin de captar las propuestas y demandas de la población. Estos foros se realizarán durante los primeros dos meses del plazo requerido para elaborar el Plan Estatal y los planes municipales, dentro del programa de actividades del COPLADE y de los COPLADEM. |
| Reglamento Interno del Municipio Libre de San Luis Potosí. ¹⁵⁶ | Artículo 70 fracción XVIII | Se adiciona la comisión permanente de participación ciudadana. |
| | Artículo 103, bis | Funciones de la comisión permanente de Participación ciudadana. |

Fuente: Elaboración propia a partir de las normativas Nacionales y del Estado y Municipio de San Luis Potosí, con respecto a la participación

Si bien a nivel constitucional se señalan el derecho de asociación, y existen leyes federales para fomentar la participación de las OSC en asuntos de interés público, que señalan mecanismos de vigilancia y promoción de la participación, así como el acceso a la

¹⁵⁵ Periódico Oficial del Estado, *Ley de Planeación del Estado y Municipios del Estado de San Luis Potosí*, última reforma 12 de Julio del 2012, [fecha de consulta: 30 de Julio del 2015], Disponible en [http://www.slpfinanzas.gob.mx/pdf/planeacionypresupuesto/normatividadyplaneacion/ley-de-planeacion-del-edo-120712.pdf]

¹⁵⁶ Periódico Oficial del Estado, *Reglamento Interno del Municipio Libre de San Luis Potosí*, reforma del 14 de marzo del 2009.

información por parte de estas y la constitución estatal de igual forma establece la consulta ciudadana, mientras que otras leyes locales contemplan figuras como los Consejos, una instancia de participación social y, cómo las organizaciones participarán como órganos de consulta. A nivel municipal se contempla la comisión permanente de participación ciudadana, sin embargo, aún falta mucho por hacer a nivel operacional para que realmente se garantice todo lo que se señala con anterioridad.

Es misión del Estado garantizar la estabilidad y seguridad de las relaciones sociales creando los mecanismos e instrumentos de participación democrática que necesitan los miembros de una sociedad, para crear un hábitat favorable y necesario a la hora de lograr una convivencia más armónica y placentera. Limitar o entorpecer dichas relaciones sociales por diferentes motivos, perjudica a la sociedad en su conjunto y a su desarrollo y es contrario a su razón de ser.

La Ley Federal de Fomento representa un gran avance respecto a la inclusión de la sociedad civil en el diseño y evaluación de PP, lo que también generó las obligaciones jurídicas para las dependencias u órganos gubernamentales facultados para implementar las PP, ya que éstos deben garantizar y asegurar la participación permanente y efectiva de las OSC en los asuntos relacionados con la misma. En primer lugar, reconoce jurídicamente la personalidad de las OSC como entidades de orden público e interés social. “La consecuencia de ese reconocimiento favorece la existencia de organizaciones sociales autónomas, con un campo de participación ciudadana distinto a las religiosas, partidistas o mercantiles”.¹⁵⁷

La Ley Federal de Fomento, otorga seguridad jurídica reconociendo a las OSC como sujetos de derechos y obligaciones creando así un marco institucional para la relación entre éstas y la autoridad gubernamental, dando fin a la discrecionalidad en:

- la atención de sus necesidades,
- el acceso a recursos públicos, y
- el acceso a los espacios de toma de decisión de PP.

Únicamente 9 estados de la República aparte del Distrito Federal, es decir, el 30 por ciento de las entidades, cuentan con una ley específica de regulación o fomento a las actividades de las OSC:

¹⁵⁷ Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. *A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades*, Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, México, Secretaría de Gobernación/ Consejo Técnico Consultivo, 2007, pp. 7-20.

- Baja California,
- Chihuahua,
- Hidalgo,
- Jalisco,
- Morelos,
- Tamaulipas,
- Tlaxcala,
- Veracruz
- Zacatecas¹⁵⁸

Estas leyes estatales varían sustancialmente, algunas de estas legislaciones están más enfocadas en la supervisión y el control de las organizaciones. La mayoría de éstas coinciden en establecer la obligatoriedad de inscribirse a un Registro (que es independiente del Federal); o incluso contemplan dos tipos de registros estatales, como el caso de Baja California, en el caso del Estado de San Luis Potosí, desde hace algunos años se busca que esta Ley se apruebe, sin éxito todavía, ahora con la nueva legislatura se recobran nuevas esperanzas.

Tristemente se puede observar que los gobiernos estatales y municipales son reacios a extender los beneficios y apoyos para el desarrollo de las OSC. Permanecen malas costumbres, en las que los gobiernos actúan sin la participación ciudadana. Se reconoce que ha existido poca voluntad política de gobernadores y congresos locales para entender los nuevos tiempos y construir procesos participativos que consideren el nuevo papel que asume las organizaciones de la sociedad civil, y se continúa sin reconocimiento a las contribuciones que las OSC han hecho al desarrollo local y a la reconstrucción del tejido social. Lamentablemente se mantienen formas tradicionales llámense corporativas y clientelares de relación con la ciudadanía.

En el ejercicio que se realizó en cuanto a la normatividad del estado y municipio, para la apertura de espacios de la ciudadanía y de las OSC, se observa que se presentan vacíos, es decir, lagunas de ley donde los ordenamientos legales son imprecisos en la definición de las instancias y de los ámbitos de actuación y no consignan los requerimientos para realizar el fomento y apoyo a las asociaciones civiles.

¹⁵⁸ VARGAS González Pablo. “Reinserción de las organizaciones civiles en México. Estudio comparativo de la Ley de Fomento en diez estados”. *Espiral, estudio sobre Estado y sociedad*. Vol. XIX, número 53. Enero-abril 2012

Es vital transitar a una nueva etapa en la que los ciudadanos(as) y las OSC, asuman un papel primordial y junto con los actores políticos locales, construyan un entramado normativo e institucional que fomente los diversos ámbitos de actuación de este sector en beneficio de los y las habitantes de las diferentes localidades, sobre todo aquellos(as) que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, marginación y violencia, es decir, a quienes se les vulneran constantemente sus derechos humanos.

Las OSC deben tomar la iniciativa, formular y acompañar el proceso de propuestas que incidan directamente en la creación de condiciones que permitan su participación en las decisiones de los gobiernos locales, principalmente en los espacios municipales.

A pesar de los logros y alcances a nivel nacional, se observa que la normativa municipal, no invita mucho a participar, ni garantiza los medios para hacerlo, ya que la normatividad no es clara en la forma en que la se puede participar. Se reconoce que en los últimos seis años se han tenido avances en esta materia, además, con la reforma constitucional de DH, y las modificaciones a la normativa estatal, el derecho a la participación ha quedado más visibilizado. Un buen gobierno debe promover la participación ciudadana para:

- Conocer la opinión de la ciudadanía,
- Mejorar el diseño y operación de las PP,
- Que la ciudadanía actúe de forma corresponsable,
- Crear las bases de la gobernabilidad local democrática.¹⁵⁹

Un buen gobierno se caracteriza por cumplir con algunas características como:

- eficacia,
- eficiencia,
- honestidad,
- responsabilidad, y
- transparencia,

Pero también en la instrumentación de otros elementos referidos a la relación con la sociedad, como son:

- los mecanismos abiertos de relación con los distintos sectores de la sociedad,

¹⁵⁹ ZICCARDI Alicia, *La participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, México 2004.

- los mecanismos innovadores para la gestión social,
- la política de inclusión y de interlocución con los actores (procesos de concertación)
- el diseño y promoción de diversas formas de representación.¹⁶⁰

2.4.1. ¿Qué dice la ley para la aplicación de políticas públicas en San Luis Potosí en torno al derecho humano al agua?

Después de las reformas del 2011 es cierto que se han hecho algunos esfuerzos por asumir un EDH pero a nivel municipal aún no se ha concretado. En el estado de San Luis Potosí actualmente la normatividad no contempla los derechos humanos, como se puede observar de manera clara en la siguiente tabla.

Tabla 9.
Análisis normativo en materia de agua en el municipio de San Luis Potosí

| Normatividad | Nivel de gobierno en que se aplica | Que necesita tener para estar debidamente armonizada con un enfoque de DH |
|---|------------------------------------|---|
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) | Federal | A partir de la reforma del 2011 reconoce plenamente los Derechos humanos, y el derecho humano al agua está contemplado en ella a partir del 2012 en el artículo 4. |
| Ley de Aguas Nacionales | | Necesita una adecuación de acuerdo a la reforma al artículo 4º de febrero del 2012, la actual ley no reconoce el derecho humano al agua y no está armonizada con la Constitución, la aprobación de esta ley es un proceso que se agudizo a partir de febrero de este año, y que ha generado movilización de diversos sectores sociales. ¹⁶¹ (profundizaremos en el capítulo III) |
| Ley Federal de Derechos en Materia de Agua | | Carece de EDH ya que no ve a las personas como sujetos de derecho si no como usuarios y gran parte de ella tan sólo se remite a que este cumpla con sus obligaciones fiscales. Lo cual queda en evidencia a lo largo de toda la Ley desde su artículo 1º hasta el 286-A. |
| Ley General de Salud | | En la Ley General de Salud no se establece como parte de una vida sana el acceso al derecho humano al agua. |
| Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente | | Sigue estableciendo el agua como un recurso, para alcanzar beneficios económicos. A pesar de que pretende prever la contaminación del agua, no cuenta con mecanismos claros y eficaces. Esto se puede apreciar desde el artículo 1º, al hablar del agua como un “recurso”, en el artículo 7º fracción VIII, se plante la regulación del aprovechamiento sustentable del agua, el |

¹⁶⁰ Ver Lechner, Norbert, Cultura política y gobernabilidad democrática, IFE, México, 1995; Ziccardi, Alicia *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, IISUNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp. 20-23.

¹⁶¹ Actualmente se encuentra en la cámara de diputados una iniciativa presentada por el gobierno federal, la cual está pendiente del dictamen. Y en la cámara de senadores se encuentra la iniciativa ciudadana. La Ley deberá aprobarse en los próximos meses, lo que traerá una afectación jurídica a nivel nacional por ser esta la Ley de Aguas Nacionales, la movilización social se ha agudizado y se ha logrado que se retire el dictamen de la cámara de diputados ya en dos ocasiones,

| | | |
|---|---------|--|
| | | <p>artículo 22 expone cuales son los instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas.</p> |
| Norma Oficial Mexicana NOM-001-CONAGUA-2011 | | <p>Desde esta norma se plantea la operatividad y procesos para el “sistema de agua potable, toma domiciliaria y alcantarillado sanitario-hermeticidad-especificaciones. Y se establece para controlar “productos” en ningún punto habla del derecho humano al agua.</p> |
| Constitución Política del Estado de San Luis Potosí (CPELS/SLP) | Estatal | <p>Se señala que al iniciar esta investigación, no se contemplaba en ella, el derecho humano al agua y se visualizaba como una propiedad que puede ser susceptible de dominio para su aprovechamiento. Sin embargo, se dio una reforma y se adiciono al artículo 12, “El Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí reconoce como un Derecho Humano el acceso al agua de calidad”¹⁶²</p> |
| Decreto 642 creación del INTERAPAS, | | <p>El derecho humano no es contemplado en este decreto, y a pesar de establecer que el organismo INTERAPAS eta formado por un consejo administrativo esté lejos ser una garantía de la representación social al interior del organismo, funciona más para justificar que se cumple con este requisito. Carece de una visión de gestión comunitaria del agua.</p> |
| Reglamento Interno del Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento | | <p>En este reglamento las personas son vistas como usuarios y no como sujetos de derecho, no se habla de derecho humano al agua, si bien su de la estructura tano de la junta de Gobierno como del consejo consultivo, de sus atribuciones y la forma en que son importantes para el organismo. Lo anterior respectivamente del artículo 3 al 26 y del 31 al 37 respectivamente.</p> |
| Cuotas y Tarifas 2015 | | <p>Es claro que en el documento de cuotas y tarifas el derecho humano al agua no es contemplado como tal, por el carácter de este documento y porque en lugar de contemplar</p> |
| Ley de Adquisiciones del Estado | | <p>Esta ley es de orden público e interés general; tiene por objeto, regular las acciones relativas a la planeación, programación presupuestación, gasto y ejecución de las adquisiciones de bienes, así como la contratación de arrendamientos y servicios de cualquier naturaleza, que requieran para desarrollar sus funciones, sin embargo, no incluye la participación ciudadana en el tema de rendición de cuentas y transparencia ni en ningún otro tema.</p> |
| Ley de Aguas para el Estado de San Luis Potosí | | <p>A pesar de ser un texto en el cual no se habla del “derecho humano al agua” es cierto que en su articulado se establece la participación ciudadana, su capítulo cuarto que comprende del artículo 31 al 45, se establece la composición y funcionamiento del consejo hídrico estatal.¹⁶³ En agosto de 2014 sufrió la una reforma a su</p> |

¹⁶² Periódico Oficial del Estado, adicionado el 15 de abril de 2014.

¹⁶³ Tema que se aborda propiamente en el capítulo cuarto de esta investigación.

| | | |
|---|--|--|
| | | <p>artículo 171 bis, donde se plantean estímulos fiscales a poblaciones vulnerables como personas con discapacidad y adultos mayores. Y en el junio de este año se vota la modificación al artículo 183 en el cual establece la prohibición de suspender el “servicio” de agua por falta de pago, únicamente autoriza limitarlo a lo mínimo necesario para la satisfacción de sus necesidades básicas.</p> |
| Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí | | <p>Esta ley o menciona ni contempla nada del derecho humano al agua pero en cuanto a participación ciudadana, en su capítulo segundo en el artículo 132 establece la formación y operación de los comités municipales en defensa de los recursos naturales. Y en su artículo 113 menciona que podrán participar en campañas para ahorrar agua.</p> |
| Ley Estatal de Salud. | | <p>En su artículo 1º establece el derecho a la salud en los términos de la constitución mexicana, es decir, la reconoce como un derecho humano, en su artículo 5º fracción XIV, establece que corresponde al estado en materia de salubridad general: Agua potable, alcantarillado y saneamiento; contempla el capítulo IX sólo para abordar el tema del agua, de su artículo 260 al 269.</p> |
| Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí 2014 | | <p>Aborda el tema del agua en su artículo número 20, donde establece la obligación de los municipios y sus entidades, en que deberán poner a disposición del público, de oficio, y de manera completa y actualizada, la siguiente información:</p> <p>I. Los datos referentes al agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales...así como, las participaciones federales y todos los recursos que integran su hacienda...</p> |
| Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí | | <p>Según su artículo 5º fracción VI, esta ley entiende las tierras, aguas y bosques que son susceptibles de explotación racional agropecuaria, piscícola, minera o forestal.</p> |
| Ley de Obras Públicas y Servicios Públicos relacionados con la misma, para el Estado de San Luis Potosí | | <p>Esta normativa tiene por objeto establecer las normas que permita ordenar los Asentamientos humanos en el Estado de San Luis Potosí, establece que el agua es susceptible de explotación racional, en su artículo 5º fracción VI. La ley si contempla la protección y las reglas mínimas básicas que debe contener la distribución del agua en redes dentro de la zona urbana.</p> |
| Reglamento para el Control de Descargas Residuales al Sistema de Drenaje y Alcantarillado Municipal | | <p>En él no se habla de derecho humano al agua mucho menos al saneamiento, los únicos lugares en donde se estable derechos es el considerando de la ley y en un artículo transitorio, en el primero como el derecho humano de toda persona a un medio ambiente sano, y el segundo al derecho que se tiene de que se cumpla la norma básica.</p> |

| | | |
|--|-------------------|--|
| Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí. | Municipal | <p>En su artículo 89 establece que durante la primera sesión del año en que se instale el Ayuntamiento, se procederá a nombrar de entre sus miembros a los que formarán las comisiones permanentes, mismas que vigilarán el ramo de la administración que se les encomiende; una de ellas es la comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.¹⁶⁴</p> <p>El artículo 119 establece que: los recursos que correspondan a los municipios en los términos de la Ley de Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, deberán aplicarse en los rubros que establece el citado ordenamiento. Los que el Estado les transfiera mediante convenio se aplicarán a la satisfacción de las siguientes prioridades: I. Agua potable, alcantarillado y saneamiento; (sic)¹⁶⁵</p> |
| | | En su artículo 141, contempla que los municipios organizarán y reglamentarán la administración, prestación, conservación y explotación en su caso, de los servicios públicos y funciones municipales, considerándose que tienen este carácter los siguientes: I Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; |
| Norma Técnica Ecológica NTE-SLP-AR-001-05. | Estatal | Esta norma no contempla el agua como un derecho humano, establece las condiciones para las aguas residuales de la red de drenaje y alcantarillado de San Luis Potosí, Soledad Díaz Gutiérrez y Cerro de Sn Pedro, así como el establecimiento de las condiciones mínimos de la descarga. Su bien en la exposición de motivos de la norma se habla de saneamiento no así a lo largo del articulado de esta. |
| Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de San Luis Potosí. | Estatal/municipal | Esta ley está centrada en tienen por objeto determinar la integración del patrimonio y la hacienda pública de los municipios; señalar las características de los ingresos que pueden percibir éstos, así como fijar el sujeto, el objeto y la base de las contribuciones municipales y de sus accesorios, según su articulado, y es en el capítulo II que trata de los derechos e particular, en su artículo 56 reformado el 20 de diciembre del 2003 que establece que los servicios por los cuales los municipios podrán establecer tarifas para el cobro de derechos, son: agua potable... |
| Ley de Ingresos para el Municipio de San Luis Potosí de 2013 Ley de Ingresos para el Municipio de San Luis Potosí de 2014 Ley de Ingresos para el Municipio de San Luis Potosí de 2015 | Municipal | Se establecen que las tarifas serán señaladas por el INTERPAS, aunque sabemos que el Congreso del estado fue quien aprobó los aumentos de los últimos meses. Además, establece que en ningún momento el Organismo Intermunicipal operador del agua potable podrá establecer requisitos al margen del acuerdo de Cabildo. El artículo 21 establece el pago de una tarifa por uso de suelo por las Instalaciones especiales e infraestructura que consisten en el almacenamiento del agua. El art. 72 trata lo relativo a concesiones. |

Fuente: Elaborado a partir de las normativas señaladas en los tres niveles y vigentes en el Municipio Potosino

¹⁶⁴ Periódico Oficial del Estado, *Ley Orgánica del estado de San Luis Potosí, Op. Cit.*

¹⁶⁵ *Loc. Cit.*

La constitución estatal con la reforma del 20 de mayo del 2014, en su artículo 7º adoptó el EDH en el Estado, estableciendo que: “...la protección de los derechos de sus habitantes y la permanente búsqueda del interés público son la base y objeto de las instituciones políticas y sociales”.¹⁶⁶

Las autoridades estatales y municipales deben respetar y hacer que se respeten y garanticen los DH, conforme lo dispongan las leyes reglamentarias y ordinarias respectivas, así como tratados internacionales de la materia, señala dicho artículo que las y los servidores públicos siempre deben hacer la interpretación de normas y reglamentos “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.¹⁶⁷ De igual forma el artículo es claro al establecer que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.¹⁶⁸

La constitución estatal a cuatro años de la reforma en DH sigue contemplando en su articulado los siguientes puntos:

- En el artículo 13º el agua es vista como una propiedad para su aprovechamiento, del cual se puede obtener el dominio.
- Su artículo 57º establece que es facultad del Congreso legislar en el ámbito de su competencia en relación al aprovechamiento de aguas de jurisdicción nacional.
- Mientras que el artículo 110º habla de las aguas como propiedad nacional o estatal.
- El artículo 114º donde se establecen las características del municipio libre y el cual sufrió una reforma publicada en el POE el 30 de junio del 2000 donde desde hace 15 años el municipio tiene a su cargo las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

2.4.2. Una agenda municipal de servicios, en San Luis Potosí

En el escenario académico-político, las PP son definidas como “un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para dar solución y respuesta a las demandas de carácter social”.¹⁶⁹ De acuerdo con Luis F. Aguilar Villanueva, al hablar de PP se hace referencia a decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la

¹⁶⁶ Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, Constitución del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, adicionado, 20 de mayo del 2014, artículo 7o.

¹⁶⁷ *Loc. Cit.*

¹⁶⁸ *Ibíd.*

¹⁶⁹ ROBLES Guadalupe, *Diccionario de Términos Municipales*, Universidad de Occidente, México, 2003, p. 60.

corresponsabilidad y el dinero de los privados en calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Las PP se desarrollan siempre y cuando sean susceptibles de cuatro puntos fundamentales:

- fundamento legal (constitucionalidad),
- de apoyo político,
- de viabilidad administrativa y
- de racionalidad económica.

Las fases de las políticas públicas son: integración de la agenda, diseño, hechura, implementación y evaluación.¹⁷⁰ Con base en esta definición, para que sea posible una PP determinada en un Ayuntamiento, debe existir un marco jurídico que la regule; un diseño correctamente elaborado; una base de apoyo de actores público-privados; las áreas administrativas para implementarla y por supuesto, se cuente con recursos económicos para que no termine sólo en una buena intención o en una acción de propaganda gubernamental y además cumplir con los indicadores y sus diferentes estándares que se señalaron en el capítulo primero, ya que son una forma de identificar las PP pero con un plus, el EDH.

Como se observó en el apartado anterior, en los últimos seis años se ha adecuado el marco normativo para que la participación del sector “privado”, aunque ese sector privado se pueda interpretar de diversas formas, ya que sector privado tiene una connotación más mercantilista y mucho menos de lazos de solidaridad, altruismo y/o buena voluntad, a pesar de lo cual para fines de esta investigación se optó por llamarlo “ciudadanía”.

Es importante hacer notar que a diferencia de lo que sucede en el sector privado (mercantilista), donde el incentivo es la ganancia para evaluar el grado de eficacia de las personas y la propia empresa, en el sector público hasta hace poco existía una ausencia de criterios para saber en qué ha impactado en la mejora del bienestar individual y colectivo, los indicadores no siempre logran demostrar con claridad los avances y máxime si se habla de derechos sociales en los cuales no únicamente pueden ser indicadores cuantitativos, sino que también cualitativos, como se profundizó en el primer capítulo.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), precisamente surge en el 2004, porque como se señaló, para los gobiernos es indispensable contar con información acerca del desempeño de las PP implementadas, especialmente los

¹⁷⁰ AGUILAR Villanueva, *El Estudio de las Políticas Públicas*, Op. Cit. p. 40.

resultados que éstas tengan, y si efectivamente estas políticas han dado solución a las problemáticas para las que fueron creadas e implementadas, y si esto no es así, contar con información para tener claro como poder mejorarlas.

La forma en que el CONEVAL, reúne esta información es mediante el uso del monitoreo y la evaluación a la gestión pública, el CONEVAL diseñó un sistema orientado al desarrollo social que considera todas las etapas del ciclo de una PP, lo que se tradujo en la necesidad de contar con distintos tipos de evaluación, así como indicadores de diversos niveles de objetivos.¹⁷¹

Otro aspecto a considerar es que “las PP exigen apoyo político continuo pues la dinámica obliga que se vaya renovando a la par de las condiciones de implementación los pactos de los autores involucrados en el proceso de PP”,¹⁷² y como bien se sabe lo que el día de hoy está en la agenda pública, puede pasar ser olvidado el día de mañana y es la ciudadanía la que debe estar al atenta de que no exista un retroceso en los derechos ganados y reconocidos.

Algunas PP en San Luis Potosí en materia de agua se llevan a acabo de la siguiente forma y es que no podemos establecer una ruta precisa, porque existen una diversidad de actores gubernamentales (además que las PP nunca tienen una ruta definida, sólo algunos pasos más o menos generales que son lo que se han estado mencionado a lo largo del texto) con atributos diferentes, sin embargo, su decisión debe ser aprobada por ejemplo en cuanto a infraestructura, ésta depende del departamento de obra pública municipal.

Las acciones a seguir sobre todos los temas quedan asentados en el PDM, que trata de ser armónico con las acciones del Plan de Desarrollo del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, el cual a su vez intenta darle continuidad al Plan de Desarrollo Nacional, el cual hace un cruce con Programa Hídrico Nacional 2014-2018. A lo anterior se suman los objetivos del Milenio y demás documentos emitidos en el ámbito internacional en materia hídrica.

¿Y en todo esto, este proceso, dónde queda la participación? Pues no podemos quejarnos, en San Luis Potosí existen tres consejos ciudadanos. Uno de ellos es parte del INTERAPAS, que es el único que se encuentra a nivel municipal, y que se denomina por ley

¹⁷¹ Para profundizar sobre el tema se sugiere consultar La Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, [fecha de consulta: 30 de Agosto del 2015], Disponible en [[http:// www.coneval.gob.mx/ Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_ DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf)]

¹⁷² MAJONE, G., *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 67.

Consejo Consultivo. Los otros dos consejos son los establecidos por el Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Agua (CEA), es decir, el Consejo Hídrico Estatal y el tercero es el Consejo Técnico, los cuales tienen como fundamento los artículos 22 y 34 de dicho ordenamiento respectivamente.

Sin embargo, a pesar de ello es la Junta de Gobierno de INTERAPAS, quien toma las decisiones, las cuales se plasman en sus actas de asamblea. En cuanto al seguimiento de las PP en materia hídrica, para la superación de la desigualdad en la distribución del agua y garantía del derecho, dentro de los municipios es un trabajo que debe hacerse por medio de la comisión del cabildo, no de manera individual, los regidores pueden y deberían solicitar periódicamente información para los asuntos de su competencia a las diversas áreas. Lo ideal sería también que tanto funcionarios, empleados y servidores públicos de la administración municipal comparecieran ante la comisiones del cabildo, cuando así se requiriera, con el objeto de informar, orientar o aclarar asuntos de competencia del área hídrica, en algunos caso eso sucede pero no se encuentra contenido en la norma.

2.5. El Organismo intermunicipal, INTERAPAS

El decreto 642 del INTERAPAS, firmado por el Gobernador Lic. Horacio Sánchez Unzueta, establece la creación del Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Servicios conexos de los municipios Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez para la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en los centros de población y asentamientos humanos de zonas urbanas y rurales de sus jurisdicciones, mejor conocido como INTERAPAS, este decreto fue publicado por el POE el 12 de agosto de 1996.

El INTERAPAS busca que la prestación del servicio de agua, se de en forma satisfactoria y con calidad, cumpliendo con las disposiciones vigentes. Su visión es: “Ser un Organismo autosuficiente que preste servicios en forma eficiente y de calidad, satisfaciendo las necesidades de la población, preservando la salud pública y el medio ambiente, contribuyendo con el desarrollo social y urbano”.

Toda vez que el derecho al agua es un derecho fundamental para la vida, es de suma importancia que la ciudadanía tenga una participación importante dentro de las PP que regulan este derecho y estén totalmente involucradas en los procesos del servicio así como que tengan la capacidad de exigir la calidad en cada uno de ellos.

Puede decirse entonces que el agua fluye dentro de un cauce institucional entre lo público y lo privado, donde debe someterse tanto a la regulación del estado como a incentivos propios del mercado, como son los precios, con la finalidad de asegurar eficiencia económica y de satisfacer necesidades humanas y demandas sociales de manera sostenible a largo plazo, además, de mantener suficiencia en el suministro a ecosistemas acuáticos.

El organismo INTERAPAS tiene diferentes puntos dentro de la zona metropolitana de San Luis Potosí; donde brinda atención de información a los usuarios, los Filtros (Matriz), Circuito Oriente, Soledad, Hernán Cortés, Morelos y Saucito en estos puntos en donde da atención ciudadana, es decir, seis puntos diferentes.

Además, de los puntos anteriores, por acuerdo de la Junta de Gobierno, se llegó a convenios con la CEGAIP y con la Procuraduría Federal del Defensa del Consumidor (PROFECO) para que quienes acudan a estos organismos sean atendidos a la brevedad posible por personal del INTERAPAS.

Los valores que sirven de ejes rectores a este organismo son los siguientes:

- respeto,
- responsabilidad,
- honradez y
- confianza.

La política de calidad que tiene es la siguiente: “el compromiso de INTERAPAS es la prestación de los servicios a los usuarios conforme a la regulación aplicable mediante la mejora continua de los procesos establecidos en un Sistema de Gestión de Calidad”. En los últimos años se ha buscado que estos organismos operadores realicen periódicamente una evaluación de su desempeño. Para lo anterior son fundamentales los indicadores, sin embargo es claro que el INTERAPAS no cuenta con un EDH, los ciudadanos aún son vistos como usuarios y no como sujetos de derechos.

Con la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el INTERAPAS ha buscado transparentar el trabajo que realiza cotidianamente. Al asumir una actitud responsable y ética de cumplir lo que establece la ley, e invitar a los ciudadanos interesados en participar y vigilar las acciones, en el manejo de los recursos públicos con fundamento en el artículo 18 de dicha ley y con la aprobación de la Junta de Gobierno. El 27

de mayo del 2013, fue inaugurado el Centro Integral para la atención a Usuarios, evento organizado por el personal de la Unidad de Comunicación Social y de Cultura del Agua.

El Organismo Operador INTERAPAS se creó a partir de la fusión del Organismo Público Descentralizado Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la ciudad de San Luis Potosí (SIAPAS), el Organismo de Agua Potable y Saneamiento del municipio de Soledad de Graciano Sánchez (COAPAS) y el Departamento de Servicios de Agua Potable del municipio de Cerro de San Pedro, respectivamente. Para cumplir su finalidad se le dotó de personalidad jurídica y patrimonio propio, además, de ejercer sus funciones a través de un Consejo de Administración conformado por la Junta de Gobierno y un Consejo Consultivo, un Director General y un Comisario.

El decreto 642 establece en sus primeros artículos la creación e integración del Consejo de administración, así como la forma en que éste debe estar constituido, que es la siguiente:

- Un representante del ayuntamiento del municipio del Cerro de San Pedro, que será designado por el cabildo. Aunque en la práctica (en el periodo 2012-2015) es la presidenta municipal de dicho municipio.
- Un representante del ayuntamiento del municipio de San Luis Potosí, que será designado por el cabildo. Aunque en la práctica (en el periodo 2012-2015) es la presidente municipal de dicho municipio.
- Un representante del ayuntamiento del municipio de Soledad de Graciano Sánchez, que será designado por el cabildo.
- Un representante de la Comisión Estatal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, que será designado por el consejo de administración de ese organismo.
- Un representante del sector industrial.
- Dos representantes del sector empresarial.
- Un representante del sector comercio.
- Un representante de los hoteles y moteles.
- Un representante de los clubes deportivos y sociales.
- Un representante de la industria de la construcción
- Un representante de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Tres representantes de los usuarios del Municipio de San Luis Potosí.
- Tres representantes de los usuarios del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez.

- Tres representantes de los usuarios del Municipio del Cerro de San Pedro.
- Un representante de los jubilados, pensionados y personas senectas.

Aunque el decreto establece lo anterior en la práctica la elección quienes participaran en el consejo no ésta regulada, al menos no existen información sobre los mecanismos que se utilizan ni los procesos que se siguen. El consejo lamentablemente sólo es un consejo consultivo, y no existe mecanismo de vinculación obligatoria entre lo que este puede aportar y las decisiones al interior del Organismo. Además de lo anterior no es paritario, es decir, en los consejos la mayoría de los espacios son ocupados por hombres, habiendo en el último consejo sólo una mujer, la presidenta municipal del Cerro de San Pedro.

El INTERAPAS, no funciona con un EDH, deja de lado el derecho humano al agua, lo cual puede verse desde la forma en que se redactan algunos reglamentos internos y las normativas que le rigen sin nombrarlo como tal, sin contemplarlo como un DH, sino como un servicio, esto se evidencia en la última reforma a la Ley de Aguas Nacionales que establece en su artículo 183 lo siguiente:

“toda persona usuaria está obligada al pago mensual de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, con base en las cuotas o tarifas fijadas en los términos de la presente Ley, con excepción de aquellas quienes reciben estos servicios por parte de un organismo operador intermunicipal, mismos que deberán pagar bimestralmente”.¹⁷³

Por lo anterior se considera que únicamente se podrá restringir el suministro a la cantidad necesaria para satisfacer los requerimientos básicos de consumo de agua a que refieren, la fracción XI del artículo 79, fracción XII del artículo 92, párrafo primero del artículo 180 de la ley, siempre y cuando el usuario doméstico acredite al prestador del servicio fehacientemente su incapacidad de pago.

La Ley de Salud contempla en su artículo 18 que el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los convenios que celebren, darán prioridad al servicio de agua potable para uso y consumo humano, vigilando su calidad, con la normatividad que emita la ley federal en la materia y las disposiciones estatales aplicables; que también deben establecer sistemas de drenaje y alcantarillado, así como un tratamiento de aguas residuales.

¹⁷³ Ley de Aguas del estado de San Luis Potosí, artículo 183

Como se observa la prioridad en el uso y abastecimiento de agua es el uso doméstico y no el uso empresarial. En su artículo 55 fracción IV, establece que las autoridades sanitarias estatales, educativas y laborales, en sus respectivos ámbitos de competencia, apoyarán y fomentarán: Acciones relacionadas con educación básica, alfabetización de adultos, accesos al agua potable y medios sanitarios de eliminación de excreta. La ley contempla el capítulo IX en sus artículos del 260 al 269 temas referente al agua, así como otros artículos que establecen disposiciones y obligaciones de la Secretaria de salud en materia de agua son el 15, 18, 98, 100, 101, 195 y 201.¹⁷⁴

La Ley de transparencia y acceso a la información pública en el estado de San Luis Potosí contempla en su artículo 2º en su fracción V obligaciones para los entes reguladores sobre la instrumentación del principio de publicidad de los actos, normas, trámites, procedimientos y decisiones de los poderes públicos estatales y municipales y demás entes obligados, e incentiva la participación ciudadana y comunitaria.¹⁷⁵

Esta ley es muy clara en su artículo 20 fracción V, que la letra cita deberán poner a disposición del público, de oficio, y de manera completa y actualizada, la información sobre las políticas y mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de PP, así como, en la toma de decisiones de las entidades públicas; así mismo en la reforma del 7 de mayo del 2013 en que quedó asentada en fracción XIV que entre sus atribuciones está promover la regulación e instrumentación del principio de publicidad de los actos y decisiones, así como el libre acceso a las reuniones de los poderes públicos estatales y municipales, e incentivar la participación ciudadana y comunitaria.

Es decir, no basta con que el INTERAPAS, contemple dentro de su organigrama un consejo consultivo, la participación de la ciudadanía debe darse de manera directa, activa y efectiva.

Y para que ello pueda suceder realmente, es necesario que se ejerza un presupuesto en este rubro, la Ley Orgánica del Municipio de San Luis Potosí en su artículo 119 fracción I, establece que los recursos que correspondan a los municipios en los términos de la Ley de Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, deberán aplicarse en el

¹⁷⁴ Periódico Oficial e San Luis Potosí, *Ley de Salud del estado de San Luis Potosí*, publicada el 23 de diciembre del 2004.

¹⁷⁵ Periódico Oficial e San Luis Potosí, *Ley de transparencia y acceso a la información pública en el estado de San Luis Potosí*, publicada el 18 de octubre del 2007.

rubro de Agua potable, alcantarillado y saneamiento; (sic).¹⁷⁶ Y como el participar dentro de las políticas hídricas es un derecho, parte de ese presupuesto debe destinarse a tal fin. Por lo que podemos señalar que parte de este recurso debe ser utilizado por el municipio para impulsar la participación de las OSC dentro de las PP en materia de agua, quienes pueden aportar un EDH en el diseño, implementación y evaluación de las PP.

2.5.1. La otra cara del INTERAPAS

Si bien no existen mecanismos para que la ciudadanía y/o las OSC participen de manera directa en las PP hídricas del municipio, lo cierto es que en ocasiones la ciudadanía decide acudir ante otras instancias porque considera que de alguna forma se vulneran sus derechos, por ejemplo: acude ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, para presentar quejas en contra del INTERAPAS, por cuestiones diversas, en ocasiones por cobros excesivos y/o por el corte del servicio.

En cuanto a quejas y procesos administrativos los datos son los siguientes: durante el año 2013 se atendieron 81 juicios de nulidad, tramitados ante el tribunal de lo contencioso administrativo. Ante los tribunales federales se atendieron 10 juicios de amparo, sólo un asunto ante los juzgados civiles, 11 asuntos de carácter penal, ante la PROFECO se atendieron 5 quejas que se resolvieron por medio de conciliación, 7 quejas se atendieron ante la CEDH. Fueron 10 escritos de reclamación por daños patrimoniales que interpusieron usuarios ante el Organismo.

A raíz del panorama anterior en los últimos años se ha tratado de fortalecer un servicio de calidad, y se ha pugnado por una Cultura del Agua, es decir, una cultura de calidad, en donde por parte de la ciudadanía también exista responsabilidad y compromiso, es decir, con la cultura del agua se pretende que el trabajo sea colaborativo entre todos los actores involucrados.

En el INTERAPAS se tienen algunos indicadores, para poder medir la calidad de la gestión interna, como la población actual total, el número de tomas, el volumen producido, el volumen facturado, volumen cobrado, monto facturado por servicios (miles de pesos), monto de los ingresos por servicios sin rezago, monto de los ingresos por servicios con rezago, volumen de aguas residuales, volumen de aguas residuales tratadas, número de tomas con micro medidor instalado, número de empleado, empleados por 1000 tomas.

¹⁷⁶ Periódico Oficial de la Federación, *Ley orgánica del municipio de San Luis Potosí*, 11 de julio del 2000

Como se señaló anteriormente los indicadores nos permiten tener referencias para poder medir las decisiones del gobierno y poder orientar las opiniones y capacidades de opinión de la ciudadanía. Por lo que son un valioso instrumento para promover la interlocución social y la coadyuvancia en la discusión y diseño de PP. Es un instrumento ideal para tender puentes de comunicación entre entidades de gobierno, empresas, instituciones académicas, organizaciones sociales y especialmente usuarios de los servicios de agua.

En cuanto a la atención de los usuarios se rescatan algunas observaciones, de la Encuesta de opinión que aplicó INTERAPAS en el año 2014:¹⁷⁷

- La razón por la que acude a las instalaciones del INTERAPAS en su gran mayoría es a realizar un pago o algún tipo de aclaración o reporte, ya que representa el 95% de las encuestadas(os). En realidad ninguna(o) de ellas(os) asiste para pedir información, para conocer de qué manera puede participar o para preguntar cuestiones que no tengan que ver con “su servicio de agua”.
- El 54% considera que el trámite realizado en general fue ágil y un 43% opina que fue regular, si se analiza desde una postura mercantil (por ser esta la visión que emplea el organismo) la mitad de los “clientes” no se encuentra conforme con el servicio.
- La atención prestada por los servidores públicos es regular para el 47% de las personas encuestadas y buena para un 51% de quienes participaron en la encuesta. Estos números quedan de la misma forma que el enunciado anterior donde la mitad no se encuentra conforme con la forma en que es “atendido” o con el “servicio que recibe”.
- Los servicios de agua potable y alcantarillado que recibe la población fueron calificados por 54% de los encuestadas(os) como buenos, 30% los califica como regulares, mientras que 16% los considera malos. Podemos observar que sólo la mitad de los usuarios están conformes con el servicio de agua que reciben.
- La atención del personal en cajas es considerado por la mayoría como bueno, sin embargo, los trabajos en reparación de fugas son considerados por el 49% como regular y 17% como malo, mientras que el 28% no contesto. Estos porcentajes son

¹⁷⁷ Encuesta de opinión que aplico INTERAPAS, en el año 2014, [fecha de consulta: 21 de Julio del 2015], Disponible en [http://www.INTERAPAS.mx/files/encuestas/Encuesta_2014.pdf]. Dicha encuesta fue aplicada a 600 usuarios(as), quienes respondieron a 15 preguntas.

muy parecidos a los relativos a la opinión de las(os) encuestadas(os), en relación con los trabajos de bacheo y reconexión.

- En cuanto a la opinión que la ciudadanía tiene con respecto a que si el INTERAPAS ha mejorado o no durante los últimos años, contestaron que: el 53% considera que sigue igual sin mejoría o nuevos obstáculos, 38% dice que si ha mejorado y 9% opina que ha empeorado.

Por la cantidad de usuarias(os) (331,525 usuarios) se decidió tomar en cuenta los insumos existentes. Se tuvo un seguimiento de las formas en que INTERAPAS presenta su información tanto electrónicamente como físicamente y en el último año ha tenido algunos avances. Ahora cuenta con una plataforma más amigable.

En el desempeño del el área administrativa la encuesta refleja que la mayoría de los “usuarias(os) está conforme, al menos la mitad de ellas(os) piensa que los tramites son ágiles, donde existen áreas de oportunidad es en los trabajos y servicios físicos que implican, bacheo, reconexión y solución de fugas, es en esta área donde el Organismo puede mejorar, así mismo durante prácticamente todo el 2015 no se ha contado con medidores, a pesar de la amplia demanda de éstos, y es que en diversas áreas del municipio no se cuenta con ellos y se hacen pagos de tarifa fija, lo cual en la mayoría de las ocasiones es superior al consumo real de los usuarios y usuarias.

2.6. Dificultades para la gestión de PP con un EDH en el gobierno municipal

Las carencias y necesidades de los municipios son reales y no se deben ni pueden negarse. Sin embargo, romper con las estructuras paternalistas bajo la cual han funcionado los municipios implica enfrentar realidades desde un nuevo catálogo de decisiones que vayan encaminadas a “revertir la fragilidad del marco normativo (55% de los municipios del país no cuenta con un reglamento interno básico); la reconversión de los sistemas administrativos obsoletos; revertir la precariedad que se padece en la prestación de los servicios públicos, así como la deficiente profesionalización de los servidores públicos”,¹⁷⁸ la falta de planeación y la carente implementación de las PP, deja sin certeza las PP y complica que estas respondan a la necesidades de los habitantes de los diferentes municipios.

A pesar de las virtudes que se pueden enumerar de la figura municipal, es claro el papel casi marginal que ha jugado en México, enfrentándose a carencia de recursos económicos,

¹⁷⁸ CABRERO, *Loc. Cit.*

desorden y fragilidad en las estructuras administrativas, falta de preparación en los servidores públicos y debilidad institucional forman parte del diagnóstico casi general”. La medición del rendimiento institucional, entendido como la capacidad de las instituciones públicas para dar respuesta a las necesidades sociales, es una de las tareas pendientes”.¹⁷⁹

Los planes de desarrollo municipal ¿cuentan con un enfoque de DH?, no, aún falta mucho por avanzar en ello, a pesar de uno que los compromisos del Estado mexicano es aplicar un EDH esto aún no se ha podido consolidar en el pensamiento “burocrático”, lamentablemente el EDH aún no es parte del día a día y mucho menos a nivel municipal. El EDH aún no se consolida alrededor de las decisiones, planes y programas, en el pensamiento de los entes reguladores y mucho menos es parte de la sensibilidad o el lenguaje cotidiano de los servidores y servidoras públicas.

Podemos ver reflejado lo anterior en algo muy sencillo, el uso del lenguaje de la normativa aplicable, en este caso un ejemplo el derecho humano al agua, el cual se contempla recientemente y es que sólo a partir de abril del 2014, que en la Constitución Estatal se le reconoce, sin embargo, esto no sucede dentro de la normatividad municipal y mucho menos en la reglamentación al interior del organismo intermunicipal INTERAPAS.

En el tema de DH “lo que no se visibiliza no existe” y un problema claro que se enfrenta es que aún no se logra armonización plena de las normativas internas del municipio de San Luis Potosí con la reforma constitucional del 2011 y mucho menos con los tratados internacionales en materia de DH, con respecto al derecho de participación y del derecho humano al agua.

El trabajo en las comisiones del Ayuntamiento requiere de especialización, conocimientos administrativos y jurídicos. Por ello, su realización necesita personal con un aceptable grado de competencia en los asuntos que toca conocer a los cabildos. Pero generalmente éstos carecen de instrumentos propios para tratar los asuntos de su competencia. Esta función de apoyo es desarrollada generalmente por la secretaría del Ayuntamiento o por las direcciones de asuntos jurídicos.

Por éstas y otras razones es pertinente la creación de un área de apoyo técnico y jurídico que dependa directamente del cabildo para que trabaje en asuntos exclusivos de su responsabilidad, lo anterior o que el cabildo habrá las puertas a las OSC especializadas en los

¹⁷⁹ SEISDEDOS G., *Cómo Gestionar las Ciudades del Siglo XXI*, España, Prentice Hall, 2007, 125.

temas a tratar, no como actualmente se practica en San Luis Potosí que las OSC, que a los actores que se invitan a proyectos son cercanas(os) o allegadas(os) a quienes participan en la política y/o en la toma de las decisiones, como suelen decir algunos de los activistas, son “paleras”. Esto no es lo que se necesita para las OSC, el que se les llame cuando así se decida no es lo que se quiere, lo que se busca es que se formalice la participación de las OSC, que se apruebe la Ley Estatal de Fomento a la participación de las OSC, que realmente impulse su labor y las favorezca, para que puedan colaborar en pro de un mejor municipio.

Lo anterior se trata finalmente de abrir espacios de profesionalización para una correcta codificación de los asuntos que enfrenta un gobierno municipal.¹⁸⁰ Además, muchas OSC trabajan con sus recursos y sus aportaciones, por lo que pudieran ser un gran aliado en el trabajo institucional y en la mayoría de los casos gracias a su experiencia de gran ayuda.

Dentro del municipio de San Luis Potosí, la participación ciudadana que se da es a través de:

- las juntas de vecinos, (juntas de mejoras) que se eligen cada tres años al iniciar la nueva administración, como se señala en la, Ley Orgánica del Municipio del Estado de San Luis Potosí, en sus artículos 89 fracción V, 01-103, (Tabla 8),
- consejos consultivos los hay en diversos ámbitos y,
- los regidores, que son representantes de los algunos grupos de población, y participan a través de las diferentes comisiones como señala el artículo 89, la comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

Sin embargo, estas intervenciones en la vida pública en la mayoría de los casos, se dan desde la individualidad y no desde la colectividad. Es necesario que se regulen los mecanismos en que las OSC pueden participar en proyectos, pero fundamentalmente dentro del ciclo de PP, no sólo para ser escuchadas, sino para incidir de manera directa en estas, para proponer, para acompañar al Estado en la aplicación de las mismas y para en determinado momento evaluar y proponer formas de mejorarlas.

Lamentablemente es muy escasa la cantidad de OSC que son invitadas a participar en proyectos municipales, no se cuenta con acceso a esta información, ya que no existen

¹⁸⁰ CABRERO E., “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal” en *México, en Los viejos y nuevos problemas de la administración municipal*, 2002, p. 89. [fecha de consulta: 20 de mayo del 2015], Disponible en [http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm.]

registros específicos, los cuales son necesarios para poder medir la incidencia que estas realmente tienen o pueden tener al interior del Ayuntamiento potosino.

En ocasiones algunas OSC son convocadas de manera discrecional y arbitraria, y no por medio de alguna convocatoria horizontal que se distribuya en tiempo y forma, un ejemplo de esto fue la escasa difusión, con la que apareció la Convocatoria la Consulta ciudadana para integrar el Plan Municipal de desarrollo en San Luis Potosí 2012-2015, bajo un marco en el que las aportaciones no logran hacer eco a la hora de tomar decisiones, en otras palabras, no existe un espacio institucional donde la voz de las OSC potosina sea escuchada aún cuando puedan ser expertas en alguna temática.

2.6.1. Barreras estructurales que impiden el empoderamiento ciudadano: el agua desde su perspectiva mercantilista y no como bien público

Actualmente podemos observar que existe una crisis que se puede describir como de carácter ambiental, financiera, alimentaria, una crisis de participación, una crisis hídrica. Y es que se enfrenta el agotamiento de los productos básicos para la vida, productos que se pensaron inagotables, entre ellos el agua, la cual nunca debió concebirse como un recurso, ya que es un bien común, un bien colectivo un bien de y para la comunidad.

Pero ¿cómo fue que se pasó de una cosmovisión comunitaria y donde el agua representaba más que un simple recurso? Lo anterior se debe al sistema capitalista que impera en gran parte del mundo. Y es que esta forma de ver la vida influye en cada una de las decisiones, incluso tiene que ver en la forma en de relacionarse con los otros, con el medio ambiente, con el agua y la forma en que decidimos distribuirla y como administrarla, la visión se orienta claramente a la forma en que operan la mayor parte de los espacios públicos, como una empresa.

La industria del agua potable envasada, hoy día es vista como un buen negocio. Los pobres se ven obligados a comprar agua a precios exorbitantes, el acceso a agua potable se vuelve más y más difícil.¹⁸¹ En el otro extremo de la situación, la concientización para conservar y utilizar el agua con prudencia en la vida cotidiana de las personas es algo que aunque empieza a permear en el discurso, bajo la propuesta de conservación del agua, lo cierto es que aún no se logra inculcar del todo. La diferencia en el acceso y calidad de aguas

¹⁸¹ SAVARIMUTHU Xavier, *La mercantilización del agua y su impacto social*, Departamento de Estudios Ambientales en la Universidad de San Xavier, Kolkata, [fecha de consulta: 20 de mayo del 2015], Disponible en [<http://www.ecojesuit.com/la-mercantilizacion-del-agua-y-su-impacto-social/6183/?lang=es>]

que hay entre las personas, se extiende hasta la división de las naciones. Las problemáticas en torno al agua son cada vez más agudas.

El agua ha adquirido la etiqueta de un problema social. Sin embargo, ningún gobierno tiene la voluntad política para impulsarlo por el temor a la presión de una parte sustancial del electorado que se sustenta en el “libre” abastecimiento de agua suministrada por el municipio.

La mercantilización del agua es una cuestión grave y de preocupación social, la privatización del abastecimiento de agua potable se debe evitar porque adquiere un precio imposible de adquirir por las personas sin recursos económicos. Los gobiernos locales deben asumir esta misión de la distribución equitativa del agua, y fomentar e incentivar a las personas y organizaciones que promueven tecnologías de captación de agua de lluvia.¹⁸²

En San Luis Potosí la lógica imperante es precisamente la de la mercantilización del agua. En el 2010 el Cerro de San Pedro contaba con 4 021 habitantes, Soledad de Graciano Sánchez contaba con 267 839 habitantes y San Luis Potosí contaba con 772 604 habitantes. Según el INEGI, en San Luis Potosí sólo el 83.1% de la población al año 2010 contaba con el servicio de agua potable, el total de usuarios que atiende INTERAPAS, para el año 2013 era de 331,525 usuarios, que equivale a 1 millón 140 mil habitantes, aproximadamente, con un crecimiento anual del 2.4%. Para el 2015 INTERAPAS atiende a 1 millón 200 doscientas mil personas reciben agua en la zona metropolitana y a quienes se les cobran tarifas por el “servicio de agua”.

En San Luis Potosí el abastecimiento del agua no sólo incluye el área urbana, donde se toma en cuenta la casa habitación (14%), la mayor parte del porcentaje del agua se destina a las industrias y servicios conectados a redes municipales, el 9% y el 77% se destina al abastecimiento agrícola. En el municipio de San Luis Potosí se atienden a 242,289 usuarios(as), en Soledad de Graciano Sánchez a 88,549 usuarios(as), y en Cerro de San Pedro 687 usuarios(as). Del total de usuarios(as) son 314,406 los domésticos, 14,926, son los comerciales y 1,073 son industriales.

El organismo operador se caracteriza por deficiencias severas y generalizadas, tanto en gestiones físicas del agua, como en su administración, calidad de los servicios públicos y manejo ambiental. Para empezar la información que se genera desde el organismo carece de protocolos, por lo que es inexacta y en ocasiones puede llegar a ser falsa. El tener información

¹⁸² *Op. Cit.*

confiable es uno de los primeros indicios de una buena gestión del agua, y por lo que se ha podido observar durante el desarrollo de esta investigación, la transparencia va de la mano con el desempeño de las instituciones, en lo que como se mencionó el INTERAPAS a ido avanzando.

El marco institucional del agua para uso urbano debe cimentarse en la autonomía de los organismos operadores, con autosuficiencia financiera, gobierno corporativo, transparente y rendición de cuentas, constituidos como empresas modernas públicas o privadas, dotados con consejos de administración plurales o juntas de gobierno con consejeros independientes y profesionales. Siendo empresas los organismos operadores deben otorgar un trato como clientes a los consumidores o usuarios, y respetar sus derechos como tales. No es la mejor forma en que deberían constituirse pero desde la visión en la que se constituyen es cierto que quienes deberían ser sujetos de derecho, serán vistos como usuarios y como tales también tienen formas de exigir el respeto de sus derechos.

Los organismos operadores del servicio público del agua, deben ser inducidos a actuar bajo estándares internacionales de calidad y eficiencia tanto física como comercial y financiera.¹⁸³ Solo si no es posible inducirlos a funcionar bajo un EDH.

El Plan General de aplicación del Centro de Información y Atención Ciudadana para el INTERAPAS, es donde se brinda información pública, el acceso a la información es un DH, el cual permite a la ciudadanía conocer el actuar de las autoridades, principalmente en lo relacionado con los recursos públicos. La Unidad de Información Pública y Transparencia tiene bajo su responsabilidad el observar que todas las áreas del organismo operador INTERAPAS cumpla con su obligación de transparentar las actividades que desarrollan como servidores y servidoras públicos(as) de conformidad a la ley, además, de difundir la información pública de oficio y solventar las solicitudes de acceso de los peticionarios(as) en el término por ley establecido.

La ciudadanía participa de alguna manera en el Consejo Consultivo del Agua A.C., en el programa de Cultura del agua donde se imparten talleres y se realizan actividades para fomentar la toma de conciencia de la población con respecto a este líquido vital. Dentro de la

¹⁸³ La estructura de la organización, la estructura de responsabilidades, los procedimientos, los procesos y los recursos con los que cuenta INTERAPAS, se encuentran en diversos documentos, tanto en su página <http://www.INTERAPAS.gob.mx/transparencia.html>, como en los informes anuales que se elaboran.

gestión urbana del agua intervienen diversos actores como los usuarios(os) de los servicios de agua, las organizaciones sociales, los medios de comunicación y las empresas privadas.

El centro Integral de atención a usuarios, durante el 2013 realizó diversas actividades:

- El primer foro de prestadores de servicios de agua potable en S.L.P.
- Campamento de Verano.
- Cultura del agua; pláticas escolares, comunitarias y talleres de cultura del agua en los cuales se vieron beneficiados 10´170 usuarios.
- Visitas guiadas a la planta de los filtros.
- Capacitación a personal de la unidad de comunicación social y cultura del agua.

Del esquema de este organismo se desprende que sí existe un tipo de participación, pero no de manera directa en las decisiones de PP, que se toman desde el organismo operador. Si bien se han dado algunos pasos en los últimos años aún falta mucho por hacer en esta materia a nivel municipal.

2.7. Situaciones de la política pública en San Luis Potosí

En la celebración del Día Mundial del Agua en marzo del 2010, el presidente Felipe Calderón Hinojosa convocó a la Nación a trabajar conjuntamente en la elaboración de una ruta que definiera todos los elementos necesarios para poder entregar a la siguiente generación un país con sustentabilidad hídrica, es decir, con ríos limpios, cuencas y acuíferos en equilibrio, cobertura universal de agua potable y alcantarillado y asentamientos seguros frente a inundaciones catastróficas, por lo cual la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) desarrolló una agenda denominada agenda 2030.

¿Pero que es esta agenda, cómo podemos definirla?

- Es un método de trabajo.
- Es un instrumento para la consolidación de una política de sustentabilidad hídrica.
- Es un ejercicio prospectivo de gran visión
- Es un conjunto de iniciativas que capitaliza la experiencia nacional e internacional.
- Es un instrumento que alienta una conducta solidaria
- Es una iniciativa generadora de cultura.
- Es parte del sistema nacional de planeación hídrica.¹⁸⁴

¹⁸⁴ CONAGUA, *Agenda de Agua 2030*, [fecha de consulta: 20 de junio del 2015], Disponible en [<http://www.CONAGUA.gob.mx/CONAGUA07/Temas/AgendadelAgua2030.pdf>]

Para poder avanzar hacia estas metas y/o líneas de acción señaladas, es necesario contar con los indicadores para una adecuada estructuración de una PP con EDH, en donde un tema prioritario es que en todo el ciclo de esas PP se cuente con la participación ciudadana y/o con la intervención de las OSC. Lo cual en este momento en S.L.P. no se lleva a cabo de esa manera, por diversas situaciones como el hecho que el flujo de la información no es como debiera ser y el hecho de que existen políticas claramente mercantilistas, o en donde no se miden de manera adecuada los alcances y limitaciones, y los costos y beneficios se enfocan de manera errónea.

2.7.1. Mercantilización del agua en San Luis Potosí: Aguas del Poniente

Para hacer frente a la grave problemática de los servicios de agua y saneamiento, la CONAGUA, autoridad federal en la materia, está impulsando la participación privada, mediante concesión, para prestar estos servicios públicos. Conforme a los artículos 43 y 44 de la Ley de Agua Potable, alcantarillado tratamiento y disposición de aguas residuales. Para el estado de San Luis Potosí, Aguas del Poniente Potosino S.A. de C.V., propiedad de Carlos López Medina mejor conocido por los potosinas(os) como el Chato López, solicitó al H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, la concesión de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y reúso de agua en una zona del poniente de nuestra ciudad.¹⁸⁵

Una vez que se cumplieron los requisitos, como acreditar contar con la infraestructura necesaria, los derechos de uso de aguas nacionales suficientes, así como experiencia y capacidad, la solicitud fue valorada por el Cabildo municipal quien en su momento integró el dictamen correspondiente para su autorización.

Por su parte, el INTERAPAS, emitió su opinión técnica respecto a la factibilidad para el otorgamiento de la concesión en favor de Aguas del Poniente Potosino, S.A. de C.V. así también el dictamen de la Comisión Conjunta de Hacienda y Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

Concluidas las etapas del procedimiento sobre el análisis y dictaminación de la solicitud presentada por Aguas del Poniente Potosino, S.A. de C.V. se sometió a sesión del Cabildo del H. Ayuntamiento el 23 de diciembre del 2008, (cabe señalar que fue durante una sesión extraordinaria), durante la administración municipal de Jorge Lozano Armengol, en la que

¹⁸⁵ Aguas del Poniente <http://appsagua.com/leyes.html>

después del análisis y discusión de la solicitud, en donde un grupo de ciudadanos manifestó su inconformidad ante el intento de otorgar la concesiones argumentando: “que la administración del agua y la prestación del servicio es una actividad que compete a la administración pública”¹⁸⁶ señalando el perjuicio que dicha concesión causaría “tanto al organismo operador del agua, INTERAPAS, como a los ciudadanos que se verían obligados a pagar más para cubrir el hueco que causaría la privatización del agua en un sector de la ciudad”,¹⁸⁷ a pesar de ello, la concesión se aprobó.

La privatización del agua significó que el INTERAPAS perdiera una parte de sus ingresos, y es mientras muchas colonias de la capital tienen problemas de agua, entre los que destacan recibir poca agua, necesitar pipas, someterse al tandeo y/o carecen por completo de ella, el sector al poniente de la ciudad mantiene flujo constante de agua gracias a la mercantilización y privatización de este derecho.

Durante el 2013 existieron una serie de declaraciones por parte del regidor, Sergio Zapata Montoya, quien durante el periodo 2012-2015 fuera y presidente de la Comisión del Agua del Cabildo potosino donde señaló que la “empresa Aguas del Poniente S.A. de C.V. se encuentra operando sin contrato y le adeuda al INTERAPAS poco más de 40 millones de pesos”.¹⁸⁸ Del mismo modo existieron declaraciones e inconformidades por parte de las potosinas(os) que viven en la zona poniente de la ciudad en razón de las altas tarifas.

A la par de esto comenzó una movilización ciudadana en contra de esta concesión por tacharla de ilegal, ya que para que esta tuviera carácter legal tenía que haber sido autorizada por el Congreso del Estado, antes de que concluyera la administración municipal en turno, situación que no se concretó.

Así que “el 30 de septiembre de 2010, Acción Ciudadana presentó ante el Congreso del Estado una solicitud de juicio político en contra de los miembros del Cabildo de San Luis Potosí y en demanda de la desaparición de poderes municipales, en virtud de que el cuerpo edilicio había venido tolerando la operación ilegal de la empresa Aguas del Poniente”.¹⁸⁹ En

¹⁸⁶ NAVA Jaime, ¿Quién le va a cortar el agua, a Aguas del poniente?, Antena San Luis, 5 de Julio del 2013, / [fecha de consulta: 13 de septiembre del 2015], Disponible en [<http://antenasanluis.mx/quien-le-va-a-cortar-el-agua-a-aguas-del-poniente>]

¹⁸⁷ *Loc. Cit.*

¹⁸⁸ *Ibíd.*

¹⁸⁹ Reflexión Ciudadana, *Virtual rechazo a concesión de Aguas del Poniente, un logro de la sociedad civil*, Martes, 15 de Mayo de 2012, [fecha de consulta: 13 de septiembre del 2015], Disponible en

marzo del 2012, la LIX Legislatura resolvió desechar el recurso por considerarlo improcedente, sin dar mayor explicación al respecto, por lo que Acción Ciudadana entabló juicio de amparo contra la decisión de los diputados.

En marzo de 2011, la Comisión de Agua del Congreso local rechazó la solicitud de concesión enviada por la administración 2005-2009, por inconsistencias detectadas en el documento. En octubre del mismo año, la Comisión de Gobernación hizo lo mismo, y en abril del 2012 la Comisión de Desarrollo Territorial Sustentable también rechazó, en ese mismo mes las tres comisiones emitieron un dictamen conjunto que desechó la concesión.¹⁹⁰

Existió un rechazo virtual al contrato de concesión de Aguas del Poniente, el cual fue producto de una lucha social y jurídica que está obligando al poder legislativo a tomar esa decisión, es decir, fue producto de una movilización y de la participación ciudadana.

Como bien señalaron el secretario general del ayuntamiento de San Luis Potosí, Emigdio Ilizaliturri Guzmán y el síndico municipal, Luis Miguel Meade Rodríguez, “el ayuntamiento no realizó los estudios de factibilidad técnica y financiera de la concesión; el ayuntamiento no se cercioró de la factibilidad financiera de Aguas del Poniente para calcular el tiempo de duración de la concesión”.¹⁹¹ Y lamentablemente como reconoció en el 2011 el exalcalde Jorge Lozano Armengol cuando se le cuestionó sobre la concesión de Aguas del Poniente, “fue un atrevimiento que tuvo mi administración, a fin de encontrar un ingreso de recursos en efectivo”,¹⁹² en otras palabras, lo que el exalcalde quiso decir: “la concesión se autorizó por que el ayuntamiento necesitaba ingresos y Aguas del poniente lo tenía”.

Y en este ejemplo es que observa como las decisiones que toma el Ayuntamiento en muchas ocasiones se dan sin la información suficiente, sin escuchar a la ciudadanía, y por intereses mezquinos sin pensar a futuro en las consecuencias que pueden tener. Proceso que sólo en apariencia fue “participativo” por tomarse la decisión desde el seno del cabildo, pero donde la voz de la ciudadanía no fue toma en cuenta, y que lejos de conferir igualdad, ha

[http://www.reflexionciudadana.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=190:virtual-rechazo-a-concesi%C3%B3n-de-aguas-del-poniente-un-logro-de-la-sociedad-civil]

¹⁹⁰ *Loc. Cit.*

¹⁹¹ *Ibíd.*

¹⁹² La Guerra por el agua: un negocio de 300 millones de pesos, aguas del poniente tiene un capital de 50 mil pesos, publicado el 25 de febrero del 2011, [fecha de consulta: 12 de septiembre del 2015], Disponible en [<http://revistaelmundodesanluispotosi.wordpress.com/2011/02/25/la-guerra-por-el-agua-un-negocio-de-300-millones-de-pesos-aguas-del-poniente-tiene-un-capital-social-de-50-mil-pesos/>]

generado una desigualdad profunda en el acceso del agua de los diferentes sectores de la ciudad.

2.7.2. El caso de la Presa del Realito

La presa el Realito es contemplada como un proyecto estratégico por parte de la CONAGUA, dentro de su programa nacional de infraestructura 2014-2018, siendo un proyecto que ejecutó CONAGUA-CEA/SLP¹⁹³, en un principio se preveía una inversión de 2 mil 378 millones de pesos; sin embargo, el costo final fue de 3 millones 527 mil pesos, (aumento más de un millón), para su construcción se desplazaron aproximadamente 30 familias, a quienes se les indemnizó. La presa fue inaugurada el 9 de octubre del 2012, y el acueducto de la primera etapa el 22 de enero del 2015. La presa se ubica sobre el río Sta. María, en el municipio de San Luis de la Paz, Guanajuato, muy próximo al límite estatal entre Guanajuato y San Luis Potosí.¹⁹⁴

Lo cierto es que la presa el Realito, desde el principio fue una obra polémica, empezando por que la mayor parte de agua no abastecería a territorio potosino, a pesar de ser éste quien aportaría la mayor cantidad de recurso para la construcción. Aunado a lo anterior durante el proceso de construcción un consorcio de constructoras, demandó a CONAGUA, por los trabajos no previstos en el proyecto de la presa El Realito, la demanda fue por que “hubo un constante incumplimiento de las obligaciones contractuales de CONAGUA, y la falta de recursos presupuestales para cubrir las estimaciones de trabajos ejecutados y trabajos extraordinarios, aspecto que generó la necesidad de contar con fuentes de financiamiento adicionales que permitieran la continuidad de los trabajos”.¹⁹⁵

Durante esta investigación se leyeron algunas actas del cabildo, por ejemplo la del día 9 de Julio del año 2008 durante la Décima Sesión Extraordinaria de Cabildo, de la Administración Municipal para el periodo 2007-2009, se discutía sobre la aprobación o no de la Presa el Realito, entre argumentos a favor y en contra, muchos de los cuales carecían de sustento, rescato el siguiente:

¹⁹³ Comisión Nacional del Agua-Comisión Estatal del Agua/San Luis Potosí.

¹⁹⁴ CONAGUA, Proyectos estratégicos Agua potable, drenaje y saneamiento, Programa nacional de infraestructura 2014-2018, [fecha de consulta: 9 de septiembre del 2015], Disponible en [<http://www.CONAGUA.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/SeguimientoPNI.pdf>]

¹⁹⁵ SDPNOTICIAS.COM, *Grupo Carso presenta denuncia contra CONAGUA por presa El Realito*, 12 abril 2015, <http://www.sdpnoticias.com/nacional/2015/04/12/grupo-carso-presenta-denuncia-contra-CONAGUA-por-presa-el-realito>

“El Realito” les pueda proporcionar el agua potable, eso es erróneo, porque estamos hablando de sustentabilidad y de planificación,... tiene que haber una definición clara, si va a haber o no Realito, porque en el estudio de impacto ambiental que nos envía la Comisión Estatal del Agua y la aprobación que nos envía la SEMARNAT, habla de que este proyecto va a beneficiar a 325,000 personas”,¹⁹⁶

Discusión interesante, sobre todo contemplando las declaraciones que el INTERAPAS realizó en agosto del 2015, donde señala que el agua que proporciona la actual presa del Realito no cumple con la norma NOM-127-SSA1-1994, la cual “establece los límites permisibles de calidad y los tratamientos de potabilización del agua para uso y consumo humano, que deben cumplir los sistemas de abastecimiento públicos y privados o cualquier persona física o moral que la distribuya, en todo el territorio nacional”.¹⁹⁷ A pesar de que se esperaba que la primera etapa beneficiaría a 800 mil habitantes, lo cierto es que se tuvo que dejar de suministrar el agua de esa presa, e INTERAPAS reabrió los pozos que había cerrado.

Según los expertos el proyecto del Realito “simplemente no debió hacerse”,¹⁹⁸ aseguran que “es una política irracional hacer una inversión de varios miles de millones de pesos en esa obra y su proyecto, para traer agua e inyectarla a una red que se encuentra dañada y que por esta razón genera un desperdicio de agua de un 50 por ciento”

Sin lugar a dudas en ambas decisiones tanto en la concesión que se dio a Aguas del Poniente, como en la autorización para la construcción de la presa el Realito, las decisiones y aprobaciones por parte del Cabildo, fueron poco afortunadas, las OSC debieron estar presentes, la ciudadanía debió opinar, los expertos en la materia debieron opinar.

A lo largo de los últimos años se ha ido construyendo y constituyendo un marco legal para el desarrollo pleno de las OSC a nivel federal, sin embargo, este marco enfrenta obstáculos en el estado y municipio de San Luis Potosí. Existe una obligación por parte del Estado de legislar en concordancia con la norma suprema y los tratados internacionales, en

¹⁹⁶ Actas del cabildo, de fecha 9 nueve de Julio del 2008, [fecha de consulta: 13 de septiembre del 2015], Disponible en [<http://sanluis.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/439JULIO08EXTRAORDINARIA.pdf>]

¹⁹⁷ Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994, "Salud ambiental, agua para uso y consume humano-límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización"[fecha de consulta: 14 de septiembre del 2015], Disponible en [<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/127ssa14.html>]

¹⁹⁸ De la Rosa Charcas Agustín, *Presa El Realito jamás fue un proyecto viable: De la Rosa*, publicado el 25 de Agosto del 2015, [fecha de consulta: 14 de septiembre del 2015], Disponible en [<http://lajornadasanluis.com.mx/2015/08/25/presa-el-realito-jamas-fue-un-proyecto-viable-de-la-rosa/>]

relación a los DH para que las normativas estén armonizadas, para que las PP cuenten con un EDH.

Las organizaciones de la sociedad civil en San Luis Potosí se están articulando, se encuentra en un proceso de concientización, en la actualidad no existe alguna organización formal que se dedique al tema del derecho humano al agua. Sí bien es cierto existen diversas inconformidades ciudadanas, existen protestas, y algunos intentos de formalización esto aún no ha sucedido, y es que sólo desde la organización y la posibilidad de contar con información es que la sociedad puede incidir.

Además, de lo anterior es necesario generar una armonización entre normas federales, estatales y municipales, de tal forma que las OSC cuenten con espacios adecuados para tener capacidad de incidir en la toma de decisiones del gobierno.

CAPITULO III

¿CÓMO CREAR MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON LA CAPACIDAD DE INCIDIR EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

3. ¿Cómo crear un mecanismo de participación ciudadana que realmente incidan?, 3.1. Ley General de Aguas y la participación de las OSC, 3.1.1. Una nueva propuesta, y un nuevo reto para las OSC, 3.2. El Programa de derechos humanos del Distrito Federal, 3.2.1. La actualización del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 3.3. Experiencia en Ramos Arizpe, 3.4. Existen otras reivindicaciones de la participación ciudadana en políticas de agua, 3.4.1. Desde el ámbito internacional, 3.5. La participación de las OSC en la defensa por el derecho humano al agua, 3.5.1. Tejiendo redes hacia un frente común, para generar un verdadero impacto en las acciones

3. ¿Cómo crear mecanismo de participación ciudadana que realmente incidan?

Para poder entender la lógica bajo la cual se desarrollan la mayoría de las políticas públicas en la actualidad, se debe entender la palabra desarrollo y todo lo que esta implica, ya que muchas de las PP tienen como objetivo alcanzarlo. El concepto de desarrollo se concibió de la mano de otras ideas como evolución, crecimiento, maduración. Así el desarrollo urbano se definió como una forma específica de reformular el entorno de las ciudades.

Esa concepción de lo que significa desarrollo se consolida después del discurso de Truman donde la asociación entre el desarrollo y el colonialismo cambia de significado. Desde ese momento “desarrollo es una construcción social de lo que los otros no son, les recuerda una condición indeseable e indigna, que para escapar de ella, es necesario hacerse esclavos de las experiencias y sueños de otros”.¹⁹⁹

Fue necesario hacer una inflación conceptual y reducir el desarrollo al aspecto económico, donde alcanzar una meta sólo puede medirse a través de indicadores económicos. La integración de lo social y económico comienza a posicionarse en 1960, Truman propuso no dejar a ningún sector de la población fuera del alcance del cambio y el desarrollo, con lo cual, el pueblo estadounidense logro imponer un enfoque unitario para el análisis y planeación del desarrollo. Con lo anterior fue necesario la expansión del reino de la escases, porque precisamente es argumentando la escases de los otros que desde la visión estadounidense y de acuerdo con el discurso de Truman, ellos tienen la obligación de pugnar y buscar sacar a todos y todas de ese empantanamiento y llevarlos a la luz del desarrollo.

¹⁹⁹ TRUMAN Henry, *Discurso completo*, p. 6. [fecha de consulta: 2 de mayo del 2015], Disponible en [<http://www.bartleby.com/124press53.html>]

El concepto de desarrollo tiene dos caras en la misma moneda “la era del desarrollo” y “la era del subdesarrollo”. Utilizando esta palabra en el sentido transitivo de los administradores coloniales a fin de establecer la jerarquía de las iniciativas que se promoverían desde su gobierno. Al pronunciarse el discurso de Truman, el mundo cambió, “el pueblo estadounidense desea, y están decidido a trabajar por un mundo en el que todos...logren una vida digna y satisfactoria”.²⁰⁰ Exclusivamente bajo esta visión es que se fueron creando las líneas de acción de muchos gobiernos a partir de ese momento.

Y justo es bajo esta visión de desarrollo que la naturaleza deja de ser la naturaleza para convertirse en recurso, convirtiéndose en algo que puede mercantilizarse y controlarse, bajo este esquema es precisamente bajo el que: “el agua en cuerpos naturales, su calidad y las funciones ambientales que ofrece se convierten en bienes públicos que exigen la regulación del estado”.²⁰¹

El agua es mercantilizada en todos los estados en que se presenta, desde los espacios más conocidos que es cuando se encuentra en el ciclo corto, es decir; cuando el agua cae del cielo, cuando se almacena en suelos en los humedales y lagos; “es utilizada y traspirada por plantas y animales; fluye por ríos y arroyos hasta el mar.”²⁰² Un ejemplo claro de esto es la guerra por el agua que se vivió en Bolivia,²⁰³ experiencia desde donde se puede reconocer mucho más el proceso de mercantilización del agua. Otro ejemplo diario es el agua que es mercantilizada desde los procesos de potabilización y/o tratada en grandes empresas privadas y vendida a todas y todos.

Como se puede observar es un modelo, el modelo estadounidense, el que impone el caminar del resto de los países, sólo desde la preconcepción estadounidense, el mundo podría

²⁰⁰ TRUMAN Henry, *Op.Cit.*

²⁰¹ Consejo Consultivo del Agua, A.C., *La gestión del Agua en la ciudades de México*, Indicadores de desempeño de organismos operadores, primer reporte 2010, México, D.F. p. 3.

²⁰² BURNS Elena y MOCTEZUMA Pedro, *Manual Agua para tod@s, agua para la vida*, Universidad Autónoma Metropolitana, 2013, p. 2.

²⁰³ En enero de 2000, en Cochabamba, una subsidiaria perteneciente a una gigantesca corporación estadounidense, Bechtel, golpeó a los usuarios con enormes aumentos en las tarifas de agua. Estos aumentos forzaron a las familias más pobres de América del Sur a escoger literalmente entre alimentos y agua. El pueblo salió a las calles, los pobladores de Cochabamba y sus vecinos del campo cerraron el acceso a la ciudad con huelgas generales y bloqueos de carreteras. El entonces presidente de Bolivia, respondió con tropas militares y la suspensión de derechos constitucionales. Hubo más de 100 heridos. En abril de 2000, finalmente el pueblo logró echar a Bechtel de Cochabamba y de Bolivia. Hoy, después de más de 10 años, el mundo mira la Rebelión como un catalizador de una ola nueva de resistencia contra las políticas económicas del neoliberalismo y en favor de la defensa del derecho humano al Agua.

alcanzar el desarrollo. En otras palabras, se desplegó desde ese momento del discurso de Truman una falsificación de la realidad:

“donde la metáfora biológica de desarrollo invadió el ámbito social y el desarrollo se volvió algo natural, es decir, la metáfora del desarrollo dio hegemonía global a una genealogía de la historia puramente occidental, privando a los pueblos de culturas diferentes de la oportunidad de definir las formas de su vida social”.²⁰⁴

Y que tiene que ver el modelo de desarrollo planteado con la participación, con las PP y con la forma en que los gobiernos de los países toman sus decisiones, y es que la forma de resolver las problemáticas estuvo regida durante años por esa sola visión, la visión capitalista, hegemónica y patriarcal, lo cual detonó en algunos países, en unos más rápido que otros reformas neoliberales, las cuales se contraponen con el reconocimiento, goce y disfrute de los derechos sociales de la ciudadanía. Es por eso que dentro de un Estado abiertamente neoliberal es difícil que se dé la garantía de los derechos sociales, tampoco resulta fácil que se pueda vivir en un marco democrático y de participación, sin embargo, a pesar de ser difícil, no es imposible y existen diversas formas en que se pueden dar las condiciones para que esto genere y realmente exista incidencia en las decisiones por parte de la ciudadanía, en específico de las OSC, y eso es lo que a continuación se expone.

Después de analizar la situación potosina, se buscaron algunas buenas gestiones en materia de agua en donde la participación de las OSC fuera una realidad, para demostrar que existen posibilidades de participación y generar alguna propuesta al final del capítulo que se pueden aterrizar en el municipio de San Luis Potosí.

Las políticas públicas (PP), participativas son algo por lo que se pugna, actualmente es necesario e imperante. Se debe recordar que democracia no es sólo un ritual electoral, sino el poder del pueblo para moldear su destino, para determinar la posesión y utilización de sus recursos naturales, las decisiones en todos y cada uno de los ámbitos de la vida diaria. En otras palabras, la forma de decidir cómo administrar el agua, como saciar la sed, como conservar el agua para las generaciones futuras, como cuidar las cuencas y las aguas subterráneas, debe ser democrática, y que este ejercicio de la democracia no únicamente sea representativa sino también participativa y ¿por qué no? directa.

²⁰⁴ ESTEVA Gustavo, (1992): “Desarrollo, en Viola Andreu (comp...)”: Antropología del desarrollo, Paidós Bs. As. 2000, p. 5.

Las PP aplicadas al agua potable y saneamiento son de vital importancia por eso esta ha sido una de las áreas de trabajo para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por largos años, en el convencimiento de que es relevante para la vida y desarrollo de la región, particularmente por su incidencia dentro de la salud pública ya que el consumo voluntario o accidental de agua contaminada y la exposición directa a ella, es fuente de enfermedades. Otras problemáticas que van de la mano con las PP del agua son pobreza-bienestar social, inclusión y paz social, economía y medio ambiente. Es sabido que el acceso a servicios de agua potable y saneamiento de buena calidad producen estabilidad política y social, pues de otro modo las poblaciones hacen sentir sus frustraciones, particularmente cuando sus necesidades básicas no son satisfechas, como n materia de agua.

La buena implementación de PP en materia de agua, puede traer consigo diversos beneficios: el aumento de ingresos en familias en extrema pobreza, aumenta el bienestar social, aumenta la eficacia en el consumo de agua, desarrollo agrícola, exportador y turístico, es decir, que una cultura participativa dentro de la toma de decisiones en materia de agua, donde se pueda dar respuesta a las problemáticas que vive día a d podría impactar en diferentes ámbitos.

Al interior de un municipio existen elementos endógenos y exógenos dentro de las PP del agua, los primeros configuran los factores que se relacionan en forma directa con el sector, como son la estructura industrial, las tarifas, las calidad en el servicio, las inversiones, la gestión de la empresa, la regulación económica, el marco legal; los segundos se refieren a la macroeconomía del país, la pobreza, la calidad institucional y la gobernabilidad, la prioridad que el sector tenga en el gobierno.²⁰⁵

En el municipio de San Luis Potosí como se planteó en el capítulo anterior ambos factores influyen, por un lado la estructura industrial, no está del todo bien, sobre todo lo referente a drenaje y el estado en que se encuentra, la poca infraestructura para la captación de lluvias, los precios por el agua son altos para algunas zonas, ya que en ocasiones se manejan tarifas fijas y/o los medidores pueden fallar, otras veces al existir fugas en razón de alguna situación en las tuberías los pagos aumentan exponencialmente; según las encuestas aplicadas por el mismo Organismo Operador²⁰⁶ la calidad en el servicio es buena en la parte

²⁰⁵ *Ibíd.*, p. 9.

²⁰⁶ INTERAPAS, Encuesta 2014 S.L.P., [fecha de consulta: 15 de Mayo del 2015], Disponible en [http://www.INTERAPAS.mx/files/encuestas/Encuesta_2014.pdf]

administrativa, pero mala en cuanto a bacheo, reconexiones y lo que a servicios técnicos se refiere. Lo anterior se debe a las inversiones en el sector no son suficientes y no siempre se utilizan de la mejor forma como los más de tres millones que se destinaron para una presa que en este momento es ineficaz para dar el abasto a las 800 mil personas que se proyectaba, la gestión de la empresa de INTERAPAS aún tiene diversas áreas de oportunidad, la regulación económica que esta tiene a su interior, no es la más transparente, en cuanto al marco legal, éste carece de un EDH. Como se observa hay diversos puntos donde se puede trabajar para tener una mejor gestión hídrica en el municipio, aunado a los puntos anteriores tenemos la poca o nula participación de la ciudadanía y de las OSC en estos asuntos.

Como la infraestructura del sector agua y saneamiento tiene una vida útil muy larga, entonces siempre existirá la tentación de postergar la reposición de la infraestructura ya existente en favor de otras inversiones sociales, aumentando de esta manera los pasivos para futuros gobiernos.

Esta problemática sin duda está presente en el municipio de San Luis Potosí donde cerca del 70% del drenaje se encuentra colapsado o a punto de estarlo, por ello, sumado a una mala distribución en el crecimiento urbano y la poca o nula sensibilización en el tema del derecho a la ciudad que todas y todos tenemos, es que en el municipio de San Luis Potosí, ante la menor precipitación, el drenaje se satura en un 100%, ocasionando un caos en la ciudad cada que llueve, en algunas colonias como bien es sabido se inunda, el personal de protección civil comenta a modo de broma que existen hogares en que prácticamente los muebles de su casa los tienen sobre tabiques y ya no los quitan porque cada lluvia su casa se ve totalmente inundada, sin embargo, son pocos quienes conocen de esta problemática y mucho menos los que están dispuestos a hacer algo para solucionarla, dicha situación se ha acentuado en los últimos años en que los cambios climáticos se vuelven netamente impredecibles.

A nivel global las PP tienen dos caras, una de ellas es la que se han profundizado en esta investigación, la política con EDH, y las otras son las impuestas por el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC) el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) cuya labor es cien por ciento a favor del desarrollo, desde la visión estadounidense.

Las políticas implementadas e impulsadas por estas instancias de escala mundial han debilitado la economía alimentaria dejando a las poblaciones en la hambruna, han

mercantilizado los bienes comunes, un ejemplo el constante impulso de megaproyectos como la construcción de presas, dejando de lado a las personas que deben ser desplazadas y/o los impactos ambientales que se producen. Esto se puede evidenciar en la declaración del Alto Comisionado para las Naciones Unidas en su última visita a México:

“un buen número de ONG pusieron de relieve el tema de empresas involucradas en los llamados “megaproyectos” en los cuales no se está consultando de manera adecuada a los pueblos indígenas cuyas tierras y recursos planean explotar, y hago un llamado al Gobierno para que asegure que estas empresas en el futuro tomen en cuenta el establecimiento de procesos adecuados de consulta y permitan a los pueblos indígenas participar activamente en el proceso de desarrollo”.²⁰⁷

Como se desprende de estas declaraciones las OSC son quienes alzan la voz, quienes visibilizan problemática, quienes están dispuestas a hacer las denuncias correspondientes para defender los derechos humanos de todas y todos.

El acceso al agua es un derecho universal, sin embargo, se requiere un cambio profundo en la autoridad única del agua, que se dedique a la gestión del agua basada en la equidad y en el manejo sostenible de las fuentes de agua, en prevenir y descontaminar el agua y el manejo estratégico de las autorizaciones y no a la obra hidráulica.

Para que un municipio adquiera control de la calidad del agua y encause la plena vigencia del derecho humano al agua deben desarrollarse en su interior diferentes mecanismos de participación, en diferentes espacios de la vida diaria, pero también dentro de las PP, dichos mecanismos deben ser aprovechados por los “usuarios de agua”, quienes como primer medida deben ser reconocidos como sujetos de derecho. Recordando que las PP serán más efectivas si se prioriza la propia organización comunitaria, y las decisiones son tomadas de manera colectiva al interior de las propias organizaciones. Existen OSC de base y de segundo y tercer grado, la participación y la incidencia locales y sobre temas concretos son importantes para lograr los derechos en los hechos.

Sin organizaciones bien estructuradas, interculturales, con reconocimiento de sus miembros y dirigencias que estén en condiciones de actuar vigorosamente en las actuales circunstancias, la defensa de los derechos colectivos e individuales y de manera particular el

²⁰⁷ AL HUSSEIN Zeid Ra' ad, Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, con motivos de su visita a México, 7 de octubre, [fecha de consulta: 8 de Octubre del 2015], Disponible en [<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16578&LangID=S>]

derecho al agua se verá limitado. La autonomía de las organizaciones siempre será una garantía de defensa de los derechos de sus miembros y democracia.

El agua para consumo humano tiene alta relevancia, pues de esta depende nuestra propia sobrevivencia y junto al saneamiento, conforma una dupla de elementos fundamentales de la salud y el bienestar humano y de los ecosistemas.²⁰⁸ Existe una crisis del agua y los derechos humanos. El ser humano usa el agua para todas las actividades, sin embargo, sin agua no se puede sobrevivir, tanto en el consumo directo del hogar como por su importancia en todos los procesos productivos.

Aunque en el planeta hay 1,400 millones de km³ de agua, sólo el 2.5% es dulce y 97.5% salada y del agua dulce únicamente .25% es de fácil acceso. De ese porcentaje el 10% le corresponde usar o mejor dicho la manera en que se distribuye al ser humano, 20% a la industria y 70% para la agricultura. Es indiscutible que la crisis mundial del agua tiene relación con problemas de pobreza, inequidad e injusticia, de cómo se gobierna la gestión del agua, y esta está íntimamente vinculada a la crisis mundial de los modelos económicos vigentes y a los fenómenos relacionados con el cambio climático.

En este contexto la gestión del agua se vuelve un tema relacionado con el poder y por ende con la distribución equitativa o inequitativa del recurso. Las intervenciones sobre el agua para consumo humano deben atender a esta gran complejidad que atraviesa elementos de la gestión socio-cultural, organizacional, política, económica, técnica y ambiental. Así mismo crece en todo el mundo una nueva conciencia acerca de los derechos reconociendo que el derecho a la vida de las personas y de las colectividades no puede ejercerse si al mismo tiempo no se garantiza el derecho humano al agua.²⁰⁹ Y para poder garantizar que la gestión del agua se pueda dar de la mejor forma se necesita que el derecho a la participación de la ciudadanía cuente con los espacios necesarios.

Pero ¿cómo crear mecanismos de participación ciudadana que realmente incidan? El primer paso es el de la información, se debe conocer, se debe imaginar la forma en que se pudiera participar desde las OSC. Después de contar con información se debe pensar en una estrategia integral que pueda incidir en los tres puntos claves, cambiar la legislación para

²⁰⁸ HANTKE Domas Michael, *Op. Cit.* p. 145

²⁰⁹ ZAMBRANO Carlos, *Op. Cit.* 151

poder participar y/o fundamentarse en las leyes nacionales y tratados internacionales, que brindan el derecho al agua de los mínimos irreductibles para garantizar este derecho.

Además, de participar en la armonización legislativa, las OSC pueden participar en la gestión municipal, quizá desde los consejos, o desde los comités ciudadanos, abrir espacios en el municipio para que las OSC adquieran presencia relevante, y la tercera forma es incentivar a acudir a las vías judiciales para hacer exigible el derecho humano al agua, sentando precedentes, motivando con los diferentes asuntos a que se replanteen las jurisprudencias existentes en el tema, y aprovechando los recursos jurídicos que se tienen al alcance.

3.1. Ley general de aguas y la participación de las OSC

El tema del agua no es nuevo, la forma en que se distribuye y administra tampoco, la participación en la toma de decisiones alrededor de la misma mucho menos. Aunque hace más de un siglo en nuestro país comenzó a reglamentarse la forma en que el agua se distribuye y la manera de hacerla llegar a todas y todos, lo cierto es que la primera Ley Nacional de Aguas surgió hace un poco más de veinte años, el debate sobre la nueva Ley General de Aguas (LGA), se acentúa a partir del día ocho de febrero de 2012, cuando se reconoció en el marco jurídico mexicano, el derecho humano al agua a través del decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes al artículo 4o. de la CPEUM, mismo en el que se estableció en el régimen transitorio la obligación para que el Congreso de la Unión emitiera una Ley General de Aguas, en los siguientes 365 días, cabe señalar que el plazo no se cumplió. Lo cual debería traer consecuencias jurídicas para los legisladores que obstaculizaron este proceso, inicio de juicios de responsabilidad entre otros, pero no se dan las condiciones suficientes en el país para la justiciabilidad correspondiente.

La normatividad en cuanto al derecho humano al agua ya ha sido abordada en los capítulos anteriores. Es preocupante la iniciativa que se impulsó desde el ejecutivo a principios del año 2015 y llegó a la cámara de diputados, donde el dictamen fue desechado gracias a la presión social, dicha iniciativa se contraponía a los derechos humanos de múltiples formas las cuales se enuncian a continuación:

En primer lugar, desde el propio concepto “derecho humano al agua” ya que, esta iniciativa no veía al agua como un bien social y cultural, sino como un bien económico. Dejaba de lado que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para

la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y no sólo eso sino que es condición previa para la realización de otros derechos humanos, como el derecho a la alimentación.

En segundo lugar esa iniciativa omitió por completo el derecho humano al saneamiento, no lo define, no lo regula como debe hacerlo, lo anterior demuestra la total ignorancia del compromiso internacional ratificado por nuestro país, ya que en el año 2010 una resolución de las Naciones Unidas reconoció el derecho humano al agua pero también el derecho al saneamiento.

Además, de lo antes planteado esta iniciativa vinculó el derecho humano al agua exclusivamente con los “asentamientos humanos”, en otras palabras, las personas para tener derecho al agua deben estar en asentamientos humanos, lo que deja fuera de este grupo a diversas personas, que viven sobre todo en áreas rurales, que no pertenecen a “asentamientos humanos” y que no cuentan con la infraestructura “requerida”, lo anterior puede leerse también desde la visión económica que dentro de dicha iniciativa tiene del líquido vital ya que vincula la tarifa con el usuario final, el cual deberá tener toda la red de conexiones y estar cautivo a una tarifa.

Esta propuesta de ley propuso privatizar el agua vía concesión de grandes obras hidráulicas y sistemas municipales, si bien algunos podrían argumentar que la privatización del agua ya se dio, en razón de que desde hace mucho tiempo, los hogares, los lugares de trabajo, las plazas, el entorno en general, están llenos de agua embotellada y se consumen diariamente miles de botellas; cuando apenas hace algunos años el intentarle vender una de estas botellas de agua a alguna persona de las generaciones de los años 30’s y/o 40’s pudiera haber sonado totalmente absurdo. En menos de 40 años esta práctica se ha hecho muy común, “la mercantilización de los bienes comunes”, “la mercantilización del agua”, la “mercantilización de nuestro líquido vital”, la “mercantilización de la propia vida”, lo anterior se puede creer que se justifica desde diferentes puntos de vista, entre ellos la contaminación, ya que el agua que sale de la llave de las casas no es del todo limpia para beberle directa del grifo, la población debe pagar por la energía y la infraestructura que se necesita para el traslado del agua de una cuenca a otra.

Sin embargo, la privatización que propone la iniciativa de ley es de alguna manera diferente a lo que se viene dando, plantea la privatización de la gestión del agua, utilizando el

trasvase que implica trasladar el agua de una cuenca a otra distinta, esto sin duda causara un impacto dentro del ciclo natural del agua, alterara el clima, las regiones y las cuencas directamente, atentando contra la biodiversidad y los recursos naturales del país, contraponiéndose en su totalidad con lo establecido en la observación número 15, para la aplicación del PIDESC, que establece que es obligación de los estados velar por las generaciones presentes y futuras.

Aunado a lo anterior los trasvases implican grandes obras, acueductos de dimensiones incluso absurdas, que serán construidos algunos con recursos gubernamentales y otros con recursos privados o mixtos, y que a futuro beneficiara sólo a unos cuantos y afectara a la gran mayoría ya que el costo de estos traslados de agua se verá reflejado en el precio final del líquido vital, es decir, en los bolsillos de los usuarios, esta iniciativa de ley garantiza la recuperación de inversiones a través de tarifas blindadas de presión social, tarifas que serán fijadas por CONAGUA.

Otro concepto que es incluido es el fracking o fracturación hidráulica,²¹⁰ porque el fin último del líquido trasvasado en múltiples casos será utilizado para este fin, la extracción de gases atrapados a grandes distancias en el subsuelo, lo cual no sólo generara la desertificación de la zona, también contaminara los acuíferos y provocara un grave impacto ambiental²¹¹, es absurdo que para conseguirlo se pretenda sobreexplotar las cuencas y acuíferos, despojando a pueblos indígenas y comunidades campesinas del líquido para dar agua a las grandes corporaciones, que únicamente buscan el beneficio económico y no la mejor calidad de vida de las personas.

Aunado a lo anterior el uso minero no se encuentra regulado en esta iniciativa, si bien se habla en ella de que se hará el reglamento no especifica quienes participaran en su elaboración y eso es muy alarmante. Es una iniciativa totalmente contradictoria, mientras la actividad minera no tendrá límites para el consumo de agua, la iniciativa posibilita suspender el servicio

²¹⁰ Debido a la baja permeabilidad de las lutitas, la extracción de los hidrocarburos requiere la utilización de la fracturación hidráulica o fracking. Esta técnica parte de la perforación de un pozo vertical hasta alcanzar la formación que contiene gas o petróleo. Seguidamente, se realizan una serie de perforaciones horizontales en la lutita, que pueden extenderse por varios kilómetros en diversas direcciones. A través de estos pozos horizontales se fractura la roca con la inyección de una mezcla de agua, arena y sustancias químicas a elevada presión que fuerza el flujo y salida de los hidrocarburos de los poros. Pero este flujo disminuye muy pronto, por lo cual es necesario perforar nuevos pozos para mantener la producción de los yacimientos. Por este motivo, la fracturación hidráulica conlleva la ocupación de vastas extensiones de territorio.

²¹¹ Alianza Mexicana contra el Fracking, *¿Qué es el Fracking?*, [fecha de consulta: 8 de Agosto del 2015, Disponible en [<http://nofrackingmexico.org/que-es-el-fracking/>]

de agua por falta de pago a los “usuarios” porque así es como nos define y no como sujetos de derechos, aunado a señalar que cada persona podrá tener acceso a 50 litros de agua diaria, cuando la Organización Mundial de la Salud ya se ha pronunciado al respecto y sabemos que para tener calidad de vida el acceso debe ser a 100 litros.

De acuerdo a todo lo analizado en los capítulos anteriores donde se analizó la normatividad en cuanto a la participación ciudadana, esta ley es altamente restrictiva a la participación ciudadana, ya que permitirá tomar decisiones a espaldas de la ciudadanía, porque los organismos de cuenca ya no darán su punto de vista sobre las concesiones, estas se otorgaran únicamente por CONAGUA, contraviniendo la observación número 15, porque restringe el principio democrático y la participación popular, aunado a lo anterior esta iniciativa permitirá que estas decisiones arbitrarias sean ejecutarlas con ayuda de la fuerza pública, como ya está pasando cuando se dan las protestas por la escases del líquido.

Otro de los puntos que propone esta iniciativa es que legaliza la contaminación del agua, por más fuerte que esto suene, ya que de ser aprobada, se podrá contaminar hasta el valor “indicado” en las normas oficiales mexicanas, en otras palabras, antes contaminar era definido como cualquier alteración o modificación que se ocasionara, pero ahora podrá ser dentro del límite, límites que señalara la misma CONAGUA. Además, en esta iniciativa no es clara la forma de transparencia y rendición de cuentas, de ser aprobada el Estado promoverá la participación voluntaria en esquemas de auditoria y evaluación del sector hídrico para cuantificar el cumplimiento de la normatividad.

A la fecha la temática del agua es abordada por diferentes investigadores desde diferentes visiones, desde el ámbito de salud, la geofísica, la química, la biología, los sociólogos, en fin es un tema abordado a través de múltiples disciplinas, sin embargo, esta ley pretende dar el monopolio absoluto a la CONAGUA sobre la investigación al respecto, ya que criminaliza la investigación científica, en sus artículos 147, 262 fracción XXVI, 269 y 270 contempla sancionar la investigación y el monitoreo del agua que se dé sin autorización previa de la Comisión, estas multas pueden llegar a ser de hasta 50 mil días de salario mínimo, es decir, 3 millones 505 mil pesos considerando que el salario vigente en el país es de 70.10 pesos²¹². Además, este punto también atenta contra la libertad de expresión y el

²¹² La Comisión Nacional de Salarios Mínimos acuerda homologar la zona económica A y B y establece el salario mínimo en \$70.10 diarios a partir del 1 de octubre del 2015. [fecha de consulta: 5 de Octubre del 2015, Disponible en [<http://www.conasami.gob.mx>]

derecho a la información, porque con esta normativa se pretende tener el acaparamiento del agua y todo lo relacionado con ella. Cuando los legisladores fueron cuestionados por este punto, se dijo que si ese era el problema se podía omitir el artículo, sin embargo, como podemos observar el texto de esta iniciativa no puede sólo “arreglarse” por encima como se declaró.

La privatización del agua es el último eslabón de las reformas estructurales, existen quienes piensan que es la parte que falta a la Reforma Energética, definitivamente utiliza una lógica mercantilista y la ciudadanía debe preguntarse ¿de dónde viene el valor del agua?, ¿de quién son los intereses que están involucrados? ¿Quiénes son los que deben decidir el costo del agua?

Las luchas son de la ciudadanía, las luchas son plurales, las luchas son de todas y todos, las decisiones también deben ser de todas y todos, a la par de la iniciativa anterior existe otra, generada desde el año del 2012, por diferentes actores, algunos agrupados bajo el nombre Agua para todos, agua para la vida, colectivo en que se sumaron diversos académicos, asociaciones, organizaciones y comunidades, por lo que se convocaron foros, reuniones, debates, desde los cuales se fue creando, la iniciativa ciudadanía para la Ley General de Aguas, con un enfoque comunitario, con un enfoque puede decirse de respeto a los derechos humanos, fue un trabajo arduo y colectivo para poder crear la iniciativa ciudadana.

Esta iniciativa ciudadana fue presentada en febrero del 2015 y actualmente se encuentra en la cámara de senadores, ésta tiene una visión totalmente diferente a la que se desarrolló en los párrafos anteriores, una visión con EDH y como eje el respeto a la vida, al agua, los diferentes tratados internacionales, así como las observaciones y resoluciones sobre el tema.

Algunos de los puntos que propone son la restauración y gestión integral de las cuencas para que realmente el agua se cuide y ésta se pueda gestionar de manera sustentable. Otro punto de suma importancia es la propuesta de la contraloría social del agua, una contraloría ciudadana y auto-organizada, la cual realizaría un monitoreo ciudadano, con financiamiento público, del acceso equitativo a agua de calidad.

En esta iniciativa el agua se considera un bien común, de la nación proveniente de la naturaleza, a ser manejada por el sector público y comunitario sin fines de lucro. La participación se propone desde los consejos ciudadanos de cuenca, construidos vía participación abierta desde el nivel nacional, consensarían planes vinculantes para cumplir

con las metas nacionales, dando reconocimiento y prioridad a los sistemas de agua potable y saneamiento organizados por pueblos, comunidades o usuarios. Los sistemas municipales serían administrados por consejos compuestos mayoritariamente por representantes territoriales elegidos en asambleas abiertas, con controles para garantizar equidad, eficacia y transparencia.

Si se toma en cuenta la Resolución 64/292, de fecha 28 de julio de 2010, a través de la cual la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos, de manera explícita debiera regularse que se de la prohibición de la privatización del vital líquido, esta resolución exhorta a los Estados y organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, a propiciar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en vías de desarrollo, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos.²¹³

Lo anterior toma en cuenta lo establecido por el artículo 4º constitucional; entendiendo como disponibilidad el abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para uso personal y doméstico, usos que comprenden normalmente el consumo, saneamiento, el lavado de ropa, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica, donde la cantidad de agua disponible debe de responder a los directrices señaladas por la Organización Mundial de la Salud.

La calidad a que se refiere nuestra constitución quiere decir que el agua para uso personal y domestico debe ser salubre, por lo que no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además ,de que el agua no debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal y doméstico, algo que definitivamente se cumplirá sólo pensando en un cuidado sostenible, de manera que de este derecho puedan gozar las generaciones actuales y futuras.

La accesibilidad se refiere a cuatro puntos importantes

²¹³ Departamento de asuntos económicos y sociales Naciones Unidas, consultado el , [fecha de consulta: 23 de febrero del 2015], Disponible en [http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml]

- accesibilidad física, es decir, el agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población.
- accesibilidad económica quiere decir que los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer o poner en peligro el ejercicio de otros derechos.
- La accesibilidad comprende que incluso los grupos de población más vulnerables deben tener acceso a este líquido sin discriminación alguna,
- la accesibilidad también abarca el acceso a la información, es decir, la posibilidad de solicitar y recibir información sobre cuestiones de agua.

Por todo lo antes planteado es que las organizaciones que encabezan este movimiento han llamado a la movilización social, el agua es un bien común, el agua nos debe importar a todos(as), y no es la primera vez que se dan luchas en torno a este tema, a nivel nacional tenemos distintas situaciones que pueden mencionarse. Una de ellas es el acueducto independencia que vulnera los derechos de la Tribu yaqui, que a pesar de tener una sentencia a su favor aún no ha dejado de funcionar; otra experiencia es el río de Sonora que fue contaminado y a quien fuera responsable no se le privo de la concesión para seguir trabajando; en la delegación Iztapalapa es lamentable el estado en que se encuentra el agua de la mayoría de sus pozos, el desabasto que muchas regiones sufren de este vital líquido y la impotencia que da que durante el periodo electoral se utilizó el agua como un objeto de campaña.

En fin la participación de la ciudadanía, en especial de las OSC, de las redes conformadas por estas organizaciones en defensa del agua, como COMDA, Agua para Todos, Green Pace, Alianza contra el fracking, entre otras, fueron quienes desde los municipios, las localidades, los territorios, las regiones, así como también a nivel nacional, con su participación activa, informada y consciente permitieron frenar el avance de la ley presentada por el ejecutivo, ello sumado a las fotografías del titular de la CONAGUA, haciendo uso personal del helicóptero, situación que le costó el cargo y que finalmente dejan entrever como en ocasiones los recursos materiales y económicos de las dependencias, son mal utilizados y distribuidos.

3.1.1. Una nueva propuesta, y un nuevo reto para las OSC

La historia de la Ley General de Aguas, aún no ha terminado, las organizaciones deben estar atentas y alertas, ya que en la última semana del mes de septiembre se presentó una nueva iniciativa por el diputado Luis Alfredo Valles Mendoza, del grupo parlamentario Nueva Alianza. En esta propuesta de Ley se fundamenta en los siguientes puntos problemáticos que refleja la forma en que se lleva a cabo la gestión de agua y que exponen lo que se ha venido hablando a lo largo de esta investigación:

- Los ciudadanos carecen de espacios suficientes y eficientes para la planeación y toma de decisión en materia de gestión del agua, aún y cuando la Ley de Aguas Nacionales reconoce su papel. Pocos son los espacios garantizados, dado que en los Consejos de Cuencas quienes participan principalmente son los grandes usuarios, y las minorías y los grupos en situación de vulnerabilidad como los indígenas, no están representados.
- Poca claridad en el manejo de los volúmenes y el otorgamiento de las concesiones del agua en el país. Los grandes extractores del agua, siguen siendo los grandes usuarios agrícolas e industriales, en menoscabo del medio ambiente, y del derecho humano básico.
- 80 por ciento de los ríos en México presentan algún síntoma de contaminación.
- existen 12 millones de personas sin acceso al agua potable entubada; o que quienes la tienen, no la puedan beber por su calidad deficiente.
- Falta de información suficiente de la medición de la calidad de los cuerpos de agua;
- Organismos operadores del agua en el país, sin eficiencia financiera que les permita fortalecerse en términos de gestión, y de rehabilitación, operación y mantenimiento de las plantas de tratamiento.

La iniciativa recién presentada contempla 10 principios y propuestas concretas:

- Gestión eficiente del recurso.
- Conservar el recurso y un principio de cero contaminación.
- Participación ciudadana en la gestión del agua.
- Contar con servicios universales de agua potable con calidad.
- La prestación de servicios de calidad a nivel estatal y municipal.
- Un pago justo por el agua, propone tarifas escalonadas del agua.
- Desarrollo de soluciones tecnológicas.

- Funcionarios responsables y con capacidad técnica. La iniciativa propone atención especial a los expertos del agua en México.
- Transparencia y rendición de cuentas
- Cooperación justa y transparente a nivel internacional.

A pesar de que los principios anteriores incluyen figuras como la Contraloría Social del Agua, el Dictamen de Impacto Hídrico Socio-Ambiental, y se propone fortalecer los Consejos Consultivos del Agua y el trabajo conjunto con las OSC y centros de investigación, proponiendo que la CONAGUA destine un presupuesto para el financiamiento a expertos y proyectos de investigación, soluciones técnicas implementadas por las organizaciones de la sociedad civil, así como la creación del Servicio Profesional de Carrera del agua, para fortalecer los cuadros de expertos técnicos y el capital de conocimiento especializado que requiere el sector, aún aparecen en la propuesta algunos puntos de alerta como por ejemplo:

- El agua, como bien de dominio público federal, es un recurso vital por lo que su conservación y protección en cantidad y calidad adecuada será considerado como asunto de seguridad nacional.
- Y el artículo que especifica que las disposiciones de la ley son aplicables a todas las aguas nacionales dulces continentales, sean pluviales, superficiales, residuales o del subsuelo, y sus bienes nacionales asociados, así como a las cuencas y formaciones geológicas por las cuales las aguas recorren o se almacenan, los suelos y ecosistemas reguladores y proveedores de agua de calidad, y las obras y sistemas a través de las cuales las aguas son captadas, extraídas, canalizadas, almacenadas, distribuidas, utilizadas, recolectadas, tratadas, infiltradas, reusadas o recicladas.

Desde el ejercicio de la transparencia, los temas de seguridad nacional se manejan en total secrecía, por lo que en determinado momento el acceso a la información puede resguardarse bajo este principio. El tema de DH, sólo es mencionado dos veces, pero no se mencionan los mecanismos para poder garantizarles. Y a la par del concepto de participación bajo la figura de los Comités de Congestión de Cuencas, los cuales no son vinculantes, al igual que el Plan Rector y los Dictámenes Sociohídricos. Plantea en otros artículos el concepto de extractivismo y privatización. En cuanto a las tarifas del agua estable en el artículo 3º que las “tarifas de agua deberán reflejar el costo verdadero del uso del agua, para

fomentar el uso sostenible de los recursos hídricos”.²¹⁴ Incluye la figura de los trasvases (autorizados por la CONAGUA), el uso minero continúa sin requerir una concesión.

Sólo la acción conjunta de las OSC podrán contribuir a que este proceso se pueda dar de una forma transparente, que se pueda dialogar sobre la Iniciativa y que la ciudadanía esté realmente informada sobre el proceso y sus implicaciones.

3.2. El programa de Derechos humanos del Distrito Federal

La forma en la que participa la ciudadanía en la elaboración de las políticas públicas, no está establecida, es decir, cada espacio público lo puede ir definiendo, como por ejemplo tenemos la experiencia del D.F. en donde después de realizar el diagnóstico de DH en el 2008, se elaboró el Programa de Derechos Humanos y se publicó en el 2009, el cual reconoce 15 derechos humanos (derecho al agua, derechos políticos, derechos sexuales y reproductivos, a la vivienda, al medio ambiente), y 9 grupos en situación de vulnerabilidad (poblaciones callejeras, población LGBTTTI, adultos mayores, pueblo indígenas, migrantes, niñez, jóvenes, personas víctimas de trata, personas privadas de su libertad), el cual consta de 2412 líneas, las cuales son acciones que son responsabilidad de los diferentes entes reguladores, y es responsabilidad darles continuidad y pedir rendición de cuentas de las OSC y la academia.

El proceso de elaboración de este programa se constituyó por diferentes foros, reuniones, dentro de un diálogo horizontal entre los actores, tanto el diagnóstico como el Programa fueron construidos por una participación directa, activa y constante.

Ante la necesidad de darle seguimiento a la institucionalización de las líneas de acción por parte de los entes del PDHDF, es que se conformó el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del DF (MSE/PDHDF), el cual consta de tres elementos claves:

- Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (CSyE/PDH/DF) el cual se conforma de representantes de la OSC, de los Entes Reguladores (ER) y de la academia, así como de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del DF,
- la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del DF (SE/MsyE/PDH/DF),

²¹⁴ Iniciativa de la Ley General de Aguas, Septiembre 2015.

- los Espacios de Participación (EP) que se conforman por entes reguladores, OSC y academia en cada uno de los derechos y grupos vulnerados.

Dentro de los espacios de participación, existe uno dedicado específicamente al derecho humano al agua, el cual fue instalado en junio de 2013, integrado por 19 entes públicos y 6 organizaciones de la sociedad civil. Este espacio definió su agenda a partir de un ejercicio de priorización en el que se identificaron como principales obstáculos para el ejercicio del derecho humano al agua:

- la falta de abastecimiento de agua en cantidad y
- la calidad suficiente para el uso humano,
- la dificultad económica para acceder al agua en condiciones equitativas,
- la deficiencias en el servicio público por parte de agencias concesionarias,
- el limitado uso de tecnologías para el aprovechamiento del agua,
- la falta de difusión sobre el derecho al agua y
- la falta de coordinación interinstitucional para su garantía.

Derivado de este análisis, en el que se consideraron los intereses de los distintos actores, la relación causal entre los distintos problemas y la viabilidad de realización a corto y mediano plazo de las acciones, se eligieron 9 líneas de acción del Capítulo 15 del PDHDF, alrededor de las cuales se diseñó y aprobó un Plan de Trabajo.

De las nueve líneas de acción priorizadas, tres (33%) corresponden a una agenda de políticas públicas, tres (33%) corresponden a actividades relacionadas con la gestión de información, tres (33%) corresponden a la armonización y adecuación normativa y ninguna a actividades de seguimiento presupuestario.²¹⁵

Sin embargo, a pesar de que el Espacio de Participación del Derecho Humano al Agua ha tenido una diversidad de acuerdos y ha ido paulatinamente construyendo una iniciativa para la ley local de agua en el D.F., ésta no ha logrado tener el eco deseado dentro de la Asamblea Legislativa del D.F., es decir, el ejercicio de proponer, de construir la democracia debe ir de la mano de la presión ciudadana a diferentes escalas, de cabildeos, de acuerdos, de mapeo de actores que se sumen a las causas de la protección y defensa de los derechos humanos desde todos los espacios públicos.

²¹⁵ ROMERO, Claudia Elvira, *Informe del espacio de agua*, Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015, p.1.

Sin embargo, es una realidad que no todas las organizaciones de la sociedad civiles, colectivos y movimientos participan en el Espacio de Participación, a pesar de contar con un programa muy amplio, operativamente es complicado dar seguimiento a cada una de estas 2412 líneas de acción, y a pesar de haber priorizado líneas de acción, a pesar de ello, el haber priorizado no exime a los entes de realizar acciones tendientes a la implementación.

Los espacios de participación están abiertos al público en general pero es muy raro que algún ciudadano de a pie acuda a estos lugares a pesar de ser pensados para ellos y en pro de sus derechos. La falta de difusión, la falta de tiempo, la falta de interés en el tema, la falta de conciencia, el desconocimiento de los alcances reales del ejercicio son algunas de las razones por la nula participación de los ciudadanos ajenos a participar en OSC y para quienes finalmente van dirigido toda la labor de éstas.

Se destaca también que éste es el primer ejercicio en su clase a nivel Latinoamericano, los Espacios de Participación han ido funcionando con los retos de cada día, con metodología y lineamientos que se han ido creando en colaborativo a lo largo del proceso, sus alcances dependen de la capacidad de coordinación de acciones, se debe reconocer que la voluntad política que se tenga en el momento también es un factor que influye en ello lo cual también dependerán de coyunturas y de la capacidad de mediación y negociación entre los diferentes actores involucrados.

Los espacios de participación, los cuales son uno de los tres ejes del MSyE/PDH/DF, y que actualmente son veinticuatro y giran alrededor de derechos y grupos vulnerables señalados con anterioridad, así mismo se cuenta con un espacio de participación interdelegacional. El objetivo de estos espacios es dar seguimiento precisamente al PDH que se construyó en el D.F. y lograr la implementación de las dos mil cuatrocientas doce líneas de acción para señalar cuáles son las acciones que debieran guiar y proporcionar el enfoque de derecho a todo el quehacer público, desde el diseño, presupuestación e implementación de políticas y programas hasta la elaboración de normas y leyes y la creación de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad²¹⁶ logrando que toda la toma de decisiones desde la administración pública, cuente con un EDH.

La implementación y la armonización del EDH en todas y cada una de las decisiones en las instituciones es lo que se conoce como el proceso de institucionalización del enfoque de

²¹⁶ *Ibíd.*, p. 80.

derechos humanos en las PP, el cual es dinámico y amplio. Este proceso está en marcha desde que el Programa fue publicado en el 2009. Se creó la Secretaría ejecutiva para su seguimiento y evaluación y los espacios de participación, actualmente está en proceso de actualización o debió iniciar el año pasado, sin embargo los tiempos se han alargado por diferentes cuestiones coyunturales y políticas, pero una cosa es clara sin el trabajo de las OSC todo este camino no habría sido posible, cada espacio, el reconocimiento de cada derecho, la visibilización de los diferentes grupos de población sólo se logró a través de la lucha, la lucha es histórica pero la defensa de los derechos y espacios ganados únicamente puede darse en la cotidianidad.

Un programa de derechos humanos tiene que ir de la mano con la justiciabilidad y la exigibilidad del mismo, mientras que la primera es hacer uso de los recursos legales la segunda se puede interpretar como las estrategias que van desde las manifestaciones hasta la búsqueda de un consenso de decisiones en el gobierno, la justiciabilidad es la capacidad de activar la maquinaria legal, para exigir el respeto y garantía de los derechos humanos, estos dos elementos ayudaran a que efectivamente las PP puedan garantizar un EDH.

Para la resolución de problemas públicos el gobierno y la sociedad deben dialogar y llegar a acuerdos, para que realmente se de este la participación de múltiples actores para la definición del problema, tomando en cuenta el tiempo, recurso y el expertise, es decir, también es necesario saber hacer PP con EDH.

3.2.1. La actualización del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Según la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal del 2011 a partir de la cual, el Equipo Técnico Operativo fue sustituido por una Secretaría Ejecutiva.²¹⁷ Esta Ley represento un gran avance porque se pudo establecer la forma en que funcionaria el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de DH del D.F.

La Ley establece, en el artículo 14, las características que deberá tener el proceso de actualización del Diagnóstico y Programa: el cual implica la revisión, diseño, adecuación y reformulación del conjunto de estrategias y medidas de índole legislativo, judicial y de PP, con base en el Diagnóstico, los insumos generados por las instancias ejecutoras, por el Mecanismo y experiencias nacionales e internacionales en la materia. El proceso de actualización del Programa deberá ser incluyente, progresivo y multidisciplinario y

²¹⁷ Posteriormente, en junio de 2012, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se retiraría del Comité, para participar en calidad de observador permanente.

garantizará una participación amplia de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y entes públicos.

Después de un largo proceso el Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, aprobó en su XXXVII Asamblea ordinaria la “Ruta para la actualización del Diagnóstico de la situación de los derechos humanos del Distrito Federal”, que guiará los pasos a seguir para ese fin, tomando en cuenta las disposiciones que en la materia establece la Ley del Programa. Entre los acuerdos contenidos en la Ruta está la elaboración de una metodología que fundamente y establezca los procedimientos por los cuales se conseguirá dicho objetivo.

El 8 de septiembre se realizó un encuentro inicial, y del 21 al 25 de septiembre del 2015, se llevaron a cabo los treinta encuentros iniciales, en los cuales participaron actores de las diferentes instancias gubernamentales, de las academias pero sobre todo de las diferentes OSC especializadas. En este momento los diferentes especialistas se encuentran elaborando los cada uno de los diferentes capítulos (uno por derecho), los cuales serán socializados con las diferentes OSC, quienes estarán en la posibilidad de enriquecerlos y/o cuestionarlos, la actualización está siendo un proceso plural. Este ejercicio, por su naturaleza, requiere de la actualización de la información estadística que dé cuenta del estado que guardan los derechos humanos de las personas que transitan y viven en la Ciudad de México.

En el ejercicio se visibilizó que son las OSC quienes tienen un conocimiento sensible del estado que guardan los D.H., así como las problemáticas que aún presenta, sus avances, restos y también son capaces de proponer algunas acciones estratégicas. La actualización del programa contempla la participación de las OSC, como un eje importante para su constitución. Así mismo agrega cuatro derechos humanos más a la lista, quedando el programa integrado por los siguientes derechos humanos, que conformarán cada uno de los capítulos:

- Núcleo Democracia y Derechos Humanos
 - Derecho a la igualdad y no discriminación
 - Derecho al acceso a la información
 - Derecho a la libertad de expresión
 - Derechos políticos³⁰
 - Derecho a defender derechos humanos

- Núcleo Seguridad Humana
 - Derecho a un medio ambiente sano
 - Derecho al agua
 - Derecho a una vivienda adecuada
 - Derecho a la educación
 - Derecho al trabajo y derechos humanos laborales
 - Derecho a la salud
 - Derechos sexuales y reproductivos
 - Derecho a la alimentación
 - Derechos culturales
 - Derecho a la movilidad
 - Reducción de riesgos
- Núcleo Sistema de Justicia
 - Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales
 - Derecho al acceso a la justicia
 - Derecho al debido proceso
- Grupos de población
 - Derecho de las mujeres
 - Derechos de la infancia
 - Derechos de las y los jóvenes
 - Derechos de pueblos y comunidades indígenas
 - Derechos de las personas LGBTTTTI
 - Derechos de las poblaciones callejeras
 - Derechos de las personas adultas mayores
 - Derechos de las personas con discapacidad
 - Derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo
 - Derechos de personas víctimas de trata y explotación sexual comercial
 - Derechos de personas privadas de la libertad en centros de reclusión

Si bien es cierto que las OSC ocupan un lugar importante dentro del Programa, también es cierto que no es el único espacio donde las OSC participan y es que desde las alianzas que pueden tejer entre ellas, desde los diferentes comités ciudadanos, desde los posicionamientos,

ruedas de prensa, investigaciones, trabajos colaborativos, las OSC están presentes en el día a día de la vida de la ciudad, incidiendo en cada uno de los derechos humanos.

Y en materia de agua no es la excepción, en la Ciudad de México la nueva Asamblea tendrá que resolver sobre la ley local y las OSC, locales tienen un reto, volver a organizarse para que la ley de aguas refleje un EDH y no un enfoque plenamente mercantilista.

3.3. Experiencia de Ramos Arizpe

La visión global y su repercusión en las PP en los municipios se da porque en el ámbito local el permitir que las políticas sean dictadas desde lo global, trae como consecuencias que dentro de los municipios se de en menor o mayor medida corrupción, quiebra, privatización, alzas en las tarifas, lucro e incumplimiento.

El mito de la escases es un mito totalmente vigente en nuestro país, en México la justificación para todas las reformas estructurales que se han vivido en los últimos años, es precisamente la necesidad de caminar hacia el desarrollo, el imperativo de dejar entrar capitales extranjeros dentro de la industria de hidrocarburos y la gestión del agua, es precisamente porque de acuerdo al discurso oficial, México no cuenta con las tecnologías para avanzar hacia el desarrollo y necesita de la “ayuda” de los más desarrollados para poder alcanzar la plenitud del desarrollo.

Durante el proceso de aprobación de la Reforma energética precisamente el mito de la escasez se coló a la mesa de discusiones, escasez de tecnología, escasez de conocimiento, escasez económica, la escasez fue la justificación perfecta. Y éste mito el que se pretende colocar nuevamente en la justificación para orientar la Nueva Ley de Aguas Nacionales a la privatización y construcción de megaproyectos que benefician a algunos y perjudican a muchos.

La metáfora del desarrollo reduciéndolo a una genealogía de la historia propiamente occidental privando a los pueblos de la oportunidad de definir sus formas de vida social, es una metáfora que hoy en día se aplica y quiere aplicarse a los pueblos originarios. Al día de hoy en aras del desarrollo y con la justificación de la modernización de los pueblos, las grandes empresas globales coludidas con el gobierno amenazan la cultura y vida de las comunidades. Actualmente en México existen más de 90 comunidades indígenas y grupos ejidales que se encuentran resistiendo a la imposición de este modelo, de esta forma de pensar, de ver el desarrollo y el progreso que amenaza con su cosmovisión y su vida mismas.

Pero las medidas son dictadas incluso en ocasiones desde el exterior, en los últimos años la problemática de agua se ha ido extendiendo, hay quien puede afirmar que no es que haya escases de agua si no que se encuentra mal distribuida, la conciencia ciudadana sobre este derecho aún no ha podido despertar en su totalidad.

Sin embargo, poco a poco existen más personas que se suman a la defensa del derecho humano al agua desde sus propias localidades y se conjuntan con otras luchas, por años las luchas han estado aisladas lo que permite pensar que las problemáticas son aisladas, el ITEM ha detectado estos 90 pueblos originarios en lucha por sus tierras, por su agua, por su autonomía y eso sin contar la comunidades urbanas y las otras problemáticas que giran en torno de la construcción de megaproyectos y que atentan contra varios derechos entre ellos el derecho humano al agua, por ejemplo la construcción de presas como en Temacapulín, el tema de los acueductos para el trasvase como el proyecto Monterrey IV, la construcción de grandes centros de operación para purificar el agua como el que pertenece a Carlos Slim, los hundimientos en lugares como Iztapalapa en el D.F. y el Fraccionamiento del Valle en Ramos Arizpe por la sobre explotación de los mantos freáticos, entre otros.

Una lucha reconocida y que se ha llevado con relativo éxito es la que se vive en Ramos Arizpe, Coahuila ya que recupero el suministro y distribución de agua potable, dejando atrás el contrato mediante el cual se construyó Aguas de Ramos Arizpe, a pesar de encontrar resistencias por parte de Aguas de Saltillo se logró la disolución de dicho organismo.²¹⁸ Y ahora es que se maneja el agua bajo una gestión social, desde la municipalidad.

3.4. Existen otras reivindicaciones de la participación ciudadana en PP de agua

“A partir del siglo XX, los programas de infraestructura hidráulica se multiplicaron significativamente, se inició la construcción de grandes obras como presas, plantas hidroeléctricas, acueductos e infraestructuras locales. Sin más límite en ciertos momentos que los obstáculos de tipo técnico, económico o político que podían frenar o modificar proyectos, los factores socioambientales no se tomaban en consideración”²¹⁹ La debilidad como sociedad civil impidió resistir la imposición de proyectos de un estado modernizador, generando un

²¹⁸ MONCADA, Edgar, Recupera Ramos Arizpe Sistema de agua, Ediciones Vanguardia, de fecha 14 de diciembre del 2014, , [fecha de consulta: el 6 de junio del 2015] en [<http://www.vanguardia.com.mx/recuperaramosarizpesistemadeagua-2226565.html>]

²¹⁹ Cecilia Lezama, “Temacapulín: la lucha de un pueblo que se resiste a desaparecer” en Darcy Tetreault, Heliodoro Ochoa y Eduardo Hernández (Coord.), *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*, Guadalajara: ITESO, 2012, p. 128.

terreno propicio para imponerse la voluntad estatal y los proyectos arbitrarios de regímenes políticos autoritarios.

Los efectos negativos de las proyectos se asocian con frecuencia con la falta de compromiso y de capacidad de gestión gubernamental para atender a toda la población, “un enfoque empresarial reformista se centra sólo en minimizar los resultados adversos de este tipo de proyectos”²²⁰ pasando a la población a un segundo término, interesados en mejorar únicamente el “desarrollo de las localidades” dejando de lado a la población y sus derechos y necesidades.

La CONAGUA y la CEA son instituciones responsables de llevar a cabo los proyectos de los nuevos centros de población a fin de resarcir los daños y pérdidas, pero esos proyectos se han mantenido a la fecha como información reservada y la población no ha tenido acceso a saber con exactitud en qué consisten los beneficios prometidos y mucho menos la posibilidad de participar en la toma de decisiones respecto al lugar de la reubicación, a las características del nuevo asentamiento o sobre los proyectos de construcción de las casas que les serán asignadas para vivir.²²¹ Aunado a lo anterior existe un doble discurso por parte de las autoridades, lo que aumenta el clima de incertidumbre por parte de los pobladores de las zonas afectadas.

La toma de conciencia por parte de los habitantes es de vital importancia, esto genera cohesión social y solidaridad vecinal, generando la organización como sociedad civil, un ejemplo de estas resistencias se dio en el mes de junio del 2008, cuando la población decidió organizarse y fundar la organización, Comité Salvemos Temaca, Acacio y Palmarejo, la cual ha funcionado como frente común para presentar denuncias ante las autoridades, conjuntar esfuerzos y tomar decisiones colectivas respecto a las medidas a seguir para defender sus territorio.

Su principal objetivo es oponerse a la construcción de la presa.²²² Tienen boletines, y los recursos electrónicos le son de gran utilidad. Además, el movimiento de resistencia ha contado con apoyo de la mayoría de la población y con la asesoría y apoyo de organizaciones civiles, entre ellos el Colectivo Coa. “En este movimiento las mujeres y los jóvenes son los

²²⁰ *Loc. Cit.*

²²¹ *Ibíd.* p. 134.

²²² *Ibíd.* p. 136.

más entusiastas y participativos”.²²³ Campañas, plantones, protestas y marchas pacíficas tanto a nivel local como en Guadalajara con el fin de ser escuchados, y difundir su rechazo a un proyecto impuesto. Así mismo el movimiento de resistencia ha echado mano de la espiritualidad de la comunidad, pidiendo a la Virgen de los Remedios, y al Señor de la Peñita, que interceda por ellos. “También aprovechan otras fiestas populares como la consumación de la independencia, la feria regional del chile de árbol, la carrera de los remedios, para invitar a más personas a participar en la resistencia social”.²²⁴

Las autoridades municipales escasamente atienden las quejas de los habitantes, y todo se vuelve un mundo de recursos jurídicos complicados y sentencias incumplidas. Y aunque se fundamente la necesidad de cancelar la construcción de la obra existen muchos intereses de por medio, y no se ha tomado en cuentas a las OSC y en especial a los habitantes que resultaran afectados, es increíble que “los gobernantes no respeten la constitución ni los derechos de los ciudadanos, quienes se sienten totalmente desilusionados”.²²⁵

Es en este tipo de circunstancias que se puede plantear la interrogante si ¿el Ayuntamiento en la práctica es el órgano de gobierno del Municipio, a través del cual sus ciudadanos realizan su voluntad política y la autogestión de los intereses de la comunidad? como se señaló anteriormente, ya que pareciera que los intereses de la comunidad pasan a segundo término, privilegiando intereses particulares o de algún grupo privilegiado.

“Todas las irregularidades que pasan por alto la normatividad no son sólo el producto de la incapacidad institucional sino también de las fuertes presiones de los gobiernos estatales y federales por llevar a cabo la obra a como dé lugar”.²²⁶ Pasando por encima de los derechos humanos de los habitantes del municipio, los DH son iguales para todas y todos, independientemente del lugar en el que vivas, se debe respetar el derecho al medio ambiente, a la alimentación y sobre todo el derecho a vivir una vida digna, nunca deben minimizarse los costos sociales, porque los DH de todas y todos deben respetarse por completo y no en parcialidades.

²²³ *Ibíd.* p. 137.

²²⁴ Cecilia Lezama, “Temacapulín: la lucha de un pueblo que se resiste a desaparecer” en Darcy Tetreault, Heliodoro Ochoa y Eduardo Hernández (Coord.), *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*, Guadalajara: ITESO, 2012, p. 146.

²²⁵ *Ibíd.* p. 143

²²⁶ *Ibíd.* p. 149.

3.4.1. Desde el ámbito internacional

Desde las experiencias internacionales se pueden mencionar la Constitución política del Estado Plurinacional de Bolivia, en sus artículos 16 y 20 el agua se contempla a la par que el derecho a la alimentación, también habla de cómo será el acceso a este derecho se reconoce plenamente como derecho fundamental, establece que toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones, lo más interesante es que el acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos y no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley.²²⁷

Así mismo en el Título II de Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio, el capítulo quinto está dedicado totalmente a los recursos hídricos. Contemplando que tribunales conocerán de los asuntos de agua, protegiendo este recurso de caer en manos de propiedad extranjera, estableciendo quienes tienen competencia en el tema, y cómo los pueblos indígenas tienen su relación con el recurso natural.

En la constitución de Ecuador el agua comienza a contemplarse en el artículo 3° como una obligación del Estado, el cual debe garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.²²⁸ El artículo 12 establece el derecho humano al agua como fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

El derecho al agua está totalmente relacionado con otros derechos, valores, principios y derechos, el principal es la vida, ya que sin el acceso a este derecho no pueden tenerse los mínimos efectivos para el desarrollo pleno del ser humano, es por ello que, la invitación es permaneces atentos al debate que está próximo a darse en las siguientes semanas, tanto a nivel nacional como local, es necesario informarse, compartir información, ya que el saber es la única forma de poder defender lo que es nuestro. Porque como dijo Gandhi, “la tierra es suficiente para las necesidades de todos, pero no para la avaricia de unos cuantos”.²²⁹

²²⁷ Constitución Política del Estado de Plurinacional de Bolivia, Artículo 20.

²²⁸ Constitución de Ecuador, art. 3.

²²⁹ SHIVA, Vandana, *Las guerras del agua, privatización, contaminación y lucro*, Siglo XXI Editores, segunda edición 2013, p. 15.

3.5. La participación de las OSC en la defensa por el derecho humano al agua

Desde hace algunas décadas, los movimientos sociales reclaman la mejoría de la calidad de vida, lo que implica una movilización constante, contra la concentración de la riqueza y el poder y un cuestionamiento de las políticas de distribución de los recursos públicos.²³⁰ Pero no basta el cuestionamiento de las PP, también es impórtate que las OSC, mejoren su posición pública para tener una mayor incidencia.

Al plantear la participación de las OSC dentro de las PP, se propone un cambio de metodología en el ciclo de vida de las PP, donde se adecuen las características de la localidad para generar la participación efectiva de la población en la generación, aplicación y evaluación de las PP, las cuales pueden ir desde la definición de prioridades de obras, de servicios, en el control de los principales componentes de planteamiento de la vida de municipio, en el presupuesto público y en la toma de decisiones, eficaces y efectivas para dar respuesta a la realidad local.

En nuestro país es evidente que existe un divorcio entre las políticas económicas orientadas al crecimiento de ciertos mercados y las políticas sociales destinadas a la asistencia focalizada de los más pobres.²³¹

Sólo el fortalecimiento de las OSC y el fomento al asociativismo representan un camino que requiere recorrerse para alcanzar un mejor desarrollo con democracia²³², en los tres niveles nacional, estatal y municipal; ampliando la esfera pública, fomentando la activa participación de la sociedad civil, ya que las OSC tiene una cercanía a los problemas de la gente, tienen el privilegio de lo local y de lo micro, un fuerte compromiso de las personas que trabajan en ellas lo cual permite ir mejorando las metodologías y prácticas, las OSC se van especializando en la temática.

Al hablar de este enfoque lo primero que se debe tomar en cuenta es que los DH permiten emancipar y empoderar a la sociedad, lo cual es únicamente posible si estos derechos son exigibles y justiciables. El consenso sólo es posible alcanzarlo respetando el derecho a disentir de cada uno de los actores de sociales, política pública va de la mano con la democracia deliberativa y ciudadanía.

²³⁰ CHAVES Teixeira, *Op. Cit.*, p. 4,

²³¹ GARCÍA Sergio, *Op. Cit.* p.8.

²³² *Loc. Cit.*

La legitimidad implica consenso, el poder participar todos en un diálogo real en donde se pongan de manifiesto las diferencias, permite que exista disenso y por ende posibilidad de cambio sobre todo el resto sin que sea cuestionada, por ello, la legitimidad democrática, sino por el contrario, exaltada en la medida en que ese disenso tiene vigencia efectiva.²³³

Para poder generar un nuevo modelo de praxis de transformación social, desde los “presupuestos” subyacentes en la ética por la vida plena de toda la humanidad, se requiere de generar una propuesta en donde confluyan los acuerdos racionalmente logrados, lo cual sólo se puede alcanzar por medio del raciocinio en la toma de decisiones, después de un consenso y un diálogo de los diversos actores de la esfera pública.

Avanzar en el desarrollo de una sociedad democrática supone contar con organizaciones sociales sólidas. Para avanzar en los procesos de descentralización es necesario crear dentro de las entidades públicas espacios de participación auténticos para las organizaciones, para la toma de decisiones y para el control social.²³⁴

Es trascendental operativizar la auténtica participación social para que ésta no se reduzca a una simple formalidad y termine en el vergonzoso manipuleo social y que más bien se abran las puertas para que las organizaciones estén en la formulación, ejecución y control de la PP sobre el agua.

La organización de las personas es una herramienta necesaria a favor de un proyecto de sociedad. Al vincularse poder vincularse la OSC con la academia, logran estar en condiciones de actuar en los nuevos escenarios políticos y sociales, haciendo uso de otros instrumentos de participación.

Otra razón es que las OSC se encuentran estructuradas para la defensa de derechos colectivos e intereses legítimos de sectores que requieren de la organización para poder ser atendidos y escuchados. La defensa de los derechos colectivos requiere generar distintas capacidades en las organizaciones que están vinculadas con la generación de propuestas, la difusión de las mismas, la incorporación de diversos sectores para apoyarlas, la movilización, la negociación con las autoridades y otros sectores, la autonomía financiera.

Muchas veces la actividad en torno a los problemas colectivos es más bien reactiva y se presenta cuando existe una amenaza evidente o una agresión que ya está en marcha. De igual

²³³ FISICHELLA D. 1990, *Op. Cit.*

²³⁴ ZAMBRANO Carlos, *Agua, estado y sociedad, aportes para políticas públicas*, 1a Ed. Quito Ecuador, 2013, p. 15

forma puede ser un comportamiento ante una necesidad específica como un nuevo reparto el recurso o disponibilidad de agua potable. En ambos casos sea impulsado por un derecho o una necesidad, son momentos en los que la organización suele tener un funcionamiento y una presencia más activa que se reduce al alcanzar el objetivo considerado urgente.²³⁵

3.5.1. Tejiendo redes hacia un frente común, para generar un verdadero impacto en las acciones gubernamentales

Las diferentes OSC se han dado cuenta que la unión hace la fuerza, y es que finalmente el poder tejer redes entre los diferentes actores de la sociedad civil, lo que ayuda a que ésta tenga mayor incidencia y fuerza ante los diferentes entes gubernamentales, no sólo se tejen redes dentro de los territorios, sino que éstas trascienden los espacios, existen redes locales, regional, nacional e internacionales que se han ido consolidando en los últimos años.

A nivel nacional existen desde hace algunos años algunas organizaciones que buscan cuidar las cuencas de agua como lo son:

- El centro virtual de información del Agua
- Comités comunitarios del Agua, como por ejemplo el Sistema de aguas de Tecámac
- Red Mexicana de Cuencas
- WWF México
- Defensa ambiental desde: el centro mexicano de derecho ambiental (CEMDA), Académica Mexicana de Derecho Ambiental.
- Lucha Yaqui por la recuperación de su agua.
- Conserva, costas y comunidades.
- La vida vale más que el oro.
- Frente Mazahua de Desarrollo Sustentable del Cutzamala.
- Greenpeace.
- Sindicato de Empleados Públicos del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la zona metropolitana.
- Asociación de Usuari@s del Agua de Saltillo (AUAS)
- Mesa de Escalante y Mesa del Pueblo
- Caravana por el Agua.

²³⁵ *Ibíd.*, p. 68-70

- SARAR, Asesoría para el saneamiento comunitario.
- Agua compartida para todos
- Red de Acción por el agua
- Comunidad de aprendizaje cuencas y ciudades.
- Asamblea veracruzana de iniciativas y defensa ambiental (LAVIDA)
- Tribunal permanente de los pueblos.
- Movimiento mexicano de afectados por las presas y en defensa de los Ríos.

Uno de los logros de las OSC en materia de agua es conciliar una agenda nacional, una nueva Ley General de Aguas desde la ciudadanía, reconociendo plenamente en ella el derecho humano al agua, esta iniciativa se comenzó a gestar desde el año del 2012 por diferentes actores, algunos se fueron agrupando bajo el nombre Agua para tod@s, agua para la vida, integrado por diversos académicos, colectivos, asociaciones, organizaciones y comunidades, para lo que se convocaron foros, reuniones, debates, desde los cuales se fue creando, fue un trabajo arduo y colectivo para poder consolidar la iniciativa ciudadana.

En esta iniciativa el agua se considera un bien común, de la nación proveniente de la naturaleza, a ser manejada por el sector público y comunitario sin fines de lucro. La participación se propone desde los consejos ciudadanos de cuenca, construidos vía participación abierta desde el nivel nacional, consensarían planes vinculantes para cumplir con las metas nacionales, dando reconocimiento y prioridad a los sistemas de agua potable y saneamiento organizados por pueblos, comunidades o usuarios. Los sistemas municipales serían administrados por consejos compuestos mayoritariamente por representantes territoriales elegidos en asambleas abiertas, con controles para garantizar equidad, eficacia y transparencia.

La accesibilidad a se refiere a cuatro puntos importantes:

- la accesibilidad física, es decir, el agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población.
- Accesibilidad económica quiere decir que los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer n poner en peligro el ejercicio de otros derechos.
- La accesibilidad comprende que incluso los sectores más vulnerables deben tener acceso a este líquido sin discriminación alguna, y el cuarto punto es que

- la accesibilidad también abarca el acceso a la información, es decir, la posibilidad de solicitar y recibir información sobre cuestiones de agua.

Por todo lo antes planteado es que las organizaciones que encabezan este movimiento han llamado a la movilización social, el agua es un bien común, el agua nos debe importar a todos, y no es la primera vez que se dan luchas en torno a este tema, a nivel nacional tenemos distintas situaciones que pueden mencionarse, como el acueducto independencia que vulnera los derechos de la tribu yaqui y que a pesar de tener una sentencia a su favor aún no ha dejado de funcionar, el río de Sonora que fue contaminado y a quien fuera responsable no se le privo de la concesión para seguir trabajando, en la delegación Iztapalapa el lamentable estado en que se encuentra el agua de la mayoría de sus pozos, el desabasto que muchas regiones sufren de este vital líquido y la impotencia que da el que en periodo electoral se utiliza el agua como un objeto de campaña.

3.6. San Luis Potosí, entre el hartazgo y la participación ciudadana

La verdadera participación en las PP del agua en San Luis Potosí debe construirse desde las comunidades, desde las personas que habitan las colonias, los barrios, las personas de a pie, las que conocen sus necesidades, colectivos organizados, organizaciones formales. Cada una de las “buenas gestiones”, o “buenos ejemplos” que se plantearon podrían aportar su granito de arena.

Durante el mes de mayo del 2015 a raíz de las movilizaciones nacionales por el caso de la tribu yaqui, en San Luis Potosí se empezó a detonar también la conciencia en torno al agua y diversos colectivos y personas interesadas reunieron para poder unirse a esta movilización, lo cierto es que en San Luis Potosí a pesar de existir algunas OSC en materia ambiental como es el caso de La Tierra Respira, Pro San Luis, Comité por Defensa de la Sierra de Álvarez, ninguna de éstas está plenamente dedicada a la defensa y promoción del derecho humano al agua, aunque sin duda podrían sumarse.

Existe la necesidad de difundir los derechos con lo que se cuenta, para que la ciudadanía pueda exigirlos, existe la necesidad de cambiar de paradigma y no pensar que el agua viene de la llave como en alguno de los talleres que se organizaron se expresó, el cambio de conciencia, y es que dialogando con las personas de la huasteca potosina, quienes vienen de pueblos originarios se pude ver la cosmovisión que ellas y ellos tienen con el tema del agua totalmente diferente a la visión mercantilista y esto lleva a reflexionar que no es imposible

poder dejar de ver el agua sólo como un servicio, el agua es parte de la vida, por ello, es un DH que debe respetarse, promoverse y defenderse. Y es que únicamente desde la construcción de políticas públicas con EDH realmente se lograr garantizar que esto se respete.

Sin embargo, no es suficiente con escribirlas en papel, con proponerlas si dentro de las instancias de toma de decisiones no tendrán eco, la voluntad política, la sensibilización de cada uno de los funcionarios es de vital importancia, y esta sensibilización se puede obtener desde las OSC, desde quienes están cerca de las personas, desde los comités e ciudadanos que se pueden ir formando en torno al tema y que apenas se están gestando en S.L.P. Y es que para poder formular una política pública, primero se debe definir el problema y para ello primero se debe establecer un diagnóstico de todo el municipio para poder partir desde ese punto.

El organismo del INTERAPAS, a pesar de tener una política de transparencia, en la realidad la participación ciudadana es casi nula, ya que ésta solo se logra con una comunicación transparente y accesible a la ciudadanía, donde se consideren sus opiniones y se fomente su participación, lo que garantiza el ejercicio de los derechos de las personas en las PP en igualdad de oportunidades, algo que no existe en la realidad en el día a día en el municipio de San Luis Potosí.

Por tal razón en este organismo se deben hacer algunos cambios para que esto se dé realmente de manera efectiva y se logre integrar en algún momento al “usuario” como parte del que hacer institucional, bajo la figura de “sujeto de derechos”. Si bien ya existen diversos canales de acceso ciudadano, cada uno de ellos tienen sus funciones y no hay coordinación entre ellos, un usuario puede generar su queja desde los tres espacios y el organismo no será capaz de darse cuenta de ello.

Así mismo no existe una carta de derechos, sólo de deberes ciudadanos que se entrega junto con el contrato de prestación de servicios, por lo que es muy común que exista un desconocimiento por parte de los usuarios, ya que la mayoría no tomo la precaución de guardarla.

Ahora los servidores públicos y OSC se encuentran ante una gran responsabilidad, ya que como se puede ver por disposiciones y normas no queda, ahora sólo falta que quienes las aplican estén plenamente sensibilizados con el tema y existan las instituciones y las PP que se requieran para poder plasmar en la realidad cada uno de estos ordenamientos. Las fallas y

deficiencias obedecen más a aspectos institucionales que a determinismos físicos o geográficos.

Es evidente que prevalecen condiciones que impiden la consolidación de una vida plenamente democrática y el ejercicio cabal de los derechos ciudadanos. Factores como la pobreza y la desigualdad social; la persistencia de prácticas autoritarias y clientelares; la desconfianza en las instituciones; así como las amenazas a la seguridad pública, vulneran la condición ciudadana de los mexicanos e impiden el afianzamiento de una sociedad libre, justa y equitativa.

Para lograr el fortalecimiento de la sociedad, se requiere de un marco normativo más comprehensivo a nivel local, actualmente la relación entre la OSC y el gobierno exige establecer mecanismos e instrumentos que permitan fortalecer su acción y contribuyan a profundizar la institucionalidad democrática y el desarrollo integral de la sociedad, con procedimientos participativos, plurales y transparentes en sus acciones; buscando la equidad y combatiendo la corrupción; apoyando el diálogo y la concertación y operando sobre reglas del juego claras que les permitan asumir responsabilidades en los espacios de la acción pública.

Es fundamental avanzar hacia un entorno legal que facilite, incentive y fomente la transparencia, por medio de la armonización de los marcos normativos que promueven la acción ciudadana, articulando una visión donde el trabajo de las OSC sea reconocido y apoyado. Un elemento central de este entorno debe ser la confianza, entendida como una construcción social con leyes, procesos y procedimientos definidos que aseguren la igualdad de oportunidades y eviten la discrecionalidad.

Las “buenas prácticas” que se abordaron a lo largo de este último capítulo, nos ayudan a reflexionar que la participación de las OSC se puede dar de muy diversas formas, y que es un esfuerzo constante de ellas para ser realmente tomadas en cuenta para participar en las PP. Sin embargo en los ejemplos se enuncia desde la propuesta de armonización de la norma, los mecanismos de seguimiento y evaluación, las realidades y su forma de organizarse al interior municipal. Pero también las OSC han buscado e impulsado la justiciabilidad de los derechos, ante tribunales, la defensa del derecho humano al agua, logrando la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación donde define los alcances y contenidos del derecho humano al agua y al saneamiento conforme a los estándares internacionales dictada el 27 de noviembre

de 2014, donde por primera vez establece que se viola el derecho humano al agua si una persona recibe menos de 100 litros de líquido al día.

CONCLUSIONES

La ciudadanía debe dejar de ser vista meramente como “beneficiaria” y debe empezar a ser reconocida como sujeta de derechos, es decir, como ciudadanas/os que exigen sus legítimos derechos al reclamar el respeto de éstos, así como la asignación de recursos para su cumplimiento y la implementación de mecanismos adecuados para garantizarlos.

Se debe buscar pasar de un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social que conjugue los derechos humanos, es en este punto que el papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) es de suma importancia porque ellas mismas tienen una agenda de derechos por la cual trabajan, objetivos que mantienen firmes y exigen, si las agendas y luchas de las diferentes OSC se conjuntan o buscan puntos de acuerdo, pueden surgir estrategias con las que sea posible confluir en alguna iniciativa ciudadana, la cual pueda integrarse a alguna propuesta de programa interinstitucional o una campaña de difusión y sensibilización, en fin existen diversos ejemplos, el punto a resaltar es que no se debe dejar de lado que las OSC son grupos que fortalecen el sistema democrático y brindan al Estado otra forma asumir las decisiones para responder a las realidades de los ciudadanos/as.

Las políticas públicas (PP) contienen diferentes enfoques, y a pesar de ser un concepto que en nuestro país empezó a desarrollarse en el seno del neoliberalismo, es cierto que este concepto puede asimilarse, resignificarse e incluso reivindicarse y asumirse desde otro enfoque, el de los derechos humanos (DH) que proporciona otra mirada a las decisiones que se toman desde los entes reguladores y de quienes toman las decisiones, una mirada en donde participan otros actores como las OSC, la academia y la ciudadanía directamente.

La aplicación de un EDH proporciona dimensiones especiales para brindar de un piso mínimo de derechos a todas y todos, colocando las PP que asume un Estado en el marco de los derechos exigibles, ya que los DH y su marco de aplicación no sólo son espacios ganados por las luchas sociales, sino que son responsabilidad estatal y elemento indispensable en el entramado institucional democrático, cuyas características deben siempre contemplar la universalidad de los DH, la interdependencia con la que éstos cuentan, su indivisibilidad y progresividad, es decir, ni un paso atrás en los derechos.

Las PP con enfoque de derecho humanos (EDH) se construyen sólo desde la democratización en la participación de actores en los espacios de toma de decisiones y esto es algo que debe hacerse desde cada una de las etapas de las PP, es cierto los tiempos de la administración pública en ocasiones pueden resultar cortos, sin embargo, éstos podrían o mejor dicho deberían socializarse y con una buena planeación la participación, plena, libre e informada se puede garantizar.

La participación es un elemento central del EDH y existe la necesidad de involucrar a las OSC en las PP en materia de agua conforme en los compromisos internacionales adquiridos y también las legislaciones nacionales, ya que fomentar la participación de las OSC dentro de la toma de decisiones, dentro de la elaboración de planes, programas, proyectos y sobre todo toma de decisiones en cuanto a cómo dar respuesta a los problemas públicos, es una obligación del Estado y es desde los espacios que puedan ocupar las OSC que se puede impulsar que el EDH se aplique a cada una de las decisiones que se asumen por parte de gobierno.

Las PP se tratan de un proceso que nunca termina sino que se convierte en un ciclo que se retroalimenta constantemente y sistemáticamente, en ellas nada está fijo, es decir, deben dar respuesta a problemáticas específicas, a coyunturas y realidades diferentes en cada país, en cada región, en cada municipio y localidad, por lo que es desde la experiencia de las mismas OSC que se puede hacer propuestas innovadoras sobre como asumir los problemas públicos.

A lo largo de los últimos años se ha ido construyendo y constituyendo un marco legal para el desarrollo pleno de las OSC a nivel federal, sin embargo, este marco enfrenta obstáculos en el estado y municipio de San Luis Potosí en donde no ha sido desarrollado. Existe una obligación por parte del Estado de legislar en concordancia con la norma suprema y los tratados internacionales, en relación a los DH para que las normativas estén armonizadas, para que las PP cuenten con un EDH. Pero si no se respetan los estándares y principios que hacen efectivos los DH se seguirá en el camino de sumar prácticas con derechos, que lejos de avanzar hacia la obtención de una vida digna para todas y todos, sólo consiguen promover una pérdida de confianza en los alcances de los propios instrumentos legales, como también una errónea implementación de los mismos.

La ciudadanía potosinas tiene una baja participación dentro del ciclo de las PP en materia de agua, pero ¿Cómo tenerla si no se garantizan desde la normativa los mecanismos para que realmente pueda darse esta participación?, y ¿Cómo se puede dar la incidencia si hay desconocimiento sobre la forma en que se puede ésta puede hacerse efectiva desde las sociedad civil?

A pesar de que la municipalidad es muy rica por sus atributos, por la potencialidad que tiene, a pesar de que el Estado mexicano tiene la obligación de respetar DH, lo que significa fomentar y promover la participación dentro de la toma de decisiones y que estas decisiones estén orientadas a lograr la institucionalización de un EDH, lo cierto es que en San Luis Potosí aún nos falta mucho por avanzar, ya sea en armonización, en homologación de conceptos, en evitar la duplicidad de trabajos; han existido diversos espacios donde se busca posicionar el tema hídrico, aún no se han logrado una política hídrica clara, transparente y que sea participativa.

Por lo anterior se concluye que existe la necesidad de fomentar la participación de la sociedad civil dentro de las políticas públicas en materia de agua en el Municipio de San Luis Potosí, con base en los principios y tomando en cuenta los estándares mencionados en el capítulo primero. La organización de los ciudadanos a nivel local, particularmente en problemáticas que los atañen directamente, temas como el derecho humano al agua que es algo necesario para poder vivir y tener un desarrollo pleno. Si bien una forma de participación de la ciudadanía a nivel municipal es por medio de los consejos ciudadanos, es necesario publicitar y transparentar la selección de quienes participan en ellos como representantes ciudadanos.

Para poder generar un nuevo modelo de praxis de transformación social, desde los "presupuestos" subyacentes en la ética por la vida plena de toda la humanidad, se requiere generar una propuesta en donde confluyan los acuerdos racionalmente logrados, lo cual sólo se podrá alcanzar por medio de la toma de decisiones después de un consenso y un diálogo de todos los sujetos afectados.

Un diálogo donde los participantes sepan conducirse con ética, es algo que nos ayudaría mucho para que las PP puedan ser construidas por todos los actores sociales, sensibles a las necesidades de los otros, pensando en los DH de todas y todos como una prioridad, dejando en un segundo término los intereses económicos, comprometiéndose con proyectos sociales

urgentes y necesarios, es decir, para poder materializar las PP con un EDH, se tiene que garantizar el respeto de los derecho de todas(os) y buscar que se pueda gozar de una vida digna.

El fomento de una cultura cívica de corresponsabilidad entre el Estado y las OSC, es algo que el municipio de San Luis Potosí debe asumir, ya que éste es una instancia gubernamental cercana a la ciudadanía y por tanto es quien debería legislar a favor de la participación de las OSC y promover que estos actores se sumen en la toma de decisiones, sin duda como en muchos otros espacios las propuestas deben ser impulsadas y acompañadas por la propia ciudadanía.

El reto del Estado y sobre todo del municipio potosino es legislar para constituir un marco normativo adecuado que fortalezca la actuación de las OSC en las diversas áreas de acción e impulsen el desarrollo social en beneficio del municipio. De acuerdo a la normativa potosina, se adquieren la calidad de habitantes del municipio, los vecindados en él, con una residencia efectiva de más de seis meses, y todas y todos los ciudadanos del municipio tendrán las obligaciones y prerrogativas que establecen la CPEUM y la del Estado, por lo que se tiene la oportunidad de participar activamente.

Es innegable que en el INTERAPAS cuenta con ingenieros y técnicos con alto nivel de ética y muy preparados pero a pesar de que ello algunos tienen una visión personal lejana a un EDH sobre cómo debe ser la política hídrica en el Municipio. La Institución como tal y mejor dicho quienes toman las decisiones no son siempre ni los más preparados, ni los más sensibilizados en la materia, por eso es necesaria y vital la participación informada, activa y directa de las ciudadanía y especialmente de las OSC.

Sin embargo, las intervenciones en la vida pública, en la mayoría de los casos, se dan desde la individualidad y no desde la colectividad, desde los intereses privados y no comunitarios. Es necesario que se regulen los mecanismos en que las OSC pueden participar en proyectos, pero fundamentalmente dentro de las PP, desde el diseño de éstas hasta su evaluación, no sólo para ser escuchadas, sino para incidir de manera directa en éstas, para proponer, para acompañar al gobierno en la aplicación de las mismas y para en determinado momento evaluar y proponer formas de mejorarlas.

La sociedad civil en San Luis Potosí está articulándose, se encuentra en un proceso de concientización, en la actualidad no existe alguna organización formal que se dedique al tema

del derecho humano al agua. Sí bien es cierto existen diversas inconformidades ciudadanas, existen protestas, y algunos intentos de formalización esto aún no ha sucedido, y es que sólo desde la organización y la posibilidad de contar con información es que la sociedad puede incidir. Además, de lo anterior es necesario generar que la armonización entre normas federales, estatales y municipales, de tal forma que las OSC cuenten con espacios adecuados para tener capacidad de incidir en la toma de decisiones del gobierno.

Lo anterior bajo la premisa de que a nivel local se pueden generar una mayor participación de las OSC, de forma activa, directa, transparente, libre e informada. Lo cual fue todo un reto porque no existe como tal en el municipio una OSC que se reúna y organice en torno a esta problemática. Si bien en los últimos años se ha generado mucha mayor inconformidad alrededor de este tema a nivel local, lo cierto es que la organización formal no se ha logrado concretar.

Este trabajo cuenta con cuatro ejes principales, el primero y en el que se centra es la participación específicamente de las OSC, ya que se apuesta porque la participación de éstas pueda ir tomando fuerza y ejercer mayor incidencia desde las localidades.

Esta participación puede darse en la formulación de nueva legislación y/o propuestas de reformas, como los procesos que se están viviendo en este momento a nivel nacional en cuanto a la Ley General de Aguas. Otro eje la participación de las OSC dentro del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, dichas políticas a nivel local. Es decir, se hace una apuesta por la articulación de las OSC desde los municipios.

La hipótesis que se estableció en esta investigación fue: en la definición de las políticas públicas referentes al derecho humano al agua en el municipio de San Luis Potosí, la participación de las organizaciones de la sociedad civil es mínima. La falta de un marco normativo, mecanismo y espacios de participación armonizados obstaculiza la participación de estas organizaciones, lo que sería un factor fundamental para que estas políticas cuenten con un EDH.

La cual se cumple ya que efectivamente ante la falta de un marco normativo, mecanismo y espacios de participación armonizados, se obstaculiza la participación de las OSC, el que estos marcos normativos sean armonizados, el que se busque generar los espacios donde las OSC puedan realmente incidir es un factor fundamental para que estas políticas cuenten con un EDH en materia de agua en el municipio de San Luis Potosí, de igual forma se

comprobó que la participación de las organizaciones de la sociedad civil es mínima en materia de agua, ya que ésta se ha dado de manera individual y en otras ocasiones ha sido meramente coyuntural.

Si bien no existe a nivel municipal una organización que específicamente se ocupe del derecho humano al agua durante las últimas elecciones se formó una red de organizaciones, quienes organizaron una serie de debates, y estuvieron monitoreando a los candidatos a la alcaldía potosina. Así mismo elaboraron una agenda ciudadana con temas de interés general, entre ellos involucraron algunos puntos sobre la gestión del agua. De igual forma diversos colectivos se organizaron en el mes de mayo del 2015, para recibir en la capital potosina a la caravana Yanqui, que se conformaba por diferentes organizaciones y recorría el territorio mexicano para visibilizar el proceso del Acueducto Independencia y la falta de justicia para la tribu, sumando a lo largo de su camino las problemáticas locales, y que a pesar de que lograron unir esfuerzos, lo cierto es que se consiguió la unión sólo de manera coyuntural, pues cada uno de estos colectivos y OSC tiene agendas diversas.

El reto de las OSC en el municipio potosino es poder construir en conjunto, herramientas para la toma de decisiones, así como crear una plataforma de participación donde se conjunten actores sociales, académicos y gubernamentales para que de manera consensuada se busquen alternativas hacia el manejo sustentable de los recursos hídricos. Que dentro de esta plataforma se tome en cuenta todas las voces, usos y saberes de la ciudadanía, los logros y avances deberán ser supervisados por ellos, a través de una figura como la contraloría social, o el mecanismo de seguimiento y evaluación aplicado en el D.F., o bien una figura que logre crearse desde las propias realidades del territorio potosino.

No existen políticas sin ciudadanas(os) y el hecho de que el agua sea un ente vital que todas(os) utilizan en el día a día para la supervivencia, deriva en que su conservación y uso compete a todas y todos. El municipio de San Luis Potosí está obligado a transparentar sus finanzas y desempeño, en materia hídrica, la CONAGUA, la CEA, deberían estar obligadas a acompañar a los municipios en su desarrollo, y a auditar los recursos que les otorgue, situación que se da actualmente sólo de manera parcial, e información a la que es difícil acceder.

Así mismo las PP que se construyan desde la plataforma de participación municipal, deberán contar con un EDH, lo cual permitiría que se aplicaran principios como el *pro*

persona a cada uno de los habitantes de la capital potosina y se podría lograr con ello tarifas más justas. Si bien la participación es mínima como se expresó en la hipótesis, cuenta con una gran área de oportunidad para el ejercicio horizontal del diálogo y la exigencia de los derechos. El marco normativo requiere de una armonización, la cual se ha venido dando en los últimos tres años, pero que aún es deficiente, sobre todo en lo relativo a los mecanismos para garantizar la participación y que los espacios públicos cuenten con un EDH.

Las sociedad potosina tiene un gran camino por delante en materia de DH en general y en específico en materia de agua, debe tomar conciencia de la problemática, concientizarse de la capacidad de incidencia que puede tener, y ser partícipe de la toma de decisiones, una vez que se logre este proceso, trazar líneas de acción a corto, mediano y largo plazo, para poder enfrentar el desabasto de agua que se vive día con día.

Existen dos vías para lograrlo, una es la sensibilización de los funcionarios públicos en el tema de participación ciudadana y de políticas públicas con EDH, no únicamente como una voluntad política sino como una obligación constitucional. Y la otra es la vía de la visibilización de la problemática entre la ciudadanía, la difusión de información, el socializar la información y generar espacios de diálogo ayudara a que las personas puedan irse articulando cada vez más, hasta estar en capacidad de hacer propuestas conjuntas y concretas para dar respuesta a este tema, que cada día se vuelve más y más serio. Por que como dijo un especialista del tema “no se trata de escases de agua, si no de la mala distribución de la misma”.

Aunque no se pude negar que el “incidir en PP”, para los Gobiernos ha significado que las OSC brinden servicios que el Estado tiene que otorgar a todos las ciudadanas(os), lo cual sirve de contención hacia la inconformidad ciudadana mediante el asistencialismo. El tener mecanismos institucionales para la participación, no garantiza contar con el impulso ciudadano que les dé sentido y sustento. Se puede contar con mecanismos para la participación (las consultas, los consejos, los espacios de participación dentro de los programas de derechos humanos etc.), pero si no existe una participación activa y comprometida por parte de la ciudadanía, por parte de las OSC, difícilmente estos mecanismos contarán con la legitimidad necesaria para tener un impacto real en la vida diaria de las comunidades.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, n° 88, Santiago, abril, 2003.
- ACEVES Lozano, Jorge E., “Experiencia biográfica y el curso de la acción colectiva en las identidades emergentes”, *Ponencia para presentarse en el XX Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA)*, CIESAS, México, 1997.
- AGUILAR Villanueva, Luis F., *Estudio introductorio a las Políticas Públicas*, Porrúa, México, 2a. reimpresión, abril de 2007.
- AGUILAR Villanueva, Luis F., “Estudio Introductorio en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”, *Antologías de Política Pública Vol. 3*; Luis F. Aguilar Villanueva (Ed.); México, Miguel Ángel Porrúa. 1992.
- AGUILAR Villanueva, Luis, *La hechura de las políticas*, 3ª. México, Porrúa, 2000.
- AGUILAR Villanueva, Luis, *La implementación de las políticas*, 3ª. México, Porrúa, 2003.
- AGUILAR Villanueva, Luis F., “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, en *Sociológica*, año 19, núm. 54. Enero-abril 2004.
- AMORÓS, Celia, *Feminismos, igualdad y diferencia*. México, Universidad Autónoma de México / PUEG, 1994.
- ANDRADE Sánchez J. Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Oxford, 2012.
- ARENDT, Hannah, *La condición humana*, Barcelona, Seix Barral, 1974.
- BEUCHOT Mauricio, *Cultura, multiculturalismo y derechos humanos*, Ed. Siglo XXI editores S.A. de C.V. 1992.
- CABRERO, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica. México, 2005.
- CASTELLS, M. *La Cuestión Urbana*. México, D.F. Siglo Veintiuno Editores, 1999.
- CUNILL Grau, Nuria, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Venezuela, 1997.
- DELIA, Yolanda, coord., *Estrategia de promoción de la calidad de vida. La construcción de políticas públicas por la calidad de vida desde una perspectiva de derecho y equidad, documento de trabajo*, Caracas, 2002.
- GIMÉNEZ Mercado, Claudia, VALENTE Adarme Xavier, *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes*, Cuadernos del Cendes, versión impresa ISSN 1012-2508 CDC v.27 n.74 Caracas, 2010.
- GIRI Ananta, “Understanding contemporary social movements” *Dialectical Anthropology*, vol. 17, no. 1 1992, pp. 35-49; S. Mainwaring y E. Viola, “Los nuevos movimientos sociales, las culturas políticas y la democracia: Brasil y Argentina en la década de los ochenta” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 47.
- GONZÁLEZ Arreola, Alejandro, VÁZQUEZ Valencia Luis Daniel, “Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos”, Módulo I. ¿Qué son las políticas públicas? en *Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos. Fase de formación especializada*, México, 2011.
- GRAMBERGER, Marc, *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de las políticas públicas*, Ed. Publidisa Mexicana S.A. de C.V., 2006.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y Validez*, 4ta edición, Editorial Trotta, Madrid, 1998.

- KOMP Anders, *Diagnóstico sobre la situación de Derechos humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Impreso por Iprint Distribuido por Mundi–Prensa México, S.A. de C.V., 2003.
- LUJAMBIO Alonso, *El poder compartido*, Océano, México, 2000.
- MAYA Solís, Brisa, *El diseño y la implementación de las políticas públicas asociadas al enfoque de derechos humanos: Una asignatura pendiente en la agenda gubernamental mexicana El caso de los Programas Nacionales de Derechos Humanos*, Tesina de Maestría, 15 de Junio de 2008, Maestría en: “Derechos Humanos y Democracia” FLACSO México.
- MEDICI Alejandro, “Teoría constitucional y giro decolonial: narrativas y simbolismos de las constituciones Reflexiones a propósito de la experiencia de Bolivia y Ecuador”, *Revista de pensamiento crítico Otros Logos*, Centro de Estudios y Actualización en Pensamiento Político, Decolonialidad e Interculturalidad. Universidad Nacional del Comahue, Año I. Nro. 1, 2010.
- MUÑOZ, Grandé Humberto y NATAL, Alejandro (Coord.) *El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México*, Ed. Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal y su Centro de Capacitación e Información del Sector Social, (CECAPISS), México, 2013.
- OACNUDH México, “Políticas Públicas y presupuestos con perspectiva de Derechos Humanos”, *Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, Oficina en México del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos, México, 2010.
- PAUTASSI C. Laura, “La articulación entre políticas públicas y derechos. Vínculos difusos”, en X. Erazo, Ximena; Abramovich, Victor; Orbe, Jorge (Coord.), *Políticas Públicas para un Estado Social de Derechos*. Santiago de Chile, Fundación Henry Dunant América Latina, 2006.
- PAUTASSI, Laura, “Enfoque de Derechos para la formulación de políticas sociales”, en *Seminario Internacional la Institucionalidad para la implementación de Políticas con enfoque de derechos: el caso de la reforma sanitaria chilena*, Santiago de Chile, 27 de Abril de 2011.
- PICCHIO, Antonella, *Condiciones de vida: perspectivas, análisis económico y políticas públicas*, Dipartimento de Economia Política, Università di Modena e Reggio Emilia, *Revista de Economía crítica*, no. 7, primer semestre, 2009.
- ROBLES Gil, Rafael Reygadas, *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, Ed. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 1998, México.
- ROBLES Hernández, Guadalupe, *Políticas Publicas y Gestión Municipal, tres consideraciones para los municipios urbanos*, Ra Ximhai mayo - agosto, año/Vol. 9, Especial 2 Universidad Autónoma Indígena de México Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa.
- SÁNCHEZ Cordero de García Villegas, Olga, “El fortalecimiento de las comisiones de derechos humanos a partir de la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011”, en el foro *Rediseño de las comisiones de derechos humanos a partir de la reforma constitucional*, organizada por el gobierno del D.F. 2012.
- SANDOVAL Terán Areli, “Los derechos económicos, sociales y culturales” en *Una revisión del contenido esencial de las obligaciones del Estado*, Equipo Pueblo/ALOP. México, 2001.

- SANTOS, Boaventura de Sousa, *De la mano de Alicia, lo social y lo político de la postmodernidad*, Ed. Siglo de Hombres Editores, 1998.
- SANTOS Zavala, José, “Información para la toma de decisiones”, *Indicadores de capacidades institucionales para la toma de decisiones en los municipios potosinos*, 2011.
- VILLAREAL Martínez, María Teresa, “La participación institucionalizada de organizaciones civiles en la construcción de la gobernanza”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, volumen 3 numero 5, 2010.
- VILLALPANDO José Manuel, Dirección de la colección. “Benito Juárez, Grandes Protagonistas de la Historia Mexicana”, Editorial Planeta De Agostini, impreso en España, 2002.
- WELLER Jürgen, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, (CEPAL), 2014.
- ZAMBRANO Carlos, *Agua, Estado y sociedad, aportes para políticas públicas*, 1a Ed. Quito Ecuador, 2013.
- ABRAMOVICH, Victor *Acceso a la justicia, nuevas formas de participación en la esfera política*, 2007, p. 17 [fecha de consulta: 14 de abril de 2015] Disponible en: [<http://Dialnet AccesoALaJusticiaYNuevasFormasDeParticipacionEnLaE-2354627.pdf>]
- BONO Olvera, Angélica, *Alianza Democrática de organizaciones civiles, Convergencia de Organismos sociales por la democracia A.C.*, México, D.F., 2011, [fecha de consulta: Noviembre del 2013], Disponible en [<http://www.convergenciacivil.org.mx/politica-social>]
- Aguas del Poniente Potosino, Agua para el mañana, [fecha de consulta: 16 de mayo de 2015], Disponible en [<http://appsagua.com/leyes.html>]
- AGUILAR Cruz, Rogelio, “Transiciones Gubernamentales en los Municipios”, *Procesos inacabados en Chiapas*, [fecha de consulta: 10 de febrero del 2015], Disponible en [<http://analistasglobales.com/web/?p=22>]
- BORJA, Jordi, *La ciudad y la nueva ciudadanía*, 2002, [fecha de consulta: 16 de septiembre de 2014], Disponible en [en www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=203. Consultado el 16-9-2009]
- CASTRO, Salinas, Consuelo, *Hacia Sociedades Multiculturales: El Rol de las OSC*, ISTR, http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/c_castro_.pdf, consultada en noviembre 2013.
- Dirección de Vinculación y Promoción con Estados y Municipios, *Estudio comparativo de leyes de transparencia y acceso a la información Pública*, 2012, [fecha de consulta: 30 de agosto del 2014], Disponible en [<http://inicio.ifai.org.mx/EstudioComparativo/EstudioComparativoLeyes23mayo2012.pdf>]
- CAVES Teixeira, Ana Claudia, “Democratización de la gestión pública y control social”, *Presupuesto participativo*, Red de aprendizaje sobre participación ciudadana y gobernabilidad local, Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales, [fecha de consulta: 29 de octubre del 2014], Disponible en [<http://www.logolinkla.org>.]
- DELGADO Herrera, José Gregorio, *El municipio participativo: Escuela de la Democracia*, mayo 2012, [fecha de consulta: 10 de Agosto del 2015], Disponible en [[http://www.ridaa.es/ridaa/index.php/ridaa/article/view File/92/90](http://www.ridaa.es/ridaa/index.php/ridaa/article/view/File/92/90)].

- FERNÁNDEZ Arroyo Nicolás, *Programa de Desarrollo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)*, [fecha de consulta: 16 de mayo de 2015], Disponible en [<http://www.cippec.org/newsletters/Newsletter%2056/index.html>]
- GARCÍA, Sergio, *Agendas ciudadanas para el fortalecimiento de la sociedad civil*, Incide Social, A.C, 2007, [fecha de consulta: 29 de septiembre del 2014], Disponible en [www.incidesocial.org]
- GUENDEL González, Ludwig, “Políticas públicas y derechos humanos” *Revista de Ciencias Sociales* (Cr) 2002, III, [fecha de consulta: 4 de abril de 2014] Disponible en: [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15309709>]
- GONZÁLEZ Plessmann, Antonio (s/f). *Indicadores de derechos humanos y políticas públicas. Herramientas para el diseño, monitoreo y evaluación participativa*, [fecha de consulta: 16 de febrero de 2015], Disponible en [www.dhnet.org.br/direitos/indicadores/a_pdf/09_plessmann_indicadores_ddhh.ppt.]
- HERRERA Flores Joaquín, *La complejidad de los derechos humanos, Bases teóricas para una definición crítica*, [fecha de consulta: 2 de Agosto del 2015], Disponible en [<http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/338.pdf>]
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Informe País sobre la calidad de la Ciudadanía en México*, [fecha de consulta: 13 de Agosto del 2015], Disponible en [[Cit.http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_país_calidad_ciudadanía_IFE_FINAL.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_país_calidad_ciudadanía_IFE_FINAL.pdf)].
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *Sistema Nacional de Información Municipal*, [fecha de consulta: 13 de febrero de 2015], Disponible en [<http://www.snim.rami.gob.mx/#>]
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2010, [fecha de consulta: el 2 de febrero del 2015], Disponible en [<http://www.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>]
- JACOBO, Diccionario Jurídico, [en línea disponible en: http://www.jacoboasociados.com.sv/FTP/DiccionarioJuridico%20_.pdf], fecha de consulta: 1 de abril de 2014.
- México Social, *Análisis de la vulnerabilidad y pobreza en nuestro país*, [fecha de consulta: 26 de septiembre del 2015], Disponible en [[excelsior.com .mx](http://excelsior.com.mx)]
- MORENO Aurora, Reseña “Movimientos en el Imperio. Pasajes y pasajes” de *Antonio Negri, espacio abierto*, vol. 21, núm. 2 abril-junio, 2012, pp. 378-381, Universidad del Zulia, Venezuela, [fecha de consulta: 10 de octubre del 2014], Disponible en [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12222378009>]
- OLVERA Rivera Alberto J., “Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC”, en *Agendas ciudadanas para el fortalecimiento de la sociedad civil*, Incide Social, A.C, 2007, [fecha de consulta: 30 de septiembre del 2014], Disponible en [www.incidesocial.org]
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, [fecha de consulta: 30 de junio del 2015], Disponible en [<http://pri.org.mx/TransformandoaMexico/NuestroPartido/DirectoriosNacionales.aspx?y=2>]
- REDTDT, *Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana, para la segunda ronda del examen periódico universal de México*, Julio del 2013,

- [http://www.iccnw.org/documents/Informe_conjunto_presentado_por_organizaciones_de_la_sociedad_civil_mexicana.pdf, consultado en 10 de noviembre 2013].
- REUNIÓN ANUAL DEL CEMEFI, *Un balance de la sociedad civil*, del 11 al 13 de noviembre 2013, México, [fecha de consulta: 2 noviembre 2013, Disponible en [<http://www.cemefi.org/Filantropicas/concluye-la-reunion-anual-cemefi-2013.html>]
- VILLALOBOS Grzybowicz, Jorge, *Un balance de la sociedad civil*, Reunión Anual del Cemefi 2013, del 11 al 13 de noviembre 2013, México, [<http://www.cemefi.org/Filantropicas/concluye-la-reunion-anual-cemefi-2013.html>].
- ZAMBRANO, María, *Persona y Democracia 1958*, Barcelona, Anthropos, 1988, pp. 133 – 136, en [fecha de consulta: 13 de Octubre del 2015], Disponible en [http://www.ddooss.org/articulos/otros/Maria_Zambrano.htm]
- ASAMBLEA GENERAL, NACIONES UNIDAS, *Informe de la Relatora Especial Sobre el Derecho humano al agua potable y saneamiento*, tema 69, Trigésimo Noveno Periodo de sesiones, 2014.
- CÓDIGO FEDERAL PENAL, Título Cuarto, de los Delitos Contra la Seguridad Pública.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación general número 15*, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 29º período de sesiones, 2002.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de junio de 2011.
- CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, *Declaraciones y Programa de Acción de Viena*, Viena, 14 a 25 de junio de 1993.
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, [fecha de consulta: 13 de agosto del 2015], Disponible en [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf]
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley de Aguas Nacionales*, Publicada el 1º de diciembre de 1992, y que sigue siendo el texto vigente, cuya última reforma fue publicada DOF 11-08-2014.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, 9 de febrero del 2004, última reforma publicada DOF 25-04-2012, [fecha de consulta: 29 de octubre del 2014], Disponible en [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>]
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Programa Nacional de Derecho Humanos 2014-2018*, publicado el 30 de abril del 2014, [fecha de consulta: 29 de marzo del 2015], Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014]
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación 2014-2018*, [fecha de consulta: 2 de Agosto del 2015], Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343069&fecha=30/04/2014]
- ENCUESTA NACIONAL SOBRE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL, 2000, [fecha de consulta: 25 de agosto de 2015], Disponible en [<http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/bdsocial/index.php/emif-n>]

- 20?catid=1:acervo&id=14:encuesta-nacional-sobre-desarrollo-institucional-municipal-2000-endesmun]
- ENCUESTA NACIONAL SOBRE CULTURA POLÍTICA Y PRÁCTICAS CIUDADANAS 2012 (ENCUP), [fecha de consulta: 30 de Agosto del 2015], Disponible en [<http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/bdsocial/index.php/encup/17-acervo/acervo/270-encuesta-nacional-sobre-cultura-politica-y-practicas-ciudadanas-encup-2012>].
- GARCÍA, Váldez Mario, *Mensaje del presidente municipal*, publicado en Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, del miércoles 30 de enero de 2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ, *Ley orgánica del Municipio libre del Estado de San Luis Potosí*, Publicada en la Edición Extraordinaria del martes 11 de julio de 2000, Art. 12, última reforma publicada el jueves 19 de marzo del 2015.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ, *Plan de Desarrollo Municipal del municipio de San Luis Potosí, 2012- 2015*, 13 de enero del 2013.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, *Transparencia y rendición de cuentas*, [fecha de consulta: 30 de agosto del 2015], Disponible en [<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>].
- PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales, (protocolo de San Salvador) [fecha de consulta: 4 de julio de 2014] Disponible en: [<http://www.pgjdf.gob.mx/temas/4-6-1/fuentes/3-B-5.pdf>]
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN UNIDAD PARA EL DESARROLLO POLÍTICO, *Marco legal Estatal en materia de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil*, Primera edición, agosto de 2008 ISBN [fecha de consulta: 23 de Agosto del 2015], Disponible en [http://paraosc.segob.gob.mx/work/models/PARAOSC/PDF/marco_legal_estatal_OSC.pdf].
- SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMITÉ COORDINADOR PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. DIRECCIÓN DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2009, p. 39, [fecha de consulta: 13 de marzo del 2015] Disponible en [<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/programa.pdf>]
- SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (SIRFOSC) [fecha de consulta: 2 marzo 2015, Disponible en [http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57_ea95bb42cc15_c82d63af42ea9&idContenido=35y]
- TESIS AISLADA, *Control de convencionalidad ex Officio en un modelo de Control difuso de constitucionalidad*, Décima Época, Registro: 160589, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LXVII/2011(9a.).

ANEXO I: GLOSARIO

Administración Municipal: es el conjunto de direcciones, organismos auxiliares municipales y demás órganos que tienen a su cargo la prestación de servicios públicos, ejercicio de funciones administrativas y gubernativas y demás actividades necesarias para el funcionamiento del Gobierno Municipal.

Cabildo: El Ayuntamiento reunido en sesión y como cuerpo colegiado de gobierno

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN): es un organismo público municipal cuyas funciones primordiales son las de promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los proyectos, programas y planes municipales de crecimiento y desarrollo. A la vez, actúa como elemento de integración, desde su acción local, de los esfuerzos conjuntos del gobierno federal, estatal y municipal de los procesos de planeación, programación, evaluación e información, así como la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, alentando y propiciando la colaboración de la sociedad.

Comisión permanente: Cada uno de los grupos formados por miembros del Ayuntamiento, al cual se le ha encomendado la vigilancia de alguno de los ramos de la Administración Municipal encargados directamente de la prestación de los servicios o el ejercicio de las funciones enumeradas por la Ley Orgánica.

Consejo Municipal: Cuerpo colegiado que se erige como máxima representación del municipio y que ejerce las atribuciones establecidas para los ayuntamientos en el marco constitucional.

Consejo de Desarrollo Municipal: Instancia de programación, operación, control, seguimiento y evaluación del Fondo de Desarrollo Social Municipal, cuyas funciones primordiales son: decidir qué obras se ejecutarán; promover y apoyar la organización de los Comités Comunitarios en los lugares donde se vayan a realizar obras; controlar con la participación de los Comités el ejercicio de los recursos; gestionar los apoyos que se necesiten para la adecuada operación del Fondo, y realizar el seguimiento y evaluación del Fondo.

Dirección: Área de la Administración Municipal encargada del ejercicio directo de alguna de las funciones o la prestación directa de alguno de los servicios indispensables para el correcto funcionamiento del Gobierno Municipal. Para el correcto cumplimiento de sus funciones tendrá a su cargo diversos Departamentos, Jefaturas y demás órganos que dependen de la misma.

Desigualdad social: es el resultado del problema social. No puede verse meramente como un fenómeno natural. Es un fenómeno histórico y cultural que ha existido en todas las naciones, hasta convertirse en un problema social para cada una de ellas. Este análisis rompe con la

división de clases. Es la condición por la cual las personas tienen acceso desigual a los recursos de todo tipo, a los servicios y a las posiciones que valora la sociedad. (marginados, barrios pobres, cinturones de pobreza). De alguna forma se naturaliza la desigualdad. Las escuelas como Frankfort se empiezan a cuestionar las desigualdades.

Discriminación: ideología que clasifica a las personas en diversos grupos y les da un trato distinto y frecuentemente desigual en cuanto a sus derechos y obligaciones.

Ente público y/o Entes Reguladores: Las autoridades locales de Gobierno del estado de San Luis Potosí; los órganos que conforman la Administración Pública; los órganos autónomos por ley, aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y las personas jurídicas que auxilien a los órganos antes citados o ejerzan gasto público;

Equidad: Principio conforme al cual toda persona accede con justicia e igualdad al uso, disfrute y beneficio de los bienes, servicios, recursos y oportunidades de la sociedad, así como en la participación en todos los ámbitos de la vida social, económica, política cultural y familiar; este concepto implica un trato diferente para cada género, dependiendo de sus necesidades. Es decir, un trato igual a los iguales y diferente a los diferentes. Tanto la igualdad entre hombres y mujeres como la equidad de género permiten trato idéntico o trato diferenciado según las necesidades respectivas. La distinción es que mientras que el concepto de igualdad exige que el trato, ya sea idéntico o diferenciado, resulte en que las mujeres no sufran ninguna forma de discriminación, el de equidad no hace referencia a eliminar la discriminación que sabemos sufren las mujeres.

Gobierno municipal. Conjunto de órganos de gobierno que rigen en forma ordenada y jerárquica el Municipio, conformado por el Ayuntamiento, los Órganos Auxiliares del Presidente Municipal, y la Administración Municipal. A fin de respetar costumbre inveterada al respecto, el Gobierno Municipal podrá nombrarse a sí mismo ser nombrado como Ayuntamiento.

Igualdad. significa un trato idéntico de todas las personas. Implica el derecho a la no discriminación, ni directa, ni indirectamente contra ninguna persona, independientemente del sexo. Sin embargo, en ocasiones, se ha partido del hombre como modelo humano. Por lo en ocasiones se busca hacer a las mujeres más iguales a los hombres, lo anterior para que puedan gozar de los mismos derechos. Esa idea equivoca lleva a las mujeres a tratar de probar que son tan diferentes a los hombres que merecen ser tratadas como humanas.

Igualdad sustantiva: Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres requiere que cada estado implemente acciones específicas y concretas para la eliminación de la discriminación. La CEDAW busca una igualdad no = entre hombres y mujeres sino la igualdad en el reconocimiento, goce, ejercicio de los derechos humanos de ambos. Para ello se debe lograr la

igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados. Igualdad sustantiva= igualdad de derechos.

Indicadores: son parámetros o unidades de medida de tipo cuantitativo que pueden lograrse y verificarse en relación con un criterio.

Mandos medios: Se refiere a aquellos servidores públicos que dentro de la estructura ocupacional desarrollan funciones de supervisión, enlace, coordinación, siendo los más comunes el subdirector, jefe de departamento, jefe de oficina, así como administradores y encargados de los servicios (Síndicos y regidores).

Mandos superiores: Son los servidores públicos que al interior de la estructura ocupacional del ayuntamiento desarrollan acciones de dirección como son las siguientes: secretario del ayuntamiento, tesorero, director de obras y servicios públicos y demás jefes de las dependencias del ayuntamiento (Alcalde).

Política pública: Conjunto de acciones que formulan e implementan las instituciones de gobierno encaminadas o dirigidas a atender las demandas o necesidades económicas, políticas, sociales, culturales, entre otros de las personas, grupos o comunidades en situación de discriminación;

Microregión: es la unidad territorial compuesta por dos o más municipios que comparten recursos naturales similares, formas productivas, esquemas de funcionamiento económico, necesidades y patrones culturales. La microregión Centro: Ahualulco, San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez, Mexquitic de Carmona, Armadillo de los Infante, Cerro de San Pedro, Zaragoza y Villa de Arriaga. (Concepto contemplado en la Ley de planeación del estado y municipios de San Luis Potosí)

Municipio. El Municipio Libre de San Luis Potosí, S.L.P., como entidad de carácter público, dotada de nombre, población, territorio y patrimonio propios, con los límites y escudo que tiene establecidos a la fecha, autónoma en su régimen interior y respecto de su ámbito de competencia exclusiva y con libertad para administrar su Hacienda conforme a las leyes vigentes.

Órganos Auxiliares del presidente municipal: Cuerpo administrativo conformado para apoyar directamente al Presidente Municipal en la vigilancia, coordinación y dirección de las funciones y servicios públicos municipales, así como en la organización interna del propio Gobierno Municipal, conformado, de acuerdo con lo que al efecto señala la Ley Orgánica, por un Secretario, un Tesorero, un Oficial Mayor y un Contralor Interno.

Personas, grupos o comunidades en situación de discriminación y/o vulnerabilidad: Las personas físicas, grupos, comunidades, colectivos o análogos que sufran la violación, negación o el menoscabo de alguno o algunos de sus derechos humanos por los motivos

prohibidos en el quinto párrafo del artículo 1o constitucional, los tratados internacionales de los que México sea parte, la presente ley o cualquiera otra;

Personal administrativo: Son aquellos trabajadores cuyas funciones y tareas están definidas de acuerdo al lugar que ocupan dentro de la estructura administrativa, y desarrollan actividades encaminadas al apoyo interno de cada área, constituyéndose en el factor más importante para el funcionamiento de la administración, así como en la atención y gestión de las demandas de la ciudadanía. Comprenden tareas secretariales, de correspondencia, almacén, archivo, análisis y estudio de información.

Persona servidora pública: Son las personas representantes de elección popular, integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, las y los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública del Distrito Federal, así como en los organismos del Distrito Federal a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgue autonomía;

Presidente municipal: Persona física en la que recaen las facultades autónomas que le otorga la propia Ley Orgánica, así como las que derivan de este Reglamento Interno, para la adecuada dirección de la Administración Municipal y de sus Órganos Auxiliares, encargado en su caso de la ejecución de las determinaciones del Cabildo.

Planeación Estatal del Desarrollo: es la ordenación racional y sistemática de las acciones gubernamentales, cuyo propósito es la transformación de las condiciones económicas y sociales prevalecientes en la Entidad de conformidad con las normas y principios legales establecidos.

Planeación Estratégica: es el instrumento de la planeación estatal del desarrollo que ordenará las políticas públicas mediante estrategias, objetivos, metas, prioridades y acciones; al asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; y así como al concertar la participación de los sectores social y privado.

Principios del Diseño Universal: Se consideran como tales el uso equitativo, el uso flexible, el uso simple e intuitivo, la información perceptible, la tolerancia al error, el mínimo esfuerzo físico y el adecuado tamaño de aproximación;

Regidor: Miembro del ayuntamiento encargado de administrar, como cuerpo colegiado los intereses del municipio. No tienen facultades de gobierno en forma individual, pues ésta queda delegada en el presidente municipal, sin embargo, deben cumplir las comisiones que les señale el ayuntamiento en materias que tengan que ver con el desarrollo del municipio. Asimismo, se encargan de vigilar que el ejercicio de la función pública municipal se desarrolle conforme a las disposiciones legales aplicables y en concordancia con las políticas definidas en el ayuntamiento, velando por la correcta prestación de los servicios públicos.

Respeto: Actitud que nace con el reconocimiento del valor de una persona o grupo, ya sea inherente o también relacionado con una habilidad o comportamiento;

Servicios públicos municipales: Actividad técnica, regular, continua y uniforme del gobierno municipal, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural, por medio de una organización pública. Con base en el artículo 115 Constitucional estos servicios son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito.

Síndico: Integrantes del Ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo; de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente; ocasionalmente realizan funciones de Agente del Ministerio Público en los municipios donde no existe éste..

Sistema Estatal de Planeación Democrática: Conjunto de actividades, procedimientos, instancias e instituciones en el que participan las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal; los sistemas de información y consulta; los organismos de los sectores social y privado, y ciudadanos en general vinculados funcionalmente para llevar a cabo en forma coordinada y concertada el proceso de planeación del desarrollo en la Entidad; así como el Programa Estatal de Infraestructura contemplado en la Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado y Municipios de San Luis Potosí.

Transversalidad: Herramienta metodológica para garantizar la inclusión de la perspectiva de derechos humanos, igualdad y no discriminación y de género como eje integrador, en la gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria, tendientes a la homogeneización de principios, conceptos y acciones a implementar, para garantizar la concreción del principio de igualdad;

ANEXOS: PRINCIPIOS DE ESTAMBUL

PRINCIPIOS DE ESTAMBUL PARA EL TRABAJO DE LAS OSC COMO ACTORAS DEL DESARROLLO²³⁶

Las Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC, son una característica viva y esencial en la vida democrática de los países a lo largo y ancho del mundo. Las OSC colaboran con una amplia diversidad de personas y promueven sus derechos.

Como actores del desarrollo, se caracterizan por ser voluntarias, diversas, no-partidistas, autónomas, no-violentas, y trabajan por el cambio. Dichas características esenciales fundamentan los Principios de Estambul para el desarrollo de la efectividad de las OSC que guían el trabajo y las prácticas de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en contextos de paz como de conflicto, en diferentes áreas de trabajo de base hasta la incidencia en políticas públicas, y en una gama que va desde emergencias humanitarias hasta acciones de desarrollo a largo plazo.

1. Respetar y promover los derechos humanos y la justicia social, las OSC son efectivas como actoras del desarrollo cuando desarrollan e implementan estrategias, actividades y prácticas que promueven los derechos humanos colectivos e individuales, incluyendo el derecho al desarrollo, con dignidad, trabajo decente, justicia social y equidad para todas las personas.

2. Incorporar la equidad y la igualdad de género a la vez que promover los derechos de las mujeres y las niñas. Las OSC son efectivas como actoras del desarrollo cuando promueven una cooperación para el desarrollo que pone en práctica la equidad de género, reflejando las necesidades y experiencias de las mujeres, a la vez que apoyan sus esfuerzos para la realización plena de sus derechos individuales y colectivos, de manera tal que les permita participar como actoras plenamente empoderadas en el proceso de desarrollo.

3. Centrarse en el empoderamiento, la apropiación democrática y la participación de todas las personas Las OSC son efectivas como actoras del desarrollo cuando apoyan el empoderamiento y la participación inclusiva de la población para expandir su apropiación democrática de las políticas e iniciativas de desarrollo que afectan sus vidas, con énfasis en los pobres y marginados.

4. Promover la Sostenibilidad Ambiental, las OSC son efectivas como actoras del desarrollo cuando desarrollan e implementan prioridades y enfoques que promueven la sostenibilidad ambiental para las generaciones presentes y futuras, incluyendo respuestas urgentes a las

²³⁶ Se debe tener en cuenta que “Los Principios de Estambul”, tal como los acordó la Asamblea General del Foro Abierto en Estambul (28 al 30 de Septiembre de 2010) son el fundamento del Marco de Referencia Internacional sobre las OSC como actoras del desarrollo.

crisis climáticas, con especial atención sobre las condiciones socio-económicas, culturales y de los pueblos indígenas para la integridad ecológica y la justicia.

5. Practicar la transparencia y la rendición de cuentas. Las OSC son efectivas como actoras del desarrollo cuando demuestran un compromiso institucional sostenido con la transparencia, la rendición de cuentas a múltiples actores, y la integridad en su funcionamiento interno.

6. Establecer alianzas equitativas y solidarias. Las OSC son efectivas como actoras del desarrollo y se comprometen a establecer relaciones transparentes con otros actores, de manera libre y como iguales, basadas en metas y valores de desarrollo compartidos, respeto mutuo, confianza, autonomía organizacional, acompañamiento de largo plazo, solidaridad y ciudadanía global.

7. Crear y compartir conocimientos y comprometerse con el mutuo aprendizaje, las OSC son efectivas como actoras del desarrollo cuando mejoran las maneras como aprenden de sus experiencias y de las de otras OSC y actores del desarrollo, integrando evidencias de las prácticas y de los resultados en el desarrollo, incluyendo el conocimiento y la sabiduría de comunidades locales e indígenas, fortaleciendo la innovación y la visión del futuro que quieren construir.

8. Comprometerse con el logro de cambios positivos y sostenibles Las OSC son efectivas como actoras del desarrollo cuando... colaboran con sus acciones en la realización sostenible de resultados e impactos para un cambio duradero en las condiciones de vida de las personas, con especial énfasis en las poblaciones pobres y marginadas, asegurando un legado perdurable para las presentes y futuras generaciones.

Guiadas por estos Principios de Estambul, las OSC están comprometidas a tomar medias pro-activas para mejorar sus prácticas en pro del desarrollo y a rendir cuentas cabales por las mismas. Igualmente importante será contar con políticas y prácticas por parte de todos los actores. Los donantes y gobiernos de países socios, a través de la implementación de acciones consistentes con estos principios, demuestran el compromiso expresado en la Agenda de Acción de Accra de “compartir un interés en asegurar que las contribuciones de las OSC al desarrollo alcancen todo su potencial”. Todos los gobiernos tienen la obligación de preservar los derechos humanos básicos, entre ellos el derecho de asociación, el derecho de reunión y la libertad de expresión. Junto, todo lo anterior es pre-condición para un efectivo desarrollo.