



Controla Tu Gobierno
Herramientas para el control social
de la acción gubernamental

Proceso de interacción entre sociedad civil y gobierno para transparentar la gestión pública de los servicios de agua y saneamiento en el Distrito Federal

Elvia Arzate y Maylí Sepúlveda

Cuaderno de trabajo No. 1

2015



Contenido

INTRODUCCIÓN	2
1. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO.....	4
Antecedentes de procesos organizativos.....	4
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.....	6
Mesa de Diálogo por la Transparencia (MDT).	8
Actores (su papel dentro del proceso)	11
Organizaciones sociales	11
Instituciones Académicas e investigadores.....	12
Autoridades gubernamentales	12
Organismos públicos autónomos participantes en el proceso	13
2. ESFUERZOS DE LA SOCIEDAD CIVIL POR TRANSPARENTAR EL CONCESIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO	15
Opacidad y negativas a la entrega de información.	17
3. INICIATIVAS DE LEY DE AGUAS EN EL DISTRITO FEDERAL.....	22
4. RESULTADOS DEL PROCESO DE INTERACCIÓN ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL GOBIERNO DEL D.F.....	26
Retos y recomendaciones.....	30
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

INTRODUCCIÓN¹

El propósito de este estudio fue mostrar las características, evolución y resultados de un proceso en el que fuera evidente el interés ciudadano por incidir en la acción pública y desarrollar acciones de contraloría social. Se buscó además, que en tal proceso se presentara una articulación clara entre ciudadanía, académicos y autoridades gubernamentales.

El proceso que se cumplió con estas características ocurrió en México, Distrito Federal durante el período comprendido entre 2003 y 2012, y consistió en transparentar la gestión pública de los servicios del agua y saneamiento en la Ciudad de México, que habían sido concesionados a empresas privadas. La forma en que intervinieron cada uno de los actores involucrados, así como el resultado de sus respectivas acciones, es la materia central de las siguientes páginas.

El documento está estructurado en cuatro secciones. En la primera se describe cómo se fue construyendo la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno del Distrito Federal, con el apoyo de la Comisión de Derechos Humanos del DF, en torno al Programa de Derechos Humanos, también del DF. Asimismo se reseñan las principales actividades realizadas en materia de agua, durante la instalación y desarrollo de las Mesas de Diálogo por a Transparencia, convocadas por el órgano garante de la transparencia.

En el segundo apartado se describen brevemente los esfuerzos de las organizaciones ciudadanas por transparentar la información pública relativa al concesionamiento de los servicios de agua y saneamiento.

En la tercera parte se hace un recuento de la incorporación del derecho humano al agua en la Ley de Aguas del Distrito Federal y las posteriores iniciativas de ley presentadas ante la Asamblea Legislativa del DF. Finalmente, el cuarto apartado muestra el resultado del proceso de interacción entre la sociedad civil, los órganos

¹ El informe que aquí se presenta se elaboró en el marco de un proyecto más amplio coordinado por el Dr. Jonathan Fox, profesor investigador de la School of International Service, en la American University, titulado "International Transparency and Accountability Research and Learning Exchange". Dicho proyecto contó con el auspicio de la William & Flora Hewlett Foundation.



autónomos y el gobierno del DF, destacando los logros, pero sobre todo los retos y recomendaciones necesarias para institucionalizar los resultados del control social² de las acciones gubernamentales en materia del derecho humano al agua.

² Para los fines de este documento entenderemos por *control social* un conjunto de acciones que desarrollan las personas para exigir a los funcionarios gubernamentales que rindan cuentas sobre las decisiones que toman y sobre la administración de los recursos que utilizan en el cumplimiento de sus funciones.



1. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

Antecedentes de procesos organizativos

A inicios del siglo XXI la Ciudad de México experimentaba un proceso de acercamiento entre sociedad civil y gobierno que se tradujo en leyes³, políticas públicas y diversas acciones conjuntas. Por ejemplo, en 2003, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, promovió la creación de un *Comité Promotor de Defensa y Promoción de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)*⁴ en el que participaron órganos autónomos y organizaciones civiles centrando todos sus esfuerzos en una Campaña de Promoción de los DESCAs. Para reforzar la coordinación entre los diversos actores participantes, se instaló también el *Comité Promotor Intersectorial* que vinculó a las distintas dependencias del gobierno local con académicos y organizaciones civiles. (CDHDF, 2007).

En este contexto, en el año 2003 se publicó la Ley de Aguas del Distrito Federal⁵ en la que se reconoció por primera vez en México el derecho humano al agua, adelantándose por casi diez años a la reforma del artículo 4o constitucional actualmente vigente.

En el 2005 en el marco de la Campaña de Promoción de los DESCAs se realizó el *Primer Foro Intersectorial sobre el Derecho al Agua en la Ciudad de México*⁶. El

³ "Cabe destacar, que en función de normar distintos aspectos y espacios de participación ciudadana, fueron aprobadas durante el primer gobierno perredista (1997-2000) tres leyes de carácter local que auspician y norman la participación de organizaciones y ciudadanos en la vida pública de la Ciudad de México. Estas provenían en buena medida de iniciativas de las organizaciones sociales y civiles formuladas años atrás, y representaron el resultado exitoso de un largo periodo de cabildeo y negociación con las autoridades, las cuales a su vez, promovieron estas leyes con los legisladores locales. Nos referimos, principalmente a la Ley de Participación Ciudadana (1998); Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (2000) y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (2000)" (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2010: 20)

⁴ Conformado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), DECA Equipo Pueblo, A.C., Fundar, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., El Centro de Análisis e Investigación, El Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P. y la Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat y el Espacio DESC. (CDHDF, 2007)

⁵ Disponible en: http://www.sacmex.df.gob.mx/sacmex/doc/1_inicio/submenu/2_marco_juridico/1_leyes/3_ley_de_aguas_del_distrito_federal.pdf

⁶ Convocado por: Campaña DESCAs, Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre DESC, DECA Equipo Pueblo, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, FIAN sección México, Oficina



propósito de este evento fue buscar alternativas para exigir el cumplimiento del derecho humano al agua en el Distrito Federal. En el Foro se sumaron las voces de diversos grupos ciudadanos e instancias públicas, como la CDHDF, la Asamblea Legislativa del Distrito federal (ALDF) a través de la Comisión Especial para la Gestión Integral del Agua, y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. (PAOT)⁷ quienes discutieron a través de mesas intersectoriales los problemas y posibles soluciones sobre la disponibilidad, calidad, accesibilidad física y económica para el ejercicio pleno del derecho al agua.

De este modo se pretendía construir una alianza estratégica que permitiera analizar y posteriormente atender el tema del derecho al agua en la Ciudad de México. El Foro Intersectorial fue un antecedente importante ya que a pesar de que logró la confluencia de diversos actores sociales interesados en el tema, no fue suficiente para evitar la posterior división las organizaciones civiles, ocasionada por la organización en 2006 del *IV Foro Mundial del Agua*, que quedó en manos de la CONAGUA. Varias organizaciones, inconformes con la convocatoria y el liderazgo de la CONAGUA, organizaron un evento alternativo que se denominó *Foro Internacional en Defensa del Agua*. A este evento acudieron representantes de varios países latinoamericanos, con los que se intercambiaron experiencias y se construyeron estrategias conjuntas de defensa del agua⁸.

Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Casa y Ciudad, Coalición Hábitat México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, Centro de Reflexión y Acción Laboral, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F., Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Comisión Especial para la Gestión Integral del Agua y Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Tomado de: <http://www.martha.org.mx/aldf/legislativo/comisiones/agua/Invitaci%F3n%20Electr%F3nica.pdf>

⁷La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F (PAOT) es un organismo público descentralizado que tiene por objeto la defensa de los derechos de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, mediante la promoción y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial. Tomado de: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-31941eecb482674e492dfb1e0e7c6630.pdf>

⁸La plataforma de acción conjunta y el manifiesto emanado de esta reunión se pueden consultar en el siguiente sitio: [http://www.ecoportel.net/Eco-](http://www.ecoportel.net/Eco-Noticias/Declaracion_conjunta_de_los_Movimientos_en_Defensa_del_Agua)

[Noticias/Declaracion conjunta de los Movimientos en Defensa del Agua](http://www.ecoportel.net/Eco-Noticias/Declaracion_conjunta_de_los_Movimientos_en_Defensa_del_Agua)



Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Paralelamente al avance en la discusión del tema del agua en el Distrito Federal, en 2003, a iniciativa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se elaboró el Diagnóstico de Derechos Humanos a nivel nacional. El propósito de este diagnóstico era contar con elementos que permitieran cumplir con los tratados e instrumentos internacionales firmados y ratificados por el gobierno de México e impulsar la armonización de la legislación local con base en los estándares internacionales

Como resultado de dicho programa, las entidades federativas debían elaborar diagnósticos y programas locales. Fue así como en 2006 se elaboró un diagnóstico de derechos humanos en el Distrito Federal, dirigido a identificar los principales obstáculos y desafíos de 15 derechos, entre ellos el derecho humano al agua, y 10 grupos de población. La elaboración del diagnóstico para el DF quedó a cargo de un comité coordinador "conformado por diversas organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, el Gobierno del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia, la Asamblea legislativa, y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que fungió además como Secretaría Técnica del Comité" (Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2008: 28)

Los principales componentes a observar en materia de agua fueron: disponibilidad, accesibilidad física, accesibilidad económica o asequibilidad, calidad, acceso a la información y sustentabilidad. El análisis se basó en fuentes documentales, estadísticas y en el levantamiento de información en colonias populares, sobre todo en Iztapalapa. Esta metodología permitió identificar dónde se encontraban los problemas más sentidos por la población

Con base en los resultados del Diagnóstico se elaboró el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF)⁹, que ofrece propuestas de solución a través de estrategias y 2,241 líneas de acción, con plazos y unidades

⁹ Disponible en: <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/programa.pdf>



responsables, aplicables a las políticas públicas de las dependencias que integran la administración pública en el Distrito Federal y los órganos autónomos locales.

Tanto las estrategias como las líneas de acción del PDHDF se estructuraron en torno a núcleos problemáticos, los derechos específicos y los grupos de población prioritarios, como se observa en el siguiente cuadro:

NÚCLEOS PROBLEMÁTICOS	DERECHOS HUMANOS	GRUPOS DE POBLACIÓN	
1. Democracia y derechos humanos	1. Derecho a la igualdad y a la no discriminación	1. Mujeres 2. Infancia 3. Jóvenes	
	2. Derechos políticos		
	3. Acceso a la información		
	2. Sistema de justicia	4. Libertad de expresión	4. Pueblos y comunidades indígenas 5. Poblaciones callejeras 6. Población LGBTTTI 7. Personas con discapacidad 8. Personas adultas mayores 9. Personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo 10. Personas víctimas de trata y explotación sexual
		4. Acceso a la justicia	
		6. Debido proceso	
		7. Derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales	
8. Derechos de las personas privadas de su libertad			
9. Derecho a un medio ambiente sano			
10. Derecho al agua			
3. Seguridad humana	11. Derecho a la vivienda		
	12. Derecho a la educación		
	13. Derecho al trabajo		
	14. Derecho a la salud		
	15. Derechos sexuales y derechos reproductivos		

Fuente: Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

En el cuadro anterior se observa que el derecho al agua forma parte del núcleo problemático relativo a la seguridad humana.

Específicamente vinculadas al derecho al agua, se identificaron dentro del PDHDF 24 estrategias y 161 líneas de acción¹⁰, estructuradas en torno a siete temas:

Capítulo 15. Derecho al agua

- 15.1 Gestión sustentable y equitativa de los recursos hídricos
- 15.2 Disponibilidad-abastecimiento de agua continuo y suficiente
- 15.3 Accesibilidad física a las instalaciones de agua potable y drenaje
- 15.4 Calidad de los servicios de atención a las y los usuarios
- 15.5 Calidad del agua
- 15.6 Accesibilidad económica
- 15.7 Supervisión y evaluación de los servicios explotados o controlados por agencias concesionarias

¹⁰ *Ibid.*, p. 355



En febrero de 2011 se publicó la "Ley del Programa de Derechos Humanos del DF"¹¹ en la que se institucionalizó el enfoque de derechos humanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de la Ciudad de México a través de las líneas de acción del PDHDF que debían ser aplicadas de manera obligatoria por la administración pública del DF, la ALDF, los organismos públicos autónomos y las delegaciones del Distrito Federal.

El PDHDF plantea además "Mecanismos de Seguimiento y Evaluación (MSyE)" a fin de asegurar el cumplimiento y evaluación de su cumplimiento. Con ese propósito, el PDHDF se constituyó formalmente como órgano colegiado, en el que se conformó un Comité de Seguimiento y Evaluación, una Secretaría Ejecutiva y los Espacios de Participación para el seguimiento del Programa en el que concurren organizaciones civiles (Comités de Seguimiento). Entre las principales funciones del PDHDF está la coordinación de acciones de seguimiento y evaluación, así como la institucionalización del enfoque de los derechos en los programas y políticas del gobierno del Distrito Federal.

En enero de 2015 se encuentra en proceso la puesta en marcha de un sistema informático de monitoreo para conocer las condiciones de institucionalización, las actividades para ejecutar las líneas de acción y las problemáticas de su ejecución, lo que deberá permitir a todas la personas consultar información actualizada¹² sobre los avances del PDHDF.

Mesa de Diálogo por la Transparencia (MDT).

Otra iniciativa que contribuyó a transparentar la gestión pública en materia de agua en el Distrito Federal, fueron las Mesas de Diálogo por la Transparencia. En el año 2008, por iniciativa del Instituto de Acceso a la Información Pública y

¹¹ Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-f8e2bfa597db88d56a2ea4cbe05d8b3a.pdf>

¹² Información tomada de las actas del Comité de Seguimiento y Evaluación del PDHDF en: <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/seccion.php?1-2-1>



Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF)¹³ se conformó la *Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal (MDT)*,

"como un mecanismo de intercambio de ideas y análisis en torno a la situación de transparencia en las instituciones públicas de la Ciudad de México, y como un espacio interinstitucional e intersectorial para la generación de acuerdos estratégicos en materia de cultura de la transparencia del aparato público y de la rendición de cuentas a nivel local" (INFODF, 2010, Mesa de diálogo: 13).

Los temas planteados en las sesiones temáticas fueron: Seguridad Pública, Medio Ambiente, Política y Programas Sociales del GDF; Transparencia Presupuestaria y Fiscal; así como Programas Sociales y Servicios Públicos Delegacionales. La experiencia fue novedosa, oportuna y valerosa por la originalidad en la dinámica de diálogo y negociación entre la sociedad civil y el gobierno, actuando el INFODF como interlocutor y Secretario Técnico.

Por primera vez se logró aglutinar en torno a temas comunes a actores gubernamentales que no tenían relación entre sí y a su vez con organizaciones de la sociedad civil que no se sentían escuchados.

En diciembre de 2011, durante la décimoprimer sesión plenaria de la MDT se instauró el tema: "Avances y compromisos de la Mesa Transparencia en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México". En esa sesión se dio seguimiento a los compromisos asumidos por el Director del Sistemas de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX)¹⁴ con base en el diagnóstico¹⁵ elaborado por la Coalición de

¹³ El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del DF (INFODF) es la institución encargada de dirigir y vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del DF y de la Ley de Protección de Datos Personales para el DF, y por tanto de garantizar que los derechos que estas legislaciones tutelan sean respetados por todos los entes obligados. Tomado de:

http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=143&Itemid=159

¹⁴ El Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) es un organismo público descentralizado que pertenece al sector Medio Ambiente y tiene por objetivo suministrar y distribuir los servicios de agua potable y drenaje a los habitantes de D.F. con la cantidad, calidad y eficiencia necesarios, a través de acciones que contribuyan a la adecuada utilización de la infraestructura existente, y fomentar una cultura moderna de utilización que garantice el abasto razonable del recurso. Tomado de: <http://www.sacmex.df.gob.mx/sacmex/index.php/acerca-de/historia-del-sacmex.html>. El SACMEX, reservándose con carácter exclusivo el control y organización de los recursos hídricos de la Ciudad, otorgó concesiones a empresas privadas exclusivamente en los siguientes rubros: 1. Sistema Comercial. (Lectura,



Organizaciones Mexicanas por el derecho al Agua (COMDA) sobre la problemática de acceso a la información y transparencia en los temas de Calidad del Agua, Empresas Concesionarias y Tarifas del servicio de agua en el Distrito Federal de la que surgieron una serie de propuestas de solución que pasaron a convertirse en los 27 compromisos y agenda de trabajo.

“Para elaborar el diagnóstico que dio pie a esta MDT hace un año y medio, nos concentramos en el estado que guardaba la información de la página internet del SACM [SACMEX] hasta mediados de agosto de 2011 en tres temas que consideramos de los más sentidos por la población: la calidad del agua, el papel de las empresas concesionarias y las tarifas del servicio de agua en el Distrito Federal.”¹⁶

Como resultado de ese proceso de interlocución de la COMDA con el SACMEX se logró hacer pública información muy importante, como los títulos de concesión de las cuatro empresas concesionarias del servicio de agua potable en el DF, así como sus modificaciones y prórrogas. Asimismo, se amplió la información sobre la cloración del agua a nivel de colonia, y se publicó información con los resultados de análisis fisicoquímicos, metales pesados y bacteriológicos del agua a nivel delegacional. También se hizo pública información sobre el Programa Anual de Vigilancia de la Calidad del Agua y del trabajo que realiza el Laboratorio Central de Control de la Calidad del Agua. De igual manera se publicó información sobre el sistema de tarifas y los descuentos, así como sobre el perfil de los usuarios. Toda esa información sigue disponible para su consulta en el portal electrónico de SACMEX¹⁷, sin embargo hay que subrayar que a pesar de estos avances, en todos los rubros han quedado tareas pendientes y es indispensable darles seguimiento para no dar marcha atrás y seguir avanzando en la transparencia y el acceso a la información en la gestión democrática del agua.

emisión y distribución de boletas, gestiones de cobranza, actividades de atención a usuarios). 2. Infraestructura Hidráulica. (Instalación, rehabilitación y mantenimiento de medidores, conexiones de agua potable y alcantarillado)

¹⁵ COMDA, Documento de trabajo preparatorio para la Novena Sesión Plenaria de la Mesa de Diálogo por la Transparencia: “Transparencia en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México” 17 de agosto de 2011.

Disponible en:

http://www.infodf.org.mx/iaipdf/informes/informe2011/anexos/Capitulo_6/Ultimo_Dcto_COMDA-SACM.pdf

¹⁶ Sandoval Terán, Areli. Entrevista realizada por ControlaTuGobierno el 3 de mayo de 2013.

¹⁷ <http://www.sacmex.df.gob.mx/sacmex/>

Actores (su papel dentro del proceso)

A continuación se describirán las principales características y tipo de participación de los principales actores sociales y gubernamentales que intervinieron en el proceso que se presenta en este documento.

Organizaciones sociales

Equipo Pueblo¹⁸ jugó un papel destacado en la Comisión Coordinadora de la Mesa de Diálogo por la Transparencia. Esta organización contaba con la experiencia previa de haber coordinado las mesas intersectoriales para la formulación de propuestas para el PDHDF, y la posterior difusión de los compromisos adquiridos para facilitar la vigilancia ciudadana¹⁹ por parte de las organizaciones que se integraron al Comité de Seguimiento y Evaluación.

En 2005, Equipo Pueblo y diversas organizaciones formaron la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al agua (COMDA)²⁰. La conformación de esta red permitió la confluencia de una variedad de actores sociales y políticos en un frente amplio por el derecho al agua, que aglutina organizaciones de base, el movimiento urbano popular, organizaciones ambientalistas, feministas, organizaciones comunitarias y campesinas, organizaciones con enfoque de derechos humanos (DESCA), asociaciones de usuarios de agua, trabajadores organizados de los sistemas de aguas y organizaciones vinculadas a todo el movimiento contra el libre comercio y la privatización.

La COMDA participó activamente durante el proceso de elaboración del capítulo sobre el derecho al agua del Diagnóstico de Derechos Humanos del DF y el posterior PDHDF y su contribución fue de la mayor relevancia para identificar estrategias y líneas de acción relacionadas con el derecho humano al agua en el DF.

¹⁸ Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionario (DECA), Equipo Pueblo, A.C. Véase: <http://www.equipopueblo.org.mx/>

¹⁹ El material de difusión se encuentra disponible en la siguiente página: <http://www.vigilatusderechosdf.org.mx/home/>

²⁰ Para mayor información sobre la COMDA, véase: <http://www.comda.org.mx/>



Además de la COMDA, otro actor que interviene en la temática del agua es la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANEAS), a la que pertenecen las instituciones y organismos que gestionan el agua, incluido el Sistema de Aguas de la Ciudad de México. Esta asociación presentó en el 2009 una iniciativa de ley dirigida al subsector de agua potable y saneamiento.

Instituciones Académicas e investigadores

La información obtenida de fuentes secundarias y entrevistas sólo permitió identificar a dos actores del ámbito académico en este proceso. Por un lado está la participación de la Dra. Marisa Mazari, del Instituto de Ecología de la UNAM, cuyos conocimientos fueron indispensables para comprender la importancia de los componentes químicos del agua que se provee en el DF y saber el tipo de información técnica que se debe solicitar²¹. Por otra parte está Elena Burns y Pedro Moctezuma Barragán, ambos pertenecientes al Centro de Estudios para la Sustentabilidad “Sierra Nevada”, de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), plantel Xochimilco

A pesar de que sólo se identificaron estos dos actores del ámbito académico, es importante destacar que muchas de las organizaciones sociales se integran por expertos y expertas con formación académica de alto nivel en cada uno de sus ámbitos de actividad, por ejemplo Areli Sandoval, de Equipo Pueblo y Claudia Campero de la COMDA, entre una larga lista de expertas y expertos que participaron en el proceso que aquí se reseña.

Autoridades gubernamentales

La Secretaría de Gobierno del Distrito Federal jugó un papel muy importante como mediador con el SACMEX durante la MDT y para la gestión y recuperación de la información sobre las empresas concesionarias del servicio de agua, brindando asesoría a las organizaciones para saber qué información pedir, los nombres correctos de los documentos, y a través del acompañamiento formal de sus

²¹ Entrevista a Areli Sandoval, 3 de mayo de 2013.

servidores públicos. Actualmente es integrante de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Uno de los actores de mayor relevancia por ser el encargado de suministrar los servicios de agua potable y drenaje a los habitantes del Distrito Federal es el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, a cargo del Ing. Ramón Aguirre Díaz como Director General desde mayo de 2007 y principal interlocutor con las organizaciones ciudadanas.

Al principio, cuando se puso en marcha la Mesa de Transparencia, los representantes del SACMEX mostraron resistencia y negaban la información que les era solicitada, incluso asumieron una actitud de desdén hacia sus interlocutoras de la sociedad civil. Sin embargo, a medida que avanzó el proceso transformaron su actitud cuando reconocieron el conocimiento técnico de las organizaciones en los temas abordados.

El diálogo entre ciudadanía y gobierno permitió identificar que parte de los problemas para transparentar la información que demandaban las organizaciones, se debía a errores de procedimiento interno o burocracia, puesto que los funcionarios requerían de alguna aprobación, firma o sello para poder digitalizar o entregar los documentos, quedando estancados en los trámites administrativos.

Organismos públicos autónomos participantes en el proceso

El órgano de transparencia del Distrito Federal que promovió las Mesas de Diálogo por la Transparencia, venía de un proceso victorioso de fortalecimiento y de una nueva ley local de transparencia que eliminó el inoperante Consejo de Información Pública del DF (CONSI)²², y lo sustituyó por el INFODF mediante la

²² Una característica que distinguió su actuación fue la conformación del Pleno por tres consejeros ciudadanos y 15 servidores públicos en representación del gobierno, lo que ocasionaba la ausencia deliberada de los funcionarios para no acreditar el quórum y no validar así las sesiones del Consejo, lo que promovía la resistencia a entregar información pública, aunado a que sus resoluciones no tenían carácter de obligatoriedad para los entes públicos. En el Pleno participaban el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal Electoral, el Tribunal de lo Contencioso, el Consejo de la Judicatura, la Junta Local de Conciliación, la Comisión de Derechos Humanos del DF, la Contraloría Interna del DF, el Instituto Electoral del DF y representantes de los partidos políticos de la Asamblea Legislativa.



reforma de la Ley de Transparencia del DF en octubre de 2005²³. El INFODF se integró entonces por cinco Comisionados Ciudadanos y sus resoluciones tuvieron carácter vinculatorio. Su idea de promover la participación ciudadana a través de Mesas de Diálogo por la Transparencia, fue una propuesta innovadora y arrojada, que obtuvo valiosos resultados y lamentablemente no volvió a repetirse posteriormente.

Otro actor relevante de este proceso fue la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CNDHDF)²⁴, que en ese momento estaba presidida por Emilio Álvarez Icaza²⁵ quien contaba con una larga trayectoria de participación en organizaciones civiles, como CENCOS²⁶, y promovió durante los ocho años de su gestión, el trabajo y la incorporación institucional de las organizaciones a la defensa de los derechos humanos en el Distrito Federal.

Hasta aquí la presentación de los antecedentes y actores del proceso de articulación entre sociedad y gobierno para la publicidad de la información relativa a la gestión del agua potable en el Distrito Federal. En el siguiente apartado se reseñará el proceso de concesionamiento de estos servicios y los principales retos que se enfrentaron para hacer pública la información correspondiente.

²³ "entre septiembre de 2004 y abril de 2005 fueron presentadas a la Asamblea Legislativa seis iniciativas, cuyo proceso derivó en la publicación de un segundo decreto de reformas a la LTAIPDF el 28 de octubre de 2005. Estas reformas se consideran las más significativas ya que introdujeron modificaciones y adiciones sustantivas que colocaron a esta Ley entre los mejores instrumentos jurídicos en la materia en México. Esta segunda reforma creó al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), con un marco de atribuciones más amplio que le otorga la facultad exclusiva de vigilancia y control del cumplimiento de la LTAIPDF" (Cendejas, 2009: 227)

²⁴ "La CDHDF es la institución encargada de conocer sobre quejas y denuncias por violaciones a los derechos humanos cometidas por cualquier autoridad o persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal. El Presidente de la CDHDF —también llamado Defensor del Pueblo— es designado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y su actuación al frente de la Comisión es autónoma, es decir, no está supeditado a autoridad o servidor público alguno. El funcionamiento de la CDHDF está regido por su propia Ley y su Reglamento Interno" Tomado de: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/nosotros-2/>

²⁵ Miembro del Centro Nacional de Comunicación Social A.C. (CENCOS) por más de diez años y cofundador de Alianza Cívica.

<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/SecEjec2012/EmilioAlvarezIcazaCVesp.pdf>

²⁶ El Centro Nacional de Comunicación Social es una de las organizaciones más antiguas a nivel nacional. Para mayor información consultar la página: <http://www.cencos.org/>



Actualmente la tendencia de los organismos internacionales en el trabajo con la sociedad civil para la rendición de cuentas se dirige hacia proyectos denominados *multi stakeholder* en el que intervienen una gran variedad de actores.

El caso que nos ocupa es un ejemplo de cómo la suma de actores representa la suma de saberes. Por tanto, uno de los principales logros que vale la pena rescatar y replicar es el impulso de proyectos donde confluyan personas, organizaciones o instituciones interesadas, que sumen sus conocimientos y capacidades técnicas, operativas y comunitarias para la participación igualitaria en temas estratégicos.

2. ESFUERZOS DE LA SOCIEDAD CIVIL POR TRANSPARENTAR EL CONCESIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

En 1992 el entonces Departamento del Distrito Federal convocó a las empresas privadas a prestar sus servicios para la gestión del agua. En 1993 se firmaron contratos con cuatro empresas por un periodo de 10 años, distribuidos en tres etapas: la primera (1994-1995) consistía en actualizar la lista de usuarios, instalar medidores y trazar la red de tuberías; la segunda (1995-1998) radicaba en la aplicación de nuevas lecturas de medidores de consumo de agua, emisión de boletas, cobro y recaudación; y la tercera (1998-2003) implicaba el mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura, detección de fugas, ampliación y rehabilitación de la red secundaria de agua potable, aunque Claudia Campero (Campero, 2012: 9) afirma que ésta última etapa no se llevó a cabo.

Las empresas que ganaron la licitación fueron las siguientes:

EMPRESAS QUE PRESTAN SERVICIOS AL SACMEX Y CAMBIOS DE PROPIETARIOS				
ACRÓNIMO	EMPRESA	SOCIOS 1993	SOCIOS ACTUALES	DELEGACIONES
SAPSA	Proactiva Medio Ambiente SAPSA, S.A. de C.V.	Ingenieros Civiles Asociados ICA, Banamex y Compagnie Générales Des Eaux (francesa)	Proactiva Medio Ambiente México: Ingenieros Civiles Asociados ICA, Veolia Environment (francesa) y FCC (española)	Azcapotzalco, Cuauhtémoc y Gustavo A. madero (Venustiano Carranza)
IASA	Industrias del Agua, S.A. de C.V.	Accionistas de Monterrey y Severn Trent (inglesa)	Bal-Ondeo: Infraestructura Peñoles, S.A. de C.V. y Suez Environment (francesa)	Benito Juárez, Coyoacán, Iztacalco y Venustiano Carranza.
TECSA	Tecnología y Servicios de Agua, S.A. de	Bufete Industrial, Bancomer, Lyonnaise Des Eaux-Dumex (actualmente	Bal-Ondeo: Infraestructura Peñoles, S.A. de C.V. y Suez Environment	Iztapalapa, Milpa Alta, Tiáhuac y Xochimilco



EMPRESAS QUE PRESTAN SERVICIOS AL SACMEX Y CAMBIOS DE PROPIETARIOS				
ACRÓNIMO	EMPRESA	SOCIOS 1993	SOCIOS ACTUALES	DELEGACIONES
	C.V.	Suez Environment, francesa) y Anglian Water (inglesa)	(francesa)	
AMSA	Agua de México, S.A. de C.V.	GUTSA y North West Water International (inglesa)	GUTSA	Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Tlalpan.

Fuente: COMDA. Documento de trabajo preparatorio para la Novena Sesión Plenaria de la Mesa de Diálogo por la Transparencia

El 1º de mayo de 2004, durante la gestión del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, se renovaron los contratos por cinco años. Después de ese plazo se han otorgado una serie de prórrogas: en abril de 2009 por 17 meses; en septiembre de 2010 por nueve meses, en junio de 2011 se otorgó una prórroga por 36 meses y la última se ha autorizado hasta el 31 de mayo del 2016. En ninguna de las prórrogas se ha elaborado un estudio puntual sobre el desempeño de las empresas concesionarias, ni se ha justificado la decisión de renovar el concesionamiento.

En el único Dictamen²⁷ favorable que se encuentra disponible públicamente para su consulta, emitido por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SEDEMA)²⁸ en mayo de 2014, se autoriza la última prórroga por 23 meses a los Títulos de Concesión Otorgados a las cuatro empresas contratadas por el Gobierno del Distrito Federal.²⁹ Para justificar la autorización de la prórroga en el Dictamen se señala que el Gobierno del Distrito Federal no puede cumplir con esta función debido a “mecanismos administrativos poco flexibles y viables en materia de inversiones, arrendamientos, contratación de personal que generarían dificultades para el debido desempeño de las actividades antes mencionadas...”³⁰.

²⁷ Dictamen respecto de la solicitud de prórroga de los títulos de concesión otorgados por el Gobierno del Distrito Federal. Recuperado el 23 de enero de 2015, de http://www.sacmex.df.gob.mx/sacmex/doc/4_acerca_de/empresas_concesionarias/dictamen_concecion/2014.pdf

²⁸ La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SEDEMA) es una dependencia de la administración pública del D.F., que depende orgánicamente del Jefe de Gobierno y tiene a su cargo la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales. Tomado de: <http://www.sedema.df.gob.mx/sedema/>

²⁹ Dictamen, *op. cit.* p.3

³⁰ *Ibid.*

En otras palabras, se argumentó que la razón para volver a otorgar la concesión era que el gobierno local no tenía la capacidad de hacerse cargo de esta tarea.

En este mismo Dictamen, se señala de manera general que las empresas cumplieron con las obligaciones contraídas durante el tiempo formalizado en los contratos, haciendo referencia a seis diferentes oficios enviados por las Direcciones de Atención de Usuarios, de Informática, de Verificación Delegacional y Conexiones, de Construcción, Jurídica y de Finanzas y Contabilidad.

En conclusión, se puede afirmar que no existen --al menos de manera pública-- documentos que acrediten una evaluación formal y sistemática del desempeño de las empresas contratadas desde hace 20 años por el SACMEX, por lo que no queda demostrado que la delegación del servicio a empresas particulares haya mostrado ser más eficaz que la acción del gobierno local. Por el contrario, todo indica que las decisiones se tomaron sin considerar mayores elementos.

Aunque en el mundo hay una tendencia a la privatización, en el Distrito Federal no existen elementos para demostrar que el concesionamiento a particulares ha contribuido a mejorar el servicio de agua potable y saneamiento. Menos aún se observa que el Programa de Derechos Humanos del DF, que está respaldado por una ley, haya tenido algún impacto en la gestión del agua y los servicios de saneamiento en el Distrito Federal.

Opacidad y negativas a la entrega de información.

Durante los 20 años que lleva el Distrito Federal con el esquema de concesión de contratos de servicios a cuatro empresas privadas, no se han rendido cuentas, no se ha otorgado información a la sociedad y, hasta febrero de 2015, se desconoce si existe algún informe específico sobre el desempeño de las empresas

De igual forma, no están disponibles públicamente todos los anexos de los títulos de concesión, primero porque argumentaban que eran muy pesados o que contenían datos personales. Ahora en su página electrónica indican que "Los usuarios que requieran conocer los Anexos de las Empresas Concesionarias y sus



Prórrogas deberán realizar una Solicitud de los mismos ante la Oficina de Información Pública del Sistema de Aguas de la Ciudad de México"³¹. Todo ello a pesar de que el Programa de Derechos Humanos del DF mandata a la Dirección General del SACMEX para que haga pública a través de su página en Internet toda la información sobre las empresas concesionarias del servicio de agua en el D.F.

En el mismo sentido, en una evaluación externa que realizó la UNAM³² para el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (EVALÚADF)³³ sobre el diseño e implementación de la política de acceso al agua potable (EVALUADF, 2010), se menciona que durante los primeros 15 años no ha existido un balance público de los costos y beneficios de las empresas contratadas en los programas de sector de agua del Distrito Federal. Si bien se reconoce una mejora importante en la reordenación de la gestión del agua (la elaboración del catastro, actualización del padrón de usuarios, instalación de medidores, actualización de tarifas y emisión de boletas) en realidad no es suficiente, pues falta transparentar el desempeño de las empresas, el balance del costo y beneficios de los servicios contratados.

"En el contrato de servicios anterior, firmado el 18 de septiembre de 2008, se hace un balance negativo y se señala el antecedente acerca de la decisión de no otorgar la renovación del contrato de concesión entre el GDF-SMA-SACM [SACMEX] y las empresas privadas prestadoras de servicios, debido a que el modelo bajo el cual se había venido trabajando no contenía criterios que permitieran medir la eficiencia en el control, suministro de agua y eliminación de fugas, aunado a que carecía de incentivos necesarios en estos rubros que fomentaran y promovieran la eficiencia en el manejo del vital líquido a plena satisfacción de la ciudadanía. No obstante lo anterior, el 24 de abril de 2009 se determinó otorgar una prórroga a la concesión por un plazo de 17 meses que concluirá el 30 de septiembre de 2010" (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2010: 128)

³¹ Tomado de: <http://www.sacmex.df.gob.mx/sacmex/index.php/acerca-de/empresas-concesionarias.html>

³² Disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/inf_agu.pdf

³³ El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (EvaluáDF) es un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social que tiene a su cargo la evaluación externa de la Política Social de la Administración y de los Programas Sociales que ésta ejecuta.



Durante el proceso de conformación de alianzas y desarrollo del PDHDF se ingresaron al SACMEX solicitudes de información sobre los contratos y las empresas concesionarias sin obtener respuesta, "argumentando en ocasiones que debían obtener previamente la autorización de la Consejería Jurídica, lo que contraviene el sentido de la legislación"³⁴.

Del mismo modo, en la evaluación externa realizada por la UNAM (EVALÚADF, 2010) se afirma que durante varios años se han ingresado diversas solicitudes de información y se han enviado cartas a los funcionarios públicos demandando información precisa, de las cuales tampoco se ha obtenido respuesta.

“A lo largo de este tiempo no ha habido rendición de cuentas ni información hacia la sociedad con respecto a los avances, limitaciones y costos que ha tenido este modelo. A pesar de que en general se aprecian cifras crecientes en cuanto a lectura de medidores, emisión de boletas, mantenimiento y reparación de medidores, atención a los usuarios y recaudación, no es posible apreciar por un lado, cómo evolucionó la eficiencia comercial y cuál es la explicación de este desempeño y, por otro, en qué medida la participación privada contribuyó a una mejor recaudación. Es decir, no es posible plantear cuál es la contribución monetaria en la recaudación de la participación privada y cuánto cuesta esta participación (considerando los pagos realizados por cada actividad). Al cabo del período en que las empresas han sido contratadas, aún hay importantes rezagos y no se ha logrado incluir a las zonas del oriente y periféricas al esquema moderno de cobro por servicio medido. Sin embargo, hay que señalar que durante los últimos tres años de gobierno hubo un ajuste del esquema de control, vigilancia, incentivos y castigos para las empresas, lo que logró conseguir mejorías en la eficacia de su desempeño a través de la competencia. El desafío consiste ahora en evaluar los resultados (...) bajo la modalidad del contrato de servicios, volver público el desempeño y el compromiso de las empresas y tomar una decisión sobre la conveniencia para el interés público de la renovación del contrato.” (EVALUADF, 2010: 202)

Durante el proceso de conformación y trabajo de la MDT se señaló a los funcionarios públicos la falta de transparencia y voluntad política para entregar la información solicitada, por lo que las organizaciones civiles iniciaron acciones de presión política y a través de medios de comunicación.

³⁴ Entrevista a Areli Sandoval 3 de mayo de 2013.

Otro ejemplo de opacidad es la falta de cumplimiento de una de las estrategias del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal relativa a "Monitorear de forma permanente la calidad del agua" establecida en la línea de acción 736, y que está a cargo del Laboratorio Central del SACMEX:

"Difundir regularmente información que sea accesible a la población respecto del índice de calidad del agua, en particular los resultados de las muestras que no fueron satisfactorias, precisando cuáles, en dónde fueron tomadas, cuáles son las causas de la contaminación, y cómo debe proceder para evitar enfermedades. Asimismo, facilitar la vigilancia ciudadana sobre la toma y análisis de las muestras. Plazos: corto plazo (difusión de información) y permanente (difusión de información y vigilancia)" (PDHDF, 2009)

En la entrevista con Areli Sandoval mencionó que entre los principales problemas relativos a la calidad del agua está que los parámetros con los que se evalúa, son componentes que pueden ser inocuos de manera aislada pero pueden resultar letales si se combinan. Este dato lo aportó la Dra. Marisa Mazari del Instituto de Ecología de la UNAM y cuando se abordó el tema durante los trabajos de la Mesa de Transparencia, el Ing. Aguirre de SACMEX, señaló que si bien existían deficiencias, "no había que alarmar a la ciudadanía".

Una visita al portal electrónico del SACMEX permite constatar que los datos relativos a la calidad del agua y su evaluación se encuentran incompletos y desactualizados³⁵:

PORTAL DEL SACMEX	RESULTADOS OBTENIDOS
<ul style="list-style-type: none"> - Calidad del Agua Suministrada en delegaciones y colonias de la Ciudad de México 	<ul style="list-style-type: none"> • Presenta información al mes de abril de 2014, a pesar de indicar que se actualiza mensualmente. • Indica la calidad de agua por Delegación y colonia, sin embargo únicamente muestra tres grandes rangos: El agua es 100% potable; El agua que puede consumirse, y El agua no es apta para consumo, sin especificar los parámetros y la cantidad de elementos fuera de rango.
<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de Calidad de Agua Potable, 	<ul style="list-style-type: none"> • Presenta informes mensuales del periodo 2010-

³⁵Recuperado el 24 de febrero de 2015 de: <http://www.sacmex.df.gob.mx/sacmex/index.php/calidad-del-agua>

PORTAL DEL SACMEX	RESULTADOS OBTENIDOS
Lecturas de Cloro y Porcentajes Satisfactorios en Bacteriología y Cloro Residual Libre.	2012
– Muestreo Especial COFEPRIS-SSA-DF-UNAM-SACM	• Muestra los resultados de trabajo del 6 al 9 Octubre 2009
– Reporte Diario de Muestras Bacteriológicas y Cloro Residual Libre	• Remite a un sistema de consulta, pero no genera ningún resultado. La base de datos no tiene información.
– Evaluación de la Calidad del Agua	• Muestra un mapa de la Ciudad de México con la clasificación de la calidad por colores, sin embargo únicamente muestra las colonias que cumplen con la norma.
– Reporte bimestral de la calidad del agua	• Muestra información al 5to. semestre de 2012

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenido en el portal del SACMEX <http://www.sacmex.df.gob.mx/sacmex/index.php/calidad-del-agua>

Un dato que resulta relevante es la declaración del ex- comisionado presidente del INFODF, Óscar Guerra Ford, quien afirmó en octubre de 2013 que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México había alcanzado una calificación de 100 por ciento en su portal de transparencia³⁶, lo que supone que toda la información pública de oficio debería estar completa, actualizada y accesible para los ciudadanos, lo cual se contradice con los hallazgos obtenidos durante la elaboración del presente informe.

En el mismo sentido, durante el ejercicio fiscal 2012 se logró identificar ocho reportes de visitas del INFODF al SACMEX por falta de entrega de información y de recomendaciones no solventadas, que derivaron en sanciones o procedimientos administrativos hacia funcionarios públicos. Sin embargo, durante el periodo 2013-2014 se afirma que el Sistema de Aguas del Distrito Federal no recibió recomendación alguna³⁷, lo cual hace suponer que: 1. Se ha cumplido al

³⁶ Tomado de <http://rotativo.com.mx/noticias/nacionales/167372-sacmex-cumple-con-evaluacion-en-transparencia/>

³⁷ Información pública de oficio del SACMEX. Recuperado el 20 de febrero de 2015 de: <http://www.sacmex.df.gob.mx/sacmex/index.php/articulo-14>

cien por ciento con la publicación y entrega de la información sin reclamos de la sociedad o, 2. El seguimiento a las líneas de acción se ha visto relajado, no se vigila y es preciso fortalecerlo y darle continuidad. Responder a esta disyuntiva sería materia de otra investigación

A continuación se examinará la iniciativa de ley en materia de agua que presentó el Ejecutivo del DF a mediados de 2014 y que forma parte de una política más amplia que incluye la construcción de 19 plantas potabilizadoras y la rehabilitación de otras 16, la atención de 13 mil kilómetros de red de agua y 12 mil de drenaje en el DF, con el apoyo de la iniciativa privada³⁸.

3. INICIATIVAS DE LEY DE AGUAS EN EL DISTRITO FEDERAL

Como ya se ha mencionado, el Distrito Federal fue la primera entidad a nivel nacional en reconocer e incorporar a la legislación el derecho humano al agua, de acuerdo con lo establecido en la Observación General núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. La Ley de Aguas del Distrito Federal actualmente vigente establece:

"Artículo 5º. Toda persona en el Distrito Federal, tiene el derecho al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico, así como al suministro libre de interferencias. Las autoridades garantizarán este derecho, pudiendo las personas presentar denuncias cuando el ejercicio del mismo se limite por actos, hechos u omisiones de alguna autoridad o persona, tomando en cuenta las limitaciones y restricciones que establece la presente Ley". (Ley de Aguas del Distrito Federal, 2003: p. 5)

Desde la publicación de la Ley de Aguas de 2003, se han presentado varias iniciativas para modificarla o derogarla. En febrero de 2011 el entonces Jefe del Gobierno de Distrito Federal, Marcelo Ebrard turnó a la ALDF la iniciativa le Ley que crea el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, en la que básicamente

³⁸ Véase: <http://www.jornada.unam.mx/2014/05/25/capital/026n1cap>

proponía la descentralización del sistema de agua y abría la posibilidad de privatizar el servicio en la ciudad.

El 3 de abril de 2014 el Partido Acción Nacional sometió a consideración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal su propuesta de *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Aguas y Gestión Sustentable de Recursos Hídricos del Distrito Federal* (Iniciativa, PAN: 2014), en la que expone sus argumentos basados en estudios de la CONAGUA y la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANEAS), que aunque reconoce literalmente el derecho humano al agua, el contenido de su proyecto va orientado al cobro del servicio y la aplicación de multas.

En la misma fecha el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se presentó la *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Aguas del Distrito Federal* (Iniciativa, PRD: 2014) que enfatiza la garantía del derecho humano al agua y la participación de representantes ciudadanos dentro del Consejo Consultivo, sin embargo carecen de rigor jurídico y sus propuestas con confusas.

En junio de 2014 el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera entregó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la iniciativa de *Ley de agua y sustentabilidad hídrica de la ciudad de México* que trabajó de manera coordinada con el gobierno federal, a través de la CONAGUA. En la exposición de motivos de esta iniciativa, se hace referencia a la creación de un organismo descentralizado³⁹ como una herramienta administrativa con la que se logrará cumplir los objetivos planteados. Asimismo se reconoce como principal objeto de la ley ofrecer el servicio de agua y drenaje, más allá de atender el derecho humano al agua, haciendo referencia a él de manera secundaria dentro del texto.

³⁹ Los organismos públicos descentralizados cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión. Los límites de la autonomía están contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Disponible en: http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/pdf/Ley_organica_ap_df1.pdf

"Artículo 1. La presente Ley es de observancia general en la Ciudad de México, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la gestión integral de los recursos hídricos y la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reúso de aguas residuales. Estos servicios estarán a cargo de la Administración Pública Federal y no podrán ser privatizados.

En la Ciudad de México, toda persona tiene derecho al acceso, protección y saneamiento al agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, saludable y asequible..."⁴⁰

De acuerdo con un análisis del Dr. Rodrigo Gutiérrez (2014: 1), esta iniciativa de Ley constituye una amenaza y un retroceso respecto a los principios establecidos en la Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Gutiérrez identifica algunos temas preocupantes que deben ser analizados antes de someter la propuesta a discusión:

"2) Agua con valor económico (art. 6 fracciones II y VI) que podría oponerse al párrafo 11 de la OG 15 que señala "El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico."

3) Condicionar el agua a la legalidad de los asentamientos (art. 6 fracción IV y 56 segundo párrafo), lo que significa que a los asentamientos irregulares podría negárseles el servicio de agua, lo que es inconstitucional al oponerse al artículo 4° en interpretación conforme con el artículo 11.1 y 12 de acuerdo con la interpretación autorizada del Comité DESC en el párrafo 16 c de la OG 15" (Gutiérrez, 2014: p.1)

Los aspectos más relevantes de la Ley de Aguas presentada por Miguel Ángel Mancera se centran en tres grandes rubros:

1. El objeto de la ley no considera, y mucho menos armoniza, su contenido con la reforma del artículo 4° Constitucional, dejando en segundo término su carácter de obligación y cumplimiento como derecho humano. Con excepción de una muy breve alusión en el primer artículo, en el resto de la iniciativa de ley se alude a

⁴⁰ Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de agua y sustentabilidad hídrica de la Ciudad de México enviada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera Espinoza a la Asamblea legislativa del Distrito Federal el 3 de junio de 2014, pág. 6.

"servicios de suministro de agua, descarga de aguas residuales, alcantarillado y drenaje".

2. Se propone transformar el sistema de aguas (SACMEX) en un organismo descentralizado, otorgándole atribuciones para el cobro y aplicación de multas. Esto implica que SACMEX disponga y administre patrimonio propio a pesar de que en la revisión de la cuenta pública que realizó la Contaduría Mayor de Hacienda en el 2012, se identificaron diversas fallas en la gestión, documentación y utilización de los recursos asignados al SACMEX⁴¹.

3. A pesar de afirmar que los servicios prestados no podrán ser privatizados, la iniciativa le confiere al nuevo órgano la facultad para determinar las tarifas y subsidios e imponer las sanciones a los deudores, con un enfoque comercial y privatizador.

Artículo 60. La prestación del servicio público y distribución del agua para consumo humano en cantidad y calidad suficiente para la población del Distrito Federal, es una obligación del Gobierno del Distrito Federal y como tal, su suministro no podrá suspenderse o restringirse, salvo en los casos en que se acredite la falta de pago de los derechos correspondientes de dos o más periodos consecutivos o alternados (*N.B.: Supeditan la obligación del estado al cumplimiento de pago del servicio*).

En los casos en que proceda la suspensión, el derecho de acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico estará garantizado mediante carros tanque, garrafones de agua potable o hidrantes provisionales públicos distribuidos en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México...⁴²ⁿ

Aunque en los siguientes artículos especifican que la dotación será de 50 litros por persona al día, cuando el suministro se otorgue a través de garrafones éstos tendrán un cargo al usuario que deberá ser cubierto previo a la reinstalación del agua.

⁴¹ Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal Correspondiente al Ejercicio de 2012 Tomo II, Resultados de Auditoría y Recomendaciones Preventivas Volumen 9/17. Disponible en: http://www.ascm.gob.mx/Transparencia/Pdfs/Art14/XVI/Vol_9-12.pdf

⁴² Iniciativa de Decreto. *op. cit.*, p. 41

Exenta del pago a las personas de la tercera edad, personas con discapacidad, madres jefas de familia y jubilados, estos últimos previa acreditación de la propiedad del inmueble con valor catastral menor a 919 mil pesos.

Ernesto Jiménez, de la Unión Popular Valle Gómez, afirma⁴³ que se ha logrado detener la iniciativa y evitar someterla a dictamen, gracias a las movilizaciones de los sectores sociales inconformes con su redacción.

Se ha propuesto además la instalación de mesas de discusión, en el marco de los Mecanismos de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, en las que se analizarán además las otras iniciativas de ley propuestas por los partidos políticos para lograr una propuesta por consenso.

A continuación se describirán los principales logros observados en este proceso de articulación entre sociedad y gobierno.

4. RESULTADOS DEL PROCESO DE INTERACCIÓN ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL GOBIERNO DEL D.F EN EL TEMA DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

La Mesa de Transparencia

Sin duda uno de los principales logros de esta experiencia fue haber articulado en torno a la transparencia y gestión del agua a diversos actores del Gobierno del Distrito Federal que regularmente no interactuaban entre sí, y conseguir que dialogaran y acordaran en torno a los temas de interés comunes con académicos y organizaciones ciudadanas, a través de las Mesas de Diálogo por la Transparencia (MDT).

Entre las razones que explican la conclusión de las MDT, está el relevo administrativo que trajo el cambio de administración en el año 2012. La llegada del nuevo Jefe de Gobierno implicó la sustitución de funcionarios de alto nivel en toda

⁴³ Durante su participación en el *Seminario Igualdad de género y derechos humanos en la Ley de Aguas del Distrito Federal*, organizado por Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 30 de octubre de 2014.

la administración pública local. Paralelamente hubo cambios también en la titularidad de la Comisión de Derechos Humanos del DF y varios comisionados del INFODF concluyeron su periodo de encargo.

Por otra parte, aunque se buscó institucionalizar el Programa de Derechos Humanos otorgándole fuerza de Ley para que no estuviera sujeto a los vaivenes transexenales, en la práctica se le ha dado trato de proyecto de gobierno lo que ha dificultado su seguimiento, cumplimiento y evaluación. Ejemplo de ello es el estudio elaborado por el Comité de Seguimiento y Evaluación del PDHDF, que para documentar el grado de avance en la implementación de las líneas de acción en las dependencias públicas entrevistó a un número de funcionarios, cuyas atribuciones estaban relacionadas directamente con diseño de las políticas públicas y el enfoque de los derechos humanos:

"Es preocupante el desconocimiento que tienen las y los funcionarios en cuanto a lo mandatado por el PDHDF y las líneas de acción que corresponden a la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA). El Programa se percibe como una carga laboral extra y no se reconoce como parte de su labor cotidiana. Es necesario un proceso de capacitación al respecto así como un esfuerzo de asimilación de las líneas de acción a los procesos institucionales existentes." (PDHDF [2014]. Seguimiento a la institucionalización: p. 118)

Otro logro importante del proceso que se describe en este documento, fue haber conseguido que el SACMEX hiciera pública información sobre tres aspectos demandados por la ciudadanía: datos sobre la calidad del agua en el DF, hacer públicos parte de los títulos de las concesiones, y ofrecer más datos el sistema de tarifas, aunque este sigue siendo un tema pendiente ya que se desconocen los criterios en los que se basa la política de subsidios aplicables a las tarifas.

También debe señalarse el cambio de actitud y la voluntad política que fueron mostrando los funcionarios del SACMEX durante el proceso de trabajo en la Mesa de Diálogo por la Transparencia, quienes reconocieron que había incumplimiento de su parte y buscaron subsanar la mayor parte de las omisiones. En gran medida este cambio de actitud se debió a la seriedad y profesionalismo de los miembros

de las organizaciones, quienes en mostraron solidez argumentativa y académica en las discusiones.

La incorporación control social como puente de entendimiento y colaboración entre la ciudadanía y el gobierno es un logro particularmente importante porque muestra que los servidores públicos pueden mejorar los resultados de su trabajo si aceptan la colaboración de una ciudadanía informada y responsable. El control social no tiene que implicar confrontación con la autoridad, por el contrario, es un antídoto al patrimonialismo y puede ser un incentivo para mejorar la gestión pública.

Otros espacios participativos

En el ámbito federal el principal mecanismo de participación ciudadana en la gestión del agua son los Consejos de Cuenca⁴⁴. Paralelamente, por mandato legal, los programas sociales federales sujetos a reglas de operación disponen de la *contraloría social*, que es una figura participativa encargada de vigilar su operación y el uso correcto de los recursos públicos.

En el ámbito federal la contraloría social está regulada en la Ley General de Desarrollo Social⁴⁵ que en su artículo 69 la define como *el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social*. Las funciones que se le atribuyen consisten en solicitar información, vigilar el ejercicio de los recursos y la aplicación de los programas, emitir informes, atender e investigar las quejas y denuncias, y presentarlas ante la autoridad competente (Art. 71 fracciones I-V).

En el tema del agua, la CONAGUA coordina con los gobiernos estatales y municipales cuatro programas sujetos a reglas de operación que integran la contraloría social:

⁴⁴."Los Consejos de Cuenca son órganos colegiados de integración mixta, cuyo objeto es facilitar la coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría entre los tres órdenes de gobierno, usuarios y sociedad, así como formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y la preservación de los recursos de la cuenca." Tomado de: <http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=8&n2=110>

⁴⁵ Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>



- Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)
- Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)
- Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR).
- Programa de Agua Limpia (PAL).

El esquema de contraloría social de la CONAGUA tiene como referencia normativa el “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social”, emitido por la Secretaría de la Función Pública⁴⁶ y las “Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento” a cargo de la Comisión Nacional del Agua⁴⁷.

En el Distrito Federal el SACMEX es la instancia responsable de ejecutar y promover la contraloría social en coordinación con la Contraloría General del Distrito Federal, que a su vez cuenta con un programa de Contralores Ciudadanos. La figura participativa se denomina *Comité de Contraloría Social*⁴⁸.

La información disponible públicamente⁴⁹ apunta a que estos Comités comenzaron a funcionar apenas en el 2014, esa sería una razón para que no existan informes públicos sobre los resultados de las acciones que dichos comités realizan. Para saber con exactitud cuáles han sido sus actividades y el impacto de las mismas

⁴⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2008. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/coordinacion-con-estados-y-municipios/logros-y-resultados/dgacs/contraloria-social-en-programas-federales.html>

⁴⁷ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377503&fecha=27/12/2014.

⁴⁸ Comité de Contraloría Social: Figura organizativa constituida por los beneficiarios de los Programas Federales de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la CONAGUA para vigilar el cumplimiento de las metas y la aplicación de los recursos financieros en su localidad, con motivo de la ejecución de esos Programas. También tendrá este carácter el personal de las: instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de usuarios del agua, asociaciones de profesionistas, entre otras instancias interesadas en el tema, cuando lleven a cabo las actividades antes indicadas conforme a los Acuerdos de Colaboración formalizados para el efecto. Tomado de: Comisión nacional del Agua (2014). **Programas federales de agua potable, alcantarillado y saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua. Esquema de Contraloría Social.** México, CONAGUA.

⁴⁹ Ver. http://www.contraloria.df.gob.mx/images/docs/Protar/NotafirmaPETAPAZU605_copy.pdf

habría que presentar solicitudes de información, lo que sería objeto de otra investigación.

Retos y recomendaciones

Los logros obtenidos en el proceso de interacción entre la sociedad civil y el gobierno del D.F. para transparentar la gestión pública de los Derechos Humanos al Agua y al Saneamiento en la Ciudad de México, pueden mantener su vigencia y aún escalarse si se llevan a cabo acciones que permitan darles seguimiento, entre ellas:

1. Mantener actualizada y transparentar la información comprometida desde la instauración de la Mesa de Diálogo por la transparencia y las líneas de acción propuestas tanto en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF. 2009), en la Evaluación externa (González , 2010) y en las recomendaciones vinculatorias y observaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA DF, 2010) en los siguientes rubros:
 - Procedimientos para fijar las tarifas, con información adecuada, clara y accesible para los ciudadanos.
 - Costo total real del agua y el costo total real del subsidio anual y la metodología utilizada para calcular dichos costos, de manera sencilla y clara fácil, que la haga de entender para la ciudadanía.
 - Resultados de las muestras sobre la calidad del agua abastecida en la Ciudad de México, que contengan los parámetros leídos, el lugar de la muestra y los riesgos a la salud.
 - Mapas actualizados y desglosados de la calidad del agua en el D.F. con los siguientes parámetros: sodio, nitrógeno amoniacal, pH, fierro, sólidos totales disueltos, cloruros, cloro residual libre, manganeso y aluminio.
 - Información sobre las empresas concesionarias, los contratos originales y anexos técnicos de cada una de ellas y sus renovaciones.
 - Informes claros y detallados de los resultados del trabajo de las empresas concesionarias, los indicadores de desempeño, evaluaciones, dictámenes

y/o informes, así como los mecanismos de vigilancia y supervisión de su desempeño.

2. Se debe reforzar el trabajo de monitoreo de la información que se hace pública en los portales de SACMEX a través de la conformación y financiamiento de un observatorio ciudadano que desarrolle una estrategia de seguimiento y colaboración con el INFODF, la CDHDF y la Contraloría General del Distrito Federal⁵⁰. Este observatorio también podría encargarse de dar seguimiento a los acuerdos pactados con las autoridades y atención permanente a las decisiones de política pública en materia de agua, así como la recopilación cotidiana de información para su circulación entre todos los actores involucrados.

3. Las organizaciones civiles, con el apoyo de la Contraloría General del Distrito Federal, podrían desarrollar acciones para multiplicar el saber técnico de las organizaciones ciudadanas, vecinales, barriales, etc., a través de cursos y talleres de contraloría social en los que se incluyan temas técnicos para dar seguimiento a los compromisos y vigilancia de los indicadores de calidad del agua.

4. Vigilar el cumplimiento de las estrategias y líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en todas las actividades del SACMEX de manera transversal, aplicando su carácter de ley, y generar un conjunto de indicadores que permitan a las entidades de fiscalización y control del Distrito Federal⁵¹, comprender y aplicar la perspectiva de género y el derecho humano al agua en la planeación, ejecución y control de sus políticas y programas.

5. Restablecer las mesas de diálogo creadas por INFODF y rescatar las experiencias exitosas, proponiendo su réplica en los organismos garantes del

⁵⁰ A la Contraloría General del Distrito Federal el corresponde el control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que integran la APDF, así como el desarrollo, modernización, innovación y simplificación administrativos, y la atención ciudadana. Tomado de: <http://www.contraloria.df.gob.mx/index.php/conocenos/que-hace-la-contraloria-general>

⁵¹ En el caso del Distrito Federal son la Auditoría Superior de la Ciudad de México y la Contraloría General del Distrito Federal.



derecho de acceso a la información en los demás estados de la República Mexicana.

6. Impulsar acuerdos con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para supervisar el cumplimiento de las empresas y la presentación de resultados de las auditorías para evaluar las futuras renovaciones o su rescisión.

7. Insertar el tema del derecho humano al agua en los programas de coinversión de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal para que las organizaciones de la sociedad civil le den seguimiento con apoyo financiero y el acompañamiento institucional necesario.

8. Solicitar a la CDHDF y al INFODF que gestionen fondos internacionales, para apoyar el trabajo de las organizaciones civiles que han impulsado durante casi dos décadas el tema del derecho humano al agua, a fin de dar continuidad a los procesos de interlocución entre sociedad y gobierno en este tema fundamental para la conservación de los recursos hídricos de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

9. Diseñar y ejecutar una campaña de difusión que permita a los ciudadanos evaluar cuál es el uso que se hace de este bien común, que les permita saber sobre las fallas en el suministro, la calidad y el cobro del servicio y que se habitúen a consultar la información pública para su beneficio.

10. Facilitar talleres de capacitación a periodistas en el tema del agua, ya que comúnmente sólo toman como fuente la información que les distribuye el SACMEX, sin una comprensión clara del tema, y por tanto, la difusión en los medios de comunicación resulta parcial.

Se ha manejado constantemente en los medios de comunicación que las personas al carecer de una cultura del agua son responsables del manejo inadecuado del recurso, y por tanto la privatización resolvería en gran parte el problema, pues al cobrarles más se desperdiciaría menos.

El papel de los periodistas es presentar el problema con toda su complejidad, desarrollar periodismo de investigación que permita a las personas comprender la relevancia del derecho al agua como un derecho humano y como un servicio público por mandato constitucional. El resultado ideal es contar con ellos como aliados y no sólo como portavoces de un discurso gubernamental.

11. Exigir a las autoridades que hagan públicos los criterios para legislar a favor del concesionamiento de los servicios de agua y saneamiento en el Distrito Federal, a pesar de que no se ha demostrado con evidencia, que tal decisión redunde en mejores servicios para la ciudadanía y un ejercicio efectivo de estos derechos.

12. Solicitar a EVALÚADF que actualice o realice un nuevo estudio sobre el derecho humano al agua en el DF, en el que pondere el desempeño de las empresas concesionarias, así como las actividades que realiza el SACMEX.

CONCLUSIONES

El proceso de interacción entre sociedad civil y los órganos garantes de los derechos humanos y la transparencia, con las dependencias de gobierno del Distrito Federal encargadas de proporcionar los servicios y aplicar enfoque del derecho humano al agua y al saneamiento, ofrece una serie de aprendizajes que servirán para evaluar el ejercicio, retomar las experiencias exitosas y atender las áreas de oportunidad:

1. La articulación ejemplar entre los distintos actores sociales y gubernamentales para transparentar la gestión pública y promover la rendición de cuentas en relación al derecho humano al agua y al saneamiento, podría conformar un modelo de contraloría social e incidencia replicable en otros estados de la República, y con otros derechos humanos.

Sin embargo, la adaptación del modelo a otros contextos implica reunir un conjunto de condiciones mínimas: a) La participación de organizaciones civiles con habilidad para allegarse conocimientos técnicos y capacidad de interlocución; b) La apertura de las distintas instancias gubernamentales implicadas en el proceso para escuchar y atender las propuestas de las organizaciones; y c) la voluntad política y el liderazgo del órgano de transparencia para articular el proceso, facilitar los encuentros, el diálogo, y dar seguimiento a los acuerdos.

La permanencia, continuidad y éxito del modelo requiere de un proceso de seguimiento de los acuerdos y sus resultados, que en éste caso no se cumplió debido en gran parte al relevo administrativo por el cambio de gobierno en el proceso electoral del 2012, que suponía el cambio de funcionarios en la administración pública local (SACMEX), los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los órganos constitucionales autónomos (CDHDF y el INFODF). Lo anterior provocó que la sociedad civil se desarticulara al no tener interlocutores gubernamentales ante los cuales exigir el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos alcanzados y con el riesgo de

perder los logros obtenidos. La pregunta que habría que hacerse es en qué medida un proceso de esta naturaleza depende de la voluntad de las personas involucradas, más que una política gubernamental o institucional.

En tal sentido, la Mesa de Diálogo por la Transparencia se encuentra detenida debido a que los nuevos comisionados que integran el INFODF no han retomado la iniciativa, ni parecen interesados en hacerlo.

2. En relación con los servicios de agua potable y saneamiento, no se encontraron evidencias que prueben que otorgar las concesiones a empresas privadas para su gestión, deriva en una mayor eficiencia en los servicios. Tampoco se encontró información que permita inferir que la gestión privada de estos servicios haya mejorado las condiciones de vida de los habitantes del Distrito Federal que enfrentan graves carencias en el acceso a estos servicios. Se observó por el contrario una especie de “inercia” en el otorgamiento de las concesiones y poco interés de los organismos legalmente responsables por supervisar el desempeño de las empresas. Se encontraron evidencias mínimas de informes de los organismos de fiscalización y control, en tanto que la capacidad de las organizaciones civiles por dar seguimiento a los logros obtenidos parece haberse diluido con el paso del tiempo. Cabe señalar que en el contexto actual se discuten diversas iniciativas de Ley General de Aguas, por lo que la mayor parte de las organizaciones se encuentran ocupadas en esa tarea de alcance nacional.

Ante la falta de evidencia sobre la eficacia del concesionamiento del servicio de agua y saneamiento, resulta por lo menos paradójico que el gobierno del Distrito Federal pretenda continuar trabajando bajo el mismo esquema. Esta falta de visión queda demostrada con las iniciativas de ley en materia de agua que han tratado de impulsar las dos últimas administraciones en la capital del país y que han tenido contenidos privatizadores, a pesar de que el Distrito Federal se colocó a la vanguardia a nivel nacional al ser reconocido como la primera entidad en México que incluyó el derecho humano al agua en su legislación. Tal vez este dato refleja la distancia ideológica entre quienes

gobernaron por primera vez el Distrito Federal en 1997 y la “izquierda” que ha ganado el poder en los últimos dos procesos electorales.

En México existe un debate y posiciones encontradas sobre los cobros de los servicios de agua potable y drenaje, sin embargo, ese tema es demasiado amplio para abordarse en el presente documento. Será materia particular de otro estudio investigar y examinar los argumentos de las diferentes posturas acerca de las condiciones y las circunstancias en las que se debería cobrar por los servicios, su financiamiento y en su caso, la aplicación de subsidios focalizados.

3. El desconocimiento actual del PDHDF por parte de las autoridades y funcionarios públicos, y la falta de voluntad para su implementación, tal como lo demuestra el *Seguimiento a la institucionalización del enfoque de derechos humanos e implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*⁵², demuestra que la obligación legal de incorporar el enfoque de derechos humanos en los programas y políticas institucionales no garantiza el éxito si no se considera a la par un programa permanente de capacitación y sensibilización para el funcionariado responsable, así como para quienes realizan labores de fiscalización y control.

Por último sólo falta reiterar que la MDT del Distrito Federal como mecanismo de participación ciudadana para la rendición de cuentas es un proceso digno de replicarse en otras entidades. Ello fortalecería a los órganos garantes de la transparencia, facilitaría la articulación de la ciudadanía organizada con las dependencias gubernamentales federales, estatales y probablemente municipales. Asimismo, se incentivaría la vinculación de sociedad y gobierno con los órganos autónomos de defensa de derechos humanos, las instituciones académicas y las organizaciones ciudadanas. El proceso que aquí se ha reseñado es una muestra de que promover el control social de las acciones gubernamentales contribuye a una mayor rendición de cuentas.

⁵² PDHDF [2014] Seguimiento a la institucionalización: p. 118

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Campero Arena Claudia. 2012. " El manejo de agua en la Ciudad de México, obstáculo para el derecho humano al agua". En: Dfensor. Revista de Derechos Humanos, Año X, número 06.
- Cendejas Jáuregui, Mariana. 2009. "Breve análisis de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal"; en: Derecho Comparado de la Información. No. 13. Enero-junio. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. 2002. Observación General N° 15.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2007. *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Por una vida digna en la Ciudad de México*. México.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA DF). 2010. Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del Gobierno del Distrito Federal. Informe Final, México, UNAM.
- Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, al acceso a la información, y a la igualdad y a la no discriminación en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal : avances y desafíos desde perspectivas de sociedad civil. 2012, México, DECA, Equipo Pueblo. Disponible en: <http://www.equipopueblo.org.mx/desca/descargas/BalanceOSCpdhdf2012.pdf>
- Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2008, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, CNDHDF. Disponible en: http://directorio.cd hdf.org.mx/informes/0_indice_introduccion.pdf
- Dictamen respecto de la solicitud de prórroga de los títulos de concesión otorgados por el Gobierno del Distrito Federal. Recuperado el 23 de enero



de 2015, de:
http://www.sacmex.df.gob.mx/sacmex/doc/4_acerca_de/empresas_concesionarias/dictamen_concecion/2014.pdf

Guerra Ford, Oscar M. [2008]. Avances y retos de la transparencia en el Distrito Federal, México, INFODF. Disponible en:
<http://www.INFODF.org.mx/iaipdf/extra/doctos/guerra.pdf>

Gutiérrez Rivas, Rodrigo. Análisis iniciativa Ley de Aguas del Gobierno del DF. Temas preocupantes. 2014. Mimeo.

INFODF. 2010. Conoce tu gobierno. Tú tienes derecho a saber. Colección de Educación Cívica, No. 03, México. INFODF.

INFODF. 2010. Mesa de diálogo por la transparencia en el Distrito Federal: memoria 2008-2010. México, INFODF.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Aguas y Gestión Sustentable de Recursos Hídricos del Distrito Federal del Partido Acción Nacional (PAN). México, Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Año 2, segundo ordinario, No. 137, 3 de abril de 2014

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Aguas del Distrito Federal del Partido de la Revolución Democrática (PRD). México, Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Año 2, segundo ordinario, No. 137, 3 de abril de 2014.

Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de agua y sustentabilidad hídrica de la Ciudad de México enviada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera Espinoza a la Asamblea legislativa del Distrito Federal el 3 de junio de 2014.

Ley de Aguas del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 de mayo de 2003. Disponible en:
http://www.sacmex.df.gob.mx/sacmex/doc/1_inicio/submenu/2_marco_juridico/1_leyes/3_ley_de_aguas_del_distrito_federal.pdf

Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 30 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-f8e2bfa597db88d56a2ea4cbe05d8b3a.pdf>

PDHDF [2014] Seguimiento a la institucionalización del enfoque de derechos humanos e implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. México, PNDHDF. Disponible en: <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/InstitucionalizacionDDHH10.pdf>

PDHDF. 2009. Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. México, CDHDF, Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. México, PDHDF, Mecanismo de Seguimiento y Evaluación. Disponible en: <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/programa.pdf>

PDHDF. 2014. Informe de actividades 2014. Avances y resultados. México, Secretaría Ejecutiva del PDHDF.

Pineda, Luis. Entrevista realizada por ControlaTuGobierno el 3 de mayo de 2013.

Sandoval Terán, Areli. Entrevista realizada por ControlaTuGobierno el 3 de mayo de 2013.

Tello Moreno, Luisa Fernanda (2008). El acceso al agua potable como derecho humano. México, CNDH. Disponible en: <http://www.cdhezac.org.mx/pdfbiblio/38.pdf>