



# **EL MONITOREO SOCIAL DEL DERECHO HUMANO AL AGUA Y SANEAMIENTO**

Judith Domínguez

Diana Martínez

Anabel Palacios

Alejandra Peña

EL MONITOREO SOCIAL DEL DERECHO HUMANO AL AGUA Y SANEAMIENTO / Judith Domínguez (et al.) México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales– Instituto de Desarrollo Social, 2013.

135 p.; 15 x 23 cm – (Serie Libros)

Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales

ISBN en trámite.

1. Derecho humano,
2. Contraloría social,
3. Monitoreo ciudadano,
4. Rendición de cuentas,
5. Participación social

Portada: Fotografía de Anabel Palacios y Diana Martínez, Coscomatepec, Veracruz

Primera edición: 2013

D.R. © El Colegio de México, A.C.  
Camino al Ajusco 20, Pedregal de Santa Teresa  
10740, México, D.F.  
www.colmex.mx

***“Este material se realizó con recursos del Programa de Coinversión Social, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social. Empero, la SEDESOL no necesariamente comparte los puntos de vista expresados por los autores del presente trabajo.”***

Título derivado del proyecto “Garantizando el cumplimiento del derecho humano al agua y saneamiento en México: contraloría social como mecanismo de participación y control ciudadano”

ISBN en trámite

Impreso en México

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	6
CAPÍTULO 1.....	13
MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL: .....	13
LA CONTRALORÍA SOCIAL PARA EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA Y SANEAMIENTO.....	13
¿PORQUE ES IMPORTANTE EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y SANEAMIENTO? .....	13
SIGNIFICADO DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	13
EL DERECHO HUMANO AL AGUA.....	15
OBLIGACIONES PARA EL ESTADO .....	25
EXIGIBILIDAD DEL DERECHO HUMANO AL AGUA .....	27
EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN MEXICO.....	28
MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS...	34
COMISION DE DERECHOS HUMANOS .....	37
CAPÍTULO 2.....	45
LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LA POLÍTICA DE ACCESO A AGUA Y SANEAMIENTO .....	45
¿PORQUÉ QUIERE PARTICIPAR LA SOCIEDAD? .....	45
LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	48
LA CONTRALORÍA SOCIAL, VERTIENTE DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	51

LA CONTRALORÍA SOCIAL COMO CONCEPTO.....	52
LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS PROGRAMAS FEDERALES .....	56
LAS REGLAS DEL JUEGO: FUNCIONAMIENTO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL.....	61
OPERACIÓN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL SUBSECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO.....	64
PROGRAMA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO EN ZONAS URBANAS (APAZU) .....	65
PROGRAMA PARA LA CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN ZONAS RURALES (PROSSAPYS).....	66
PROGRAMA DE AGUA LIMPIA .....	66
PROGRAMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES .....	66
CAPÍTULO 3.....	69
DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA:.....	69
LA REALIDAD DEL MONITOREO SOCIAL .....	69
LOS OBSERVATORIOS CIUDADANOS DE AGUA Y SANEAMIENTO.....	70
ASPECTOS METODOLOGICOS .....	70
FORTALEZAS.....	81
DEBILIDADES .....	84
CUESTIONES PENDIENTES DE LOS OBSERVATORIOS.....	87
COMITES DE CONTRALORÍA SOCIAL .....	90
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	90
TEMAS PRINCIPALES DE ANÁLISIS.....	94
CAPÍTULO 4.....	113

RECOMENDACIONES PARA LA FUTURA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO .....	113
CRITERIOS QUE DEBEN INTEGRARSE EN EL MONITOREO DE AGUA Y SANEAMIENTO .....	116
HERRAMIENTAS QUE PERMITIRÁN CONFORMAR UNA CONTRALORÍA SOCIAL INCIDENTE EN LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES. ....	117
1) Incluir a nivel legislativo el monitoreo social, garantizando y protegiendo la participación social. ....	117
2) Fortalecer la contraloría social a través de la restructuración de los programas de apoyo federales .....	118
3) El fortalecimiento municipal como la autoridad más cercana al ciudadano 119	
ANEXO I .....	121
ANEXO II.....	128
BIBLIOGRAFIA .....	130

## INTRODUCCIÓN

El acceso a una cantidad suficiente de agua potable de manera asequible es fundamental para la salud y la dignidad de todas las personas. Mil millones de personas en todo el mundo continúan sin tener acceso a agua potable segura y están en riesgo de padecer enfermedades que pueden prevenirse con el acceso adecuado a este recurso. En nuestro país cerca de doce millones de personas se encuentran en esta situación, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda del 2010, aunque el número se incrementa si solo atendemos a una cobertura formal, es decir, con agua entubada dentro de la vivienda o del terreno o con conexión a la red de drenaje o fosa séptica.

El compromiso de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre los cuales se prevé la reducción a la mitad del porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento para el año 2015, hace necesaria la implementación de acciones que bajo el enfoque de derechos humanos en torno al agua y el saneamiento, enfrenten de manera gradual el rezago en la cobertura de estos servicios, así como de la focalización en los sectores más marginados. El acceso al agua y saneamiento desempeña un rol significativo en la realización de todas las metas planteadas en dichos Objetivos, ya que ambos son necesarios para el cumplimiento de los derechos a la salud, la educación, el desarrollo económico y el medio ambiente (COHRE, AAAS, COSUDE y UN-HABITAT, 2007).

Desde la adopción internacional en noviembre de 2002 de la *Observación General No. 15*, el derecho al agua ha impulsado a distintos especialistas en la materia a investigar las dimensiones teóricas y prácticas del reconocimiento de este derecho. Por lo cual es necesario conocer los retos e implicaciones al respecto, pues la implementación de este derecho no se limita a su reconocimiento legal ni a la asignación de recursos, por el contrario, proporciona las bases para la realización de reformas prácticas en diversas áreas de este sector y en la gestión de recursos de agua, permitiendo contribuir a que funcione de manera más favorable para los grupos vulnerables, con mayor responsabilidad y participación ciudadana. Ésta última es una de las cuestiones que reviste el derecho humano al agua y saneamiento, tal y como ha sido escrito en nuestra constitución en la reforma de

2012 adoptando la tendencia internacional, por lo cual en esta investigación se analizan las formas en que se ha trabajado para hacer que el Derecho humano al agua y saneamiento (DHAS) incluya cuestiones que van más allá de la mera provisión de éste como un servicio público.

Previamente al pronunciamiento expreso de este derecho en nuestro sistema jurídico, documentos como la Agenda del Agua 2030 de CONAGUA lo hacen explícito en sus Iniciativas para alcanzar la cobertura universal. De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010, a nivel nacional la cobertura formal de agua potable es de 89.8%, el 89.6% de la población disponen de algún tipo de drenaje y 9.8% no dispone de este servicio. Sin embargo, estas cifras no revelan la calidad con que se prestan estos servicios o cómo se accede al agua (dentro o fuera de la vivienda, dentro o fuera del terreno, acarreo, pozos en cuanto al acceso; descarga en red pública, ríos, barrancas o grietas), ni muestran los contrastes en localidades urbanas y rurales, ni las desigualdades espaciales dentro de cada ámbito, pero son indicativos del rezago y el reto para el sector agua potable y saneamiento. Por tanto, resulta pertinente y urgente emplear estrategias enfocadas al alcance de la cobertura universal, y sobre todo, al cumplimiento del DHAS.

El cumplimiento del derecho al acceso al agua potable y saneamiento implica expresamente la necesidad de incorporar a la población en la consecución de estos fines, así lo indican los parámetros internacionales y nuestro texto constitucional, en el que se ha identificado como una obligación progresiva del Estado desarrollar mecanismos de participación ciudadana. Situación que hace imprescindible poner bajo la lupa los avances en esta obligación gubernamental y derecho ciudadano, y hacer un análisis retrospectivo del funcionamiento de la contraloría social.

Existen distintos mecanismos promovidos desde el gobierno y desde la sociedad civil que promueven la participación de la ciudadanía a través de la conformación de comités de monitoreo social y observatorios ciudadanos que supervisen y vigilen cuestiones relacionadas al agua y al saneamiento. Sin embargo, estos mecanismos hasta ahora parecen tener poca incidencia en las políticas públicas, pues además de haber distintas percepciones sobre la contraloría social han sido pocos los esfuerzos que pretenden explicar cómo

funcionan y cómo deberían funcionar estos mecanismos, así como sus alcances y limitaciones.

Para identificar si podemos referirnos a una formación de capital social en esos esquemas, se analizarán los incentivos con que cuenta la población para involucrarse en el monitoreo y evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento y en los desincentivos que contrarrestan esta motivación. Asimismo, el modelo de contraloría social que es propuesto incluirá criterios y herramientas para llevar a cabo la formación de capital social a partir de la capacitación de la población, difusión e información y dotación de manuales que guíen la creación y funcionamiento de la contraloría social, así como el fortalecimiento de las capacidades en la utilización de las herramientas de control ciudadano de los servicios, con la finalidad de su permanencia e impacto público, que es la actual debilidad de los observatorios ciudadanos.

Diversos son los rubros acuciantes que se han detectado en los temas de derecho humano al agua y saneamiento, participación ciudadana y rendición de cuentas. Por un lado, se ha identificado que las mujeres cumplen un rol fundamental respecto a la provisión de agua en los hogares y al mismo tiempo son quienes se ven directamente más afectadas por la falta del líquido y más aún, de saneamiento. Esta problemática no sólo tiene que ver con la falta de acceso a estos componentes del derecho, sino con cuestiones propias de su género, pues aunque se les ha reconocido como un grupo vulnerable poco se ha abordado su inclusión en mecanismos de participación; por lo que en esta investigación se sugiere la consideración e implementación de soluciones con esta perspectiva para mejorar las condiciones en que acceden a los recursos hídricos a partir de una activa y equitativa participación ciudadana de hombres y mujeres en la contraloría social de agua y saneamiento; generando con ello una visión más amplia de la problemática y de sus implicaciones.

Otro ángulo deriva de la consideración de las diferentes condiciones de vida urbana y rural, en las que la forma de participación ciudadana sigue criterios distintos. En cuanto a las localidades rurales en las que predomina la población indígena, se observa que éstas tienen su propia organización para la gestión del agua y saneamiento. Concretamente en



esta investigación se incorpora la experiencia de las comunidades de Tetlaxco y Zongolica, en el estado de Veracruz, Zonas Prioritarias, con población mayoritariamente indígena en la segunda, con los problemas a que se enfrentan para controlar la calidad del agua y con las capacidades que cuentan para abastecer a su población.

La realización de investigaciones previas en el estado de Veracruz permitió detectar la actual situación respecto a la participación ciudadana en el tema del agua potable y saneamiento; por ejemplo, una falta de involucramiento ciudadano en la gestión del recurso hídrico, así como la participación en diversos foros regionales sobre problemas sociales en agua potable y saneamiento; incluso el contacto directo con miembros activos de observatorios ciudadanos que han manifestado la necesidad de estudios analíticos sobre el esquema actual de contraloría social y la incorporación de otras variables que garanticen la retroalimentación gubernamental para la mejora de los servicios y la calidad de la participación ciudadana .

A partir de lo anterior se propuso realizar una investigación que ahondara sobre ello, contrastando las ventajas y desventajas de los esquemas de contraloría social actuales con el marco en que se ha adoptado el DHAS; el objetivo que orientó a esta investigación es el contribuir a la mejora continua de los servicios de agua potable y saneamiento en zonas urbanas y rurales, para incidir en la calidad de vida de la población y garantizar el derecho al acceso al agua, mediante la elaboración de un modelo de contraloría social fuerte, representativo e incidente en las decisiones gubernamentales y que pueda ser incorporado en la política pública nacional. Para lograr este objetivo se desarrollaron cuatro objetivos particulares:

- Analizar los mecanismos de fomento de las actividades de monitoreo, evaluación y control de las organizaciones de la sociedad civil en los programas públicos de agua potable y saneamiento.
- Identificar las fortalezas y debilidades de las contralorías sociales que se han constituido a través de los programas públicos de fomento a las actividades de contraloría social,

- Desarrollar los criterios y herramientas que permitan conformar una contraloría social incidente en la mejora de los servicios de agua potable y saneamiento,
- Difundir los resultados a través de una publicación sobre contraloría social en agua y saneamiento, elaborando con ello un manual con recomendaciones para su consolidación como espacios representativos e incidentes en las decisiones gubernamentales, y realizar un foro en el que puedan discutirse los resultados y hallazgos de esta investigación con representantes de distintos sectores involucrados en el tema de agua y saneamiento.

La hipótesis que guía esta investigación es que “la contraloría social es un mecanismo de rendición de cuentas y participación ciudadana que contribuye al cumplimiento del derecho al acceso al agua y saneamiento y a la mejora de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de las aguas residuales. Sin embargo, el modelo de contraloría social institucionalizado en los programas públicos se limita a la fiscalización de los recursos, por lo cual el potencial de la participación ciudadana en el control, monitoreo y vigilancia de los servicios de agua potable y saneamiento queda restringida al ámbito consultivo, sin trascender a la operación de los servicios ni al cumplimiento del derecho al acceso al agua y saneamiento”. Caso contrario a lo que las iniciativas ciudadanas de monitoreo realizan.

El desarrollo de la presente investigación se realizó en cuatro etapas entre los meses de mayo de 2012 y enero del 2013. En la primera etapa se identificaron y analizaron los mecanismos de fomento de las actividades de monitoreo, evaluación y control en los programas públicos federales de agua potable y saneamiento. Asimismo se hizo una revisión teórica de los postulados de participación y rendición de cuentas en que se inserta la Contraloría Social (CS).

En la segunda etapa se identificaron las fortalezas y debilidades de las contralorías sociales que se han constituido a través de los programas públicos de fomento de las actividades de contraloría social. La técnica de investigación fue la realización de entrevistas semi-estructuradas a miembros de los comités de CS previamente seleccionadas,

así como la técnica de observación participante en las sesiones de dichos comités. En la selección de los comités se tomaron en cuenta los siguientes criterios: institucionalidad (esquemas promovidos desde los programas públicos), localización (zona rural considerada como prioritaria en los criterios de SEDESOL; zonas urbanas con observatorios ciudadanos en funcionamiento) y temporalidad (obras ya concluidas y obras en proceso de realización).

Entre los meses de julio y diciembre de 2012 se efectuó el trabajo de campo para dicha investigación. Para ello se realizó la visita a seis localidades del país, entre las que destacan cuatro urbanas: Xalapa, Coscomatepec de Bravo, en Veracruz; Saltillo, Coahuila; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; y dos localidades rurales de Veracruz: Zongolica y Tetlaxco. En todas las localidades se realizaron entrevistas semiestructuradas tanto para los integrantes de los comités de contraloría social como para los integrantes de los observatorios ciudadanos y otros actores clave. Por un lado, las entrevistas dirigidas a los comités de contraloría social fueron elaboradas con el fin de conocer los aspectos de conformación y seguimiento de sus actividades, y con ello identificar las fortalezas, debilidades y oportunidades para mejorar el monitoreo ciudadano del agua y saneamiento.

Por otro lado, las entrevistas dirigidas a los integrantes de los observatorios ciudadanos se enfocaron en 4 aspectos relevantes: constitución, organización actual, actividades que realizan o han realizado y las ventajas y desventajas de los mismos. Se entrevistaron a 8 integrantes de la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano de Agua y Saneamiento de Xalapa (IMCAS-X), 2 integrantes del Observatorio Ciudadano de Aguas de Saltillo (OCAS) Saltillo y 1 integrante de IMCAS-Tuxtla. Asimismo se entrevistaron a informantes privilegiados, como el director del organismo operador de agua de Coscomatepec, Veracruz; la coordinadora de proyectos del Consejo Consultivo del Agua (CCA); un asesor y otros integrantes de la Comisión de Agua del Estado de Veracruz (CAEV).

Las respuestas obtenidas en todas las entrevistas fueron analizadas cualitativamente, obteniendo de ello información específica para el logro de los objetivos de esta investigación. Este análisis de los esquemas actuales de participación ciudadana y

contraloría social permitió identificar las fortalezas y debilidades en cada uno de ellos, contrastándose el andamiaje teórico con los resultados del trabajo de campo.

En la tercera etapa se integró y analizó la información obtenida de la segunda etapa y se desarrollaron los criterios y herramientas que permitieron elaborar un modelo de CS incidente en la mejora de los servicios de agua potable y saneamiento y cumplimiento del derecho al acceso al agua y saneamiento.

La cuarta y última etapa constó de la elaboración de la presente publicación así como de la realización del foro de resultados en la que se convocó al sector académico, gubernamental y social. Además, se elaboró un manual que se espera sea una base útil para la construcción y funcionamiento de una contraloría social en agua potable y saneamiento, el cual atenderá las especificidades que se presentan en las zonas rurales y urbanas, tanto en la prestación de los servicios del agua potable y saneamiento como en la participación de la población en el monitoreo y evaluación de los servicios, y en las relaciones de género. Este modelo de CS en agua potable y saneamiento pretende que el monitoreo ciudadano sea un proceso continuo, representativo e incidente en la toma de decisiones, que forme capital social, que incentive el involucramiento de toda la población en sus actividades, y que desincentive malas prácticas en la provisión de los servicios y en los canales de participación ciudadana.

# CAPÍTULO 1

## MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL: LA CONTRALORÍA SOCIAL PARA EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA Y SANEAMIENTO

### ¿PORQUE ES IMPORTANTE EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y SANEAMIENTO?

#### SIGNIFICADO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos, en opinión de Pérez Luño son el “conjunto de facultades que concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas” (Perez Luño, 2003: 48). Son derechos básicos inherentes a la persona humana, que se afirman frente al poder público (Laporta, 1987: 23) y que implican una política que transita de la solidaridad-CARIDAD- a la solidaridad-ÉTICA, o en palabras de Mill de la beneficencia a la justicia e implica un *deber de actuar positivamente* para todos, es decir, tanto autoridades como ciudadanía.

Recientemente, el enfoque de derechos humanos está permeando todas las políticas y discursos de los diversos actores sociales ante las desigualdades sociales, que reflejan el descontento social en contra de decisiones económicas. Se pone en el centro nuevamente a la persona humana y su dignidad. Sin embargo, la fuerza expansiva (*vis expansiva*) que tienen empieza a acompañar cualquier tema, lo que representa un riesgo para su credibilidad y exigibilidad. Esta situación ha llamado la atención de varios filósofos del derecho, que alertan sobre el riesgo de llamar a todo un *derecho humano* generacional; tales como la electricidad, las telecomunicaciones o internet y un sin número que van surgiendo.

Para evitar confusión y desgastar el término es importante atender el contenido mismo de los derechos humanos, tal como han sido configurados desde el ámbito filosófico, con sus características esenciales: la de ser universales, absolutos, inalienables e inembargables.

La *universalidad* significa que todos los seres humanos son titulares de éstos, son derechos morales y se encuentran más bien en el ámbito de la ética, no son derechos legales, pero pueden llegar a serlo; la esencia misma se encuentra en el ámbito de la moral, por lo tanto, están fuera del sistema jurídico positivo. Establecen dos tipos de obligaciones, las generales positivas y las especiales positivas; es decir, un deber de actuar para el Estado, lo que significa que no hay circunstancias, condiciones ni contextos para su oponibilidad; por lo tanto, son comunes y generales a todos.

La segunda característica es que son derechos *absolutos*, representan afirmaciones de intereses o necesidades básicas, son bienes de particular relevancia para los seres humanos; es decir, son derechos *prima facie*, pues son las mínimas condiciones bajo las que los seres humanos pueden prosperar, y que deben ser aseguradas para ellos, incluso con la fuerza, de ser necesario; por lo tanto, no son objeto de negociación o regateo. De entrar en conflicto con otros requerimientos morales, éstos los desplazan y anulan, y sólo un derecho humano puede desplazar a otros derechos humanos.

La tercera característica es que son *inalienables*, es decir, no puede ser renunciados por la propia voluntad del titular; los hombres tienen esos derechos aun si nos los comprenden o no los esgrimen; como “derechos naturales” son derechos básicos. Para los filósofos del renacimiento, en el paso del “estado de naturaleza” a la “sociedad civil” se renuncia a ciertos derechos individuales en beneficio de la colectividad, pero hay otros que no son renunciables, y en esta categoría entran los derechos humanos, por lo que se le adscriben al individuo al margen de su consentimiento (Grocio, Hobbes, Locke).

En el discurso actual, estamos poniendo el foco de atención en las obligaciones especiales positivas, cuando deberíamos cuidar las obligaciones *generales* positivas, so pena de llamar a todo derecho humano desgastando su esencia. No porque esté mal la

intención, sino porque se dificulta su exigibilidad, que es lo que representa de verdad el triunfo en el ámbito de los derechos.

Estas acotaciones filosóficas son importantes para comprender los alcances de los derechos humanos que en la segunda mitad del siglo XX se reconocieron, especialmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, tales como el derecho a la alimentación, a la vivienda, y dentro de éste, al agua, por mencionar algunos.

En la protección de los derechos humanos, debe prevalecer el principio “**pro persona**”, el cual se traduce en la obligación que tiene el Estado de aplicar la norma más amplia, o la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria (Cámara de Diputados, 2009: 44).

## EL DERECHO HUMANO AL AGUA

### *Evolución*

El derecho internacional ha configurado el derecho humano al agua, a partir de diversos tratados internacionales donde se garantiza la dignidad humana (tratados de guerra, grupos vulnerables, derechos civiles y políticos)<sup>1</sup>. Algunos países han configurado un derecho humano al agua a partir del derecho a la salud o del derecho al medio ambiente.

Es con la Observación General No. 15 del PIDESC que se adopta una resolución sobre el derecho humano al agua de forma oficial: “los Estados deberán asegurar que todas las personas puedan disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”, no obstante, en el plano internacional son numerosas las

---

<sup>1</sup> Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

declaraciones e incluso convenios que garantizan el acceso a agua; los reportes internacionales nos muestran que más de 2 mil millones de personas no tienen acceso a agua en el mundo.

Los trabajos preparatorios dedicados al agua que sirvieron de base al Informe sobre Desarrollo Humano del 2006 sentaron que el acceso al agua y al saneamiento son prerequisites para un estándar mínimo de salud y precondición para las actividades humanas, ligándolo a la libertad humana (Mehta, 2006: 2), el bienestar y la dignidad.

El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituye el precedente más importante entre los convenios internacionales que anteriormente ya reconocían en ciertas circunstancias el derecho humano al agua. Muchos años tuvieron que pasar para que fuera reconocido por la Organización de Naciones Unidas, aun cuando se exigiera en los diversos foros o cumbres internacionales en donde se discutía el derecho al agua de pueblos y naciones. Sus antecedentes tuvieron lugar en el seno del Pacto Internacional sobre Derecho Económicos, Sociales y Culturales (1966), como ya se mencionó, pero también en otras cumbres internacionales tales como la Conferencia del Mar de Plata (1977), el Decenio Internacional del agua potable y el saneamiento ambiental (80's-90's), la Observación General (OG) N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (2002).

La resolución 64/292 titulada "El derecho humano al agua y el saneamiento" de 28 de julio de 2010, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

Más recientemente, en el ámbito latinoamericano el 5 de junio de 2012 la Organización de Estados Americanos adoptó la resolución AG/RES. 2760 (XLII-O/12), a través de la cual invita a los Estados Miembros a que, de conformidad con sus realidades nacionales, sigan trabajando para asegurar el acceso al agua potable y a servicios de saneamiento para las generaciones presentes y futuras, como continuidad de varias decisiones que en la región han tenido lugar, tales como la Declaración de Río; también en



los compromisos asumidos en la Declaración de Santa Cruz +10 y en el Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible (2006-2009) en materia de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, los Diálogos Interamericanos sobre Gestión del Agua, y el documento WHA64.24 "Agua potable, saneamiento y salud", de 24 de mayo de 2011 de la Asamblea Mundial de la Salud, en los cuales se insta a los Estados miembros a promover estrategias nacionales para la gestión segura de agua potable para consumo humano.

Pero no ha sido la primera vez que el tema del DHAS se ha discutido en nuestro entorno, ya la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) hacía referencia a este derecho o el Protocolo de San Salvador (1988): *“Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con los servicios públicos básicos”*.

La conceptualización surgió como una reacción a la visión mercantilista del agua en la década de los setentas y como una reacción contra el autoritarismo estatal para su prestación (2000). El llamado enfoque de derechos busca integrar a los derechos consagrados en los tratados de derechos humanos en las estrategias de desarrollo.

Este reconocimiento desde el ámbito de la filosofía de los derechos humanos como un deber ético y moral de los gobiernos es la fundamentación de las demandas de la sociedad civil, cuya actividad ha sido muy propositiva, llegando incluso a la elaboración de nuevas categorías conceptuales, no vacías de contenido ni utópicas, sino por el contrario, acordes con la complejidad de nuestros tiempos; así se habló de *derechos humanos emergentes*,<sup>2</sup> entre los cuales consideran el derecho al acceso al agua potable y al saneamiento, ligándolo a la integridad humana, y que en algunos países ha motivado reformas legales y constitucionales.

Para algunos autores, la consideración del derecho al agua potable como derecho humano se apoya en el reconocimiento como derecho de segunda generación, por su característica prestacional por parte del Estado, diferente al derecho a un medio ambiente adecuado, considerado de tercera generación, pues es un derecho colectivo, a diferencia del

---

<sup>2</sup> En el Foro de las culturas de Cataluña se debatió sobre este concepto y que fue retomado el siguiente año en Monterrey a instancias del Instituto de Derechos humanos de Cataluña.

agua que se configura como un derecho individual, en principio; no obstante, su interrelación es innegable (Peñalver Cabré, 2007: 6).

### *Contenido del derecho humano al agua*

La titularidad del derecho al agua potable como derecho humano lleva a considerarlo un derecho individual y exclusivo referido al consumo básico de las personas consideradas individualmente (naturaleza jurídica), al cual corresponde una contraprestación por parte del Estado: proveer de agua potable para el consumo básico y el deber de sanearla, lo que serviría de fundamento para considerarlo como el derecho al servicio público, pues de acuerdo a nuestra legislación, es la forma de proveer esta prestación.

El derecho humano al agua ha sido definido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (en adelante *El Comité*) en la Observación General 15<sup>3</sup> (en adelante La Observación), párrafo segundo como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico” (Naciones Unidas, 2003:2). El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos amplía y clarifica esta definición al decir que debe considerársele como “el derecho a un acceso, en igualdad de condiciones y sin discriminación, a una cantidad suficiente de agua potable para usos personales y domésticos, lo que comprende agua para el consumo, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica, para mantener la vida y la salud” (Naciones Unidas, 2007:28)<sup>4</sup>.

De la definición del derecho se desprenden los elementos clave que son (Malcolm y Khalfan, 2006:39):

---

<sup>3</sup> Las observaciones generales son documentos donde se plasma la interpretación de las cuestiones sustantivas que hace el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas a las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966.

<sup>4</sup> Entre estas dos definiciones -previas a la declaración de 2010- distan cuatro años de análisis, la primera, en 2003, es una interpretación oficial al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la segunda, en 2007, es resultado de un estudio encargado a El Comisionado por parte de Naciones Unidas sobre el alcance y contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos.

- i) el agua debe estar disponible en cantidad suficiente para las necesidades personales y domésticas;
- ii) el agua debe ser de una calidad adecuada, lo que también significa tener el acceso a un saneamiento adecuado;
- iii) debe estar accesible a la gente en, o en la proximidad de sus casas;
- iv) el acceso debe basarse en la equidad y la no discriminación, con énfasis en la protección de grupos vulnerables.

El Comité reconoce que este derecho entraña tanto libertades como derechos, los primeros se entienden como el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser sujeto a injerencias; y los segundos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho.

Peñalver (2008) identifica tres características que configuran la naturaleza jurídica del derecho humano al agua. Como primera característica, señala que se trata de un *derecho individual* porque hace referencia a una situación jurídica subjetiva de carácter individual y exclusivo, es decir, la titularidad le corresponde a cada persona física. En la segunda identifica que se trata de un *derecho de prestación*, ya que consiste en exigir una prestación a los poderes públicos consistente en suministrar agua potable y sanear las aguas residuales. Como tercera, señala que el derecho humano al agua es un requisito básico para la vida y la salud de las personas, por tanto, es *elemento fundamental para la realización de otros derechos*.

Merece especial atención la segunda característica identificada por el citado autor, ya que de esta acepción se desprende que el derecho humano al agua se ubica como un derecho de segunda generación, donde la característica principal de éstos es la exigencia de una prestación al Estado para su cumplimiento, cuya titularidad pertenece al individuo en concreto, basado en el principio de la igualdad; y no a toda la colectividad<sup>5</sup>. Cosa distinta es

---

<sup>5</sup> A diferencia del derecho humano al medio ambiente, el cual si es de naturaleza colectiva no susceptible de apropiación individual y es considerado un derecho de solidaridad, es decir, de tercera generación. Sin embargo, no puede dejarse de lado la intrínseca relación existente entre los derechos humanos al agua y al medio ambiente.

exigir la prestación de manera colectiva<sup>6</sup> a través del mecanismo procesal de defensa colectiva<sup>7</sup> el cual “pretende hacer efectiva la tutela de los casos de numerosos afectados en sus derechos e intereses individuales” (Peñalver, 2008:21), no es la colectividad en sí misma la detentadora del derecho, pero sí de un mecanismo de exigencia que en términos de presión social e intercambio que no debe perderse de vista.

De tal forma que, siendo el titular del derecho el individuo, la contraparte de este derecho es la obligación *de hacer* del Estado, una prestación de agua (y saneamiento), siendo éste quien decida la modalidad de la prestación (directamente por él o indirectamente a través de figuras como la concesión y privatización). Independientemente de lo que resulte adecuado para el ejercicio del derecho, o de la modalidad designada, *El Comité* especifica los factores que se deben aplicar en cualquier circunstancia: disponibilidad, calidad, accesibilidad, no discriminación y acceso a la información. Es erróneo suponer que estos factores pueden ser medidos o exigidos bajo los mismos parámetros en cualquier lugar y tiempo, puesto que existen circunstancias que provocan variaciones en el nivel del cumplimiento.

El contenido del derecho se configura de la siguiente manera: implica el deber del Estado de garantizar su **disponibilidad**, es decir, el suministro de agua para cada persona debe ser suficiente y continuo para uso doméstico y personal, tal como bebida, aseo personal o preparación de comida (**entre 20 y 50 litros**).

La **calidad** del agua debe ser salubre, con color, olor y sabor aceptable, el agua debe ser segura y por lo tanto libre de microorganismos, sustancias químicas o riesgo de radiación.

---

<sup>6</sup> Existen instituciones que lo hacen; algunas organización de la sociedad civil y en el caso concreto del Distrito Federal, la PAOT.

<sup>7</sup> Recién introducido en nuestro sistema de derecho por medio de la reforma al artículo 17 constitucional que a la letra dice “[...] El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos [...]”.

La **accesibilidad** implica garantizar el **acceso** físico y seguro, dentro o cerca de la vivienda, escuela o lugar de trabajo, a una distancia máxima de 1 km, no debe existir discriminación y puede considerarse incluida la garantía de la **información** sobre el agua (Dominguez, 2010: 3)<sup>8</sup>.

También se refiere a la **asequibilidad**, una característica que implica no reducir la capacidad de adquirir otros bienes esenciales a la persona. Los costos directos e indirectos y los cargos para asegurar el recurso –no deben impedir que una persona tenga acceso a agua potable ni deben representar una amenaza a su capacidad para el disfrute de otros derechos, tales como la alimentación o la salud.

Para diversas instituciones internacionales (UNEP, WSSCC, JMP, UNICEF, JMP, WHO) que se enfocan a la protección e investigación del agua y los derechos humanos se incluye junto al derecho al agua, el derecho al saneamiento, y va ligado al cumplimiento de la meta 10 de los ODM de llevar acceso al agua y saneamiento a más de la mitad de la población.

“El acceso, el uso de instalaciones para disponer de las aguas residuales y las excretas y los servicios para asegurar la privacidad y la dignidad, un ambiente limpio y saludable para todos<sup>9</sup>. Las instalaciones y servicios deben incluir la recolección, el transporte, el tratamiento y la disposición final de los residuos domésticos, las aguas residuales y los residuos sólidos, y debe ir asociado a la promoción de la higiene para preservar las condiciones ambientales locales” (*la traducción es mía*) (COHRE, 2008: 2).

Puede considerarse incluido dentro del derecho al agua, el saneamiento, no obstante, aunque con menor desarrollo, se ha configurado el contenido de este derecho.

La **disponibilidad** significa que debe contarse con un número suficiente de instalaciones de saneamiento en el interior o en las inmediaciones de cada hogar, institución educativa o de salud, así como en lugares de trabajo y de acceso público.

---

<sup>8</sup> Otros autores resumen su configuración jurídica en tres: disponibilidad, calidad y accesibilidad, esta última comprende 4 fases: física, económica, no discriminación y acceso a la información. Vid.

<sup>9</sup> Sanitation is access to, and use of, excreta and wastewater facilities and services that ensure privacy and dignity, ensuring a clean and healthy living environment for all.

La **calidad** se refiere a que los servicios sean seguros desde el punto de vista de la higiene.

La **accesibilidad** física es la posibilidad de llegar sin riesgos hasta las instalaciones y poder utilizarlas durante las 24 horas.

Y la **asequibilidad**, implica que el servicio de saneamiento, incluyendo la construcción, vaciado y mantenimiento de las instalaciones, así como el tratamiento y la eliminación de materia fecal debe tener un precio que sea asequible para todas las personas *sin comprometer la posibilidad de ejercer los demás derechos*. En esta última, el Estado cuenta con un *margen de apreciación* para conjugar medidas de apoyo a los ingresos, reducción de tarifas, subvenciones e incluso desarrollos tecnológicos que redunden en una mayor eficiencia.

Se reconoce asimismo la **aceptabilidad** como parte del contenido de este derecho, pues en algunos estados ésta faceta del derecho conlleva requerimientos relativos a la adecuación del servicio a las pautas culturales de los usuarios y constituye un aspecto especialmente sensible para la concreción de políticas, dado el halo de tabú que sobrevuela el tema y su nexo con la intimidad de las personas.

El reconocimiento del derecho al agua implica cuestionarse y resolver cuestiones de *equidad* en el acceso al agua y de *solidaridad* con poblaciones vulnerables, pero también de solidaridad entre estados o regiones para brindar agua y dotar de instrumentos que permitan hacerlo efectivo, especialmente jurídicos. Por cuanto hace a la equidad, una de las formas en que se vería reflejada y aplicada es en la diferenciación tarifaria, pero aun no llegamos a niveles de países desarrollados, donde existe una tarifa para un consumo básico (generalmente entre 50 y 100 litros diarios por persona, en promedio para una vivienda con tres personas), y a partir de ahí, y hasta cierto límite (200 litros) se cobra otra tarifa, si este límite de consumo se excede, con lo que se premia y castiga el ahorro y derroche de agua. La solidaridad es un principio del derecho de aguas, y tiene dos vertientes: solidaridad entre los miembros de la comunidad, subvencionando aquellos que no pueden pagarla (de forma

diferenciada también), y la solidaridad entre regiones o entre Estados, muy importante para las regiones con escasez de agua, tal como sucede con el Valle de México<sup>10</sup>.

No obstante, existen inconformidades respecto a las regiones cedentes, mismas que encuentran fundamento en la indebida compensación (que no debe ser solo pensada en términos monetarios), basada además en convenios desfasados temporalmente, que cuestionan la consideración del agua como bien nacional y, por tanto, de interés público, dejando que el pacto entre dos estados sea suficiente para trasvasar agua (en otros países esta situación justifica la intervención de la autoridad nacional) mediante un convenio.<sup>11</sup>

Hoy en día es claro el significado del derecho humano al agua, pero durante su configuración surgieron diversas interpretaciones sobre su alcance y contenido, algunas erróneas que eran motivo de rechazo para su reconocimiento, por parte de los Estados. El siguiente cuadro ilustra las más frecuentes:

**Tabla 1**

**Interpretaciones sobre el derecho humano al agua, en relación al servicio de agua potable y saneamiento**

<b>Interpretación incorrecta</b>	<b>Interpretación correcta</b>
<b>El derecho humano al agua y al saneamiento implica que los servicios ligados a estos deberían proveerse en forma gratuita.</b>	Los servicios de agua potable y saneamiento tienen un costo; y el agua como tal es un bien con valor económico;
<b>Un Estado viola este derecho humano si toda la población no tiene acceso a estos servicios de agua potable y saneamiento.</b>	Las resoluciones de Naciones Unidas establecen el principio de proporcionalidad y gradualidad por lo que no se incumplen estos derechos si en un Estado los servicios aún no son universales.
<b>El derecho humano al agua requiere que los servicios de agua potable y saneamiento sean prestados exclusivamente por entidades públicas.</b>	Cada país puede elegir distintas expresiones jurídicas para la provisión de agua potable y saneamiento en su territorio. Los Gobiernos están obligados a regular y fiscalizar a los operadores dentro de su territorio

<sup>10</sup> Indudablemente el DF es una entidad deficitaria debido a la actual sobreexplotación de acuíferos, por lo que se recurrió al trasvase de agua de otras cuencas (Michoacán y Estado de México como la solución para poder abastecer el uso doméstico y urbano.

<sup>11</sup> Es otro de los aspectos del derecho al agua a revisarse pues el modelo de desarrollo y arreglo institucional no es del todo adecuado a la realidad.

<b>El derecho al saneamiento requiere que los Estados construyan servicios sanitarios en las viviendas.</b>	Los Gobiernos no están obligados a construir servicios sanitarios domiciliarios. La responsabilidad legal es de los constructores.
<b>Los operadores no pueden suspender una conexión domiciliar por falta de pago debido a que el agua y el saneamiento son un derecho humano.</b>	Si por y falta de pago se suspende una conexión domiciliar corresponde al Estado asegurar a esa familia el acceso al agua por otros medios.

Fuente: Elaboración propia.

No cabe duda que están de moda en el discurso actual de la gestión del agua. En el año 2000 se adoptaron los llamados ODM como un compromiso de los Estados para superar las desigualdades sociales, los cuales tienen un plazo de cumplimiento para el 2015, y muchos de ellos no se cumplirán, debido a diversas circunstancias en los propios estados, desde la falta de voluntad, hasta cuestiones de presupuesto, u otros factores.

El Objetivo 7 referido a la sustentabilidad, comprende el acceso al agua para por lo menos la mitad de la población del mundo. De acuerdo a algunos, estos ODM constituyen una instancia limitada frente a las aspiraciones del PIDESC, pues *fijan el acceso mínimo a los derechos como una obligación progresiva*, mientras que aquel –por el contrario- lo establece como un **deber actual y universal**, limitando la flexibilidad inherente a la progresividad sólo para la plenitud del derecho. No plantean la reducción del *número* de personas sin agua y saneamiento, sino de la *proporción* de aquellas respecto a la población total y no toma como punto de partida de la evaluación el año 2000 –fecha del compromiso- sino el año 1990. El ODM 7.c relativo al acceso al agua se cumple aun asumiendo que porciones sustanciales de la población continuarán sin acceso al contenido mínimo del DHAS, cuyo mandato actual y vinculante es el acceso universal, lo que es contrario a la esencia del derecho humano, anteriormente expuesto. La *vis expansiva* del derecho humano va más allá, y bajo su prisma es inaceptable que se considere cumplida una meta si aún subsiste población sin ningún tipo de acceso al agua. Aquí radica la limitación de los ODM.



## OBLIGACIONES PARA EL ESTADO

Si bien es importante el reconocimiento como derecho humano, lo es más su protección efectiva, lo que constituye el verdadero problema de los derechos humanos (Bobbio, 1991: 61). Para los gobiernos implica la obligación de garantizar el agua en las condiciones antes señaladas.

Por lo que respecta a las obligaciones de los Estados firmantes, de acuerdo a la Observación, la obligación del Estado respecto al derecho humano al agua es de tres tipos: respetar, proteger y cumplir. La primera incita al Estado a abstenerse de injerir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho, a saber, abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad, de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua, de reducir o contaminar ilícitamente el agua o permitirlo. La obligación de proteger se refiere a que el Estado debe impedir que terceros menoscaben el disfrute del derecho al agua, es decir, cuando los servicios de agua (redes, tanques, acceso a ríos o lagos) son operados o controlados por terceros, los Estados deben evitar que los mismos comprometan el acceso igualitario y accesible a suficiente agua de calidad. Para prevenir esos abusos debe establecerse un sistema regulatorio efectivo. Por último, la obligación de cumplir tiene tres ejes: *facilitar* el acceso al derecho mediante la adopción de medidas positivas; *promover* la adopción de medidas para que se difunda la información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua y; *garantizar* el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con ayuda de los medios a su disposición; la obligación básica es la de *no discriminación*.

A la vez que se imponen obligaciones, se reconoce que existen circunstancias de incapacidad de los Estados que podrían interponerse en el pleno cumplimiento del derecho (Naciones Unidas, 2003:15), tales como: los recursos financieros limitados de los gobiernos y los inherentes a la disponibilidad del recurso hídrico; por lo que atendiendo las condiciones de cada país, las obligaciones pueden llegar a atenuarse al no exigir el logro

inmediato de la totalidad de las obligaciones que impone el derecho, sin que esto ‘libere’ al Estado firmante de su cumplimiento, sino que más bien, es una prerrogativa para que el logro de los objetivos sea de manera progresiva, no obstante, esto no impide que se deduzcan ciertas obligaciones de carácter inmediato, como la garantía de que el derecho al agua será ejercido sin discriminación alguna y la obligación de adoptar medidas en pro de la plena realización del derecho al agua.

Se sostiene que “el derecho al agua tiene como núcleo la aplicación del principio de que nadie puede ser privado de una cantidad de agua suficiente para satisfacer sus necesidades fundamentales” (Naciones Unidas, 2002:14), lo que constituye un principio fundamental en la aplicación de derecho y en su garantía.

A nivel interno, es decir, a los poderes públicos locales, el derecho humano al agua presupone por un lado, obligaciones positivas en tanto que deben suministrar agua potable, evacuar y tratar las aguas residuales, obligaciones de igualdad con los distintos usuarios, entendido como el acceso de todos a una cantidad mínima de agua de calidad satisfactoria, y obligaciones negativas tales como no interrumpir el servicio de agua (Naciones Unidas, 2002:14). Los gobiernos encargados de suministrar el agua potable, son quienes realmente lidian con las complejidades sociales, financieras y físicas que esto presupone.

Existe otro grupo de *obligaciones progresivas*, que han sido reconocidas por las propias organizaciones impulsoras del reconocimiento de este derecho, y que encuentran justificación en las posibilidades de los Estados, por lo que se permite realizar acciones para lograr paulatinamente la *plena* efectividad del goce del derecho, la no regresividad y la participación en la elaboración y ejecución de la política es muy importante; pues muchos estados no tienen las condiciones democráticas o económicas para cumplir con lo derivado del derecho.

Estas obligaciones progresivas son muy importantes en términos sociales, dado que implican tres obligaciones para el Estado de gran relevancia para la sociedad, **el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación social**. Para algunos, ésta última debe darse en todas las fases de la planeación y la política pública. El reto para los estados es cómo se incorpora, sin cometer los errores que en algunos ámbitos se han dado,

situándose en posturas extremas; *el reto es buscar la presencia de esta participación social en aquellos ámbitos en que es indispensable y no puede faltar*, en la cual el Estado tiene la obligación de garantizarla, sin que implique la sustitución de las decisiones de autoridad y poder público que le han sido conferidas por la vida democrática de un país. Quizá el mayor cuestionamiento es esa democracia, a veces simulada. Las decisiones en materia de agua también pasan por este filtro, se han documentado numerosos casos de corrupción en el mundo (Transparency International, 2008), por lo que la incorporación de la sociedad en ciertos ámbitos de decisión y/o planificación es necesaria para evitarlo.

Es imperioso distinguir entre la *imposibilidad* y la *falta de voluntad* del Estado en cumplir sus deberes. El Estado tiene la carga de justificar que se han realizado todos los esfuerzos tendientes a la utilización de todos los recursos disponibles, a fin de satisfacer de modo prioritario los compromisos asumidos.

Entre los instrumentos que se han identificado para este propósito, figuran la participación ciudadana efectiva en la configuración y ejecución de la política nacional de agua potable y saneamiento, la adopción de leyes, el diseño y ejecución de políticas y programas, las actividades de monitoreo a través de indicadores y puntos de referencia, y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y de exigibilidad del cumplimiento del derecho.

Estos últimos son los que constituyen el núcleo de esta investigación.

## EXIGIBILIDAD DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

El acceso al agua potable es imprescindible pues es básico para la vida y la salud de las personas, sin los cuales es difícil hablar de integridad humana; conlleva la subsunción de características comunes a éstos (indivisibilidad, interdependencia y universalidad), y para ser concretizados se requiere de medios efectivos para su garantía (acceso a la justicia, por ejemplo).

Como se dijo anteriormente, es importante el rol discursivo del enfoque de derechos humanos, pero lo es más una vez reconocido, el establecimiento de mecanismos e instrumentos que lo hagan efectivo plenamente. Es por eso que se han adoptado unos “techos mínimos” que sirven de estándar para su configuración. Así tenemos los siguientes:

- Se debe dar acceso a una cantidad mínima de agua para uso doméstico,
- Debe asegurarse la no discriminación en el acceso a los servicios,
- Se debe garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre,
- Se debe garantizar la seguridad personal en el acceso al agua,
- Se debe garantizar la distribución equitativa de las instalaciones,
- Debe existir la adopción de un plan de acción nacional destinado a toda la población,
- Debe incorporarse un monitoreo del alcance de la realización,
- Deben existir medidas para prevenir, tratar y controlar enfermedades asociadas al agua.

Se considera que no se respeta este “techo mínimo” cuando un Estado adopta medidas regresivas incompatibles con las obligaciones esenciales, deroga o suspenden las normas necesarias para el disfrute del derecho, adopta normas o políticas incompatibles con obligaciones internas o internacionales preexistentes, cuando fracasa en la adopción de medidas, o no tiene un plan nacional en la materia.

## EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN MEXICO

En febrero de 2012 se introdujo el derecho humano al agua en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 4º bajo los siguientes términos:

*ART. 4O.- [...]*

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 CONSECUCCIÓN DE DICHS FINES. [...]

Anteriormente, el derecho humano al agua era derivado por conexión de otros derechos humanos reconocidos internacionalmente y ya incorporados en nuestra Carta Magna, tales como vivienda digna, salud y alimentación adecuada, todos ellos en el artículo 4° constitucional, bajo el argumento de que es precondition necesaria para la realización de éstos y que los derechos en última instancia están interconectados, y por tanto, no pueden verse de manera separada. Mientras que en el ámbito internacional hasta antes del 26 de julio de 2010 sucedía algo similar.

Esta reforma representa un logro para las organizaciones sociales que durante años pugnaron en el país por su reconocimiento constitucional (Garavito, 2012).

La tramitación de esta reforma constitucional fue rápida, dado que logró la aprobación de los votos requeridos de las entidades federativas para su promulgación. La discusión en el Congreso de la Unión también lo fue, y quizá esa premura para su aprobación se reflejó en la redacción final, que ha dado lugar a dudas serias en el propio legislativo, más aún en el poder ejecutivo, sobre su aplicabilidad. Se pretendió que en el plazo de un año (artículo 3° transitorio de la reforma) se publicara una Ley General de aguas que garantizara el derecho humano: sin embargo, la redacción tanto del propio artículo 4° en lo relativo al derecho como en el transitorio no fue afortunada, pues confunde la administración de las aguas, que es un ámbito amplio e implica todos los usos, con la garantía del derecho humano. Es claro que se requiere una reforma integral en materia de aguas dados los problemas actuales de gestión y que ésta repercute en la disponibilidad y calidad de las aguas, pero el contenido del derecho humano al agua, que se expuso líneas arriba implica garantizarlo en las condiciones expuestas, que son muy particulares y que no abarca al agua para otros usos.

Otras reformas constitucionales fueron importantes en materia de derechos humanos, tales como la del artículo 1° constitucional, en la cual se reconoce la fuerza expansiva de éstos, a través de la aplicación directa de los Tratados sobre derechos humanos que haya firmado México.

El 10 de junio de 2011 se publicó la reforma que modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, fracción X, 97, 102 B y 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, el 11 de junio de 2011.

El artículo 1° es considerado el corazón de la reforma, pues a través de éste se reconocen explícitamente los derechos humanos como inherentes al ser humano, diferenciados y anteriores al Estado y se les dota del más pleno reconocimiento y protección constitucional (Cámara de Senadores, 2010:12).

El texto aprobado y la denominación del Capítulo I y del artículo 1° es el siguiente:

#### TITULO PRIMERO. CAPITULO I. DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS

Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las

preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Este es el marco de actuación vigente para las autoridades en la tutela de los derechos humanos<sup>12</sup>. La interpretación que deriva de esta reforma es que todos los derechos humanos son iguales, su interpretación debe darse conforme a los criterios internacionales, y están dirigidos a “todas las autoridades”. La reforma en materia de Amparo que tuvo lugar es para abarcar a todos estos, por lo que son derechos justiciables vía el amparo<sup>13</sup>.

La Agenda del Agua 2030 constituyó un documento programático orientador de la política del agua en el país; aun cuando no es obligatorio, pone en la agenda pública de forma muy específica los temas agudos de la problemática de acceso al agua potable y saneamiento. Uno de los cuatro ejes es el de Cobertura Universal, el cual revela una vez más la intención gubernamental de reorientar los esfuerzos para que todos los mexicanos cuenten con agua en calidad y disponibilidad suficiente, con cobertura formal del servicio público.

Las prisas con las cuales se aprobó el derecho humano al agua están teniendo sus secuelas, tanto de aplicación, de obligaciones para el legislativo o el ejecutivo, como de interpretación sobre la intención del legislador, que no se aclara mucho con la lectura de la exposición de motivos. Esta situación ya fue percibida por la reciente legislatura en el Congreso de la Unión, por lo que se han propuesto varias reformas relacionadas al derecho humano al agua del artículo 4º Constitucional, en materia de facultades del Congreso de la Unión (reforma al artículo 73 constitucional), para legislar en agua potable y saneamiento, o del alcance de la aplicación directa de los tratados internacionales (artículo 1º constitucional), lo que es muestra evidente de la confusión que existe en torno a la implementación de este derecho.

---

<sup>12</sup> Aun cuando recientemente se presentó una Iniciativa de reforma del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de diputados para modificar esta reforma constitucional restringiendo el alcance de la aplicación directa de los Tratados Internacionales. Vid. Gaceta Oficial de la Cámara de diputados del 3 de enero de 2013

<sup>13</sup> Se modificó los artículos 103 y 107 de la Constitución, estableciendo las bases para la modernización del juicio de amparo como principal garantía secundaria de los derechos humanos en México. DOF de 6 de junio de 2011.

La reciente iniciativa de reforma constitucional del Presidente de la Comisión de Agua Potable y Saneamiento lo revela:

(...) “Sobremana llama la atención que al garantizar el derecho universal de acceso, disposición y saneamiento del agua, el constituyente permanente ordenara transitoriamente la expedición de una Ley General de Aguas –y no simplemente una reglamentaria-, de lo que surgen una serie de interrogantes que no quedan claras de la lectura de la minuta ni de sus antecedentes legislativos, tales como: ¿Cuál debe ser el objeto de dicha ley y su contenido normativo?, ¿se debe abrogar la Ley de Aguas Nacionales?, ¿la participación concurrente de los tres órdenes de gobierno se limita al tema del agua para consumo personal y doméstico?, entre otras.”

Será en los próximos meses que se decida el rumbo de las reformas que son necesarias para garantizar efectivamente este derecho humano, con la esperanza de que siga un rumbo ordenado exento de protagonismos políticos o sociales.

No obstante su reciente constitucionalización, en nuestro sistema jurídico ya se había discutido previamente el alcance del derecho al agua de las personas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la clarificación del concepto del mínimo vital.

Este concepto, que se entiende horizontal a todos los derechos humanos, y de acuerdo al criterio TA: 1a. XCVII/2007 de la SJCN cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, consiste en:

“un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegida constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna” (TA: 1a. XCVII/2007).

En el derecho humano al agua potable este derecho al mínimo vital se traduce en la cantidad y calidad mínima a que debe acceder una persona para poder llevar una vida digna y que pudiera estar sujeta o no a contribución, de acuerdo a su situación personal. “La



acepción negativa del derecho al mínimo vital se erige como un límite que el Estado no puede traspasar en materia de disposición de los recursos materiales necesarios para llevar una vida digna” (TA: 1a. XCVIII/2007).

Es importante resaltar también que previamente a la constitucionalización del derecho humano al agua, ya alguna legislación estatal lo reconocía en su Ley de aguas, tal es el caso del Distrito Federal, que desde el año 2008 ya había incorporado en su norma el derecho de acceso a agua, de la siguiente manera:

**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.

En esta norma se configuró como un derecho al servicio público pues encuentra en la propia ley su alcance. Se garantiza el acceso a agua para la satisfacción de necesidades individuales básicas, con la obligación por parte del Estado (personificado en la administración local del agua, es decir el SACM<sup>14</sup>) de suministrar el agua sin interferencias, lo cual plantea todo un reto para la autoridad, pues es sabido, que esto no sucede. No se considera gratuito, pues se tiene previsto el corte del suministro por la falta de pago (lo que refuerza su naturaleza jurídica como servicio público), cuidando siempre que exista cercana a la persona una forma de abastecerse para el uso personal y doméstico, a través de hidrantes públicos por ejemplo, y es una de las soluciones que se planteó en su momento el SACM cuando reformó la forma de cobro del servicio, aumentando las tarifas. Se prevé ahora (aunque ya estaba en la ley) el corte del suministro de agua, cuestión difícil de establecer y controlar porque la propia ley establece que se garantice agua para uso personal y doméstico, mediante dotación gratuita de carros tanques, hidrantes provisionales o públicos, garrafones, conforme a criterios geográficos, viales, de accesibilidad y de equidad.

---

<sup>14</sup> Siglas del Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

Este reconocimiento tiene otras limitaciones establecidas en la propia ley: por ejemplo, tratándose de asentamientos irregulares no se entiende conferido este derecho, pues se parte de una ilegalidad, y nadie puede generar derechos a partir de una contravención al derecho. Sin embargo, el planteamiento como derecho humano le imprime algunos matices, ya que independientemente de esta situación, la dignidad humana obligaría a dotar de agua suficiente para satisfacción de necesidades básicas, y es lo que ha sucedido en el DF, dotando del servicio a través de pipas del propio SACM, aunque más comúnmente a través de vías informales (compra de agua en pipa por los habitantes, extracciones ilegales), que no son sancionadas tampoco. Hay cierta tolerancia para situaciones de este tipo, donde entra en juego la pobreza, la marginación, además de cuestiones políticas, pues ningún gobierno se atreve a aplicar la ley en estos casos.

Una cuestión a resaltar, que es resultado de la investigación de este libro, y que se convierte en una tesis, es que es en aquellas zonas que no cuentan con el acceso al agua no se producen muchas protestas por hacer efectivo este derecho; si bien los medios de comunicación dan cuenta de la situación, no encontramos un reclamo generalizado por este problema. Aunque sí existen movimientos organizados que promueven el derecho al agua en la Cuenca de México, no suelen ser los afectados, sino organizaciones sociales –muchas veces externas– las que identifican y apoyan este tipo de problemáticas. Más bien, se han desarrollado diversas estrategias de adaptación (compra de agua a pipas, recurrencia a quienes sí tienen, préstamos de agua entre ellos) y una aceptación de la anormalidad en el abastecimiento. Esta situación puede deberse a diversos factores, entre los que se pueden nombrar: la aceptación como algo que ya no pueden cambiar, como falta de percepción de un derecho al agua, y por el desconocimiento de los mecanismos o vías para su exigibilidad.

## MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

Resulta asombroso que aun contando con un marco legal para su exigibilidad, ésta no se produzca, lo que lleva a pensar en posibles explicaciones. Ligando esta conclusión a las

obligaciones progresivas del Estado, la rendición de cuentas puede ser una vía para superar este déficit de involucramiento, conciencia o participación sobre los derechos a que se tiene derecho. El contexto socio-cultural juega un rol destacado en este status quo, como se observó en la investigación de campo, especialmente en zonas rurales donde en el imaginario social aún subsiste la creencia generalizada de que el acceso al agua potable, y más aún al saneamiento, es una dádiva del gobierno (Estado-beneficencia), y no un derecho humano.

Contribuye también que son pocos los mecanismos con los que cuenta una persona para su exigibilidad, comenzando por la información. Aún se desconoce que se reconoció en la Constitución el derecho humano de acceso al agua, incluso su significado, especialmente en la sociedad. Precisamente, la ley que garantice ese derecho constitucional debe establecerlos, de ahí la importancia de comprender bien sus alcances; ¿es administración del agua o es acceso a agua a través de mecanismos formales?

La creación de instancias ambientales como las Procuradurías ambientales en los estados ha sido el paso decisivo para tutelar los derechos ambientales y las diversas leyes ambientales establecen las denuncias como medio de defensa jurídica.

No obstante, la eficacia de las denuncias que terminan en recomendaciones es limitada y no garantizan la corrección de la conducta lesiva, ni siquiera la reparación del daño ambiental; en definitiva, el efectivo acceso a la justicia que en términos procesales debe contar no solo con el reconocimiento de los derechos (individuales o colectivos) sino sobre todo con instrumentos y mecanismos que permitan hacerlos efectivos, su cumplimiento, respeto y en su caso, reparación del daño por su inobservancia, y este ha sido el problema en nuestro sistema jurídico tratándose de la tutela de derechos ambientales.

A manera de ejemplo mencionaremos el caso del DF, cuya Ley de Aguas prevé la denuncia ante la Procuraduría ambiental y del ordenamiento territorial del DF (PAOT)<sup>15</sup> por incumplimiento de la Ley de aguas; esto significa, tanto por contaminación, como por falta de servicio público, pero son escasas las denuncias que se han presentado desde su creación. De un total de 7289 denuncias que atendió la PAOT en el periodo 2002-2009, 350 involucran el tema de agua y drenaje, otras denuncias son: falta del dictamen de factibilidad del servicio para nuevos desarrollos inmobiliarios y la precaria infraestructura de drenaje, es decir, sólo el 5% del total de las presentadas.

Las denuncias en materia de agua suelen estar asociadas a otra problemática ambiental, que es la que identifican los denunciantes, solo con la inspección posterior del caso es como se vislumbra que hay un tema de agua. No obstante, la ciudadanía del Distrito Federal no es consciente de esto. No demanda por un derecho a agua de calidad.

Un hallazgo derivado de la investigación de campo es que existe un abastecimiento diferencial dentro de una misma circunscripción territorial, sea municipio, localidad o las delegaciones del Distrito Federal, lo que hace que en aquellas ciudades que cuentan con mayor población, estén en situaciones de mayor vulnerabilidad, no solo por la escasez de agua potable con cobertura formal (en vivienda o dentro del predio), sino además por estar ubicadas en zonas de riesgo por la sobreexplotación de los acuíferos, provocando agrietamientos, inundaciones; o bien, estas poblaciones se encuentran ubicadas en zonas de recarga de los acuíferos o en sitios de alto interés ecológico para su protección como la cercanía a barrancas, con la consiguiente transferencia de contaminación que se produce.

---

<sup>15</sup> Entre las atribuciones de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) están las de sensibilizar y promover los derechos ambientales, y aunque el derecho al agua (derecho de segunda generación, por tanto prestacional) se distingue del derecho al medio ambiente adecuado (derecho de tercera generación, por tanto, derecho colectivo), sí se han presentado algunas denuncias relacionadas al servicio público de agua, aunque si bien es cierto, la mayoría, por contaminación, que sí estaría relacionada al derecho a un medio ambiente adecuado.

## COMISION DE DERECHOS HUMANOS

Otro de los mecanismos que existen en el país son las entidades creadas especialmente para tutelar derechos humanos, aunque tampoco es frecuente que se acuda a ellas para denunciar la falta de garantía del derecho humano al agua. En el Distrito Federal, donde se aprobó un Programa de derechos humanos obligatorio es donde más denuncias y recomendaciones se han presentado; el siguiente cuadro muestra algunas causas y el entendimiento que tienen las personas sobre este derecho:

**Tabla 2**

**Quejas sobre el incumplimiento al derecho humano al agua en el DF**

Caso	Queja	Recomendación	Estado de la recomendación
<p>05/2011</p> <p>Habitantes de la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa en la Delegación Coyoacán. (Construcción de desarrollos habitacionales en el Callejón Esfuerzo 302 y Calzada de Tlalpan 3155.)</p> <p>Derechos violados:</p> <p style="text-align: center;">II.</p> <p>Derecho al agua potable y saneamiento:</p> <p style="padding-left: 40px;">a. Derecho al abastecimiento de agua continuo y suficiente para el uso personal y doméstico.</p> <p style="padding-left: 40px;">b. Derecho al abastecimiento de agua en estado</p>	<p>[...] Ponemos a su consideración lo siguiente:</p> <p style="padding-left: 40px;">-Que las autoridades locales sabedoras de sus funciones, nos rechazan una y otra vez demandas para la no construcción de condominios en el Pueblo de Santa Úrsula Coapa, proclamado patrimonio cultural, presentándose estudios hechos por la UNAM de que no son factibles dichos proyectos y que a ya más de un año no pueda proceder ni dar contestación a una sola de las demandas expuestas, (sic) privándonos de nuestros derechos.</p> <p>Las autoridades locales permiten:</p> <p style="padding-left: 40px;">2. El uso de explosivos químicos para la realización de un pozo de absorción que será usado como desagüe, sabiéndose que a no menos de 50 metros se encuentra un venero que</p>	<p>---Al SACM: Realizar un diagnóstico de la red primaria de agua potable, drenaje y alcantarillado, determine y ejecute las obras integrales de reforzamiento y en su caso sustitución del sistema de agua potable, drenaje y alcantarillado que aseguren el correcto funcionamiento. Emita un dictamen técnico, fundado y motivado, documentado por especialistas, en el que se confirme si las obras realizadas son suficientes para garantizar el derecho al agua y saneamiento.</p>	<p>Aceptada</p> <p>Parcialmente cumplida</p>
		<p>----En el plazo de un mes, realice las acciones necesarias, previo acuerdo con los habitantes, para que la cisterna de captación de agua pluvial del conjunto habitacional deje de ser usada como fosa séptica.</p>	<p>Parcialmente aceptada</p> <p>Parcialmente cumplida</p>
		<p>----Mientras que se factible que la Unidad sea conectada al drenaje, en lugar de dicha cisterna se coloque una fosa séptica que cumpla con los requisitos de la Norma Oficial Mexicana NOM-</p>	<p>Parcialmente aceptada</p> <p>Parcialmente cumplida</p>

salubre y potable.  (entre otros)	sus aguas son tratadas para el consumo humano.	006-CNA-1997.	
	3. El uso de tomas clandestinas de agua potable y las que autorizan están fuera de las normas establecidas.	---En el plazo de 2 meses, realice las acciones necesarias ante la SSDF, para que en un plazo de 6 meses, se realicen estudios para verificar posibles daños a los veneros de la zona, por el uso de la cisterna para captar agua de lluvia como fosa séptica.	Aceptada  Parcialmente cumplida
	6. Las autoridades del Sistema de Aguas de la Ciudad de México pretendieron conectar los servicios actuales a los condominios sin que la constructora haya cumplido con las medidas de mitigación establecidas en el Certificado Único de Zonificación y Uso de Suelo Específico y Factibilidades.	---A partir de los resultados que se obtengan, realice las acciones pertinentes a fin de solucionar un posible problema de contaminación del agua de acuerdo a la normatividad de la Ley de Aguas del Distrito Federal	Aceptada  Parcialmente cumplida
		---En el plazo de un mes, en consenso con los habitantes de la Unidad , realice los estudios para verificar si es posible la rehabilitación de la cisterna de captación de agua pluvial y se use para el fin destinado, o bien se construya una nueva cisterna	Aceptada  Parcialmente cumplida
		---En el plazo de 10 días hábiles, realice las visitas para verificar que el Sistema Alternativo y las medidas sustentables en la obra de Calzada de Tlalpan 3155 se realicen acorde con la necesidad de la población y con el proyecto constructivo.	Aceptada  Parcialmente cumplida

Fuente: Elaboración propia.

Son varias las denuncias en materia de no respeto de este derecho en el Distrito Federal, del 2007 al 2012 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) tramitó 448 quejas señalando como autoridad responsable al SACM, de las cuales se han resuelto 236 por este organismo, de 376 concluidas. Las violaciones enunciadas fueron principalmente relacionadas a las tarifas por el suministro de agua (reforma reciente para iniciar el cobro de una tarifa más ajustada a la realidad, aunque subsisten subvenciones a

grupos que no la necesitan e incluso al comercio), otros hechos denunciados fueron la localización de fugas o el agilizar el cambio de medidores.<sup>16</sup>

Una de las tesis que guía esta investigación es precisamente que para garantizar efectivamente el derecho humano al agua y saneamiento básico es indispensable la participación activa de la ciudadanía, y el Estado tiene el deber de establecer las vías como de impulsarla. Se tornan importantes elementos como el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas para involucrar a la ciudadanía.

### *Derecho al Agua en la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

En el ámbito latinoamericano se ha reconocido por varios países el derecho humano al agua, y alguna instancia internacional ya lo ha tutelado; tal es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los cuales se observa su referencia, especialmente ligado a otros derechos. El siguiente cuadro muestra las recomendaciones que se han producido a diversos estados latinoamericanos:

**Tabla 3**

**Selección de casos sobre denuncias de violación al derecho humano al agua llevados a la CIDH**

<b>Caso</b>	<b>Resolución</b>
Yakye Axa, Sawhoyamaxa vs Paraguay  Xákmok Kásek vs Paraguay	La Corte estableció que los Pueblos Indígenas tienen el derecho de ser titulares de los recursos naturales que han usado tradicionalmente dentro de su territorio. Sin ellos, la supervivencia económica, social y cultural de dichos pueblos está en riesgo.

<sup>16</sup> (El Sol de México, 23 de enero de 2003, <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2853668.htm#.UQALtmqNQRC.facebook>)

<p>Comunidad Saramaka Vs. Suriname,</p>	<p>Las afectaciones a los recursos naturales pueden presentarse de manera directa e indirecta, respecto del agua limpia y natural en relación con actividades de subsistencia como la pesca, o los bosques y sus frutos como hogar para distintos animales de caza para su sobrevivencia.</p> <p>Se ordenó: Fondo de desarrollo x US. 600,000. para financiar proyectos educativos, de vivienda, agrícolas y sanitarios, así como electricidad y agua potable.</p>
<p>Yakye Axa, Sawhoyamaya vs Paraguay</p>	<p>“No son admisibles enfoques restrictivos al derecho a la vida. En esencia, este derecho comprende no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se generen condiciones que le impidan o dificulten el acceso a una existencia digna”</p> <p>“el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria”.</p> <p>De esta manera, la Corte observó que en el caso de los pueblos indígenas el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos naturales que en ellas se encuentran están directamente vinculados con la obtención de alimento y el acceso a agua limpia.</p> <p>En consecuencia, el Estado no había adoptado medidas frente a las condiciones que afectaron sus posibilidades de tener una vida digna en contravención con los artículos 4.1 y 1.1 de la CADH</p> <p>Se condenó al Estado, como medidas socio-económicas: a) la creación de programas de desarrollo que incluyen suministro de agua potable, infraestructura sanitaria, implementación de proyectos educativos, habitacionales, agrícolas y de salud para la comunidad, así como electricidad; b) mantenimiento y mejoras en el sistema de comunicación vial entre las indicadas comunidades y la cabecera municipal.</p> <p>Se ordenó: Programa comunitario, destinado al suministro de agua potable e infraestructura sanitaria, y un fondo de desarrollo x US 950,000 implementación de proyectos educativos, habitacionales, agrícolas y de salud.</p>
<p>Xámok Kasek vs. Paraguay</p>	<p>Se condenó al Estado como medidas de rehabilitación: a) mientras se entrega el territorio tradicional o las tierras alternativas, adoptar de manera inmediata, periódica y permanente medidas sobre el suministro de agua potable suficiente; la revisión y atención médica y psicosocial de todos los miembros de la Comunidad; la atención médica especial a las mujeres embarazadas; la entrega de alimentos en calidad y cantidad suficientes; la instalación de servicios sanitarios adecuados, y la dotación de materiales y recursos a la escuela para garantizar el acceso a la educación básica procurando el respeto de las tradiciones</p>



	culturales y las lenguas propias;
--	-----------------------------------

Fuente: elaboración propia

El llamado enfoque de derechos humanos exige que se preste atención a los procesos a través de los cuales se logra concretar estos derechos. De ahí que la participación activa sea fundamental. La cuestión clave es ¿cómo la garantiza el Estado? Tiene varias ventajas que para una sociedad son importantes, tales como la participación y por tanto su empoderamiento y la rendición de cuentas por la actuación pública.

Por un lado, existen las obligaciones básicas arriba expuestas, tales como el acceso inmediato al agua para aquellos grupos que no la tienen, y que permiten dar contenido al derecho, pero existen otras, las progresivas que se refieren a la plenitud del goce del derecho humano; de tal forma que un Estado tiene unas obligaciones inmediatas y otras que requieren de tiempo pues implican reformas legales y reformas a la política y gestión del agua. De tal manera que la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales no es cuestión de un día, requiere la actuación pública y social de más largo plazo.

Entre estas obligaciones que requieren de más plazo están el acceso a la información y la participación en la creación de la política de agua potable y saneamiento. Quizá la más importante es la de participación ciudadana en la creación de la política de agua y saneamiento, lo que implica la solución compartida y corresponsable.

Pero para poder participar en la definición de los problemas y en la toma de decisiones sobre el derecho humano al agua, es condición previa el conocer la situación que guarda, acercándose más a la certeza y yendo más allá de la percepción social. La información de disponibilidad y calidad del agua, así como de quienes están respondiendo a las demandas de agua y cómo lo hacen, son las condiciones previas para la participación pero, sobre todo, se constituyen en una vía para la rendición de cuentas en la gestión del agua.

Ante estas situaciones la sociedad civil demanda cada vez más apertura en la toma de decisiones; la convivencia directa con los problemas ambientales y, concretamente del agua, les motiva para exigir soluciones que se les haya consultado previamente.

La condición previa para facilitar la participación de la sociedad civil es poder acceder a la información del agua, a los datos que permiten tener mejor comprensión del problema y mayor certeza para exigir responsabilidades, de otra manera es difícil contar con argumentos para cuestionar la actividad administrativa o gubernamental. La reticencia de las autoridades para brindar esta información encuentra aquí su fundamento, por temor a ser cuestionados. Aunque cada vez más se nota la influencia del derecho a la información ambiental; las autoridades no siempre brindan los datos de la mejor manera para su comprensión y el esfuerzo procedimental de los ciudadanos resulta estéril.

Para los diversos actores sociales poder acceder a la información del agua les proporciona certeza sobre el problema y mayor seguridad jurídica en sus acciones o inversiones. A la ciudadanía le permite controlar el poder público exigiendo que sus gobernantes cumplan con la obligación de proteger y preservar los intereses públicos. Para la iniciativa privada, el conocer la situación de las necesidades de infraestructura, de las normas aplicables y de la situación de los recursos hídricos, le proporciona confianza en las inversiones y en los compromisos que adquiere. Incluso es útil para las diversas autoridades del agua, como pueden ser aquellas encargadas de prestar los servicios públicos del agua, pues están en posibilidades de planificar la gestión directa de éstos, o establecer con mayor fundamento las ventajas que pudieran encontrar en la concesión de estos servicios públicos.

No obstante lo expuesto, existen varios problemas para poder acceder y utilizar esta información; el primero es que los datos en materia de agua no se generan con la continuidad que exige la Ley de aguas, y se gestiona con base en la información de los anteriores.

Para contar con argumentos sólidos que permitan cuestionar la gestión es necesario allegarse de la información sobre la situación de los recursos hídricos, y ésta presenta los siguientes problemas: es incompleta o no existe, no está validada por organismos

independientes, por lo tanto su fiabilidad es muy cuestionable, o simplemente la información no se otorga. Y ante esto, prácticamente no se puede hacer nada. ¿Cómo se hace efectiva entonces la llamada gobernanza del agua? ¿Cómo se fomenta la participación de todos los actores sociales? Pareciera no ser competencia de los gobiernos, dejándose a los otros sectores sociales esta tarea.

La *Ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental* está redactada en forma imperativa para las autoridades, con amplia protección para los solicitantes, recoge un procedimiento para la solicitud de información y un recurso de revisión como mecanismo de defensa ante la negativa para brindarla, pero resulta insuficiente ante la inercia que por muchos años ha imperado en la administración del agua. Si bien establece la *responsabilidad administrativa* para los supuestos de denegación injustificada, negligencia, alteración, o mal uso de la información, no puede considerarse en sí mismo un mecanismo de rendición de cuentas, que es el fin último de la garantía de acceso a la información.

La transparencia en los gobiernos y las administraciones implica hacer del dominio público información con la que trabajan, significa mejorar el desempeño y la gestión de las autoridades, construyendo así una relación sana y transparente entre gobernantes y ciudadanos (Ortega, 2005:3).

La rendición de cuentas es un proceso que implica la obligación para las autoridades de informar a los usuarios las decisiones vinculadas a la gestión de los recursos hídricos. Las condiciones previas para poder ejercitarse son el derecho a recibir información y la obligación para las autoridades de divulgar los datos en que justifican sus decisiones. Ello conlleva los fines primordiales de equilibrar los intereses presentes y cuestionar las decisiones adoptadas para, en su caso, exigir responsabilidades.

En el proceso de definición de los mecanismos de rendición de cuentas es importante definir quiénes podrán hacerlos valer, garantizar el acceso a estos mecanismos de los grupos vulnerables o en desventaja por medios eficaces, así como determinar el nivel

de participación que permita el involucramiento en la toma de decisiones y la posibilidad de revisar las acciones realizadas.

El derecho al acceso a la información impone a las autoridades la obligación de proporcionarla sobre los datos, la gestión y administración que tienen encomendadas. Además, tiene como consecuencia la exigencia por parte del ciudadano/a de transparentar las acciones de los servidores públicos, contribuyendo a un mejor desempeño de los programas y actividades a desarrollar en las distintas dependencias.

En la legislación nacional se considera a la información un *bien público*, accesible a cualquier persona y los Institutos de Acceso a la Información han permitido canalizar las solicitudes ciudadanas, que en materia de agua se presentan más por académicos y periodistas que por la sociedad (aun cuando se tiene que relativizar esta aseveración pues no existe obligación de dar los datos personales para hacer una solicitud).

Los procedimientos para brindar la información según la ley que regula el derecho a la información, deben ser sencillos y rápidos, de tal manera que se facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad y, en el caso del Distrito Federal, no es necesario acreditar interés jurídico para su obtención.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Aunque existen algunas salvedades para acceder a la información expresamente tasadas en la ley (que encuentran su fundamento en la protección de los datos personales y la propiedad intelectual, la seguridad nacional e industrial, cuando se obstaculizan las funciones de autoridad como la verificación del cumplimiento de las leyes, la prevención o persecución de delitos o el pago de contribuciones), las autoridades tienen obligación de brindar toda aquella información que se les pida.

## CAPÍTULO 2

# LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LA POLÍTICA DE ACCESO A AGUA Y SANEAMIENTO

### ¿PORQUÉ QUIERE PARTICIPAR LA SOCIEDAD?

La democracia en México de alguna manera sigue siendo ese ideal por el que ha luchado el pueblo desde su independencia, a pesar de ser siempre un proceso inacabado y perfectible, y de reconocer sin problemas los significativos avances que se han tenido, particularmente en las últimas décadas. Uno de esos elementos de la democracia entendida no solo como forma de gobierno sino como estilo de vida es la rendición de cuentas (RC), aspecto que forma parte de las reformas institucionales de segunda generación, que apelaban no por el acceso al poder, sino por la transparencia (Nieto, 2005). Un país realmente democrático debe contar con instrumentos que le permita ejercer el control sobre el ejercicio de gobierno.

Aunque no es de aplicación exclusiva del sector público, pues igual se aplica en el sector privado y en las instituciones sin fines de lucro, la RC es un componente de la democracia, tendiente a hacer que las autoridades de diferentes niveles de gobierno asuman la responsabilidad de sus actos y decisiones, y con ello evitar un probable abuso de poder. Por eso, el concepto conlleva tanto la categoría “derecho” como “responsabilidad”, además de “obligación” por parte de los actores involucrados. Algunas iniciativas de RC han contemplado mecanismos informales de sanciones e incentivos, mientras que otras apelan más a los resultados que al mero cumplimiento.

La rendición de cuentas, traducción de la categoría inglesa “*accountability*” es hoy en día considerada una de las máximas expresiones de la democracia, la cual está estrechamente ligada a conceptos clave como democracia y gobernanza, así como a sus

agendas prioritarias, entre las que se pueden mencionar: el género, la pobreza, los grupos vulnerables, entre otras, bajo el entendido de que un elemento clave en la RC es dar voz a las necesidades, opiniones y preocupaciones ciudadanas.

Es en el ámbito del análisis institucional, particularmente en relación al nuevo institucionalismo, de primera y segunda generación, en donde se ha debatido el tema de la RC. Sin embargo, la aportación inicial tal vez se dio en relación a propuestas teóricas y metodológicas como *The new public management* (traducido generalmente como la nueva gerencia pública), que proponía someter a escrutinio ciudadano la administración pública para entender mejor sus necesidades y expectativas.

Se podría afirmar que el origen de la RC reside en la desconfianza de los gobernados hacia sus representantes. Sin embargo, la búsqueda del interés individual es parte de la naturaleza humana, y no es una conducta condenable, a menos que éste se contraponga con el interés legítimo de la colectividad (Crespo, s/f: 11).<sup>18</sup> Llamar a rendir cuentas, o la posibilidad de hacerlo puede tener un poder persuasivo que inhiba anteponer la satisfacción de los intereses personales por encima de los colectivos, de quienes fueron elegidos en un sistema democrático representativo.

Existen dos esquemas en los que se puede llevar a cabo la RC: el horizontal y el vertical.<sup>19</sup> El primero se refiere a las relaciones de control entre las agencias gubernamentales, mientras que la segunda hace referencia a la posibilidad del control de la sociedad hacia el Estado (Schedler, 2004: 33, citado en Toledo, 2009: 12). Se asume que la rendición de cuentas horizontal implica un esquema equilibrado de pesos y contrapesos en un esquema de división de poderes, que supone la vigilancia a los órganos estatales por

---

<sup>18</sup> Crespo, Antonio, Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Nación, ISBN-968-5500-01-0.

<sup>19</sup> Schedler (2004, citado en Toledo, 2009), se refiere a la RC horizontal y vertical, mientras que también se hace referencia a una más: diagonal. Por esta forma de RC se entiende "...Cuando los ciudadanos recurren a las instituciones gubernamentales para conseguir un control más eficaz de las acciones del Estado y, como parte del proceso, participan en actividades como formulación de políticas, elaboración de presupuestos y control de gastos." Recuperado el 14 de enero de 2013 de la página web de la Secretaría de la Función Pública, del Programa Antocorrupción: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/cooperacion-internacional/mejores-practicas/mejores-practicas-internacionales/rendicion-de-cuentas.html>

parte de otras instancias estatales, lo suficientemente autónomas e independientes para desarrollar tareas de fiscalización. El tipo vertical se realiza como parte del ejercicio de libertad de expresión y asociación que posibilita a los ciudadanos organizarse para defender causas e impugnar las decisiones gubernamentales, así como la promoción del cambio político como sanción, o la dotación de incentivos o ratificación como estímulo positivo (Vaughn, 2000, citado en Toledo, 2009: 13).

Auditoría social, rendición de cuentas, vigilancia del gobierno, evaluación ciudadana, entre otros, son conceptos más o menos recientes que se refieren a más o menos lo mismo, ya que todas ellas apuntan a un balance público de la acción gubernamental. La conexión entre gobiernos y sus ciudadanos centrada en la legitimidad electoral, ya no resulta suficiente, particularmente en un contexto de creciente desigualdad y exclusión social, en donde son comunes las prácticas de corrupción y abuso de poder, y en el que las expectativas ciudadanas puestas en la democracia son fuertemente cuestionadas.

Las agencias de desarrollo se interesaron en el tema de la rendición de cuentas a partir de la necesidad de manejar y aplicar fondos en regiones o países de recién afiliación democrática y en los que atender las demandas de la ciudadanía era un elemento clave. Tal vez con un poco de retraso en la reacción, los gobiernos que aunque manejaban en el discurso el asunto de la participación ciudadana, no necesariamente contaban con mecanismos reales para llevarla a cabo. En países reconocidos como democráticos, los mecanismos de control interno (*horizontal accountability*) existentes no solían funcionar, pues con frecuencia se enfrentaban a obstáculos políticos y administrativos que los hacían inoperantes.

La globalización y la consecuente internacionalización de grupos y sectores de la sociedad (de corte ambientalista, de derechos humanos, de género, entre otros), paulatinamente se constituyeron como grupos de presión civil, no solo hacia sus respectivos gobiernos nacionales, sino a las agencias internacionales. Una sociedad civil más organizada y participativa, tendía a exigir a los gobiernos ser más eficientes.

En un intento de ser esquemáticos en el estudio de la rendición de cuentas, podemos identificar tres distintas fases de participación ciudadana para la rendición de cuentas: en la definición de las políticas públicas, en su seguimiento o monitoreo, y en la evaluación o balance sus resultados. Ello es importante aclarar, debido a que tal vez en primera instancia pareciera que la rendición de cuentas se refiere solo a la primera fase o a la última.

Así como se ensalzan las ventajas de la rendición de cuentas como mecanismos para incidir en la democracia, la legitimidad, la transparencia, la estabilidad política y la paz social, es necesario considerar sus riesgos inherentes. La literatura sobre el tema indica que el conflicto derivado de actitudes adversas es un riesgo latente, ante lo cual se deben proponer acercamientos constructivos.

### LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Sin duda, la experiencia internacional muestra que la rendición de cuentas ofrece beneficios potenciales para los gobiernos, en cuanto al aumento de su efectividad, legitimidad, popularidad, recursos y estabilidad política, tanto de sus programas como de sus servicios. Hay una extensa experiencia documentada respecto a la rendición de cuentas en diferentes rubros, particularmente en la prestación de servicios públicos municipales como energía, agua, salud, educación, entre otros. Diferentes mecanismos y herramientas han sido diseñados e implementados por actores sociales varios en diversos lugares del mundo, tanto en ámbitos rurales como urbanos. Las auditorías sociales han sido de algún modo una posibilidad ciudadana para pedir rendición de cuentas a sus gobernantes.

Por ejemplo, en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, se documenta que la administración financiera participativa contribuyó a incrementar la matrícula escolar y expandir los servicios sanitarios (Wagle and Shah. 2003). En Ghana, la participación ciudadana en la gobernanza local ha tenido efectos positivos en el alumbrado público, tuberías y caminos vecinales (Gait, 2004).

Las agencias internacionales de crédito, entendidas como un actor social de gran relevancia en la esfera pública actual, ha mostrado un gran interés por el tema de la rendición de cuentas, por el beneficio particular de hacer más transparente, eficaz y



legítimo la asignación de fondos a sus programas, particularmente los de reducción de pobreza y sustentabilidad.

En la experiencia del Banco Mundial, una agencia promotora de la rendición de cuentas, se pueden recuperar los casos de Uganda y La India. La primera como un país precursor en la rendición de cuentas en temas como el gasto público, monitoreo comunitario en escuelas y en servicios de salud. En el caso de la India está la experiencia de monitoreo comunitario en servicios educativos, los cuales no dieron los resultados deseados, lo que lleva a afirmar que no necesariamente este tipo de prácticas generan mejores servicios. Ello porque si bien es cierto que la rendición de cuentas puede inducir cambios en las dinámicas locales, no necesariamente es una apuesta ganar-ganar, por la resistencia que estas prácticas pueden generar. Este tipo de situaciones no niega el potencial de la rendición de cuentas, si se le entiende como un proceso paulatino.

Para la región latinoamericana, el Banco Mundial ha liderado procesos de rendición de cuentas en naciones como Nicaragua, Bolivia, Honduras, Perú, República Dominicana y Uruguay. Estos ejemplos en un primer momento fueron prácticas piloto del enfoque de contraloría social que el Banco Mundial había adoptado las cuales junto con otros mecanismos, buscaban crear condiciones de integración, transparencia y participación ciudadana. Derivado de ello, el Banco Mundial implementó una estrategia de gobernanza y anti corrupción que reconoce la importancia de la contraloría social y crea oportunidades para remontar este trabajo fuera del ámbito gubernamental. De igual forma, la agencia trabaja con la estrategia "*Demand for Good Governance*" (DFGG), la cual se refiere a la habilidad de los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y otros actores no gubernamentales que asumen la contabilidad estatal y la hacen receptiva a su necesidades.

Mediante la implementación de la estrategia de Buen gobierno y lucha contra la corrupción, el Banco Mundial está integrando la rendición de cuentas en todas las operaciones del Banco a nivel de sectores y países.

En el caso particular de rendición de cuentas en servicios de agua, las evidencias documentadas son pocas pero significativas. En la bibliografía publicada se encontraron

particularmente casos en países emergentes de Medio Oriente y del Norte de África, en donde este tipo de prácticas tienen una gran relevancia. La auditoría social se organiza alrededor de tres principios básicos: transparencia, rendición de cuentas y participación, con objetivos como el de establecer e implementar políticas de amplio interés público, asegurar que los recursos se dirijan a áreas y servicios que los ciudadanos requieran, rastrear el flujo de los recursos para reducir la corrupción y la fuga de los mismos. La aplicación de estas estrategias de monitoreo social están enfocadas en mayor medida a los pobres, con énfasis en los pobres urbanos, y en segundo lugar, en comunidades rurales de los países en cuestión, en donde se considera que los graves problemas de la gestión del agua puedan aminorarse con medidas a favor de los pobres, sin que las limitaciones financieras sean un impedimento mayúsculo.

En este sentido es el reporte de la agencia *Water Aid*, intitulado “*Bridging the gap – Citizens’ Action for accountability in water and sanitation*”, el cual apunta que el ingrediente faltante para poder llegar a los pobres es la rendición de cuentas ciudadana, en la cual haya un verdadero involucramiento de los usuarios en la planeación, suministro y monitoreo de los servicios de agua. Estas acciones incrementan la oportunidad de dotar de servicios confiables, sostenibles y asequibles a un mayor número de habitantes urbanos.

Especialmente los países que han pasado por transiciones políticas y económicas recientes muestran que las crisis económicas pueden dar pie a transiciones democráticas en las que se pueda reordenar las relaciones entre ciudadanos y gobierno, en un proceso que permita crear nuevas oportunidades para el desarrollo económico. Se parte de la premisa de que los países con mayores niveles de transparencia son más competitivos, y la competitividad asociada a la inversión extranjera directa ha demostrado estar asociada a mayores niveles de crecimiento. De igual forma es cierto que estos países emergentes han adoptado algunas formas de contraloría social para la obtención de fondos, por ejemplo de agencias financieras y de ayuda internacionales. Generalmente, estos países enfrentan crisis estructurales en el sector agua, y en la dotación del agua como servicio público en particular.

Existen países que destacan por sus avanzados y efectivos mecanismos de RC. Un caso emblemático es el de Canadá, país que cuenta con un sistema que vincula su Ley Federal de Rendición de Cuentas con el gasto gubernamental. Esa práctica ha demostrado gran efectividad, ya que a la vez que fomenta la responsabilidad en la gestión pública, fortalece y aumenta la supervisión ciudadana en las acciones del gobierno. En la región latinoamericana, Chile y El Salvador también muestran significativos avances. Por ejemplo, el gobierno de Chile presentó públicamente en 2006 la Agenda Pro Participación Ciudadana, el cual constituye un conjunto de iniciativas que promueven el acceso de información pública oportuna a la ciudadanía, y la gestión pública participativa, entre otras acciones. Por su parte, en El Salvador, el gobierno del presidente Mauricio Funes definió la política nacional de transparencia y anticorrupción como eje prioritario y estratégico para el país. Ello propició a que por primera vez en la historia de ese país se realizaran actividades de rendición de cuentas por parte de entidades del órgano Ejecutivo<sup>20</sup>.

### LA CONTRALORÍA SOCIAL, VERTIENTE DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento es la forma convencional en que se garantiza el derecho humano al agua, por lo cual es necesario un seguimiento al desempeño de los prestadores y organismo operadores para la provisión de estos servicios a la población. En principio se tiene que en nuestro país, dicha prestación es marcadamente heterogénea, en cuanto a la figura de quien los presta y la calidad con que se proveen. Es por ello, que el monitoreo y supervisión son un instrumento que condiciona su mejora continua.

Los servicios públicos de agua potable y alcantarillado presentan características particulares en México, pues subsisten de manera simultánea distintos esquemas en su prestación, aun cuando esta actividad es privativa de los municipios.<sup>21</sup> Aun cuando la prestación de estos servicios se da en términos de un monopolio natural, porque conviene

---

<sup>20</sup> Los últimos tres ejemplos fueron retomados de la página web de la Secretaría de la Función pública, recuperados el 3 de diciembre de 2013, <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/cooperacion-internacional/mejores-practicas/mejores-practicas-internacionales/rendicion-de-cuentas.html>

<sup>21</sup> El artículo 115 constitucional establece que es competencia exclusiva de los municipios los servicios públicos de Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

que sea efectuada por un sólo prestador en un ámbito geográfico, se requiere que cada una de las fases de dicha prestación se ejecute de manera oportuna para garantizar los derechos de los usuarios, así como el derecho humano al agua.

Sin embargo, el problema en este sector radica en gran medida en la falta de capacidades municipales para prestar estos servicios, así como en la realización de malas prácticas por parte de los organismos encargados de su operación. Por una parte, debido a las características económicas del servicio, se requiere de una población mínima para que invertir en un sistema de agua potable y drenaje sea financieramente viable y sostenible. Por otra parte, un gran número de organismos operadores son ineficientes en la prestación del servicio público, sobre todo en la región sur del país, donde existe el mayor rezago de cobertura, así como en las zonas rurales.

Ante este contexto, es de esperarse que surjan desencuentros entre los usuarios y los prestadores del servicio, que operan bajo lógicas distintas. El primero esperará un servicio de calidad, mientras que el segundo buscará disminuir costos de operación. Es así que los ciudadanos sufren las consecuencias de un suministro irregular de agua potable y saneamiento y en algunos casos se ven excluidos geográficamente por la distribución desigual del servicio (Pírez: 2000:14). Generalmente carecen de posibilidades de control, supervisión y vigilancia, al igual que de una influencia en las condiciones en que se presta; al defender sus derechos, a lo más que llegan es a reaccionar parcialmente ante el problema.

Con base ello, se plantea que la Contraloría Social -entendida en sentido amplio- es un mecanismo *efectivo* para supervisar y mejorar la provisión de los servicios en cualquiera de sus formas, así como para salvaguardar los derechos de los usuarios.

### LA CONTRALORÍA SOCIAL COMO CONCEPTO

En una primera aproximación, podría decirse que la CS es un concepto democrático e incluyente que otorga la oportunidad a los ciudadanos de vigilar a sus autoridades así como de cuestionar sus acciones y exigir respuestas satisfactorias. La CS es un concepto que interactúa con el de rendición de cuentas (*accountability*) el cual nos remite a la transparencia, a la publicidad y al balance público de la acción estatal (Olvera, 2006: 379). Para Isunza (2006:279) éste término lleva a la noción de sanción, “como resultado lógico

cuando quien se justifica no logra convencer a quien le interpela”. De igual forma, la CS es una forma de participación ciudadana y se desenvuelve entre las esferas de la rendición de cuentas y la participación (ver figura 1). Lo fundamental de la participación es que no se reduzca a emitir opiniones intuitivas, importa que tenga incidencia en la toma de ciertas decisiones públicas en conjunto con el gobierno, a través de la apertura de espacios, procesos democráticos, parámetros claros de las reglas del juego y –destacando particularmente– información oportuna, actual y accesible.

La rendición de cuentas, de acuerdo a Lister (citada en Cejudo, 2011:20) es un mecanismo que puede incidir en varias formas al fortalecer los vínculos entre ciudadanos y gobiernos para:

- *Mejorar la provisión de servicios públicos*
- Monitorear el desempeño del gobierno y promover un gobierno responsivo
- Enfatizar las necesidades de grupos vulnerables en la formulación e implementación de políticas
- Exigir transparencia y exhibir las fallas y corrupción del gobierno
- Facilitar vínculos efectivos entre ciudadanos y gobiernos locales en un contexto de descentralización
- Empoderar a grupos marginados tradicionalmente excluidos del proceso de las políticas públicas

De acuerdo a Hevia (2011:30) la CS puede definirse “como las acciones de participación ciudadana institucionalizada orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas y/u organizaciones, que promueve una rendición de cuentas vertical y/o transversal”. Por su parte, Ceja (2008) se refiere a la CS como la institución que sirve a los beneficiarios de los programas sociales para que ejerzan acciones de control sobre los programas a los que pertenecen y cuyo objetivo es verificar que el gobierno cumpla su labor relativa a incrementar el bienestar de los beneficiarios. Para analizar el funcionamiento de la CS recomienda centrarse en los

elementos de diseño de los programas sociales (focalización, beneficio y contraprestación), así como en los atributos del diseño de la CS.

**Figura I 1**

**La contraloría social en las esferas de rendición de cuentas y participación ciudadana**



Fuente: Hevia, 2011

La CS representa la intervención de la sociedad en una de las partes que integra el acto administrativo. De modo que para realizar su cometido es necesario que se ejerzan acciones de control, el cual "...consiste en comprobar si todo ocurre conforme a lo adoptado, a las órdenes dadas y a los principios admitidos. Tiene por objeto señalar las faltas y los errores a fin de que se pueda reparar y evitar su repetición" (Fayol, 1961: 101). La importancia de esta definición radica en que el ejercicio del control se traduce en el ejercicio de los derechos que tienen los beneficiarios como ciudadanos.

En términos generales, y desde una perspectiva ciudadana, la consolidación de un Estado democrático pasa por el reconocimiento de los derechos y obligaciones por parte de los representantes y de los representados. En la medida que un gobierno ofrece información

de calidad y rinde cuentas a sus gobernados, promueve la participación ciudadana al mejorar las relaciones de confianza entre la sociedad y el Estado. La CS como una forma de participación ciudadana que ejercen actores tales como ciudadanos, organizaciones civiles, dependencias y entidades de gobierno, promueve la vigilancia, seguimiento y evaluación en la implementación de los programas y acciones de gobierno, en un marco de exigencia de la transparencia y rendición de cuentas en las acciones que llevan a cabo los distintos órdenes y poderes de gobierno.

Los ejercicios de control pueden tener un origen estatal (institucionalizada) o ciudadano (independiente). En el primer caso, las entidades del Estado promueven el control y vigilancia ciudadana de la gestión pública como parte de sus políticas, con diferentes propósitos: facilitar el ejercicio de ese derecho ciudadano, empoderar a las organizaciones y a la ciudadanía en general para que se conviertan en contrapeso social a la acción gubernamental, cooptar liderazgos sociales, reducir niveles de inconformismo social, legitimar decisiones o simplemente cumplir con las exigencias de la norma. El control social puede también tener un origen ciudadano, bien sea como producto de iniciativas individuales o como parte de la acción de organizaciones y redes sociales interesadas en vigilar el desempeño de las autoridades públicas. En este caso, se acude generalmente a formas más espontáneas de acción colectiva, que pueden tender a la institucionalización y, en consecuencia a poseer un cierto grado de permanencia.

En este mismo sentido, Peruzzotti y Smulovitz (2001: 32-33) señalan que la CS puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas como la exhibición pública, son representativas de las segundas.

Es importante señalar que la CS tiene la particularidad de que es diseñada, promovida y coordinada por diversas instancias del gobierno federal, principalmente. Por tal razón, Cunill (2007) considera que para entender a la CS se deben conocer las reglas del juego que rigen la toma de decisiones de gobierno en esa materia, ya que si bien el funcionamiento de ésta se deriva del comportamiento de los beneficiarios que la ejercen, el

diseño responde a los incentivos que son fruto de la interacción de los poderes Legislativo y Ejecutivo. A este respecto puede señalarse que el enfoque de Moe (1995) permite analizar mejor el diseño de la CS; ya que a diferencia de los otros, se concentra en los acuerdos efectuados por los poderes, así como en la interacción entre ellos como parte de la lucha continua por el diseño de la estructura institucional. Por ejemplo, esas características coinciden con la naturaleza, temporalidad y contexto de las reglas de operación que especifican el diseño de los programas sociales al cual se sujeta el diseño de la CS.

El monitoreo ciudadano de los servicios de agua y saneamiento, en opinión de Shedler (2008) es un mecanismo de rendición de cuentas que comprende tres elementos: conocer, entender e incidir. En el primero se refiere a la capacidad de la ciudadanía de hacer las preguntas adecuadas así como la capacidad y disposición del gobierno a responderlas, la segunda hace alusión a la necesidad de analizar las condiciones y razones que llevan o no a cumplir las metas establecidas y, el tercero hace hincapié en que el monitoreo debe tener influencia concreta en los procesos de planificación, ejecución, evaluación y desarrollo permanente de los servicios.

En suma, y siguiendo a Llerenas (2007), la CS no pretende agotar ni abarcar todas las formas de participación del ciudadano en políticas públicas de desarrollo social. *Ni todas las políticas sociales requieren de esquemas de participación en todo el ciclo de la política, ni toda la participación debe canalizarse por medio de la CS.*

## **LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS PROGRAMAS FEDERALES**

La contraloría social (CS) institucionalizada fue implementada en nuestro país durante el periodo del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), a través de su incorporación al Programa Nacional de Solidaridad; en el siguiente sexenio su fortalecimiento fue nulo, aunque permaneció vigente en algunos programas federales. Fue durante el gobierno del Presidente Vicente Fox (2000-2006) que se le impulsa a través de la combinación de varios instrumentos legales: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, Ley de Transparencia), el desarrollo de un capítulo de CS en la Ley General



de Desarrollo Social (en adelante, Ley de Desarrollo) y en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante, Ley de Fomento) (Hevia, 2006:18). En estos instrumentos, la figura de la contraloría fue creada y conceptualizada, decidiéndose los criterios bajo los cuales se regiría su operación.

Punto y aparte de los instrumentos mencionados, la primera y principal referencia son los derechos a la libre manifestación de las ideas, el derecho a la información que deberá ser garantizado por el Estado y el derecho de petición que tendrá que ser respetado por los funcionarios y empleados públicos; derechos establecidos en los artículos 6º y 8º respectivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Siendo así, en la Ley de Transparencia se sientan las bases que determinan la información actualizada que deberá estar a disposición del público, entre las que destacan el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, y los padrones de beneficiarios de los programas sociales que se establezcan en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); así como los mecanismos de participación ciudadana –art. 7-.

De esta forma, en la Ley de Desarrollo –art. 69- se considera a esta figura como *el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos asignados a los programas de desarrollo social*. Asimismo, se establece que el Gobierno Federal es el encargado de impulsar la CS y facilitar el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones –art. 70-. De esta definición se desprenden tres elementos fundamentales de la CS: a) es un mecanismo *exclusivo* de los beneficiarios de los programas de desarrollo social federales, b) su función es de *verificación* de metas y aplicación de recursos y, c) se requiere de cierta *organización* para desempeñar su quehacer. Es en el reglamento de esta Ley de Desarrollo que se señala la inclusión de la CS en las reglas de operación de los programas, así como la difusión del esquema de CS y la responsabilidad de proporcionar orientación y asesoría a los beneficiarios; entre otras disposiciones de carácter operativo.

Por su parte, en la Ley de Fomento, se señala el derecho de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de participar en los mecanismos de CS que se establezcan u operen

las dependencias y entidades, de conformidad con la normativa jurídica y administrativa aplicable –fracción IV, art. 6-.

No obstante, es hasta abril de 2008 que se publican los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social (en adelante, los Lineamientos), en donde se establecen las bases y directrices de la CS en los programas. En dicho instrumento la CS “constituye una práctica de transparencia y rendición de cuentas, que contribuye a lograr los objetivos y estrategias que en materia de política social establece el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012” (Lineamientos, 2008), y la necesidad de que las dependencias y entidades realicen las acciones conducentes para proporcionar a los beneficiarios de los programas de desarrollo social a su cargo los conocimientos y mecanismos que les permitan realizar las actividades de CS y facilitar el acceso a la *información útil, veraz y oportuna* de tales programas. Con esto se pretende fomentar efectivamente el interés de los beneficiarios en las actividades de verificación de la ejecución de los programas, la aplicación de los recursos públicos y el cumplimiento de las metas.

Consecuentemente, se han generado diversos instrumentos que desarrollan en diferentes escalas y rubros las reglas del juego nacionales de la CS, como lo son las reglas de operación de los programas, que tienen como objeto asegurar que la aplicación de recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia, por lo que dentro de su estructura debe considerarse el tema de transparencia, traducido en los mecanismos de difusión y contraloría social. Cabe destacar que estos lineamientos se aplican en caso de que las entidades federativas correspondientes no emitan las reglas de operación y promoción de la CS aplicables en sus circunscripciones, previo acuerdo entre los órdenes de gobierno correspondientes.

**Tabla 4 Marco normativo de la CS en programas federales de desarrollo social**

<b>Instrumento</b>	<b>Contenido</b>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 6°. Derecho a libre manifestación de las ideas y establece que el derecho a la información deberá ser garantizado por el Estado. Artículo 8°. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición de los ciudadanos de la República.
Ley General de Desarrollo Social (LGDS), publicada en el DOF el 20 de enero de 2004	Capítulo VIII Contraloría Social Artículo 69. Se reconoce a la CS como el mecanismo de los beneficiarios para que de manera organizada, verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

	<p>Artículo 70. Establece la obligatoriedad del gobierno federal de impulsar la CS y facilitar el acceso a la información.</p> <p>Artículo 71. Señala las funciones de la CS.</p>
<p>Reglamento de la LGDS, publicado el 18 de enero de 2006. Última reforma publicada DOF 28 de agosto de 2008</p> <p>Capítulo VIII Sección III De las Convocatorias</p> <p>Capítulo X de la Contraloría Social</p>	<p>Artículo 60, fracción IV. Acerca de las convocatorias de los gobiernos federal, estatal y municipal, para promover la participación ciudadana y la contraloría social.</p> <p>Artículo 41, fracción XI. Ratifica que las dependencias y entidades en el marco de los Acuerdos de Coordinación deberán llevar a cabo la CS, según lo establecido en los Lineamientos emitidos por la SFP.</p> <p>Artículo 67. Indica la responsabilidad del gobierno de impulsar la CS y de la observancia de los Lineamientos de Promoción y Operación por parte de las dependencias de la APF.</p> <p>Artículo 68. Inclusión de la CS en las reglas de operación de los programas, así como la difusión del esquema de CS, y la responsabilidad de proporcionar orientación y asesoría a los beneficiarios</p> <p>Artículo 69. Definición sobre la CS.</p> <p>Artículo 70. Se refiere al Registro de Comités de CS y a la emisión de constancia.</p> <p>Artículo 71. Sobre los Informes Anuales de CS.</p> <p>Artículo 72. Relativo al Informe de CONEVAL sobre CS.</p> <p>Artículo 73. Sobre la Difusión de informes de CS.</p> <p>Artículo 74. Señala otras actividades de control, evaluación, fiscalización, seguimiento, investigación de los programas de desarrollo social que corresponden a las autoridades</p>
<p>Lineamientos de Operación para la Promoción y Operación de la Contraloría Social, publicados el 4 de abril de 2008 en el DOF</p>	<p>Establece las bases conforme a las cuales se promoverá y operará la CS en los Programas Federales de Desarrollo Social. Su estructura general es la siguiente:</p> <p>a) Disposiciones Generales (Artículos 1º al 6º)</p> <p>b) De la Promoción de la Contraloría Social (8º al 16)</p> <p>c) De los Comités de Contraloría Social (17 al 21)</p> <p>d) De los Resultados de Contraloría Social (22 al 26)</p> <p>e) De la Vigilancia y Responsabilidades (27 al 28)</p>
<p>Reglas de Operación de los Programas Federales de Desarrollo Social</p>	<p>Es un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa federal que otorga subsidios a la población, con el propósito de lograr niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. La estructura del documento de reglas de operación considera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Introducción</li> <li>2. Objetivos (generales, específicos)</li> <li>3. Lineamientos del Programa (cobertura, población objetivo, beneficiarios, requisitos, tipo de apoyos, instancias ejecutoras, instancias normativas, coordinación institucional)</li> <li>4. Operación (proceso, ejecución, avances, cierre de ejercicio,</li> <li>5. Auditoría, Control y Seguimiento</li> <li>6. Evaluación (Interna – Externa)</li> <li>7. Transparencia (Difusión y Contraloría Social)</li> <li>8. Quejas y Denuncias</li> <li>9. Anexos</li> </ol>
<p>Acuerdo de coordinación entre el ejecutivo federal y los gobiernos de los estados, para el fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública, y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción.</p>	<p>Establece las acciones para fortalecer el sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública; inspeccionar, controlar y vigilar el ejercicio de los recursos federales, transferidos a las entidades federativas; y, avanzar en materia de transparencia y combate a la corrupción.</p>
<p>Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las OSC</p>	<p>Artículo 6. Señala el derecho de las OSC para participar en los mecanismos de CS que establezcan u operen las dependencias y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable.</p>
<p>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p>	<p>Artículo 7, fracción XVI. Se refiere a la información sobre mecanismos de participación ciudadana que deberán ser públicas y estar disponibles.</p>
<p>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</p>	<p>Artículo 37. Relativo a las atribuciones de la SFP</p>

Fuente: elaborado en base a información de la Secretaría de la Función Pública (SFP), 2010

Los actores que intervienen en el proceso de CS pueden agruparse en dos niveles: el institucional y el social. En el primero de ellos se encuentran:

- La Secretaría de la Función Pública (SFP), responsable de normar y establecer la coordinación para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de las acciones de CS mediante la interacción con otros actores instituciones de los tres órdenes de gobierno, así como de la interpretación de los Lineamientos para efectos administrativos y resolver las cuestiones no previstas en los mismos,
- Las Instancias Normativas, que son las unidades administrativas de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal (APF) que tiene a su cargo el programa de desarrollo social y son responsables directos de la promoción de la CS,
- Las Representaciones Federales de los Programas en las Entidades Federativas, identificadas como las unidades administrativas de la dependencia o entidad de la APF, responsables de ejecutar o coordinar la ejecución del programa federal, en el ámbito de las entidades federativas,
- Las Instancias Ejecutoras Estatales y Municipales, quienes tienen bajo su responsabilidad la mayoría de las actividades de CS tales como difusión, capacitación, integración de comités, reuniones con beneficiarios, asesoría para hacer las cédulas de vigilancia, canalización de quejas y denuncias y, la integración del informe final del comité,
- Los Órganos Estatales de Control (OEC), son las dependencias de las administraciones públicas estatales o del Distrito Federal que tienen a su cargo las atribuciones en materia de control y fiscalización de la gestión pública.

En el nivel social se identifican las formas de organización social constituidas por beneficiarios de los programas federales, que reciben el nombre de comités de CS.

Actualmente la CS se encuentra incorporada en las reglas de operación de los programas de desarrollo social federales y varía de acuerdo con las características de cada programa, además, gobiernos estatales y municipales mantienen también esta figura en algunos de sus programas públicos. Por ejemplo, el Programa Estatal de Contraloría Social del Estado de Guanajuato establece el concepto de CS:

“el ejercicio del derecho a la rendición de cuentas, integrado por el conjunto de condiciones, acciones y mecanismos a través de los cuales individuos o grupos, en su calidad

ciudadana y en forma organizada o independiente, en forma temporal o permanente, participan en la vigilancia, control y evaluación del quehacer gubernamental y de la conducta de los servidores públicos, fomentando con ello la transparencia, la legalidad, el combate a la corrupción y el impulso a la administración pública”.

Como se observa, este concepto y las atribuciones que derivan es más amplio que el desarrollado en las instancias federales, en virtud de que no se circunscribe a la vigilancia de ejecución de programas y, por tanto, no limita su participación a los beneficiarios de éstos. Responde a la teoría de rendición de cuentas que se ha desarrollado en páginas anteriores, desde luego, la calidad de esta respuesta se encuentra en su operación, sus instrumentos pero sobre todo, en su implementación.

## **LAS REGLAS DEL JUEGO: FUNCIONAMIENTO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL**

La forma en que los beneficiarios de los programas se organizan para ejercer las funciones de CS es a través un comité, el cual se identifica como:

“la forma de organización social constituida por los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, para el seguimiento, supervisión y vigilancia de la ejecución de dichos programas, del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en éstos, así como la correcta aplicación de los recursos a los mismos” (Fracción III del Lineamiento tercero, LPOCS<sup>22</sup>).

Estos comités deberán formarse por cada localidad en la que se ejecute un programa, procurando que se integre equitativamente por mujeres y hombres (salvo en los programas donde la población beneficiaria sean mujeres). Al inicio de la ejecución del programa, la dependencia federal encargada de la ejecución debe convocar a los beneficiarios para que elijan a los integrantes del comité de CS, el cual deberá ser por mayoría de votos y solicitar

---

<sup>22</sup> Lineamiento para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social, publicado en 11 de abril de 2008 en el DOF.

el registro del mismo ante la dependencia convocante, una vez validada la calidad de beneficiarios de los integrantes se procede a su registro y entrará en funciones.

De acuerdo a los Lineamientos, los comités ejercen funciones de *petición*, *vigilancia*, *investigación* y de *información*. Al respecto, conviene precisar que alguna de estas funciones o actividades son derechos que corresponden a toda persona por tratarse de recursos públicos y por tanto, de información pública. Se esperaría entonces, que a través de estos comités la atención fuera más expedita y existiera una comunicación directa con las autoridades.

En las funciones de *petición* destaca el solicitar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno responsables de la ejecución del programa la información pública que el comité *considere necesaria* para el desempeño de sus funciones. La función de *vigilancia* se ejerce respecto al ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo conforme a la Ley de Desarrollo y a las reglas de operación, de forma más específica, vigilar que se difunda la información (suficiente, veraz y oportuna) y el padrón de beneficiarios, que los integrantes del comité realmente sean beneficiarios, que se cumplan los periodos de ejecución establecidos, que exista la documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos y de la entrega de las obras, apoyos o servicios; que el programa no se utilice con otros fines; que en la aplicación de éste no se vea afectada la igualdad entre mujeres y hombres y, que se de atención a las quejas y denuncias relacionadas con el programa.

Asimismo, la función de *investigación* está asociada con la recepción de quejas y denuncias sobre la ejecución del programa y la verificación de su procedencia, y cuando proceda, su remisión a la autoridad encargada de la ejecución del programa; así como de las quejas que pudieran derivar en el fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales y turnarlas a las autoridades competentes. Como parte de las labores de *información* es responsable de emitir los informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos y presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias enunciadas líneas arriba.

La periodicidad de los reportes de los comités de CS es trimestral, a través de las *cédulas de vigilancia*, en la cual deberá informarse el resultado de las actividades de CS, y

de forma anual, deberá entregarse un informe. Ambos documentos se entregan a la Representación Federal conforme a los formatos establecidos. De igual manera, deberán informar a los beneficiarios sobre las actividades desempeñadas.

La operación de la CS y de sus comités no es rígida en sentido estricto, ya que si bien deben de cumplirse las bases, cada unidad de la APF responsable deberá diseñar un esquema de CS con base en las características operativas del programa federal de que se trate. Este esquema, entendido como “la estrategia conforme a la cual se realizan las actividades de promoción de CS, de acuerdo a las características de cada programa federal de desarrollo social” (Lineamiento Tercero, fracción V), es en otras palabras “un traje a la medida” del programa. Adicionalmente, la unidad responsable deberá realizar la Guía Operativa y un Programa Anual de Trabajo de CS, en el cual se establezcan las actividades, los responsables, las metas y el calendario de ejecución para promover la CS, mismo que deben ser actualizados anualmente.

El esquema de CS debe contener la información relacionada con las actividades de promoción que realice la unidad de la APF responsable del programa, en todo caso: los medios por los cuales se difundirá la información relacionada con el programa y los procedimientos para realizar las actividades de CS; especificar los responsables de organizar los comités y de proporcionarles capacitación y asesoría, y de la captación de las cédulas de vigilancia e informes anuales; los mecanismos de seguimiento de las actividades de CS, de sus resultados y la vinculación que éstas tendrán con el sistema de atención ciudadana y; las actividades cuya realización podrán convenir las autoridades federales con los gobiernos de las entidades federativas o municipios responsables de ejecutar el programa federal.

Las **actividades de promoción** de la CS, están a cargo de la Dirección General de operación Regional y Contraloría Social de la SFP. Entre las actividades destaca el asesorar a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno responsables de promover la CS, la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de la CS; establecer la coordinación necesaria con las unidades administrativas competentes de la SFP para el diseño, la elaboración de los criterios de

operación, la administración y la puesta a disposición del Sistema Informático ante las dependencias y entidades de la administración pública.

Estas actividades tienen un papel relevante en el éxito de las actividades de la CS, al considerar que el derecho a participar en los comités es voluntario, en otras palabras, *no se puede obligar a los beneficiarios a constituir los comités ni a hacer labores de CS*, sino que dependerá de la calidad en la promoción de la CS que los beneficiarios se interesen en involucrarse y lo desempeñen de manera efectiva.

En cuanto a la **capacitación y asesoría**, es responsabilidad de la Instancia Normativa desarrollar la metodología de la capacitación, diseñar los materiales de apoyo (los cuales deberán publicarse en internet) y dar la capacitación y asesoría a los servidores públicos de las Representaciones Federales. Por su parte, las Representaciones Federales deberán capacitar y asesorar a los integrantes de los comités, proporcionándoles los conocimientos y herramientas necesarias que les permitan realizar las actividades de CS. La responsabilidad de capacitar a los integrantes de comités será de las entidades federativas o municipios en el caso de que sean estos los ejecutores del programa, quienes a su vez recibirán la capacitación de las Representaciones Federales. En todo caso, la capacitación a los comités debe realizarse en la localidades donde se ejecute el programa federal.

El proceso de capacitación descrito permite que tanto las Instancias Normativas como las Representaciones Federales realicen convenios para que los Órganos Estatales de Control (OEC), OSCs, instituciones de académicas o ciudadanos interesados en el tema apoyen en las obligaciones de capacitación y asesoría a los comités.

## **OPERACIÓN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL SUBSECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO**

En materia de los programas de desarrollo social del sector agua, en las Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento 2012 a cargo de la CONAGUA se establece el concepto de la CS que deberá observarse en los programas que cobijan las mencionadas reglas de operación:



“en los programas de agua potable, alcantarillado y saneamiento la Conagua implementará un Esquema y una Guía Operativa de Contraloría Social... con la finalidad de que la población de las localidades a beneficiar *verifiquen*, por conducto de los comités que al efecto se constituyan, que las instituciones ejecutoras de la infraestructura contemplada en dichos programas *cumplan con las metas* establecidas y la *correcta aplicación de los recursos públicos*” (las cursivas son propias).

En el esquema de CS de los programas federales de la CONAGUA, se establece que la CS es una de las modalidades que puede asumir la participación ciudadana, para exigir de los servidores públicos en los tres ámbitos de gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas en torno a la asignación y manejo de los recursos públicos.

Así, en el ejercicio de un recurso del Programa de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Urbanas (Apazu), del Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (Prossapys), del Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (Protar) y del Programa Agua Limpia (PAL), que influyen directamente en el aumento de coberturas, calidad de los mencionados servicios y del agua, la CS se establece como el mecanismo de vigilancia.

#### PROGRAMA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO EN ZONAS URBANAS (APAZU)

Este programa surge a partir de 1990, con el fin de hacer frente a la creciente demanda de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; tiene cobertura a nivel nacional y está dirigido a localidades con población mayor a 2,500 habitantes, mediante acciones de mejoramiento de los servicios para proporcionar agua para los diversos usos y fundamentalmente para el consumo humano.

La población objetivo son los organismos operadores encargados de la prestación de los servicios en comunidades urbanas del país y las principales acciones que comprende son: elaboración de estudios y proyectos; ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; mejoramiento de la eficiencia física y comercial; y realización de acciones de construcción, rehabilitación y conservación de la

infraestructura hidráulica del Subsector, incluyendo las requeridas para el desalojo de las aguas pluviales de las zonas urbanas.

#### PROGRAMA PARA LA CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN ZONAS RURALES (PROSSAPYS)

También denominado “Programa Rural”, tiene como objetivo apoyar el incremento de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales, mediante la construcción y ampliación de su infraestructura, con la participación comunitaria organizada, a fin de inducir la sostenibilidad de los servicios. Sus acciones se dirigen a las localidades rurales del país con población menor o igual a 2,500 habitantes.

#### PROGRAMA DE AGUA LIMPIA

Con el fin de proporcionar agua de calidad apta para el consumo humano, que evite enfermedades de origen hídrico se encuentra este programa, que incide en forma directa en este aspecto del bienestar de la salud de la población. El PAL tiene como objetivo apoyar la desinfección del agua que establecen las NOM-230-SSA1-2002, NOM-127-SSA1-1994 y su modificación y NOM-179-SSA1-1998, así como contribuir a mejorar el bienestar de la población en el país mediante el apoyo al suministro de agua limpia desinfectada en los sistemas formales de abastecimiento. La población objetivo de este programa son los 1,250 municipios de mayor marginación. En este programa, las actividades de promoción y operación de la CS se realizarán únicamente en aquellas localidades beneficiadas con los apoyos, donde simultáneamente se lleve a cabo la construcción de obras dentro del Programa Rural.

#### PROGRAMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

Tiene como objetivo el otorgar apoyos a los prestadores del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, para diseñar, construir, ampliar, y rehabilitar plantas de tratamiento de aguas residuales, para incrementar el volumen tratado o mejorar sus procesos de tratamiento. Con base en este programa, podrán recibir apoyo aquellos

organismos operadores de agua potable, alcantarillado y saneamiento con deficiencias en su cobertura de tratamiento de aguas residuales, para poblaciones no mayores a medio millón de habitantes.

**Tabla 5. Implementación de la contraloría social en Apazu, Prossapys, PAL y Protar, 2010-2011**

	Programa	Obras, apoyos o servicios vigilados por CS	Población total beneficiada	Porcentaje del monto total autorizado en el PEF vigilado	Meta de comités	Comités constituidos	No. de integrantes	Integrantes de comité que recibieron capacitación	Integrantes promedio por comité	Quejas y denuncias <sup>a</sup>	Cedulas de vigilancia capturadas
2011	Apazu	623	31,147,488	s.i.	1,800	553	2,601	798	4.7	0	678
	Prossapys	557	415,317	123.2	984	743	3,580	1,526	4.8	0	994
	PAL	65	65,536	7.9	95	92	457	254	5	0	58
	Protar	41	1,927,043	35.4	133	31	144	53	4.6	0	23
2010	Apazu	s.i.	s.i.	77.5	s.i.	730	3,208	894	4	s.i.	837
	Prossapys	s.i.	s.i.	120	s.i.	774	3,807	1,441	4	s.i.	1,039
	PAL	s.i.	s.i.	.83	s.i.	57	255	0	4	s.i.	68
	Protar <sup>b</sup>	s.i.	s.i.	24	s.i.	29	117	24	4	s.i.	12
a: Incluye quejas y denuncias de comités de CS, beneficiarios y no beneficiarios											
b: En el año 2010 está registrado como "Programa Fondo Concursable".											
s.i.: Sin información											
Aunque en 2008 se encuentran validados por la SFP los programas PAL, Apazu y Prossapys, no se presentaron informes de resultados. Para 2009 la información reportada por las instancias normativas, representaciones federales y ejecutores estatales presenta incongruencias entre sí, por lo que no se incorporaron en éste análisis.											

Fuente: Elaboración propia con información de SPF 2010 y 2011

Las estrategia de CS implementadas en estos programas tienen como finalidad que la población de las localidades beneficiadas, por conducto de los comités que al efecto se constituyan, verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos, que efectúen los ejecutores del Programa. Así, las actividades a cargo de cada una de las instituciones que participan en la operación de los programas se establecen en el Esquema y la Guía Operativa elaborados por la CONAGUA, los cuales una vez validados por la SFP se difunden entre los actores estatales y municipales para su aplicación.

Aunque por cada apoyo otorgado por los programas debería constituirse un comité de CS, la realidad supera las expectativas de las instancias normativas no llegando a constituirse las que se tenían proyectadas, sin embargo, se advierte un avance en el número

de comités que se han creado durante el periodo 2010-2011. No obstante, destacan algunos puntos débiles en su operación, como lo es la cantidad de integrantes que recibieron capacitación, ya que en ninguno de los programas superan el 60% del total, y hay donde incluso se llega a observar una capacitación nula, como es el caso de la aplicación del PAL en el 2010.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Información obtenida de los informes de la SFP. Conviene señalar que la información puede no ser del todo fidedigna o completa, ya que el Sistema de Información sobre CS es alimentados por las dependencias ejecutadas, no siempre con la regularidad que dicta la normatividad aplicable.

# CAPÍTULO 3.

## DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA:

### LA REALIDAD DEL MONITOREO SOCIAL

Una de las formas de participación ciudadana que tiene potencial de incidir en las políticas públicas es la que se da a través de los observatorios ciudadanos. En términos generales, un observatorio ciudadano hace referencia a un conjunto de individuos o personas que se agrupan en un espacio autónomo con el fin de monitorear, evaluar e incidir en determinadas políticas o procesos. Incluso se ha identificado que la observación ciudadana está muy ligada a la Contraloría Social, ya que ésta al ser “un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/horizontal” (Hevia, 2006: 13). Se plantea como un modelo al cual analizar en términos de sus fortalezas y debilidades, así como compararlo con otros que parecen atender a los mismos.

En México, los observatorios se han creado como formas de organización que analizan y dan seguimiento a políticas públicas, al desempeño de instituciones o a problemas que afectan a amplios sectores de la población; por tanto responden a la necesidad de consolidar la participación ciudadana y de fortalecer la capacidad de los gobiernos locales. Atienden a diversos temas y una de sus características principales es el uso y generación de información y conocimiento, con el fin de contrastar los objetivos y resultados de gobiernos y otras instituciones con la realidad.

En el tema del agua y saneamiento es reciente la creación de observatorios, ésta es una de las razones que dan sentido a esta investigación. Tal como se ha planteado en los capítulos anteriores, uno de los retos de garantizar el derecho humano al agua y

saneamiento consiste en la existencia y permanencia de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía. Si bien en teoría los observatorios ciudadanos son una forma de participación ciudadana, analizar a los que responden a este tema en particular daría luz sobre su importancia tanto para la toma de decisiones de política pública como en el cumplimiento del derecho humano al agua.

Partiendo del supuesto de que la contraloría social institucionalizada no colabora en la mejora de los servicios de agua potable y saneamiento, y la inquietud de conocer lo que al respecto realizan los observatorios ciudadanos, en este apartado se presenta el análisis comparativo de ambos esquemas de participación: los observatorios ciudadanos de agua y saneamiento y los comités de contraloría social de los programas federalizados. La información aquí analizada deriva de las entrevistas realizadas que han sido explicadas en el apartado metodológico. El objetivo es identificar las fortalezas y debilidades de estos esquemas de participación y control ciudadano, su proceso de conformación, funcionamiento, estructura, actividades que realizan, y si éstos interfieren en la mejora de los servicios de agua potable y saneamiento.

## **LOS OBSERVATORIOS CIUDADANOS DE AGUA Y SANEAMIENTO**

### **ASPECTOS METODOLOGICOS**

Uno de los esquemas de participación y control ciudadano analizados en esta investigación son los observatorios ciudadanos de agua y saneamiento. Para determinar cuáles observatorios serían objeto de esta investigación se atendieron distintos criterios generales y particulares.

Los criterios generales de selección son:

1. Localidades en la que se han creado observatorios ciudadanos de agua y saneamiento. Hasta el momento hay siete localidades en las que han sido creados estos observatorios derivados del Programa Conjunto de ONU-HABITAT, ubicados

en Saltillo, Ecatepec, Tuxtla Gutiérrez, Xalapa, San Miguel de Allende, Valle de Bravo y La Paz. El primer paso para esta selección fue conocer este universo.

2. Los observatorios que marchen por su propia cuenta. En segundo lugar se pretendió identificar cuáles de ese universo de observatorios habían concluido el proceso de creación, con el apoyo de ONU HABITAT. Esto permitiría analizar si existe continuidad en sus acciones y si han implementado estrategias de financiamiento y difusión distintas. Los observatorios en esta situación son Saltillo, Ecatepec, Tuxtla Gutiérrez y Xalapa.
3. Son Zonas de Atención Prioritaria. Las localidades en que se encuentran los observatorios tendrían que ser parte de las Zonas de Atención Prioritaria que define la Secretaria de Desarrollo Social<sup>24</sup>.
4. Coberturas aceptables de agua entubada y drenaje. Con estos datos obtenidos del Censo de Población y Vivienda 2010, fue posible determinar que las coberturas de agua entubada y drenaje alcanzan alrededor de 80%, con ello se esperaba que parte de la población estuviera interesada en evaluar y monitorear los servicios de agua y saneamiento.

**Tabla 6 . Cobertura de agua entubada y drenaje de Saltillo, Tuxtla Gutiérrez y Xalapa**

	Saltillo	Tuxtla Gutiérrez	Xalapa
Cobertura de agua entubada	80.5%	79.3%	83.4%
Cobertura de drenaje	81.7%	78.8%	82.0%

5. Contraste en la disponibilidad de recursos hídricos. Este criterio ha sido también útil en términos metodológicos, ya que en el país la problemática del agua y saneamiento depende del territorio al que se haga referencia, es decir, persisten

---

<sup>24</sup> Correspondientes a las Zonas de Atención Prioritaria Urbanas, señaladas en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para 2012.

condiciones geográficas que son determinantes, por ejemplo, en norte del país la escasez del agua es un problema serio, mientras que en el sur, sucede lo contrario, la preocupación está en cómo administrar la abundancia de recursos hídricos.

En el marco del Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de las Naciones Unidas en México para el Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México, a través de ONU-HABITAT, surge en 2009 la iniciativa de los Observatorios Ciudadanos de Agua y Saneamiento. A partir de entonces ONU-HABITAT y el CCA se dan a la tarea de identificar las localidades prioritarias para implantar estos observatorios; tal como se planteó en el apartado metodológico, los observatorios que son objeto de esta investigación son:

- Observatorio Ciudadano del Agua de Saltillo (OCAS)
- Iniciativa de Monitoreo Ciudadano de Agua y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Xalapa (IMCAS-X)
- Iniciativa de Monitoreo Ciudadano de Agua y Saneamiento de Tuxtla Gutiérrez (IMCAS-T)

Por otro lado, también se contemplaron los siguientes criterios particulares

#### Observatorio Ciudadano del Agua de Saltillo (OCAS)

Saltillo es la localidad del país donde se constituye el primer observatorio; dentro de su problemática del agua destaca la de estar en una zona de escasez de recursos hídricos. Es una localidad con 709,671 habitantes, en donde predomina la población femenina que representa un 50.5%, seguido de un 49.5% de población masculina. La población en edad de 15 a 64 años representa un 65.09%, la de cero a 14 años con un 28.6%, y por último solo el 4.87% es de 65 años y más.

En cuanto a la educación de dicha localidad:



- El 30.32% tiene estudios pos-básicos.
- El 1.75% no tiene escolaridad.
- El 1.37% es analfabeta y la población de 8 a 14 años que no saben leer ni escribir representa un porcentaje mínimo del 0.16%.

Cuenta con un total de viviendas de 218,369, de las cuales:

- El 80.58% de la viviendas particulares habitadas disponen de una cobertura de agua formal mientras que el 1.66% la disponen de manera informal.
- Las viviendas particulares habitadas que tiene excusado o *sanitario* representan el 81.76%.
- El 81.59 % de las viviendas habitadas disponen de drenaje y solo el 0.61% no disponen de este servicio.
- Por último las viviendas particulares habitadas que disponen de luz eléctrica, agua entubada de la red pública y drenaje representa el 79.99%.

La localidad de Saltillo presenta un BAJO grado de marginación según la estimación de CONAPO basada en el Censo de Población Vivienda 2010 presentado por INEGI.

Posteriormente a la creación del OCAS, fueron creadas de manera simultánea las Iniciativas de Monitoreo Ciudadano de Agua y Saneamiento (IMCAS) de Xalapa y Tuxtla Gutiérrez. La IMCAS de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, también tiene su origen en el marco del Programa Conjunto ya referido.

Iniciativa de Monitoreo Ciudadano de Agua y Saneamiento de Tuxtla Gutiérrez (IMCAS-T)

Tuxtla Gutiérrez es una localidad con alta disponibilidad de recursos hídricos y de baja cobertura y eficiencia de los servicios de agua potable y saneamiento. El IMCAS-T fue creado de manera simultánea con el IMCAS-X. Sin embargo al estar ubicados en zonas con características distintas, se observan diferencias en cuanto a los objetivos y funcionamiento de estos observatorios.

En esta localidad habitan 537,102 personas. Predomina la población femenina en un 52.36%, seguido de un 47.64% para la población masculina. La población en edad de 15 a 64 años representa un 67.74%, seguida de la población de cero a 14 años con un 26.54% y por último solo el 4.63% es de 65 años y más.

En cuanto a la educación de dicha localidad:

- El 34.42% tiene estudios pos-básicos.
- El 4.25% no tiene escolaridad.
- El 3.79% es analfabeta y la población de 8 a 14 años que no saben leer ni escribir representa un porcentaje mínimo del 0.39%.

Las viviendas totales son 165,206 de las cuales:

- El 70.11% de las viviendas particulares habitadas disponen de una cobertura de agua formal mientras que el 13.15% la disponen de manera informal.
- Las viviendas particulares habitadas que tienen excusado o *sanitario* representan el 82.97%.
- El 82.74% de las viviendas habitadas disponen de drenaje y solo el 0.49% no disponen de este servicio.
- Por último las viviendas particulares habitadas que disponen de luz eléctrica, agua entubada de la red pública y drenaje representan el 69.82%.

La localidad de Tuxtla Gutiérrez registra BAJO grado de marginación según la estimación de CONAPO, basada en el Censo de Población Vivienda 2010 presentado por INEGI.

Iniciativa de Monitoreo Ciudadano de Agua y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Xalapa (IMCAS-X)

Xalapa es una localidad ubicada en una zona con alto grado de contaminación del agua y de destacada participación ciudadana. Esta localidad cuenta con 424,755 habitantes, donde predomina la población femenina en un 53.49% seguido de un 46.52% para la

población masculina. La población en edad de 15 a 64 años representa un 66.03%, seguida de la población de cero a 14 años con un 23.26% y por último solo el 6.49% es de 65 años y más.

En cuanto a la educación de dicha localidad:

- El 26.63% tiene estudios pos-básicos.
- El 3.13% no tiene escolaridad.
- El 2.68% es analfabeta y la población de 8 a 14 años que no saben leer ni escribir representa un porcentaje mínimo del 0.22%.

Las viviendas totales son 14,3529 para Xalapa-Enríquez de las cuales:

- El 77.49% de la viviendas particulares habitadas disponen de una cobertura de agua formal mientras que el 1.88% la disponen de manera informal.
- Las viviendas particulares habitadas que tiene excusado o *sanitario* representan el 79.04%.
- El 78.8 % de las viviendas habitadas disponen de drenaje y solo el 0.51% no disponen de este servicio.
- Por último las viviendas particulares habitadas que disponen de luz eléctrica, agua entubada de la red pública y drenaje representa el 76.87%.

La localidad de Xalapa presenta un BAJO grado de marginación según la estimación de CONAPO basada en el Censo de Población Vivienda 2010 presentado por INEGI.

Iniciativa de Monitoreo Ciudadano de Agua y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Xalapa (IMCAS-X)

Xalapa es una localidad ubicada en una zona con alto grado de contaminación del agua, con una destacada participación ciudadana. Esta localidad cuenta con 424,755 habitantes, donde predomina la población femenina en un 53.49%, seguido de un 46.52% de población masculina. La población en edad de 15 a 64 años representa un 66.03%,

mientras que la población de cero a 14 años constituye un 23.26%, y por último solo el 6.49% es de 65 años y más.

En cuanto a la educación de dicha localidad:

- El 26.63% tiene estudios pos-básicos
- El 3.13% no tiene escolaridad
- El 2.68% es analfabeta y la población de 8 a 14 años que no saben leer ni escribir representa un porcentaje mínimo del 0.22%

Las viviendas totales son 14,3529 para Xalapa-Enríquez de las cuales:

- El 77.49% de la viviendas particulares habitadas disponen de una cobertura de agua formal, mientras que el 1.88% la disponen de manera informal
- Las viviendas particulares habitadas que tiene excusado o *sanitario* representan el 79.04%
- El 78.8 % de las viviendas habitadas disponen de drenaje y solo el 0.51% no disponen de este servicio
- Por último, las viviendas particulares habitadas que disponen de luz eléctrica, agua entubada de la red pública y drenaje representa el 76.87%

La localidad de Xalapa presenta un BAJO grado de marginación, de acuerdo a la estimación de CONAPO basada en el Censo de Población y Vivienda 2010 presentado por INEGI

En el marco del Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de las Naciones Unidas en México para el Fortalecimiento de la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México, a través de ONU-Habitat, surge en 2009 la iniciativa de los Observatorios Ciudadanos de Agua y Saneamiento. A partir de entonces ONU-Habitat y el Consejo Consultivo se dan a la tarea de identificar las localidades prioritarias para implantar estos observatorios. Tal como se planteó en el apartado metodológico, los observatorios que son objeto de esta investigación son:

- Observatorio Ciudadano del Agua de Saltillo (OCAS).
- Iniciativa de Monitoreo Ciudadano de Agua y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Xalapa (IMCAS-X).
- Iniciativa de Monitoreo Ciudadano de Agua y Saneamiento de Tuxtla Gutiérrez (IMCAS-T)

Con base en este breve panorama de las condiciones demográficas y de cobertura de agua entubada y saneamiento, puede apreciarse que las tres localidades presentan niveles aceptables; sin embargo, con estas cifras no es posible conocer a detalle la problemática de agua potable y saneamiento. Por tal motivo, se presenta a continuación el análisis cualitativo de cómo a través de este esquema de participación y control ciudadano, se garantiza o no el cumplimiento del derecho humano al agua y saneamiento.

a) Estructura y funcionamiento de los observatorios de agua y saneamiento

El OCAS cuenta con ocho integrantes, entre los cuales pueden distinguirse a académicos, representante de organizaciones no gubernamentales y ex funcionarios de gobierno. Su estructura interna es jerárquica, por lo cual cuentan con un presidente, un secretario y un tesorero. Este observatorio no logró conformarse como una Asociación Civil a pesar de que se iniciaron las gestiones para ello.

Con el apoyo de ONU-HABITAT, se realizaron estudios de percepción en cada una de las localidades. En primera instancia se realizó un estudio de percepción de los usuarios de los servicios de agua y alcantarillado, lo que significaba evaluar el desempeño del organismo operador, en este caso, Aguas de Saltillo. Los integrantes entrevistados comentaron que en alguna de las primeras reuniones realizadas contaron con la presencia de gente de Colombia que les compartió su exitosa experiencia sobre los observatorios ciudadanos. En esas reuniones se expresaba que el objetivo de formar el observatorio era lograr que los servicios de agua y saneamiento fueran más transparentes, equitativos y eficientes.

Durante la realización del trabajo de campo fue difícil contactar a los integrantes del Observatorio Ciudadano del Agua de Saltillo (OCAS), debido a que se encontraban en receso de sesiones; sin embargo se logró entrevistar a dos de los integrantes que estuvieron presentes en la conformación de esta organización, ambos con un perfil académico. A partir de estas entrevistas puede observarse que en el caso del OCAS, fue a partir de los talleres que impartía el CCA que se elaboró un documento metodológico para su conformación; cabe destacar que en este proceso se contó con el apoyo de la Fundación Gonzalo Río Arronte.

Aun cuando dentro de los asistentes podían distinguirse a personas con distintos perfiles, llegaron a tenerse comentarios de que fue extraño que dentro de los especialistas en el tema del agua no invitaran a un grupo de personas que eran muy críticos del trabajo del organismo operador; esto hizo parecer que el observatorio sería un instrumento para legitimar el “buen funcionamiento” del organismo operador.

**Tabla 7. Panorama general de los observatorios de agua y saneamiento**

	<b>OCAS (2008)</b>	<b>IMCAS T (2009)</b>	<b>IMCAS X (2009)</b>
<b>No. de integrantes</b>	8	18	10
<b>Perfil de los integrantes</b>	académicos, representantes de ong's, exfuncionarios.	académicos, amas de casa.	académicos e investigadores, ceramista, estudiantes de posgrado, biólogo.
<b>Estructura interna</b>	jerarquica	jerarquica	no hay jerarquía
<b>Son A.C.</b>	no	si	no
<b>Temas de interés</b>	escasez del agua, calidad del agua, costos y tarifas, fuentes de abastecimiento, zonas de recargas, privatización del agua, indicadores de gestión.	cultura del agua, calidad del agua, eficiencia de los servicios de agua y saneamiento.	calidad del agua, ríos urbanos, monitoreo de los organismos operadores, indicadores de gestión, pago por servicios hidrológicos.

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en el trabajo de campo.

Dos de los integrantes del OCAS realizaron un estudio sobre el organismo operador, lo que significaba tener un primer panorama de la situación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento. Durante la elaboración del documento antes referido, se

consideró que los temas de derecho humano al agua y perspectiva de género eran prioritarios. En ese entonces aún no era reconocido constitucionalmente el derecho humano al agua en México; sin embargo, en el ámbito internacional ya era un tema prioritario.

Una situación de coyuntura se vivía en Saltillo en aquel entonces, ya que se encontraban en medio de un proceso electoral, lo cual, lejos de ser una limitante como en el caso del IMCAS-T, les permitió motivar las actividades del OCAS, ya que los candidatos de distintos partidos fueron invitados para que dieran a conocer sus propuestas en el tema del agua. A la par de ello, las actividades continuaron por un periodo de tiempo, incluso se inició la gestión para que se conformaran como Asociación Civil; proyecto que no se logró.

Los temas de interés de este observatorio reflejan claramente cuáles son las prioridades en términos de la problemática del agua, ya sea que hayan derivado del estudio de percepción realizado al inicio de su proceso de conformación, o que se hayan comentado en las reuniones de su conformación, o por el propio perfil de los integrantes. Destaca la preocupación por la escasez del agua, la calidad del agua, zonas de recarga, costos y tarifas de los servicios, fuentes de abastecimiento, privatización del agua e indicadores de gestión.

Estos temas son distintos a los que son relevantes tanto para el IMCAS-X como para el IMCAS-T, y esto se explica porque las problemáticas en torno al agua dependen del lugar o territorio que se estudie; es decir, es ampliamente reconocido que en el norte del país, la escasez del agua es más importante que la calidad de la misma. Por el contrario, en el sur del país las preocupaciones se asocian más a la baja cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento. Es comprensible el hecho que desde que se conformó el OCAS prevaleció la preocupación por el tema de la escasez del agua, por ello, los ciudadanos involucrados quisieron enfocar los esfuerzos de este observatorio en supervisar la cuestión de las fuentes de abastecimiento, zonas de recarga y la intensidad del problema.

El proceso de conformación del IMCAS-T inicia en 2009, se conforma de 18 integrantes, entre los que destacan académicos y amas de casa (ver cuadro 7); presenta una estructura interna jerárquica.

ONU HABITAT impone un modelo de monitoreo

“Nosotros teníamos mucho más conocimiento que ellos de lo que estaba pasando en la zona, y además teníamos ya un historial de haber estado trabajando en cuestiones que tiene que ver con el agua. Fue un proceso desgastante, poco a poco era menos la gente que asistía, se perdía mucho tiempo, hubo gente que decía *ay no, yo no vengo otra vez, estoy perdiendo el tiempo aquí, avísenme cuando ya tengan algo concreto*”.

Entrevista con IMCAS-X

A diferencia del OCAS, el IMCAS-T si se conformó como Asociación Civil tras dos años de proceso de conformación y de apoyo de ONU-HABITAT. Entre sus temas de interés se encuentran la cultura y calidad del agua, y la eficiencia de los servicios de agua y saneamiento. Su presidenta fue la única informante que se logró entrevistar. De su estudio de percepción destaca que los resultados de su actuación pudieron difundirse de manera frecuente en un programa radio. Por otro lado, el IMCAS-X está integrado por 10 personas, entre académicos, investigadores, biólogos, arquitectos y estudiantes de posgrado, como se muestra en el cuadro 7.

Contrario a lo observado en el OCAS e IMCAS-T, en IMCAS-X observatorio no existe una estructura jerárquica, pero si un alto grado de compromiso de sus integrantes. Los temas de interés son la calidad de agua, ríos urbanos, monitoreo de los organismos operadores, indicadores de gestión y pago por servicios hidrológicos, temas que reflejan la organización interna, ya que cada grupo de trabajo realiza actividades en cada uno de estos temas.

Lo que ONU HABITAT quería era desarrollar una visión únicamente urbana, es decir, del funcionamiento del organismo operador y de la prestación de los servicios de



agua y saneamiento; esto les pareció limitado a los integrantes de IMCAS X, pues su visión del agua era más amplia que la simple idea del agua que llega a las ciudades y sale de ella. Para ello, por ejemplo, planeaban hacer un monitoreo del agua en los ríos. Los integrantes del IMCAS-X tienen conciencia de que el agua de la ciudad proviene de las cuencas y zonas de captación de agua, cuyo tema se relaciona al de los servicios ambientales.

Al igual que en Saltillo, en Tuxtla se realizó un estudio de percepción para conocer la opinión de la gente sobre algunos temas del agua, como su calidad, los servicios de agua y saneamiento, las tarifas, el trato del servidor, e incluso ver si los hábitos de los usuarios ayudaban a acrecentar o reducir esta problemática. Los integrantes elaboraron los cuestionarios y una consultoría se encargó de recabar la información. Los resultados de dicha evaluación no eran tan optimistas, sin embargo reflejaban inquietud por los temas de inundaciones, la contaminación del agua, la calidad de los servicios.

## **FORTALEZAS**

La experiencia de los observatorios está contenida en el análisis de sus fortalezas y debilidades. En esta investigación puede darse cuenta que dentro de las fortalezas se considera que son espacios idóneos para impulsar la participación activa y comprometida de la ciudadanía. No obstante, es en el mediano y largo plazo que esto pueda ser más visible. Con el apoyo de ONU-HABITAT lograron realizar estudios de percepción, lo que permitió conocer más de cerca la opinión de los ciudadanos, e identificar los temas prioritarios a atender en cada localidad.

Una fortaleza de los tres observatorios es la creatividad para la difusión de sus actividades, ya durante su proceso, ya posterior a ello. Con base en la información generada en el estudio de percepción, el IMCAS-T elaboró calendarios y postales temáticas. Incluso, a pesar de estar en receso de sesiones, tienen planes pendientes con la universidad estatal sobre proyectos relativos con cultura del agua. Mientras las condiciones políticas limitan sus actividades, consideraron un periodo pertinente para fortalecer su relación con la universidad y entre ellos mismos. OCAS aprovechó la coyuntura política para difundir sus

actividades y cuestionar a los candidatos sobre sus propuestas en el tema de agua y saneamiento. Para el IMCAS- X la estrategia de difusión es más amplia que la de Tuxtla y Saltillo, pues además de ser el único observatorio que está en sesiones, realiza diversas actividades de difusión que van desde volantes, reuniones con invitados expertos en temas del agua y periódicos murales, hasta capacitaciones para quienes quieran sumarse a la tarea del monitoreo.

El perfil de los integrantes es otra de las fortalezas que comparten los tres observatorios, ya que en general predominan los integrantes académicos; esto de alguna manera da un sentido especial a los observatorios en cuestión, ya que en los tres casos se consideró que era muy importante contar con gente que tuviera cierto conocimiento previo sobre el tema de agua y saneamiento.

En palabras de la presidenta del IMCAS-T, el haberse conformado como A.C. significaba una fortaleza, pues luego de dos años, la iniciativa empieza a caminar sin el patrocinio de ONU-HABITAT. Esto se vio reforzado con la firma de dos Actas de entendimiento, uno con el organismo operador, *Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado* de Tuxtla Gutiérrez (SMAPA), para llevar a cabo un intercambio de información y no solo para ser un buzón de quejas y denuncias, sino para fortalecerse como un grupo de monitoreo de los servicios de agua y saneamiento prestados. La segunda Acta se firmó con la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, con el fin de gestionar y actualizar datos, hacer encuestas e intercambiar información, y con ello evitar la contratación de una consultoría.

**Tabla 8. Fortalezas de los observatorios de agua y saneamiento**

OCAS	IMCAS T	IMCAS X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son espacios de participación ciudadana (para fomentarla y fortalecerla).</li> <li>• haber recibido apoyo de ONUHABITAT y el Consejo Consultivo del Agua.</li> <li>• sus integrantes tienen cierto conocimiento del tema.</li> <li>• tener un estudio de percepción de los ciudadanos sobre la problemática del agua.</li> </ul>		
<p>Aprovecharon coyuntura política para fortalecerse.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituirse como A.C.</li> <li>• convenio con SMAPA</li> <li>• Convenio con Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No tener estructura jerárquica</li> <li>• compromiso de los integrantes</li> <li>• actividades continuas,</li> <li>• independencia técnica</li> <li>• continuidad de sus acciones</li> <li>• realizan difusión de sus actividades</li> <li>• no se limita al municipio de Xalapa.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en el trabajo de campo.

La experiencia con el IMCAS-X tuvo dos momentos importantes; por un lado, nuestra participación en una de las actividades que realizan y, por otro, la entrevista con 5 de sus 10 integrantes. Una de las fortalezas de este IMCAS es la diversidad de actividades de difusión e información que llevan a cabo. En el denominado “sábado del agua”, pudo constatarse cómo es la organización interna del grupo, cómo difunden información relevante para los ciudadanos, cuánta gente asiste y cómo se desarrolla.

Dentro de sus actividades, la que tiene mayor relevancia es la del monitoreo de calidad de agua; de acuerdo a sus opiniones, esto les permite ampliar su conocimiento y confirmar que la calidad del agua no es buena. Se considera que con este monitoreo se logrará construir una consciencia y estimulación a la colaboración ciudadana. La información que dentro del IMCAS-X se genera, alimenta una base de datos, la cual se espera ampliar y con ello crear una plataforma disponible para cualquier persona, buscando como fin último, la creación de redes de conocimiento sobre el agua y saneamiento. El reto es fortalecer desde el ámbito local el trabajo, estableciendo redes y siendo interlocutores, entre los ciudadanos típicos y las autoridades.

A diferencia de Saltillo y Tuxtla, el tamaño de IMCAS-X es relevante, ya que no solo considera la localidad como tal sino la Zona Metropolitana de Xalapa. Esto les ha permitido tener una visión más amplia en términos del territorio y de la gente que ahí participa. Al principio, ONU-HABITAT propuso un esquema que sólo incluía a las localidades de Saltillo, Xalapa y Tuxtla. Sin embargo, en Xalapa este esquema no era aceptado por los integrantes porque a las reuniones llegaba gente de los municipios cercanos interesados en formar parte del observatorio.

Otra de las fortalezas de este observatorio es que reestructuraron su organización interna a partir del momento en que ONU-HABITAT terminó su gestión, pues con ello empezaron a tener mayor libertad para administrar sus recursos o incluso, fueron apoyados por otras organizaciones de corte internacional como *Global Water Watch*. Al no haber flexibilidad para el presupuesto, sus integrantes preferían destinar los recursos para llevar a ponentes en lugar de gastarlos en playeras o plumas (SIC); ésto debido a que su experiencia previa les señalaba que las actividades propuestas por ONU-HABITAT no eran ideales para Xalapa: “Ya cuando terminaron de dirigirnos volvimos a hacer todo, fue borrón y cuenta nueva; ellos trajeron dinámicas de cómo conformar los grupos, y separarnos en secciones y representantes, pero al final, nos reestructuramos de acuerdo a lo que pensamos era en nuestro beneficio” (Entrevistas con IMCAS-X).

## **DEBILIDADES**

En términos generales, a partir del trabajo de campo se puede afirmar que prevalece una nula relación de los observatorios ciudadanos con el gobierno y con su respectivo organismo operador de agua. En Tuxtla y Saltillo esta relación duró hasta el momento en que fueron apoyados por ONU-HABITAT. Persiste con ello un limitado acceso a información que pudiera ser útil para monitorear el desempeño de los organismos operadores, y en general de las políticas públicas en torno al agua.

Una debilidad del IMCAS-T es que la reciente coyuntura política les ha impedido continuar con sus sesiones; el cambio de presidente municipal y de titular del organismo

operador les ha dejado en incertidumbre. Esta situación les ha hecho pensar que no existe interés en el tema del observatorio.

**Tabla 9. Debilidades de los observatorios de agua y saneamiento**

OCAS	IMCAS T	IMCAS X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser considerados buzón de quejas ciudadanas,</li> <li>• Tienen poco apoyo financiero</li> <li>• Acceso limitado a información,</li> <li>• No incluyen perspectiva de género y población indígena,</li> <li>• Inclusión indirecta del derecho humano al agua y saneamiento (salud)</li> <li>• Desvinculación entre los observatorios</li> <li>• No tienen vinculación con los OO y gobiernos locales,</li> <li>• Su independencia y sentido social no debe implicar desvinculación.</li> </ul>		
<p>No incluir a ciudadanos más críticos,</p>	<p>Estar en receso de sesiones debido a una coyuntura política.</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida en el trabajo de campo.

Un vacío persistente en los tres observatorios analizados es que no existe vinculación entre éstos, a lo más que llegan es a saber que de su mutua existencia. Se considera que la vinculación es un asunto que podría fortalecerlos hacia adentro y hacia fuera, pues podrían compartir experiencias y con ello sumar esfuerzos para motivar a los observatorios que ahora están en proceso de conformación.

Como otra de las debilidades se pudo identificar la propia estructura interna de los observatorios. En Saltillo por ejemplo, pudo haber sido mejor el desempeño del observatorio si dentro de sus integrantes hubiera gente más crítica al observatorio, pues desde un principio se trató de cuidar mucho la relación con el organismo operador, evitando señalamientos que contradijeran lo que públicamente era reconocido, en relación a su eficiencia.

En Tuxtla y Saltillo el tema del financiamiento fue crucial para el seguimiento y la continuidad de sus actividades. Al principio, con el apoyo de ONU-HABITAT pudieron financiar material de difusión, y contratar a una persona para darles seguimiento. “Si quieres participar tienes que donar tu tiempo y pagar tus gastos” es una frase que revela la dificultad del financiamiento. Este aspecto es una de sus mayores debilidades, pues aunque IMCAS-T pueda acceder a recursos como A.C., o al menos esa es una de sus expectativas, una coyuntura política limitó aún más sus labores.

Por otra parte, el ya no contar con apoyo de ONU-HABITAT al parecer debilitó al IMCAS-T en términos de imagen. Sin embargo, esto también puede significar que esta organización no fue lo suficientemente fuerte para conservar su organización, aun cuando ya no recibirán ese apoyo. Con el presidente municipal entrante esperan tener una pronta reunión para hacerle saber la importancia de este observatorio.

Una debilidad persistente en el IMCAS-X es que el tema de la relación con los organismos operadores está en absoluto congelamiento; el único trabajo realizado al respecto fue el del sistema de indicadores para monitorear el desempeño del organismo operador de Xalapa. Y aunque es uno de los temas de sus grupos de trabajo, no tienen relación ni con el organismo operador ni con el gobierno municipal. Esto limita el objetivo de monitorear los servicios y en consecuencia el de monitorear si se está garantizando o no el derecho humano al agua y saneamiento.

En los tres observatorios analizados se percibió una ausencia del tema de perspectiva de género y de inclusión de población indígena. Los entrevistados mencionaron que eran temas que se comentaron en algunas de las reuniones, sin embargo no estaban incluidas como tal en las actividades que realizaban. En Tuxtla, la presidenta hizo referencia a la igualdad de género para enfrentar la problemática del agua, pues en material de difusión expresaban la idea de que niñas y niños por igual podían ser parte de la solución. En Saltillo, expresaron que sólo durante la realización del estudio sobre el organismo operador se comentaron estos temas.

## **CUESTIONES PENDIENTES DE LOS OBSERVATORIOS**

Una vez analizados sus procesos de conformación, fortalezas y debilidades, es posible identificar cuales cuestiones aún quedan pendientes por mejorar y fomentar para la mejora de su funcionamiento. A continuación nos referiremos a algunas de ellas:

### **Acceder a otras formas de financiamiento**

Precisamente una de las oportunidades que tiene de los observatorios ciudadanos es que logren ser independientes, tanto en términos de recursos como en sus objetivos y actividades. Como se presentó en los apartados anteriores, para que la supervisión de la contraloría social sea auténtica se requieren actividades continuas de monitoreo, y para ello se requieren recursos, ya sea conformándose como A.C., o mediante otros mecanismos.

### **Tamaño adecuado de un observatorio**

Como se mostró en los observatorios analizados, no existen criterios para determinar cuál es el tamaño adecuado o conveniente para un observatorio. Al principio, el objetivo de ONU HABITAT fue que sólo gente de la localidad respectiva (Tuxtla Gutiérrez, Saltillo y Xalapa) integrara los observatorios, aun cuando a las reuniones preparatorias llegaba gente de otros lugares. Hasta el momento los tres observatorios analizados cuentan con pocos integrantes, y al no tener vinculación con el gobierno local o con el organismo operador, no ha sido posible monitorear los servicios de agua y saneamiento, propiamente dichos, sino solo la realización de obras de infraestructura. La cuestión del tamaño del observatorio es importante, ya que podría pensarse en la posibilidad de que cada organismo operador sea monitoreado por un observatorio.

### **Inclusión del tema del derecho humano al agua y saneamiento**

Aún existe poca información sobre las implicaciones del derecho humano al agua y saneamiento, tanto en los observatorios como en los gobiernos locales. Esta falta de información se traduce en un desconocimiento de la población en general. La forma de incluir este tema como prioritario en los observatorios es identificando los actores

relevantes; por un lado las autoridades y por otro la ciudadanía, a los cuales es necesario hacerles saber su corresponsabilidad, estableciendo con ello reglas claras del alcance de su colaboración, a fin de garantizar, vigilar y monitorear el cumplimiento del derecho humano al agua y saneamiento. Los integrantes de los observatorios comentaron no tener claro que significaba este derecho.

Vinculación entre los observatorios ciudadanos para fortalecer sus capacidades y compartir experiencias.

De acuerdo a la información recabada en las entrevistas, es claro que los integrantes de cada observatorio saben de la existencia de otros observatorios. Sin embargo, no hay tenido vinculación alguna. Este vacío hace que los observatorios no conformen una red que podría motivar a otras organizaciones sociales a interesarse en el tema del agua y saneamiento. Un primer paso podría ser el de compartir experiencias exitosas y no exitosas, para aprender e implementar nuevas ideas y acciones.

#### Vinculación con instituciones educativas y centros de investigación

Aun cuando dentro de los integrantes de los IMCAS destaca la participación de académicos, esto no se traduce en una vinculación directa de los observatorios con las instituciones educativas y de investigación. Una herramienta para lograrlo sería el establecimiento de convenios para el intercambio de información y apoyo en actividades de difusión de los observatorios. La vinculación con instituciones educativas permitiría generar información que la ciudadanía necesita, que pueda usar y que pueda ser accesible, y que de algún modo le da un conocimiento nuevo que se traduzca en una mayor comprensión del tema del agua; de igual forma le permitiría saber que tiene derecho a ser atendido correctamente, a interponer denuncias, a exigir al organismo operador del agua servicios de calidad, así como a conocer sus responsabilidades, como la del pago por el servicio que recibe.

#### Vinculación con el organismo operador



Otro punto en común de los observatorios es el de enfocarse a supervisar y evaluar los servicios de agua potable y saneamiento; ello sin duda sería ruido blanco para los organismos operadores. Sin embargo, en el actual estado de las cosas, no es posible determinar cuál es el tamaño ideal de un observatorio ciudadano; aun cuando uno de los criterios para fomentarlos ha sido el total de población de una localidad, esto no es reflejo absoluto de que el organismo operador preste el servicio a toda esta población. Cabe entonces preguntarse, si ¿es conveniente la creación y fomento de observatorios ciudadanos por organismo operador? De ser así, ¿qué pasaría con los organismos operadores que son intermunicipales que atienden a una población mayor?

Vinculación con los gobiernos locales y la posibilidad de incidir en la toma de decisiones de política pública

La vinculación con los gobiernos locales es una de las oportunidades para incidir en las políticas públicas. De acuerdo a los comentarios de los entrevistados, el único contacto que tuvieron con las autoridades fue su presencia en las reuniones preparatorias de los observatorios, por lo que esto dista mucho de ser una verdadera colaboración. Se requieren iniciativas de colaboración y de formas de financiamiento desde los gobiernos locales. Es posible aprovechar el potencial del perfil de los integrantes de los observatorios para generar diagnósticos y demás estudios que monitoreen la actividad gubernamental.

En la medida que se fomenten mecanismos de observación ciudadana en una sociedad, se establece un sistema de valores y reglas en las cuales los ciudadanos son parte activa de las decisiones que los afectan. A través del monitoreo y vigilancia de las acciones gubernamentales, se forma un entramado en el cual la sociedad civil participa en la forma en que se deciden los objetivos sociales y las formas de alcanzarlos, a través de la utilización de los recursos escasos disponibles. Sin duda, la actividad de los observatorios ciudadanos es un paso adelante dentro de la problemática del agua potable y saneamiento.

Finalmente, estos esquemas serían replicables en términos de sus objetivos, considerando que la concientización de la ciudadanía no siempre se traduce en una

contraloría social, y su participación no siempre cumple estas características; más bien es la participación ciudadana capacitada y concientizada la que es indispensable en el monitoreo ciudadano.

## COMITES DE CONTRALORÍA SOCIAL

### ASPECTOS METODOLÓGICOS

El análisis de los comités de CS se desarrolló en tres localidades del municipio de Veracruz: Zongólica, Tetlaxco y Coscomatepec, cuya selección se realizó en cuatro etapas. En la primera, se realizó un inventario de las localidades del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que hubiesen recibido algún apoyo por los programas Apazu y Prossapys durante el periodo 2009-2012; este periodo se seleccionó con la intención de localizar tanto los comités con actividades concluidas, como aquellos que estuvieran constituidos al momento de realizar la investigación. De esta manera podrían analizarse dos aspectos primordiales: la continuidad y el funcionamiento de los comités. La entidad fue seleccionada por ser uno de los estados que se encuentran en los niveles más bajos de coberturas de agua entubada y drenaje a nivel nacional, además por la experiencia del equipo de investigación que desarrolla el proyecto que ha realizado diversos estudios en este estado (consultar bibliografía), tendiendo con ello el contexto local en el que se desarrolla la problemática de acceso a agua y saneamiento.

En una segunda fase, del total localidades apoyadas, se consideraron aspectos demográficos y sociales que interesaban a la investigación, esto es: número de población – localidades rurales y ciudades pequeñas–, grado de marginación –*Muy Alto, Alto o Medio*–, que fuesen zonas de atención prioritaria de acuerdo a los criterios de la SEDESOL, composición demográfica con población femenina y masculina similar, y aspectos escolares. Posteriormente, como tercera etapa, de las localidades que en la fase segunda resultaron con criterios similares a los buscados, se agregó la variable de coberturas de agua entubada y drenaje, seleccionándose aquellas en que los niveles reportados por estas variables fuesen agudos (bajos, inferiores al promedio).

Finalmente, de las localidades con las características sociodemográficas y niveles de cobertura descritos anteriormente, se estudiaron puntualmente las posibilidades de su estudio de campo en cuanto a criterios de accesibilidad, noticias relevantes relacionadas con agua y saneamiento suscitado en las localidades, y posibilidad de contacto, en virtud del tiempo y recursos de la investigación. El último paso para la selección final, fue contactar directamente a la CONAGUA para obtener información sobre la constitución de comités de CS en las localidades, puesto que no en todos los apoyos se instauran comités de CS. El contacto se realizó directamente, ya que no hay una base de datos pública donde pueda obtenerse la información de los comités de CS desagregado por localidad.

Las características de las localidades seleccionadas son las siguientes:

#### MUNICIPIO DE COSCOMATEPEC (CABECERA MUNICIPAL)

Predomina la población femenina en un 52.85%, seguido de 47.14% de población masculina. La población en edad de 15 a 64 años representa 63.38% del total, seguida de la población de cero a 14 años con un 29.55% y por último, 6.56% del grupo de 65 años y más. El grado de marginación es Alto.

En cuanto a la escolaridad de dicha localidad:

- El 22.81% tiene estudios pos-básicos.
- El 8.48% no tiene escolaridad.
- El 7.78% es analfabeta y la población de 8 a 14 años que no saben leer ni escribir representa un porcentaje mínimo del 0.66%.

Las viviendas particulares habitadas son 4,283 de las cuales:

- El 78.47% disponen de una cobertura de agua formal, mientras que el 5.46% la disponen de manera informal.
- Las viviendas que tiene excusado o sanitario representan el 82.89%.
- El 80.24 % disponen de drenaje y 3.7% no disponen de este servicio.

- Las viviendas que disponen de luz eléctrica, agua entubada de la red pública y drenaje representa 76.68%.

#### TETLAXCO, LOCALIDAD RURAL

Es una localidad rural de 1,543 habitantes, en la cual predomina la población femenina en 51.65%, seguido de 48.35% de población masculina. La población en edad de 15 a 64 años representa 52.56%, mientras que la población de cero a 14 años constituye el 42.06%, y de 65 años y más, solo el 5.38%. El grado de marginación es Alto.

En cuanto a la escolaridad de los habitantes se tiene que:

- El 26.63% es analfabeta.
- El 22.04% no tiene escolaridad.
- El 4.86% no sabe leer ni escribir, mientras que solo 0.39%, es decir 6 personas tienen estudio pos-básico.

De un total de 429 viviendas particulares habitadas que tiene la localidad:

- El 62% disponen de cobertura de agua formal, mientras que 20.05% la disponen de manera informal.
- Las viviendas que tienen excusado o sanitario representan el 80.42%.
- El 69.23% de las viviendas habitadas no disponen de drenaje.
- Del total, las viviendas que disponen de luz eléctrica, agua entubada de la red pública y drenaje representan el 10.02%.

#### ZONGOLICA (CABECERA MUNICIPAL)

La localidad de Zongolica tiene una población de 6,874 habitantes, que se distribuyen en 53.55% de población femenina y 46.45% para la masculina. La población en edad de 15 a

64 años representa 67.7%, seguida de la población de cero a 14 años con un 27.64% y 5.57% de 65 años y más. El grado de marginación es Medio.

En cuanto a la escolaridad reportada:

- El 36.05% tiene estudios pos-básicos.
- El 7.3% es analfabeta y la población de 8 a 14 años que no saben leer ni escribir representa un porcentaje mínimo de 0.52%.
- El 6.93% no tiene escolaridad.

El total de viviendas particulares habitadas asciende a 2,004 de las cuales:

- El 78.54% dispone de cobertura de agua formal mientras que el 2.94% la disponen de manera informal.
- Las viviendas que tienen excusado o sanitario representan el 81.29%.
- El 78.24 % de las viviendas disponen de drenaje.
- Las viviendas que disponen de luz eléctrica, agua entubada de la red pública y drenaje representa el 76.15%.

**Tabla 10. Características demográficas de las localidades**

	Población total	Mujeres	Hombres	Grado promedio de escolaridad	Grado de marginación
Coscomatepec	15,252	8,062	7,190	7.9	Alto
Tetlaxco	1,543	797	746	3	Alto
Zongólica	6,874	3,681	3,193	9.7	Medio

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI "Censo de Población y vivienda 2010".

**Tabla 11. Características de las viviendas de las localidades**

	Total de viviendas	Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda	Viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda	Viviendas particulares habitadas que disponen de excusado o sanitario	Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje	Viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	Viviendas particulares habitadas que disponen de luz eléctrica, agua entubada de la red pública y drenaje

Coscomatepec	4,283	3,361	234	3,550	3,437	158	3,284
Tetlaxco	429	266	86	345	54	297	43
Zongólica	1,574	59	1,629	1,568	69	1,526	

Dos de las obras de las localidades seleccionadas en que se constituyeron los comités y se realizó la investigación están concluidas, mientras que la tercera está por entregarse a la localidad; todas fueron ejecutadas por la Comisión de Aguas del Estado de Veracruz (CAEV), consistentes en: rehabilitación de una línea de conducción, de 2009 en Coscomatepec; construcción de la captación de línea de conducción de agua potable, de 2009 en Tetlaxco y, rehabilitación del sistema de agua potable, de 2012 en Zongólica.

En cuanto a las actividades de investigación realizadas en las localidades, se realizaron entrevistas semi-estructuras (el guión de entrevista puede consultarse en el Anexo II) y visitas a las obras realizadas. En Coscomatepec se entrevistó al director del Organismo Operador de Agua y Alcantarillado y al entonces presidente del comité de CS de la obra seleccionada. En Tetlaxco se realizó entrevista a la persona que fungió como presidente del comité de CS de la obra y del comité de agua de la localidad y, en Zongólica se realizó sesión de entrevista grupal a tres –de cinco– de los integrantes del comité de CS y al Secretario del Ayuntamiento. Asimismo, se realizaron entrevistas con funcionarios de la CAEV que tienen a su cargo la zona de Coscomatepec y de la Sierra de Zongólica.

## TEMAS PRINCIPALES DE ANÁLISIS

Se presentan los principales hallazgos y su respectivo análisis, de las entrevistas realizadas a los comités de CS de Coscomatepec, Tetlaxco y Zongólica. Los temas que se incluyeron para el análisis son:

- a) motivación de la obra y sus características,
- b) proceso de integración,
- c) funcionamiento interno,
- d) actividades de CS desempeñadas,
- e) relaciones del comité con el gobierno y la población,
- f) opinión sobre la CS y,
- g) permanencia y seguimiento del comité o sus actividades.

De las obras realizadas, las de Coscomatepec y Zongólica obtuvieron recursos del programa Apazu, mientras que la de Tetlaxco, siendo localidad rural, fue subsidiada por el Prossapys. Es importante considerar que las reglas de operación de estos programas difieren en ciertos aspectos relevantes como la población objetivo, requisitos para obtener los apoyos y sobre la continuidad del comité de CS, mismas que se irán precisando a lo largo del desarrollo del capítulo. Sobre esto podemos aseverar que la operación de los programas aplicables en zonas urbanas y rurales dista de ser similar, de entrada.

### *Motivación de la obra y características*

Indagar el motivo que generó la solicitud de fondos de un programa para la realización de una obra, así como los actores que intervienen en este proceso, más allá de las especificaciones técnicas, ayudan a esbozar una idea de la aceptación social de dicha obra. Esto sirve para entender los conflictos que surgieron en dos de los casos estudiados.

Por lo que respecta a Coscomatepec, la obra surge como una iniciativa del ayuntamiento y consistió en la rehabilitación de la línea de conducción que abastece el agua a la cabecera municipal, conforme a las Reglas de Operación (ROP) del Apazu; una vez concluida la obra fue entregada al organismo operador para su administración.

En el caso de Tetlaxco, la propia comunidad en asamblea decidió solicitar al gobierno la construcción de la captación y línea de conducción de agua potable, considerándolo prioritario sobre otras obras, como la pavimentación del camino que comunica a la localidad con la carretera, aunque las autoridades decidieron ejecutar primero la pavimentación. La situación que motivó a la comunidad fue la falta de abastecimiento de agua, ya que de los dos barrios de la localidad, solo en uno se tenía agua a través de una boca de agua que solo era suficiente para la mitad de las casas; en el resto de la comunidad había pocitos particulares o se acarreaba el agua de los arroyos. La primera acción que se

hizo fue comprar<sup>25</sup> un nacimiento de agua de una barranca y posteriormente comenzar los trámites para solicitar que se realizara la obra.

De acuerdo a las ROP del Prossapys, es requisito indispensable comprobar que la comunidad está de acuerdo en obtener la obra, así como la disposición para pagar las cuotas resultantes, ya que una vez concluida la obra se entrega a la comunidad para que ésta la administre a través de un comité de agua que obligatoriamente debe constituirse para tal efecto. El compromiso del gobierno fue realizar las obras para conducir el agua a una caja y la comunidad se comprometió a colocar las mangueras domiciliarias, por lo que se hicieron faenas durante todo el tiempo que duró la obra.

En cuanto a Zongolica, la obra en cuestión se estuvo solicitando desde administraciones anteriores sin éxito, a causa de que la parte técnica no lograba consolidarse. Se trata de la rehabilitación del sistema de agua potable, acción con la que el gobierno municipal pretende regularizar el servicio en toda la localidad, ya que actualmente existen alrededor de 2,000 tomas clandestinas, que no son otra cosa que mangueras “tiradas” desde el manantial a las casas, que no cumplen los estándares de calidad y no pagan la cuota por el servicio, y que además constituyen un riesgo para la salud humana pues continuamente se contaminan por agua del drenaje que se vierte al río. Como segundo objetivo, se pretende lanzar una campaña para regularizar el pago de las cuotas, ya que de las 1,500 tomas oficiales, solamente 400 se encuentran al corriente de sus pagos. Estos objetivos recaudatorios causaron malestar entre la población, que no ha aceptado completamente la obra y sus efectos.

En ambos casos urbanos, el comité no participó en la fase previa a la ejecución de la obra, es decir, en la formulación del proyecto, sino que solo se abocó a hacer las funciones de verificación. La falta de involucramiento de la población o de un órgano que les representara ocasionó que en Zongólica la población inconforme con la realización de la obra entorpeciera los trabajos de construcción, aún y cuando las autoridades consideran que

---

<sup>25</sup> El entrevistado manifiesta que se *compró* el nacimiento, y asegura tener la información de a quién o de qué manera.



la obra traerá beneficios a la comunidad. En Tetlaxco, al involucrarse la población en la elección de la obra y sus características y a partir de ahí, elegir al comité, no se identificó inconformidad hacia la construcción de obra, por el contrario, la propia comunidad participó mediante la realización de faenas. Sin embargo, pese al compromiso obtenido, existe una desatención generalizada en el pago de las cuotas subsecuentes, es decir, la corresponsabilidad en el derecho humano al agua no ha logrado internalizarse, pues se sigue considerando que la mayor parte de las acciones debe ser realizada por las autoridades.

### *Formación del comité*

En el caso de Coscomatepec se advierte una participación muy activa del ayuntamiento en la organización y funcionamiento del comité, pues fue éste quien convocó a su formación y seleccionó a los miembros. El comité estuvo integrado por cinco personas, todos varones, sin experiencia previa en CS de programas federales, ni formación técnica en sistemas de agua y saneamiento.

En Tetlaxco, que también es una localidad del municipio de Coscomatepec, no se advierte una participación del municipio tan activa, sino que es la propia comunidad la que empuja tanto la obra como el funcionamiento del comité y su permanencia. El municipio les convocó a formar el comité y la comunidad eligió a sus ocho integrantes: dos mujeres y seis hombres, con los oficios de: taxista, amas de casa y agricultores; se optó por escoger a personas mayores desocupadas o jóvenes que pudieran dedicarle tiempo suficiente a las labores de CS. Tanto el presidente del comité como algunos integrantes tenían experiencia previa en CS, pero de obras “chicas”, como ellos las catalogan -considerando la actual como grande-. El gobierno municipal les dio capacitación pero no a todos los integrantes, solo a algunos, a través del encargado de obras públicas del municipio, quién les explicó cómo era la obra y como debía quedar, para que estuvieran pendientes.

Por lo que respecta a Zongólica, el municipio convocó en un “jueves ciudadano” a la conformación del comité de CS, eligiéndose posteriormente a cinco integrantes, todos hombres, dos de ellos pertenecientes a comunidades indígenas, con oficio de profesores dos

de ellos y un funcionario municipal. Solamente uno de los integrantes contaba con experiencia previa en comités de CS, mientras que el presidente del comité tenía los conocimientos técnicos en agua, ya que es el Director de Agua del ayuntamiento. En cuanto a la capacitación sobre CS, se les proporcionó algunos manuales y la capacitación técnica fue dada por el presidente del comité, quién se encargó de orientar al resto de sus compañeros.

Destaca que en los tres casos, no se identifica claramente un método de capacitación sobre las actividades propias de la CS, en solo uno de los casos se refieren a manuales que les fueron entregados, pero sin conocer claramente su contenido. En los tres casos, la capacitación se enfocó principalmente a los aspectos técnicos de la obra que había que cuidar (tipo de material, cantidad, características de las bombas, tiempos, etcétera), es decir, el fortalecimiento de la figura de contralor social no fue particularmente impulsada; a esto debe agregarse que no todos los integrantes de cada comité recibió la capacitación mínima en los aspectos técnicos. Si bien es cierto se crea capital social en cuestiones técnicas, no se puede asegurar que una experiencia exitosa de contraloría con los mismos integrantes se replique en la vigilancia de una obra de naturaleza distinta.

Entretanto, también se identifica una falta de claridad en las funciones de las autoridades participantes. Si bien se sabe que el municipio fue quien convocó en todos los casos, a través de información recabada posteriormente, lo cierto es que los integrantes de los comités solo identifican que “el gobierno” les convocó y capacitó, sin lograr distinguir certeramente que orden de gobierno participa en cada fase.

### *Funcionamiento interno del comité*

En Coscomatepec el ayuntamiento se encargó de convocar a las sesiones del comité, sin una periodicidad determinada, y éstas se validaban a través de la firma de actas. Las sesiones eran únicamente entre los miembros y algunos funcionarios del ayuntamiento.

Para sesionar, en Tetlaxco, el presidente municipal les convocaba para hacer juntas con toda la comunidad “para cualquier cosa que se presentara”. Destaca esta forma de organización sobre otros comités, en donde no se observa una participación ni

comunicación tan estrecha con el resto de la población, que es una de las peculiaridades del programa rural.

En Zongolica, no se advierte una formalidad para convocar a las sesiones ni para su desarrollo. Al enterarse algún integrante de un asunto importante, se comunicaban entre ellos, y solo si se consideraba necesario, se reunían para resolverlo,; generalmente era el presidente del comité quien se encontraba al tanto de los avances de la obra (por su propio trabajo en el ayuntamiento debía revisar la obra) y le comunicaba a los demás la situación y las acciones emprendidas para solucionarlo, las cuales eran respaldadas por los demás integrantes al reconocer su experiencia y conocimientos en la materia.

En todos los casos, las actividades administrativas como llenar las cédulas de vigilancia trimestralmente y elaborar el informe final, no son recordadas por los entrevistados, a lo más, hicieron referencia a la firma de actas de acuerdo, que es un documento distinto al solicitado por los Lineamientos. Esta información, al ser contrastada con la tabla 4 nos indica que se trata de un problema generalizado, puesto que de los comités que se formaron en los años 2010 y 2011, el porcentaje de cumplimiento en el reporte de las cédulas es muy bajo.

### *Actividades del comité de contraloría social*

Las actividades desempeñadas en Coscomatepec pueden clasificarse principalmente de vigilancia de la obra a través de la observación, es decir, que quedara bien hecha, para lo cual los integrantes eran muy participativos y se iban a “echar sus vueltas”. Por lo que respecta a la vigilancia financiera, no contaron con información para realizarla.

En Tetlaxco, las actividades de vigilancia consistieron en dar rondas por la obra para verificar que ésta se realizara conforme les habían informado en la capacitación. A estas actividades únicamente asistieron algunos hombres, ya que la barranca donde se hizo la obra es de difícil acceso; las mujeres principalmente se encargaron de acompañarlos a las oficinas municipales y estatales para los trámites necesarios. Por otro lado, toda la comunidad participó en las faenas para la construcción, contabilizándose un total de 19 faenas por persona.

En cuanto a la vigilancia financiera, se enteraron del monto de inversión porque la empresa constructora colocó una lona señalando esta información, sin entrar a más detalle sobre la forma en que se gastó el dinero y sin que el comité presionara para conocer estos detalles que, cómo se manifestó, para ellos no era primordial: *“Para nosotros lo más importante era tener la obra, eso sí que no nos interesó [el dinero], ni nos importó si les alcanzó o les sobró; nosotros lo que queríamos era que nos llegara el agua. Lo demás ya no nos importó tanto.”* No obstante, esta situación generó descontento entre la comunidad, al pensar algunos de sus integrantes que se estaban haciendo pagos indebidos al comité y que las faenas no estaban justificadas. Resulta extraño que este conflicto, aun latente en la comunidad según la información recabada con pobladores, podría haber sido fácilmente aclarado al ejercer el comité sus derechos de petición de información y, sin embargo, no se realizó.

En Zongólica, el comité hacía a la vez funciones de vigilante y de conciliador. De vigilante al inspeccionar que la obra se hiciera conforme a las especificaciones y de conciliador, al hacer de mediador entre el ayuntamiento y la población, ante el rechazo ciudadano de la obra en construcción. De esta forma, sus integrantes hacían labor de informar a los ciudadanos de las ventajas de contar con un nuevo sistema de agua, tanto en términos de salud como en cuestiones económicas, y convencerles de que apoyaran las labores de construcción en lugar de obstruirlas. La función de vigilancia fue desempeñaba activamente por el presidente del comité tanto en su calidad de integrante del comité, como en su función de Director de Agua del municipio. En cuanto a la vigilancia financiera, ésta no se ejerció en lo absoluto, bajo el argumento de que eso tenía que ver entre el gobierno estatal, quien pagaba directamente la obra, y la empresa constructora que recibía los pagos.

Esta situación es una clara consecuencia de la calidad de la capacitación que se realizó en las localidades. El énfasis dado a la verificación de la obra ocasionó que los comités se enfocaran exclusivamente en este aspecto, sin que conocieran las actividades que en vigilancia financiera podían realizarse. Destaca también que en el caso de Tetlaxco, la falta de interés y, en cierta forma, de aceptación de probables malos manejos de los recursos, al decir que el dinero no les importó tanto, está motivada por la urgencia que tenía

la comunidad de obtener la obra, fuese como fuese. Se desvirtúa así uno de los objetivos principales de la CS, que es el combate a la corrupción.

### *Relación con la población de la localidad beneficiada*

En Tetlaxco, a pesar de haber sido la propia comunidad quien hizo las gestiones para que se les hiciera la obra, existieron conflictos entre el comité y la población, debido a que la gente pensaba que no debían hacer las faenas y, en todo caso, que les fueran pagadas, pues creían que la empresa o el propio comité recibían dinero por estos trabajos adicionales, situación que creó un ambiente de desconfianza entre la empresa, el comité y la comunidad. En cuanto al abastecimiento de agua, han surgido problemas debido a que continuamente se descompone la bomba de agua y se quedan varios días sin el líquido, y la gente no está preparada adecuadamente para estas contingencias.

En Zongólica la relación entre el comité y la población fue tensa en un principio, al no lograr legitimarse el presidente del comité ante la población, situación que fue atenuándose después. La razón de esta situación fue que no estaban de acuerdo en que el propio Director de Agua fuera también el presidente del comité, pues no consideraban que fuera lo correcto ser juez y parte, ante la posibilidad de esconder las acciones del municipio. Otra razón de conflicto es que con la obra se pretende regularizar las tomas clandestinas y el pago de las cuotas, situación que a mucha gente le generó descontento; es en este ambiente que el comité hizo las veces de conciliador, mostrándoles los beneficios que traería esta obra en salud, economía y comodidad.

### *Permanencia y seguimiento*

En Coscomatepec una vez entregada la obra el comité se desintegró y no han coincidido de nuevo en otro proyecto. El presidente de comité fue contratado para mantener en condiciones la brecha que conduce al manantial donde se hizo la obra y para vigilar que no haya problemas con éste. Esta situación le ha permitido estar al tanto de las condiciones que guarda la tubería instalada, sin embargo, en su propia casa no cuenta con los servicios de agua potable o drenaje, por lo que se abastece de un pozo propio.

En Tetlaxco el comité de CS sigue funcionando transformado en un comité de agua, conforme a las ROP del Prossapys, aunque ya no son los mismos integrantes. El comité se encarga de asignar las cuotas y cobrarlas, hacer los pagos del sistema de agua, vigilar que éste funcione correctamente y hacer reparaciones menores; al tratarse de una contingencia mayor, se pide ayuda al municipio. Se reporta a la comunidad bimestralmente. En este sentido, se considera que la experiencia que se ha logrado con este programa es exitosa en el tema de continuidad y permanencia de la vigilancia, en su vertiente del monitoreo del servicio que presta el propio comité de agua, y que tiene una cercanía directa con la comunidad, quienes se intercambian en el comité de forma anual.

En Zongólica el comité aún se encontraba en funciones al momento de la investigación, pero se manifestó el interés municipal en transformar comité de CS en un comité de cultura del agua, junto con otros comités que se vayan formando para otras obras relacionadas, como por ejemplo, la construcción de una planta de saneamiento recientemente aprobada en la que ya se integró su respectivo comité de CS.

### *Opinión sobre la contraloría social*

En Coscomatepec se considera que con el comité de CS se pueden lograr mejores obras, “es más diferente” con la gente vigilando que sin ella. Se estima que integrar mujeres podría ayudar a que los comités funcionaran mejor al incorporar sus opiniones, derivadas de sus vivencias directas y cotidianas con el agua.

En Tetlaxco se considera que la CS es importante porque la comunidad se da cuenta de cómo se hacen las cosas, ya sea a través de reuniones, o por lo que van comentando entre ellos, además, de la facilidad de comunicar los acuerdos. Un punto importante para mejorar el funcionamiento del comité es que éste se integre por personas que tengan relación entre sí, para ponerse de acuerdo más fácilmente.

En Zongólica, los integrantes del comité consideraron que la CS sirve para estar vigilantes, no tanto para detener la obra o poner trabas en su construcción, sino para ayudar y hacer funciones de gestión, petición y de presión, cuando se necesite. Como observaciones para mejorar la CS, se consideró como un punto débil el que no se hayan

integrado mujeres, a pesar de que el municipio tiene como observación de ONU-HABITAT fortalecer la participación de las mujeres, sin haber logrado consolidarlo hasta ahora. Por otro lado, se señaló necesario otorgar credenciales a los integrantes del comité que los acrediten como tales ante la población, para facilitar el acceso a las localidades (tratándose de comités que abarquen a más de una localidad), así como de otorgar un espacio propio al comité (fuera del edificio municipal) en donde pueda tener un mayor contacto con la población y ésta los identifique plenamente.

Al respecto del municipio de Zongólica, los funcionarios de la CAEV manifiestan que el tema de CS ha tenido un buen grado de internalización entre la población, ya que al estar enterada de las obras, se acercan a la institución para informarse sobre la convocatoria para constituir el respectivo comité de CS, siendo más participativos que en otros lugares del estado.

**COSCOMATEPEC DE BRAVO, VERACRUZ**







TETLAXCO, VERACRUZ



ZONGOLICA, VERACRUZ





XALAPA, VERACRUZ





SALTILLO, COAHUILA



**FORO DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS**





## CAPÍTULO 4

### RECOMENDACIONES PARA LA FUTURA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

A lo largo de esta investigación se argumentó la existencia de un vínculo entre el cumplimiento del derecho humano al agua y la participación social en el monitoreo y vigilancia en el acceso a este líquido, en el cual, el segundo es medular para cumplir con lo primero. De esta forma, se desarrolló un conjunto de actividades para estudiar en la práctica como es que está operando esta relación, tanto en la vía institucionalizada como en la ciudadanizada, que permite estar en condiciones de evaluar la comprobación o no de la hipótesis. De forma general, se puede argumentar que la hipótesis se comprueba, sin embargo, es conveniente hacer algunas precisiones al respecto que enriquecen el análisis y los hallazgos de la investigación.

Se considera que la primera parte de la hipótesis, consistente en que *“La contraloría social es un mecanismo de rendición de cuentas y participación ciudadana que contribuye al cumplimiento del derecho al acceso al agua y saneamiento y a la mejora de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de las aguas residuales”*, se comprueba en su apartado teórico-conceptual de los postulados nacionales e internacionales al respecto. Sin embargo, aunque las opiniones recolectadas con los actores se orientaron en un sentido positivo sobre la función de CS, es decir, sobre la conveniencia de implementar estos mecanismos de participación, no guardan una relación directa con el cumplimiento del DHAS, sobre lo cual se manifestó un desconocimiento generalizado sobre su aprobación constitucional. En otras palabras, las opiniones se refirieron a la importancia de la CS para que la población vigile como se ejecutan las obras y en ayudar a su realización, actividades restringidas a la ejecución de recursos en obras previamente aprobadas que no siempre son aceptadas socialmente.

Este hallazgo habla de un proceso de internalización de las actividades de CS y su utilidad como mecanismo de vigilancia, pero también revela la necesidad de implementar

una estrategia de concientización del DHAS y de las obligaciones y derechos que representa para las autoridades y la ciudadanía en general.

Por otro lado, el análisis de la segunda parte de la hipótesis, en la cual se lee que *“El modelo de contraloría social institucionalizado en los programas públicos se limita a la fiscalización de los recursos, por lo cual el potencial de la participación ciudadana en el control, monitoreo y vigilancia de los servicios de agua potable y saneamiento queda restringida al ámbito consultivo y sin trascender a la operación de los servicios ni al cumplimiento del derecho al acceso al agua y saneamiento”*, ofrece argumentos para estimar que tal y como está estructurada la CS, **su operación no está siendo decisiva en el cumplimiento del DHAS.**

Si bien es cierto que el modelo de CS es limitativo a la fiscalización de los recursos, es consecuencia del armado jurídico que se ha hecho entorno a este mecanismo de participación, por lo que en términos estrictos, está cumpliendo con su función; también es cierto que representa un avance en la obligación progresiva del Estado en fomentar la participación ciudadana. Sin embargo, la propia estructura no permite que los integrantes del comité tengan conocimiento del proyecto previo a su aprobación o posterior a su ejecución, para verificar su funcionamiento, desde luego que podrían hacerlo en su calidad de ciudadanos, pero no existen los mismos incentivos y promoción institucional para hacerlo. La realización de obras es el medio para acceder al agua y saneamiento, por lo que no sería correcto desestimar las funciones de vigilancia en este rubro, sin embargo, hay un contexto anterior y posterior a la construcción que ameritan cierto grado de participación ciudadana, tales como la tecnología de las obras, aceptación social, costo que representará su mantenimiento, funcionamiento y el cumplimiento del objetivo que motivó la obra.

Así, su carácter temporal y focalizado, no está potencializando las actividades de CS. Cosa diferente sucede en el ámbito rural, en el que el esquema de CS opera bajo un sentido de “sostenibilidad” de las obras, y en la que se considera fundamental la participación de la población en la administración de las obras una vez entregadas a la comunidad a través de la conversión del comité de CS en comité de agua y en el que el propio contexto permite que la comunidad haga la función de vigilancia sobre este comité.

Podría entonces buscarse un mecanismo para replicar esta experiencia en las zonas urbanas, tal y como se plantea en Zongólica, a través de la constitución de un comité de cultura del agua. Desde luego, tendrían que atenderse con más detalles las funciones de este comité una vez que se constituya, para determinar si en realidad será un comité con funciones de vigilancia, o solo con las que tradicionalmente se identifican en estos comités, es decir, de educación ambiental.

Sin embargo, este esquema inacabado y débil, se podría complementar con otros de corte ciudadanizado, como los IMCAS, en los que participación abarca otras aristas vitales para el cumplimiento del DHAS y que no están restringidos a un periodo o límite espacial. En este sentido, convendría fomentar intercambio de experiencias y comunicación entre estos dos tipos de mecanismos de participación para tratar de abarcar, desde las dos vías, el monitoreo de la acción gubernamental y a la vez, participar corresponsablemente en el cumplimiento del DHAS. Derivado de la investigación afirmamos que es más correcto hablar de *monitoreo social del agua y saneamiento*, pues la contraloría social es un concepto creado por la Ley General de Desarrollo Social y que se asocia, tal como su objetivo persigue, a la supervisión de las obras y del ejercicio de los recursos.

Para cumplir con el derecho humano al agua potable y saneamiento se debe proveer de servicios básicos de agua a una creciente población, procurando que éstos sean de calidad y en condiciones de equidad, justicia social y espacial. No obstante, como se dio cuenta en esta investigación, además de la tradicional provisión mediante servicios públicos operados por entes gubernamentales o bajo concesión, existen otras formas de cumplir con este derecho humano a través de formas autogestivas, que si bien, requieren de apoyo gubernamental en ciertos aspectos como el financiamiento, la parte medular de la provisión, es decir, la administración, asignación y cobro de tarifas, desinfección y mantenimiento son llevadas a cabo por la propia comunidad, bajo sus propias reglas del juego.

Para que los avances de cobertura sean realmente significativos y consistentes con el mandato constitucional, en materia de agua potable también será necesario avanzar en cuestiones como la calidad del agua, la continuidad en el servicio, la participación activa de

la diversidad de actores sociales, a fin de lograr una gestión sostenible, eficiente y equitativa del agua, particularmente en las ciudades.

Es esta diversidad la que obliga a los tomadores de decisiones a diseñar formas de participación social en la que se abarquen las distintas perspectivas en el manejo del agua y se implementen estrategias para incluir a toda la población en el cumplimiento del DHAS. Para ayudar a este importante cometido, en este apartado se presentan, a modo de conclusiones de la investigación y de recomendaciones de política pública, los criterios y herramientas que consideramos indispensables para crear una CS permanente, continua y realmente incidente en la mejora de la provisión de los servicios y en cumplimiento de este vital derecho. Además, se retoman investigaciones anteriores que complementan y fundamentan las recomendaciones presentadas.

## **CRITERIOS QUE DEBEN INTEGRARSE EN EL MONITOREO DE AGUA Y SANEAMIENTO**

- a. Perspectiva de género en la toma de decisiones, y equidad de género en la formación de los comités u observatorios.
- b. Monitoreo antes y después de la ejecución de las obras.
- c. Permanencia y continuidad en las actividades.
- d. Que incluya *expertise* en vigilancia social y técnica.
- e. Capacitación en las funciones de CS y en cuestiones técnicas básicas en agua y saneamiento.
- f. Flexibilidad en establecer el régimen de toma de decisiones al interior.
- g. Amplia convocatoria a los ciudadanos.
- h. Relación directa con el organismo operador para obtención de información y retroalimentación, guardando independencia en sus opiniones y evaluaciones.
- i. Compartir experiencias con otras contralorías u observatorios.

## **HERRAMIENTAS QUE PERMITIRÁN CONFORMAR UNA CONTRALORÍA SOCIAL INCIDENTE EN LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES.**

### **1) Incluir a nivel legislativo el monitoreo social, garantizando y protegiendo la participación social.**

El reconocimiento del derecho humano al agua en nuestro país plantea el reto de direccionar la política hídrica para lograr su cumplimiento como eje rector, con conjunto con del derecho al medio ambiente sano, a la salud y a la alimentación –principalmente- y con el desarrollo económico. Lograr la cobertura universal es una de las demandas del derecho humano al agua, pero también que sea través de un servicio de calidad -donde lo hubiera-, o por medios alternos adecuados, asequibles, accesibles e higiénicos en donde por circunstancias plenamente justificadas el servicio a través de la red pública no sea viable. Esto es, las personas son a la vez detentadoras de un derecho y usuarios de un servicio, se actúa entre la relación gobernado-gobernante y proveedor-cliente.

Es esta dualidad la que se debe regular por el Estado en su conjunto para lograr la armonía entre el acceso al agua a toda persona sin discriminación, el desarrollo económico y la preservación de los ecosistemas. Las iniciativas de la AA2030 atienden principalmente a la reingeniería institucional y a la regulación del servicio público de agua potable y saneamiento como medios para lograr la cobertura universal. El derecho humano al agua debe ser el principio rector que guíe estas acciones. Una legislación a nivel nacional sería imprescindible para garantizar la uniformidad en lo mínimo indispensable para lograr la cobertura universal y las condiciones en la prestación de los servicios. Estos criterios, que serían adoptados por los estados sin trasgredir su autonomía, tendrían que ser desarrollados en lo particular, según sus necesidades y capacidades, en un esquema de regulación estatal.

En varias de las leyes estatales de agua se hace referencia a la participación del sector social en la prestación del servicio, lo que refleja la realidad que en muchas partes del país se vive: grupos de la sociedad civil organizada fungiendo como prestadores directos del servicio de agua potable. Los estados tienen la responsabilidad de desarrollar los principios e instrumentos para lograr la cobertura universal y el cumplimiento del

mencionado derecho, sin embargo, de acuerdo al marco constitucional y legal no tienen las facultades para implementarlas en su totalidad, por lo que el desarrollo a nivel local se encontrará limitada, será independiente y en tiempos diferentes.

El desarrollo reglamentario de este derecho, con el objetivo de darle contenido estableciendo los límites y alcances, haciendo claras las responsabilidades de los tres órdenes de gobiernos y los derechos y obligaciones de los actores, así como los principios mínimos para lograr la cobertura universal.

**Concretamente, la propuesta sobre monitoreo social para incluir en la Iniciativa de Ley de Agua Potable y Saneamiento es la siguiente:**

#### Capítulo... De la evaluación de los servicios públicos

##### SECCIÓN... DEL MONITOREO SOCIAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

**Artículo...** Las autoridades estatales y municipales facilitarán el monitoreo social de Agua Potable y Saneamiento con el objetivo de que la población se involucre de manera permanente en el monitoreo, supervisión y evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento.

**Artículo...** Las Comisiones Reguladoras Estatales o los entes que desempeñen las funciones de regulación estatal recibirán y analizarán las evaluaciones e informes resultado de este monitoreo social para complementar el Sistema Estatal de Información de Agua Potable y Saneamiento y el proceso de planeación del sector.

**Artículo...** Las autoridades estatales y municipales, en sus ámbitos de competencia, brindarán la asesoría necesaria a los organismos operadores para atender y corregir las observaciones e irregularidades que derivaran de la evaluación e informes resultado del monitoreo social.

## **2) Fortalecer la contraloría social a través de la reestructuración de los programas de apoyo federales**

En el orden federal, diversas instituciones, además de la CONAGUA cuentan con programas cuyos objetivos se relacionan con el subsector de agua potable y saneamiento y proveen de apoyos en este rubro, algunos ejemplos son el programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, el Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y el programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (CNDI), de los que ya se dio

cuenta en páginas anteriores. La CONAGUA a su vez, cuenta con los programas PAL, PROSSAPYS, APAZU, PROMAGUA, PRODDER, PROSANEAR, y PROTAR; que tienen por objeto ampliar y mejorar la infraestructura y capacidades del subsector.

En las evaluaciones de los programas se ha sostenido la necesidad de reestructurar los programas, de identificar las sinergias con otros y aprovecharlas, así como de combatir las duplicidades que se encuentran entre ellos y simplificar las reglas de operación para lograr una implementación más eficiente. Se considera que la reestructuración y vinculación de sinergias de los programas federales debe realizarse en dos escalas: a nivel interno de la CONAGUA, en la cual se revisen los programas a cargo de la propia institución y, a nivel externo de la CONAGUA, en la que los programas de ésta sean vinculados con los programas de las demás dependencias. Esto con el fin de evitar duplicidades, cubrir a un mayor número de beneficiarios, identificar y atender focalizadamente los problemas acuciantes del subsector de agua potable y saneamiento en el tiempo y espacio, así como incorporar criterios suficientes para no condicionar los apoyos únicamente a los niveles de eficiencia y la posibilidad de otorgar la contraparte financiera.

Pero la sola reestructuración de los programas federalizados dejaría algunos vacíos en lo que se refieren a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento y al cumplimiento del derecho humano al agua, porque es necesario ver de forma integral la problemática y los programas son solo una parte de esta solución.

### **3) El fortalecimiento municipal como la autoridad más cercana al ciudadano**

El municipio, como responsable de la prestación de los servicios tiene la principal carga en este tema, más no siempre las capacidades técnicas, humanas e institucionales para llevarlo a cabo.

Subyace en los diversos programas municipales la intención de hacer más eficientes la provisión del servicio de agua potable y saneamiento y ampliar su cobertura. En el trasfondo, se considera que la gestión municipal ha sido insuficiente para lograr este cometido, por lo que los gobiernos estatales deben tener un papel más activo en este rubro.

Apostar al fortalecimiento municipal conlleva realizar acciones en al menos los siguientes temas:

- Aprobación de las tarifas,
- Certificación del personal,
- Asignación directa de recursos federales,
- Capacitación continua y profesionalización de los funcionarios involucrados en el subsector,
- Reforzar el esquema de prestación intermunicipal,
- Revisión de las concesiones a particulares,
- Orden en la prestación social del servicio,
- **Creación de contraloría social que retroalimente al sector gubernamental,**
- Establecer contratos modelo de concesión.

En este sentido surge el cuestionamiento sobre el nivel propicio en que debe desarrollarse el monitoreo de los servicios. Es decir, por organismo operador, por municipio, por estado o regional. Consideramos que no existe una respuesta generalizada, es necesario estudiar el contexto local para implementar el esquema más adecuado, he ahí la necesaria flexibilidad en la conformación de la contraloría social.



ANEXO I



# MANUAL DE MONITOREO SOCIAL DEL AGUA Y SANEAMIENTO

PROYECTO COLMEX-INDESOL

**Garantizando el cumplimiento del Derecho humano al agua y saneamiento  
en México: Contraloría social como mecanismo de participación y control  
ciudadano**

## INTRODUCCIÓN

### Objetivo del manual

Este manual está dirigido a las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general interesada en llevar a cabo un proceso de monitoreo de los servicios de agua potable y saneamiento.

Este instrumento, más que señalar un proceso en el ejercicio del monitoreo social, se enfoca a definir los requisitos y criterios mínimos necesarios que tendrían que observarse en un monitoreo social efectivo. Por efectivo, vamos a entender que incida en la toma de decisiones, que perdure en el tiempo sin las ataduras de los periodos políticos, que establezca una comunicación efectiva y fluida con las autoridades y sobre todo, que integre las opiniones de los diferentes sectores sociales.

Los actores que impulsen o emprendan el monitoreo de los servicios de agua y saneamiento deben entender que *el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible* -tal como lo estipula la reciente reforma al artículo 4 Constitucional-, no será posible sin el involucramiento corresponsable de los ciudadanos y los actores gubernamentales.



El monitoreo o contraloría social de los servicios de agua y saneamiento es una forma de participación ciudadana, y está comprendida dentro del ejercicio de rendición de cuentas. En México existen distintos esquemas de contraloría social, algunos de los cuales están institucionalizados, mientras que otros no. En general, los instrumentos jurídicos se refieren como contraloría social a los esquemas institucionalizados y como observatorios o monitoreo los esquemas ciudadanizados. En nuestro contexto, serán considerados como similares.

Así mismo, los esquemas difieren por el lugar donde se lleva a cabo: el ámbito rural o el urbano y dentro de éste último, el tamaño de las ciudades. En el entendido de esta pluralidad de esquemas, este manual recoge algunas recomendaciones en el monitoreo de los servicios de agua potable y saneamiento, a la vez que puntualiza algunos de los errores más comunes en los que puede incurrir un Comité de Contraloría Social en el ejercicio de sus funciones.

## ¿Por qué promover un ejercicio de monitoreo en los servicios de agua y saneamiento?

Se ha observado que las acciones emprendidas por el gobierno en torno a los servicios de agua y saneamiento brindan mejores beneficios cuando la ciudadanía está involucrada. Esto es porque los ciudadanos son quienes conocen mejor cuáles son sus carencias, y a la vez, los recursos con los que cuentan para resolver un problema con el que día a día conviven. Cuando la ciudadanía participa en el diseño, ejecución y evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento existe mayor probabilidad de que la obra pública produzca mayor satisfacción y perdure en mejores condiciones mediante la procuración de los usuarios.

En el tema del agua y saneamiento, resulta particularmente importante el involucramiento de las mujeres en las actividades de participación. Se ha identificado que son las mujeres quienes lidian día a día con la problemática derivada de la carencia de agua y saneamiento, tanto en las zonas rurales como urbanas, con características particulares pero siempre con el común denominador de ver reducido su tiempo y salud para implementar estrategias en las situaciones de escasez o contaminación.

La contraloría social de los servicios de agua y saneamiento permite generar un ambiente de confianza entre las acciones gubernamentales y la ciudadanía, ya que se hace de la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos públicos un derecho efectivo de los contribuyentes.

El monitoreo es un proceso que genera información de gran valía, el análisis de dichos datos puede producir insumos relevantes para la mejora de los servicios de agua potable y saneamiento.

En suma, la contraloría social es un mecanismo de participación ciudadana que bien empleado contribuye a minimizar el desvío o



malversación de los recursos públicos, impacta positivamente en la eficacia de la acción pública, y abona conocimiento para ir perfeccionando continuamente los servicios de agua potable y saneamiento.

Mientras mayor sea el involucramiento ciudadano y la disponibilidad gubernamental de establecer comunicación, mayores serán los beneficios para ambos.

## EL DERECHO HUMANO AL AGUA

El derecho humano al agua se refiere al derecho que tiene toda persona a acceder a agua de calidad, suficiente y de forma accesible y asequible, así como a un saneamiento básico. Este derecho es precondition necesaria para el ejercicio de otros, tales como la vivienda, la salud, y al medio ambiente adecuado en su faceta individual y colectiva, todos ellos amparados por nuestra Constitución.

En este sentido, resultan gravemente preocupantes los problemas a la salud asociados al agua y a la carencia de saneamiento adecuado. Esta problemática se encuentra principalmente en el sur del país, en aquellas zonas donde se carece de un suministro formal –a través de sistemas de agua y saneamiento- otorgado por el municipio o un organismo operador calificado. La segunda causa de enfermedad en la población en general son las infecciones gastrointestinales. En las zonas rurales, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 2010, 24 440 806 habitantes se abastecen de agua de pozo, río, lago u otro, y para hacer efectivo su derecho humano al agua y a la salud, es necesario contar con sistemas de tratamiento y cloración del agua en el punto de uso.

El ejercicio del derecho al agua y saneamiento implica obligaciones tanto para el gobierno como para los ciudadanos. Las autoridades deben hacer las acciones necesarias para que la población acceda al agua con las características mencionadas y por su parte, los ciudadanos debemos apoyar corresponsablemente en estas acciones.

La corresponsabilidad puede darse a través del ejercicio de los instrumentos de participación ciudadana, en la que la ciudadanía vigila la actuación del Estado y a la vez, retroalimenta aportando ideas, sugerencias y experiencia para lograr los objetivos planteados.

Este ejercicio ciudadano no se trata de dar opiniones intuitivas ni es requisito que deriven del *expertise*, más bien, se busca que los integrantes comprendan la problemática y se comprometan en las actividades que cada organización determine.

Desde luego que la formación de contralor social es un proceso continuo y gradual que se logrará a través de capacitación tanto en el tema de democracia y contraloría social como técnica en los aspectos que serán monitoreados; y con la participación continua en esquemas de contraloría.



## LOS PASOS PARA LA CREACIÓN DE UNA CONTRALORÍA SOCIAL

### ✚ INTEGRACION DE LOS COMITÉS DE CONTRALORÍA SOCIAL EN AGUA Y SANEAMIENTO

1. Definir el marco jurídico de los Comités de Contraloría Social en Agua y Saneamiento.

En este aspecto será indispensable definir si el comité se creará bajo la forma de una Asociación Civil.

2. ¿Cómo se integra un Comité de Contraloría Social en Agua Potable y Saneamiento?

#### i. Convocatoria

Convocar actores clave. Este proceso debe ser claro, transparente y reflejar la representatividad de la sociedad a partir de la inclusión de actores sociales, académicos, políticos y

empresariales. Convocar actores clave (representantes vecinales, maestros, líderes de grupos de jóvenes, mujeres).

Identificar personas que tengan un capital social previo el cual puedan potenciar o pueda ayudar a la convocatoria, esto es que tengan cierto reconocimiento y legitimidad dentro de la localidad. Hay que tener cuidado con los actores sociales que han tenido poder o voz por un largo tiempo como los “caciques” o “líderes creados por sindicatos”. En este sentido hay que procurar que exista un equilibrio de poderes.



Fuente: <http://comitestutelares.blogspot.mx/>

ii. Priorizar la equidad de género.

La inclusión equitativa de mujeres y hombres en cada etapa y actividad de la Contraloría Social es esencial. La experiencia de cada integrante enriquece el trabajo de Contraloría Social, ya sea porque perciban o vivan de manera distinta la problemática del agua y saneamiento.

3. Capacitar a los integrantes del Comité de Contraloría Social en Agua y Saneamiento

- a. Taller de reflexión sobre conceptos básicos (las bases teóricas de acción). Explicitar qué es ciudadanía, democracia, participación ciudadana, rendición de cuentas y derecho humano al agua y saneamiento.
- b. Aclarar cuáles son los objetivos principales de la contraloría social. (Se puede mencionar que cada contraloría tiene sus particulares, por lo tanto es válido que dependiendo de sus recursos puedan enfocarse o dar prioridad a uno o dos fases de lo que conforma la contraloría).
- c. Definir un esquema práctico para la deliberación y toma de decisiones en el Comité de Contraloría Social en Agua y Saneamiento, a partir del establecimiento de la organización interna (grupos de trabajo, representantes, presidente, etc.)
- d. Mencionar cuáles son los instrumentos necesarios para realizar la contraloría social. El primer paso para que funcione un instrumento es determinar el objetivo de su creación, esto es, preguntarnos ¿qué se quiere observar? Con base en esto se expondrán los instrumentos y estrategias básicas para iniciar y dar seguimiento a sus actividades.
- e. Realizar una búsqueda de información documental sobre el hecho que se quiere observar, de tal forma que se tenga una idea de los procesos que conlleva por ejemplo: el diseño, la ejecución o el seguimiento de la obra hidráulica, así como una revisión de la planeación local de los servicios de agua potable y saneamiento. Como resultado podrá obtenerse un diagnóstico que fungirá como documento base para todo este proceso.
- f. Algunos de los instrumentos son: la observación, encuestas, cuestionarios, entrevistas, creación de

redes (de comunicación y vinculación con otros actores). Estos instrumentos serán utilizados tanto la elaboración de un diagnóstico de la situación actual del agua y saneamiento (a través de un estudio cualitativo y cuantitativo), como en el seguimiento de actividades.

### ¿QUÉ ES LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS PROGRAMAS FEDERALES?

Es el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos asignados a los programas de desarrollo social (LGDS, art. 69).

Sus características son:

- Exclusiva de los *beneficiarios*,
- Se limita a la *verificación*,
- Se requiere de cierta *organización*.

Los aspectos centrales para su conformación son:



Tratándose del acceso al agua potable y saneamiento, es la Comisión Nacional del Agua quien más programas tiene, en los cuales se crean los comités de contraloría social

El esquema de integración es el siguiente:



### OTRA FORMA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL: LOS OBSERVATORIOS CIUDADANOS



El Observatorio Ciudadano del Agua  
Saltillo, Coahuila



*“Un observatorio se refiere a un conjunto de individuos o personas que se agrupan en un espacio autónomo con el fin de monitorear, evaluar e incidir en determinadas políticas o procesos”.*

## ¿ES EL TIPO DE CONTRALORÍA SOCIAL AL QUE SE ASPIRA PARA CUMPLIR EL DERECHO HUMANO AL AGUA?

La contraloría social es un mecanismo de rendición de cuentas y participación ciudadana que contribuye al cumplimiento del derecho al acceso al agua y saneamiento y a la mejora de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de las aguas residuales.

El modelo de contraloría social institucionalizado en los programas públicos se limita a la fiscalización de los recursos, por lo cual el potencial de la participación ciudadana en el control, monitoreo y vigilancia de los servicios de agua potable y saneamiento queda restringida al ámbito consultivo y sin trascender a la operación de los servicios ni al cumplimiento del derecho al acceso al agua y saneamiento.

### *...De la contraloría social al monitoreo ciudadano*

En cambio, para dar cumplimiento al derecho humano se requiere no solo de la supervisión de la obra o el ejercicio de los recursos, sobre todo de una participación social activa que incida en la toma de decisiones.

El monitoreo social de la política de agua potable y saneamiento es esencial porque se vincula directamente con el

cumplimiento del derecho humano al agua haciendo partícipes y corresponsables en su garantía a la sociedad.

- ✓ **El monitoreo ciudadano de los servicios de agua y saneamiento, es un mecanismo de rendición de cuentas que comprende tres elementos: conocer, entender e incidir. Es una oportunidad de convertirla en un mecanismo efectivo para supervisar y mejorar la provisión de los servicios en cualquiera de sus formas, así como para salvaguardar los derechos de los usuarios.**

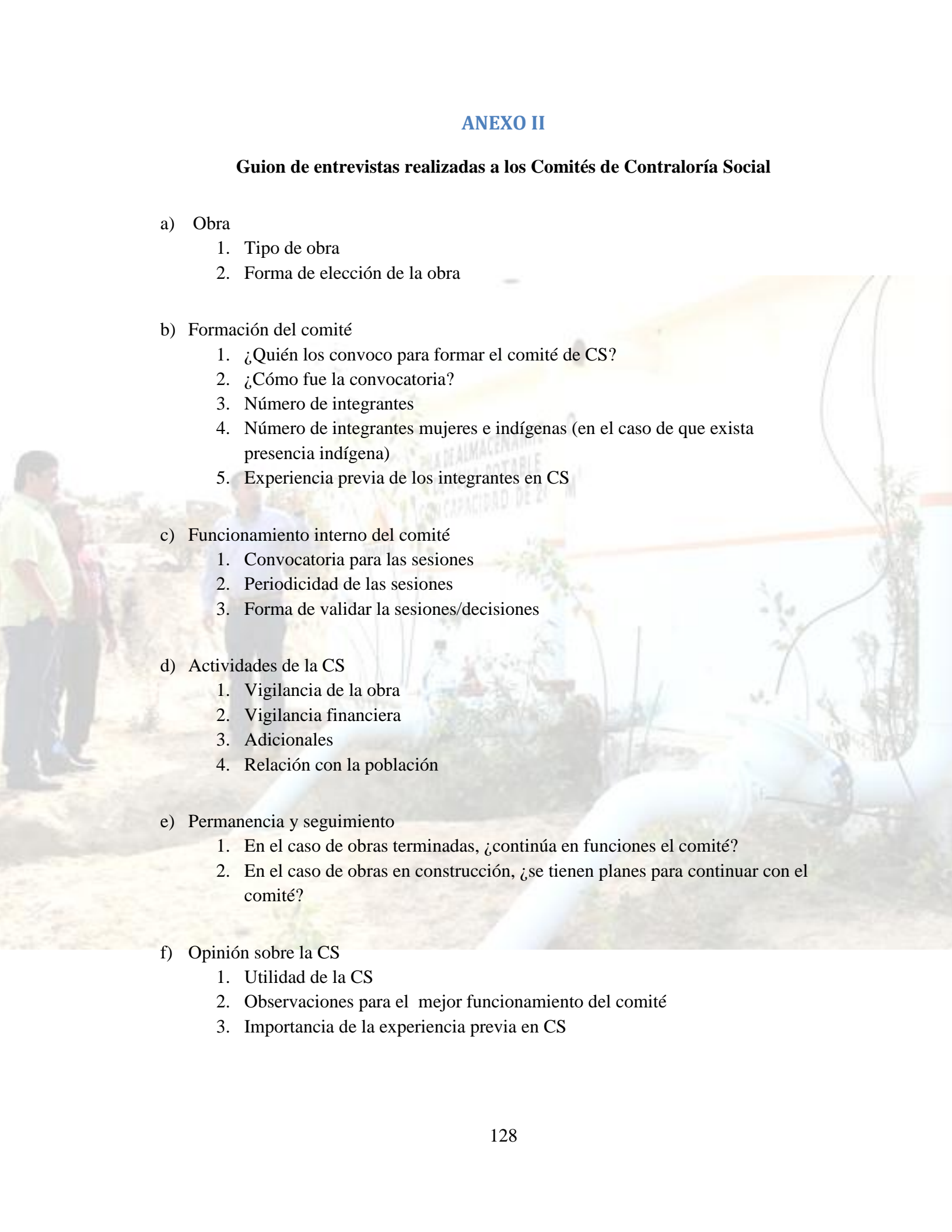
*Es esencial la continuidad en las actividades de monitoreo social*



El Colegio de  
México  
Carretera al ajusco  
20, Pedregal de Sta.  
Teresa, Deleg.  
Tlalpan, CP 10740

## ANEXO II

### Guion de entrevistas realizadas a los Comités de Contraloría Social

- 
- a) Obra
    1. Tipo de obra
    2. Forma de elección de la obra
  
  - b) Formación del comité
    1. ¿Quién los convocó para formar el comité de CS?
    2. ¿Cómo fue la convocatoria?
    3. Número de integrantes
    4. Número de integrantes mujeres e indígenas (en el caso de que exista presencia indígena)
    5. Experiencia previa de los integrantes en CS
  
  - c) Funcionamiento interno del comité
    1. Convocatoria para las sesiones
    2. Periodicidad de las sesiones
    3. Forma de validar la sesiones/decisiones
  
  - d) Actividades de la CS
    1. Vigilancia de la obra
    2. Vigilancia financiera
    3. Adicionales
    4. Relación con la población
  
  - e) Permanencia y seguimiento
    1. En el caso de obras terminadas, ¿continúa en funciones el comité?
    2. En el caso de obras en construcción, ¿se tienen planes para continuar con el comité?
  
  - f) Opinión sobre la CS
    1. Utilidad de la CS
    2. Observaciones para el mejor funcionamiento del comité
    3. Importancia de la experiencia previa en CS



## Guion de entrevistas realizadas a los Observatorios Ciudadanos de Agua y Saneamiento

### 1. CONSTITUCION DEL IMCAS

- ¿Quién y de que forma fueron convocados?
- Asistentes a las primeras reuniones
- Primeras acciones como grupo
- ¿Son A.C.?

### 2. ORGANIZACION ACTUAL

- Número de integrantes y ocupaciones
- ¿Cómo se organizan, hacen grupos de trabajo?
- Frecuencia de las sesiones
- Forma de convocatoria

### 3. ACTIVIDADES

- ¿Tienen relación con los tres órdenes de gobierno? ¿Cómo es dicha relación?
- Acciones específicas en Agua potable y saneamiento
- ¿Tienen relación con el Organismo operador de la localidad o municipio? ¿Cómo es dicha relación?
- Actividades que realizan con la ciudadanía
- Seguimiento con ONU HABITAT
- ¿Tienen relación con otros IMCAS? ¿Cómo es dicha relación?
- Materiales generados para difundir sus acciones
- Estrategias que realizan
- Forma de financiamiento
- ¿Cómo consideran que pueden incidir en la toma de decisiones?
- ¿Realizan actividades con perspectiva de género?

### 4. ANALISIS

- Fortalezas
- Debilidades
- Oportunidades
- ¿Ha generado capacidades en la población?
- ¿Que entienden por Contraloría Social?
- ¿Cómo fortalecer la Contraloría Social?
- ¿Cómo visualizan un esquema de Contraloría social? ¿Por municipio, por organismo operador?

## BIBLIOGRAFIA

- BERMÚDEZ, J., y MIROSEVIC, C.**, (2008), “El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público”, *Revista de Derecho (Valparaíso)*, Núm. XXXI, pp. 439-468, Chile: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
- BOBBIO, N.** (2009), *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, Pág. 61
- CARMEN MALENA et al.**, *Social development papers, Participation and civil engagement*, Paper No. 76 December 2004
- CEJA VARGAS, L.** (2008). “La Contraloría Social de los Programas Sociales Federales. ¿Un Diseño para Ejercer Derechos?” (Tesis de maestría) FLACSO México
- CEJUDO, G.**, (2011), “Contraloría social: ciudadanía activa, gobierno responsable”, en Pérez, V., et al (eds.), *Contraloría Social en México: experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, México: Secretaria de la Función Pública.
- COHRE** (2008), “Source N° 8: Legal Resources for The Right To Water: International and National Standards”. Switzerland
- COHRE, AAAS, COSUDE y UN-HABITAT** (2007). *Manual sobre el Derecho al Agua y al Saneamiento*.
- CONAGUA**, 2009, *Estadísticas del agua*, Semarnat, México
- CRESPO, J. A.**, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, ISBN-968-5500-01-0
- CUNILL GRAU, N.** (2003). “Responsabilización por el Control Social”, en Cuaderno de Ciencias Sociales 128, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica
- DAVENPORT, T.**, (1999), *Ecología de la información. Por qué la tecnología no es suficiente para lograr el éxito en la era de la información*, Oxford
- DOMINGUEZ, J.** (2010), “El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el Estado de Veracruz”, *Revista de política y gestión pública*, CIDE, segundo semestre, México

**FAYOL, H.** (1961). *Administración industrial y general*. Series en Biblioteca de Ciencias Económicas. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo

**FOX, J.** (1994). *The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico*, Reprint Series, Center for Global, International and Regional Studies, UC Santa Cruz

**GARAVITO, L.** (2012), Reflexividad y redes sociales en defensa del agua. El caso del Sistema Cutzamala, México. Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA), El Colegio de México, México

**GIDI, A.** (2004), Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil. UNAM, México

**GUTIÉRREZ RIVAS, R. Y RIVERA MALDONADO, A.** “El caso MININUMA: un litigio estratégico para la justiciabilidad de los derechos sociales y la no discriminación en México”, Documentos de trabajo, IIJ, UNAM, México, 2009

**HEVIA, F.,** (2006), *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*, México: CIESAS/Universidad Veracruzana

**HEVIA, F.,** (2011), “Autonomía y recursos de poder en el caso del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental, de la Ciudad de Puebla, Puebla” en Pérez, V., et al (eds.), *Contraloría Social en México: experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, México: Secretaría de la Función Pública

**ISUNZA VERA, E. y OLVERA, A.** (eds.) (2006). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. 1o ed. México D.F.: MA Porrúa; CIESAS; Universidad Veracruzana.

INEGI (2010). *Censo de Población y Vivienda, 2010*, México.

**ISUNZA, E.,** (2006), “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Isunza, E. y Olvera, J., (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México: CIESAS

**LAPORTA, F.,** (1987), “El concepto de derechos humanos”, *Doxa* 4, Madrid

**MERINO, M., LÓPEZ AYLLÓN, S., y CEJUDO, G.,** (coords.), 2010, La estructura de la rendición de cuentas en México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económicas

**NACIONES UNIDAS,** (2009), Taller inicial para la presentación y conformación de la “Iniciativa de monitoreo ciudadano del agua y el saneamiento tomando en cuenta la importancia de los mecanismos de transparencia y acceso a la información”, México: Naciones Unidas/Consejo Consultivo del Agua A.C.

**NACIONES UNIDAS,** Asamblea General, 26 de Julio 2010. *El derecho humano al agua y saneamiento.* A/64/L.63/Rev.1\*

**NACIONES UNIDAS,** Asamblea General. 16 de agosto de 2007. *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos.* A/HRC/6/3.

**NACIONES UNIDAS,** Consejo Económico y Social, 25 de junio de 2002. *Informe preliminar presentado por el Sr. Hadji Guissé de conformidad con la decisión 2002/105 de la Comisión de Derechos Humanos y de la resolución 2001/2 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Relación entre el disfrute de los derechos económicos sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento.* E/CN.4/Sub.2/2002/10

**NACIONES UNIDAS,** Consejo Económico y Social. 20 de enero de 2003. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general No. 15. El derecho al agua (Artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).* E/C.12/2002/11.

**NIETO CASTILLO, S.** (2005), Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática, recuperado el 10 de diciembre de 2013 en la página web de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC): <http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/rendicion%20de%20cuentas%20como%20elementos%20de%20persistencia%20democr%C3%A1tica.pdf>

- OCEJO, A.**, (2011), “ACCEDE Desarrollo Local A.C.: Comités de contraloría social y gestión de espacios públicos comunitarios en el Municipio de Tlajomulco de Zuñiga, Jalisco”, en Pérez, V., et al (eds.), *Contraloría Social en México: experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, México: Secretaria de la Función Pública
- OLVERA, A.**, (2006), “Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de fines del siglo XX”, en Isunza, E. y Olvera, J., (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México: CIESAS
- OXHORN, P.** (2001) *La Construcción del Estado por la Sociedad Civil: La Ley de Participación Popular de Bolivia y el Desafío de la Democracia Local*, Documentos de Trabajo del INDES, Washington: IDB
- PEÑALVER CABRÉ, A.**, Aproximación al marco jurídico del derecho humano al agua: una perspectiva desde el derecho interno, en *El Derecho humano al acceso al agua potable y saneamiento*, Serie Carta de Derechos Humanos Emergentes, 4, Institut de Drets Humans de Catalunya, pp. 6-54, Cataluña, 2007
- PÉREZ LUÑO, A.**, *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*, Tecnos, 8ª edición, Madrid, 2003
- PÍREZ, P.**, (2000), *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*, Santiago de Chile, CEPAL
- SCHEDLER, A.** (1999) “Conceptualizing Accountability”, in Schedler, et. al., eds. (1999), pp. 13-28
- SCHEDLER, A.**, (2008), “Qué es la rendición de cuentas”, *Cuadernos de Transparencia*, Núm. 3, México: Instituto Federal de Acceso a la Información
- SCHEDLER, ANDREAS**, (2008), “Qué es la rendición de cuentas”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- TATAGIBA, L.** (2007). *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas: CLAD

**TATAGIBA, LUCIANA Y ANA CLAUDIA CHAVES TEIXEIRA** (2007), *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

**TOLEDO VILLPANDO, E.** (2009), La rendición de cuentas (accountability) y la retórica de la nueva gestión pública, *Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 24, abril-sin mes, pp. 71-89

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL** (2009), The anti-corruption plain language guide, Julio de 2009

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL** (2008), Informe Global de la Corrupción 2008. Corrupción en el Sector agua, Cambridge University Press, Alemania

**VILLARREAL, M.** (2007), “El litigio estratégico como herramienta del interés público”, en Oficina en México del alto comisionado de las naciones Unidas. El litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la sociedad civil, México

**WORLD BANK** (2004) “Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice,” Washington: The World Bank, Social Development Paper No. 76

**WORLD BANK**, Scaling-up social accountability in World Bank operations, mayo 2009.

**ZERMEÑO, M. y DOMÍNGUEZ, M.** (2010). *Fortalecimiento institucional desde un enfoque de derechos y equidad de género para el desarrollo social en el Distrito Federal*. México: PNUD

**ZERMEÑO, MARTHA FABIOLA Y MOISÉS DOMÍNGUEZ** (2010). *Fortalecimiento institucional desde un enfoque de derechos y equidad de género para el desarrollo social en el Distrito Federal*. México: PNUD.

**ZICCARDI, A.** (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: IIS-UNAM; COMECOSO; INDESOL.

**ZICCARDI, ALICIA** (2004), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, *Revista Mexicana de Sociología*, vol.2005, núm. 003(2005), pp. 640-649.



"El monitoreo social del derecho humano a agua y saneamiento"  
Se terminó de imprimir en Impresión y Diseño  
Suiza 23-Bis, Col. Portales, C.P. 03300  
México, D.F. en enero de 2013  
El tiraje consta de 1,000 ejemplares