

CON FIGURA CIONES ES

Núm. 41

Mayo-agosto de 2016

Ricardo Becerra, Rolando Cordera y José Woldenberg **P**resentación **3**

ANTECEDENTES Y MARCO GENERAL

Lorenzo Córdova **¿**Qué es una constitución? **5**

Ariel Rodríguez Kuri **I**tinerarios políticos de la ciudad de México, 1812-1929 **18**

Jacqueline Peschard **E**lecciones en Ciudad de México: la lucha por la hegemonía **25**

Mauricio López **E**sfuerzos precedentes: intentos fallidos para una constitución en el DF **35**

Ciro Murayama **R**eglas electorales para la integración de la Asamblea Constituyente **47**

DERECHOS Y FORMA DE GOBIERNO

Pedro Salazar **¿**Cómo constitucionalizar los derechos humanos en la capital de un Estado federal? **59**

Marta Lamas **L**a nueva constitución y el derecho al cuidado **67**

Jorge Eduardo Navarrete **D**e la voluntad anticipada al deceso asistido. Hacia el derecho a una muerte digna **76**

Sergio López Ayllón y José Antonio Caballero **L**a justicia en Ciudad de México **79**

José Woldenberg **E**jecutivo y Legislativo en Ciudad de México **88**

APORTES TEMÁTICOS

Enrique Provencio	V isión y proyecto de ciudad en la constitución	94
Blanca Acedo y Ricardo Ruiz Suárez	A diós delegaciones, bienvenidas alcaldías...	106
Julia Carabias, Antonio Azuela y Alejandra Rabasa	E l medio ambiente en la constitución de Ciudad de México	117
Antonio Azuela	P ara una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad	127
Rosa Elena Montes de Oca	T erritorio y economía rural en Ciudad de México	137
Luis Emilio Giménez Cacho	L a reforma política y la regulación del trabajo en la constitución de Ciudad de México	143
Ricardo Becerra y Salomón Chertorivski	E l capítulo del desarrollo	153
David Ibarra y Ricardo Dosal	C iudad de México y su constitución en el entorno nacional	161
Raúl Trejo Delarbre	I nformación y medios en la constitución de Ciudad de México	187

CON FIGURA CION ES

Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática

Director: Rolando Cordera Campos • Subdirectora editorial: Eugenia Huerta

Consejo de redacción: Antonio Ávila Díaz • Rosa Elena Montes de Oca • Ciro Murayama Rendón • Emilio Ocampo Arenal • Ramón Carlos Torres • José Woldenberg

Comité editorial: Antonella Attili • Bernardo Barranco • María Amparo Casar • Luis Emilio Giménez Cacho • Anamari Gomís • Marta Lamas • Julio López G. • Rafael Pérez Pascual • Teresa Rojas • Nora Rabotnikof • Carlos Rocés† • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo† • Raúl Trejo Delarbre

Configuraciones. Revista cuatrimestral, mayo-agosto de 2016. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2011-101712165400-20. Certificado de licitud de título (en trámite). Insurgentes Sur 1793-201 "C", Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, 01020 Ciudad de México. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 Ciudad de México. Distribución: nosotros mismos.

Diseño original: Rafael López Castro • Tipografía y formación: Socorro Gutiérrez, en Redacta, S.A. de C.V.

ISSN 1405-8847

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje 2000 ejemplares.

Presentación

El 15 de septiembre se instalará la Asamblea Constituyente de Ciudad de México. Ese día, en el viejo Senado de la República, 100 diputados constituyentes deberán iniciar sus trabajos para que el 31 de enero de 2017 esté listo el inédito ordenamiento. Será el jefe de Gobierno el encargado de enviar el proyecto de constitución, y es probable que, por la pluralidad de fuerzas que estarán presentes, el texto sufra modificaciones importantes.

Se trata del desenlace de un largo y tortuoso proceso (Mauricio López),¹ que fue posible gracias al acuerdo que forjaron las principales fuerzas políticas del país. Dado que ninguna de ellas tenía o tiene los votos suficientes en el Congreso y los congresos locales para modificar por sí sola la Constitución federal, y dado que para llegar a la Asamblea Constituyente era necesario modificar dicho marco normativo, fue indispensable una operación de acercamiento y acuerdo para fijar las reglas de integración y los alcances de la misma (Ciro Murayama). La nueva Ciudad de México no es sin embargo una entidad adánica. Tiene una larga historia y vale la pena conocerla para evitar ocurrencias de todo tipo (Ariel Rodríguez Kuri). De igual manera nunca sobra preguntarse qué es una constitución, a qué aspira, revisar cuáles han sido sus diferentes acepciones, el porqué de su necesidad y cuáles son sus principios (Lorenzo Córdova).

Al final, la Asamblea se integrará con 60 diputados elegidos y 40 designados (14 por el Senado, otros tantos por la Cámara de Diputados, seis por el presidente de la República y otros seis por el jefe de Gobierno de Ciudad de México). Y no se necesita tener facultades de pitonisa para prever un espacio deliberativo cruzado por una diversidad de fuerzas. La historia electoral del DF es por ello recreada por Jacqueline Peschard. Y si recordamos que para tomar acuerdos se requiere una mayoría calificada de votos, es de suponer que la forja de alianzas —así sean puntuales— será uno de los imperativos de los diferentes grupos que formarán parte de la Asamblea.

Por ello dedicamos este número de *Configuraciones* a presentar una serie de “insumos” para la multimencionada Asamblea. Estamos convencidos de que no se trata de un acto ritual más, sino que tiene que establecer las coordenadas de lo que debe ser la convivencia en nuestra ciudad capital, que al mismo tiempo es la sede de los poderes federales. La Asamblea no podrá sobreactuar (tiene su basamento y sus límites en el artículo 122 de la Constitución y transitorios respectivos),

¹ Autor(es) que en este número desarrolla(n) el tema.

pero sería lamentable también que subactuara, es decir, que se quedara por debajo de las posibilidades que el propio marco constitucional abre.

Explícitamente la Constitución establece que la Asamblea deberá establecer: “las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos...; las facultades y requisitos del Jefe de Gobierno...; el tiempo que los magistrados del Tribunal Superior durarán en su encargo...; la división territorial de la Ciudad...su número, denominación y los límites de sus demarcaciones...; la integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías; las normas para la organización y funcionamiento y las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa”; entre otras. Y además puede modelar las relaciones entre los poderes (José Woldenberg) o proponer lineamientos a partir de una revisión del peso relativo de la economía capitalina en el país (David Ibarra y Ricardo Dosal), o para el cuidado de las personas que lo requieran (Marta Lamas), para fortalecer el marco de los derechos (Pedro Salazar) o expandir los mismos, por ejemplo, dando carta de naturalidad a la eutanasia (Jorge Eduardo Navarrete). Temas como la economía rural (Rosa Elena Montes de Oca) en una ciudad en la que parecería no existir, o el medio ambiente (Julia Carabias, Antonio Azuela y Alejandra Rabasa), los retos y problemas del desarrollo (Ricardo Becerra y Salomón Chertorivski), la planeación con fines estratégicos (Enrique Provencio), las relaciones laborales (Luis Emilio Giménez Cacho), el régimen de propiedad (Antonio Azuela), la justicia (Sergio López Ayllón y José Antonio Caballero), las nuevas alcaldías (Blanca Acedo y Ricardo Ruiz) o los medios de comunicación (Raúl Trejo Delarbre), son asignaturas de un temario rico, diverso y complejo.

Por supuesto, esta entrega no agota ni puede agotar los asuntos que deberá discutir y acordar la Asamblea. Pero estamos convencidos de que ese proceso merece estar envuelto en un contexto de exigencia, de análisis y planteamientos, de estudios e iniciativas, que ayuden a elevar el nivel de la discusión y sean capaces de modelar un horizonte ambicioso y a la vez transitable.

Estamos, quizá sobre decirlo, ante una oportunidad. Y por eso *Configuraciones* no ha querido ser omisa. La capital es una entidad crucial para el país. Lo que pase o deje de pasar en ella no sólo incumbe a sus habitantes sino a todos los mexicanos. Por ello, deseamos que la Asamblea Constituyente de Ciudad de México redacte una constitución que deje huella, en la que se reafirmen y amplíen los derechos de los ciudadanos, se diseñen fórmulas de gobierno que ofrezcan cauce a la pluralidad y fomenten la gobernabilidad, se sienten las bases para construir cohesión social, crecimiento económico y sustentabilidad, que vea por el mundo del trabajo y los más necesitados. En una palabra, una constitución que nos ayude a fortalecer nuestra incipiente democracia en un marco de equidad social.

RICARDO BECERRA, ROLANDO CORDERA, JOSÉ WOLDENBERG

ANTECEDENTES Y MARCO GENERAL

¿Qué es una constitución?

Lorenzo Córdova Vianello*

El de *constitución* es un concepto complejo. Se trata de un término que a lo largo de la historia del pensamiento político y jurídico ha tenido una pluralidad de acepciones. Éstas no son necesariamente coincidentes pero tampoco inevitablemente excluyentes; incluso, en más de un sentido, esas acepciones llegan a ser complementarias —salvo algunas que son disruptivas frente a las otras y por lo tanto incompatibles entre sí— en tanto hacen énfasis en aspectos distintos de la convivencia político-jurídica de una sociedad.

I. Un concepto complejo

Que no estemos hablando de un concepto unívoco no significa que las diversas teorías jurídicas y políticas no asuman, en su desarrollo, alguno de los usos específicos que tiene el término constitución. Sin embargo, reconocer que el mismo ha tenido a lo largo del tiempo y en el marco de las distintas concepciones del derecho y de la política significados distintos, no sólo tiene una utilidad epistemológica —y, por ello, resulta indispensable para comprender cabalmente cada teoría y el rol que la idea de constitución tiene en ese preciso marco conceptual—, sino que también debe servirnos para comprender la riqueza y complejidad del concepto.

Un ejemplo basta para evidenciar el punto que trato de sostener: durante la primera mitad del siglo pasado, dos de los más importantes juristas de la época, Hans Kelsen y Carl Schmitt, autores icónicos de dos de las más emblemáticas y antagónicas teorías del derecho y la política, el normativismo positivista y el decisionismo, respectivamente, quienes sostuvieron una de las polémicas más relevantes del pensamiento político-jurídico moderno (precisamente en torno al significado de la democracia, de la constitución y del control de constitucionalidad), asumieron dos concepciones completamente opuestas —y en este caso excluyentes— de constitución. Por un lado —y dicho de manera preliminar, porque más

* Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral.

adelante ampliaremos la explicación—, para Kelsen, la constitución es una norma positiva, la de máxima jerarquía dentro de un ordenamiento jurídico que, al estar colocada por encima del resto de las normas que lo integran, sirve de fuente de validez y de unidad de estas últimas.¹ Para Schmitt, por otro lado, la constitución es no una norma, sino la expresión de la unidad política de un pueblo agrupado en torno a un jefe —el soberano— que se caracteriza por tener la capacidad —o claridad, si se quiere— de identificar a los enemigos del pueblo y, gracias a esa identificación, procurar la cohesión e identidad de una comunidad política.² Mismo término, misma época pero, como puede verse, un significado radicalmente distinto.

II. Cinco usos del concepto *constitución*

Los usos más relevantes del término constitución han sido esencialmente los cinco siguientes: *a*] como forma de gobierno; *b*] como norma positiva; *c*] como el equilibrio político que guardan las instituciones de una sociedad; *d*] como pacto político, y *e*] como limitación al poder.

a] Constitución como forma de gobierno

El concepto originario de constitución es el que se usa para referirse a la forma de gobierno que se establece en una sociedad determinada. El mismo se deriva desde las máximas fundacionales, en términos lingüísticos del concepto de constitución, que la identifica como una *forma de gobierno*.

Este uso es el más antiguo y corresponde con la “importación” del concepto de las ciencias médicas en donde el mismo sirve para determinar el modo en el que se articulan los distintos sistemas y órganos en los seres vivos. De hecho es frecuente que en esas disciplinas se haga referencia al tipo de constitución física que una persona o animal tiene (constitución delgada, robusta, frágil, etc.).³

Fue Cicerón el primero que utilizó este término para referirse a las modalidades que puede asumir una estructura política;⁴ y aunque Cicerón no fue el primer autor en teorizar sobre las formas de gobierno sí a partir de entonces resultaron frecuentes las referencias a las “constituciones” monárquicas, aristocráticas o democráticas. Se trata de un uso que aún hoy sigue teniendo vigencia y no es inusual escuchar referencias a constituciones de tipo presidencial o bien parlamentario.

Una forma de gobierno —o constitución en el uso específico que nos ocupa— es la referente al procedimiento que se sigue para tomar una decisión política, es decir, un mandato vinculante para todos los gobernados, y a quienes son los individuos legitimados para participar en la toma de decisiones. Ello quiere decir, siguiendo la definición de Norberto Bobbio, que la constitución, entendida de esta manera, es la respuesta a las preguntas *¿quién* toma las decisiones políticas?, es

¹ Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y el Estado*, México, UNAM, 1988, pp. 146 ss.

² Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1952, pp. 2-5 y 276 ss.

³ Michelangelo Bovero, “Prefacio. Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución”, en Pedro Salazar Ugarte, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 16.

⁴ *Idem*.

decir, el número de gobernantes, y ¿cómo se toman las mismas?, esto es, la manera en la que se ejerce el poder.⁵ La respuesta a esas cuestiones corresponde con la organización de gobierno que en cada Estado se instituye para adoptar las decisiones políticas que resultan obligatorias para los gobernantes.⁶

b) *La constitución entendida como norma positiva*

Una segundo uso del concepto de constitución tiene que ver con la idea ampliamente difundida y aceptada en el ámbito del derecho que la identifica como una norma jurídica. Desde este punto de vista se trata del documento normativo de máxima jerarquía que establece los principios y reglas fundamentales de un ordenamiento jurídico.

Al tratarse de una norma positiva, es decir, legislada por un “poder jurídico” autorizado para la creación de una norma determinada, la constitución es el resultado de un proceso de creación encomendado al así denominado *poder constituyente* que es un órgano fundacional encargado de establecer, esto es, de instituir (o constituir, si se quiere) la constitución.

Probablemente, la teorización más emblemática de esta segunda definición es la desarrollada por Hans Kelsen, quien define la constitución como la expresión de una norma hipotética fundamental o como la norma fundante de todo un ordenamiento jurídico y que no solamente le da concreción a la unidad de todas las normas de un ordenamiento (porque todas se refieren a una misma constitución) sino que también es la fuente de validez de todas las normas en la medida en que en su proceso de creación se apegan a los contenidos y a los procedimientos determinados por aquélla.⁷

Las premisas para entender lo anterior son dos: el concepto de “ordenamiento jurídico”, por un lado, y el de “validez jurídica”, por el otro.

Por una parte, un ordenamiento jurídico es un conjunto de normas ordenadas en una lógica de jerarquía, en virtud de la cual todas las normas tienen entre sí una relación de supra-subordinación que nos permite ir desde normas concretas e individuales (como una sentencia), hasta normas abstractas y generales (en última instancia la constitución) que en sus niveles más altos cierran el ordenamiento desde arriba.

La validez jurídica, por su lado, significa que una norma sea existente en el ámbito del derecho y, por lo tanto, que tenga obligatoriedad. Para Kelsen, la validez de una norma depende de un proceso básico: que la misma haya sido creada mediante un procedimiento específico por un poder jurídico que es tal en virtud de una autorización que ha recibido para tal efecto por otra norma de una jerar-

⁵ Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, Madrid, Editorial Trotta, 2009 (3ª ed.), pp. 158-159.

⁶ A lo largo de la historia ha habido numerosas teorías de las formas de gobierno desde el primer registro documentado sobre esa discusión en las *Historias* de Herodoto, el cual reproduce y analiza puntualmente Norberto Bobbio, en *La teoría de la formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 14 ss.

⁷ Kelsen, *op. cit.*, pp. 129 ss.

quía superior a la primera. En ese sentido una norma superior tiene una función específica doble que es, por una parte, la de determinar los procedimientos de creación de una norma inferior, así como los contenidos que debe seguir y desarrollar esta última y, por otra parte, la de autorizar a un poder determinado (que en virtud de tal autorización adquiere el carácter de “poder jurídico”) para crear la norma inferior.

De esta manera, existen dos dimensiones de la validez jurídica, una formal, que supone que en su creación se siguieron los procedimientos establecidos, y otra material —o sustantiva— que implica que los contenidos, es decir, las prescripciones, de una norma determinada coinciden o son congruentes con los de la norma superior de la cual emana.

Si el procedimiento de validez normativa se reproduce hacia arriba, bajo la premisa de que una norma válida no puede derivar de una norma superior que no lo sea, encontraremos que en la cima de un ordenamiento jurídico se ubica la constitución (la norma jurídica de mayor jerarquía) de la que depende, en última instancia la validez, tanto formal como material, de todas las normas de dicho ordenamiento en tanto le están subordinadas. Así, la constitución establece tanto los procedimientos básicos de creación del ordenamiento jurídico (al especificar, por ejemplo, las competencias específicas de cada uno de los poderes básicos del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial), es decir, las bases de la validez formal de las normas, como los contenidos esenciales de dicho ordenamiento (reconociendo los derechos fundamentales, así como una serie de principios básicos que todas las normas del ordenamiento jurídico deben respetar), en otras palabras, las premisas de la validez material de las normas.

Ésa es la razón por la que se sostiene que una constitución representa tanto la base primera de la validez de las normas que integran un sistema jurídico, como la fuente de unidad de todas esas normas (en tanto que todas y cada una de ellas se remite en última instancia a una constitución determinada y no a otra).⁸

c] *La constitución como el estado de las instituciones*

El tercer uso de constitución es propio del institucionalismo jurídico (la corriente de pensamiento que incluye a autores como Léon Duguit, Maurice Hauriou, Ferdinand Lassalle, Santi Romano y, en algún momento, Carl Schmitt) y es una reacción al positivismo jurídico y al concepto específico que éste le da a su idea de constitución.

Según el institucionalismo, la constitución no puede ser reducida a una norma jurídica y su concepto trasciende, en consecuencia, al mundo del derecho. Se trata de un corriente altamente influida y vinculada con los estudios de la sociología positivista (Comte y Durkheim) que insta a ver a la sociedad como un conjunto orgánico de actores individuales y colectivos regidos por una serie de reglas —no escritas— que definen su organización y funcionamiento.

⁸ Para la reconstrucción de la teoría del ordenamiento jurídico en Kelsen, además de la obra de dicho autor antes mencionada, véase Lorenzo Córdova, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 2009, pp. 53 ss.

Desde ese punto de vista, las instituciones son un conglomerado social, lo que equivale a un ente organizado con una capacidad de decisión interna, dotado de una estructura determinada y capaz de interactuar socialmente con otros individuos o instituciones y que está dotado de espontaneidad y de autonomía.⁹

La constitución, desde esta perspectiva, está definida por el equilibrio que guardan las instituciones de una sociedad específica, lo que la distingue de las otras sociedades en las que las relaciones y equilibrios institucionales propios son diferentes.

La expresión más plástica de los planteamientos del institucionalismo es probablemente la utilizada por Ferdinand Lassalle en su célebre conferencia *¿Qué es una constitución?*, en la que define a las instituciones como los “factores reales de poder que operan en una sociedad”. Según Lassalle, el documento jurídico fundamental que generalmente es definido como constitución es insuficiente para explicar qué es en realidad y qué cosa le subyace; esto sólo es comprensible si se va más allá del mero formalismo jurídico y se observan los elementos concretos de la sociedad, la relación que guardan entre sí y el modo en el que se expresan políticamente. Si el documento formal se destruyera por alguna extraña coincidencia —sostiene Lassalle— eso no significaría que un Estado perdiera su constitución y que la misma tuviera que construirse desde cero. Ello es así, porque la esencia de la constitución se encuentra en los factores de poder existentes en la realidad concreta (la monarquía, la aristocracia, la gran burguesía, los banqueros, la pequeña burguesía, la clase obrera, el ejército, los sindicatos, la policía, etc.).¹⁰

Las posturas institucionalistas apuntan, pues, a sostener que la constitución no es tanto un precepto normativo sino un dato *de facto* en el que la estructura del Estado y el proceso de decisión política está determinado por un arreglo institucional derivado del peso y preeminencia que cada institución —o factor real de poder— tiene en cada sociedad. La constitución expresa así la forma de las relaciones sociales articuladas por medio de instituciones.¹¹

d] *La constitución como expresión de un pacto político*

La cuarta definición del concepto constitución parte de la idea de que ésta es la expresión de un pacto político, o mejor aún, del pacto político fundamental que da origen a la sociedad y al Estado siguiendo la lógica, si se quiere, del contractualismo moderno.

Desde este punto de vista, toda constitución tiene un origen consensual en la medida en la que supone, precisamente, que es la expresión de una coincidencia libre y originaria de voluntades que sienta las bases sobre las cuales se construye el orden político y jurídico. En este sentido, las constituciones entendidas como

⁹ Para la comprensión de la teoría del institucionalismo jurídico son fundamentales las obras de Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, París, Reucueil Sirey, 1916, y *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, Milán, Giuffrè, 1967, así como Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, Florencia, Sansoni, 1962.

¹⁰ Ferdinand Lassalle, *¿Qué es una constitución?*, Barcelona, Ariel, 1984 pp. 74 ss.

¹¹ Romano, *op. cit.*, pp. 25 ss.

pacto político se contraponen a las así llamadas constituciones otorgadas, es decir, aquellas constituciones en las que el monarca las concedía al pueblo, como lo dijo el propio Luis XVIII en el proemio a la Constitución francesa de 1814.

La lógica del contractualismo esencialmente asume que la sociedad y el Estado son el resultado de un acto racional de los individuos que deciden autónomamente que la situación presocial (lo que los autores contractualistas definen “estado de naturaleza”) no le conviene a nadie y, por lo tanto, es necesario establecer una serie de condicionamientos comunes plasmados en reglas de convivencia común y bajo el mandato de un conjunto de instituciones políticas, depositarias de la potestad de emitir las decisiones colectivas, mismas que resultan de un consenso de las voluntades de todos los individuos que pactan así las bases de la convivencia social y política.

La lógica de ese consenso originario está recogida en todas las constituciones modernas, por medio de la hipótesis de la soberanía popular. En algunos casos ese carácter pactista que subyace en las constituciones tiene una manifestación expresa en los documentos jurídicos, como ocurre en el caso de la Constitución mexicana de 1917 que establece en su artículo 39 que el pueblo tiene en todo tiempo el derecho de definir su forma de gobierno; en otras ocasiones la referencia es más genérica, como ocurre con el proemio de la Constitución norteamericana de 1787 cuando hace referencia a que la misma es el resultado de la voluntad del pueblo norteamericano, plasmado en el célebre *We the people* como autor de las decisiones contenidas en la constitución.

Con el advenimiento de la democracia moderna como forma de gobierno cada vez más difundida, todas las constituciones modernas tiene una pretensión de legitimidad democrática al asumirse como el resultado de un consenso generalizado fundante del orden social, político y jurídico. Así las reglas y principios vinculantes para todos, plasmados en la constitución, tienen una pretensión de consenso común que se ha convertido en una de las bases de legitimidad más importantes de la modernidad, herencia, como señalábamos, de los postulados contractualistas que han articulado buena parte del pensamiento político moderno.

En ese sentido, los poderes constituyentes asumen una pretensión de representatividad política y social del pueblo, de modo que la constitución resultante presume ser el reflejo de la voluntad popular.

e] *La constitución como límites al poder político*

Finalmente, el quinto concepto de constitución al que me he referido es el concepto típico del constitucionalismo moderno, es decir, la idea que identifica a la constitución con el paradigma del moderno Estado constitucional, entendido como una forma de organización del poder político centrada en el establecimiento de un conjunto de técnicas de limitación al poder político (y también a los otros poderes) para evitar que éstos puedan vulnerar, abusando de sus atribuciones, las libertades y los derechos fundamentales de los individuos.

Probablemente la expresión más emblemática de esta idea es la redacción del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de

1789, cuando señala que una sociedad que no tiene establecido el reconocimiento de los derechos —entre ellos los que se plantean en la misma Declaración— ni reconocida la división de los poderes, carece de constitución.

A lo largo de la historia política moderna la lucha por el así llamado Estado constitucional no es sinónimo de la lucha por la democracia, sin embargo, su desarrollo corre de manera paralela y encuentra un mismo propósito en su nacimiento: confrontar al Estado absoluto, si bien desde perspectivas distintas. La primera, a partir de la necesidad de acotar el poder del Estado para limitarlo, mientras que la segunda surge a partir de la idea de ampliar la participación en la toma de decisiones del Estado al conjunto de los ciudadanos. Ese mismo objetivo y su coincidencia en el tiempo generan indudablemente una evolución paralela que deriva en una relación de interdependencia que se conjuga hoy en la moderna forma de la democracia o si se quiere, en la moderna forma que ha adquirido el Estado constitucional moderno: la “democracia constitucional”.

La ecuación “democracia-constitucional” supone no sólo que un régimen político sea democrático, sino también que el mismo sea un “Estado constitucional”. El Estado constitucional, elaboración conceptual, como señalábamos, del constitucionalismo moderno (que se distingue por ser el conjunto de teorías que sostienen la limitación del poder político por la existencia de derechos cuyos titulares son los individuos y por leyes constitucionales garantizadas por la separación de los poderes),¹² supone la conjugación de una serie de técnicas de control del poder encaminadas a la regulación y, por ello, limitación del mismo para evitar abusos en su ejercicio.

El Estado constitucional se ha delineado a partir del respeto y actuación de seis principios básicos que se fueron consolidando a lo largo de tres siglos de evolución del constitucionalismo y que constituyen postulados concurrentes de limitación del poder. En ese sentido, la plena actuación del Estado constitucional se traduce en la presencia y traducción constitucional del conjunto de todos esos postulados. Estos principios son:

1. *El reconocimiento de derechos fundamentales.* Los derechos fundamentales desde su origen constituyen mecanismos de protección de sus titulares, los individuos —considerados más allá de cualquier elemento de distinción (como el género, la raza, la religión, la condición económica, la edad, o la nacionalidad)—, frente al poder —político en primera instancia, pero también frente a cualquier forma de poder en general, incluso privado—. La premisa básica del constitucionalismo, de John Locke en adelante, es que los derechos fundamentales constituyen una frontera infranqueable para el Estado, mismo que ha sido concebido, en cuanto poder político de la sociedad, para preservar la convivencia pacífica, procesar y resolver los conflictos que pueden presentarse entre los miembros de la comunidad, así como para garantizar el respeto y protección de los derechos de los que cada individuo es titular.¹³

¹² Bobbio, *op. cit.*, p. 194.

¹³ *Ibid.*, pp. 441 ss. Véase, en ese sentido, Salazar Ugarte, *op. cit.*, pp. 85 ss.

En ese sentido, los derechos constituyen, para decirlo con Luigi Ferrajoli, la esfera de lo *no decidible* y de lo *no decidible que no*,¹⁴ es decir, un espacio sustancial que constituye un “coto vedado”¹⁵ que la decisión política no puede afectar, o bien un condicionante a la discrecionalidad de las decisiones políticas del Estado que está obligado a satisfacer ciertas expectativas garantizadas para los individuos y que están concretadas en derechos de los que aquellos son titulares.

2. *La división de poderes como principio de organización del poder del Estado*. Tradicionalmente existen dos formas clásicas de limitación del poder político: por un lado, mediante el reconocimiento de ciertos derechos como una frontera material y, por otro, por medio de la separación de las funciones del poder estatal, como una frontera formal del ejercicio de las potestades públicas.¹⁶ La idea de dividir el poder retoma las premisas de Locke y de Montesquieu de dividir el ejercicio del poder como una manera para que “el poder controle al poder”,¹⁷ es decir, de asumir que el mejor modo de organización del Estado es aquella en la que las distintas funciones estatales son ejercidas por órganos diversos.¹⁸

Sobre el punto vale la pena recordar que la idea de división de poderes, que distingue entre sí a las funciones estatales legislativa, ejecutiva y judicial, se funda en el reconocimiento de dos principios, el *principio de legalidad* y el *principio de imparcialidad*. El primer principio, el de legalidad, basado en la distinción de las “funciones”, significa la dependencia de las funciones ejecutiva y judicial de la función legislativa; en ese sentido, “...salvo casos excepcionales, no pueden ser creadas normas generales sino a través de los órganos encargados de la función legislativa”.¹⁹ El segundo principio, el de imparcialidad, basado en la distinción de los “órganos”, significa la independencia del órgano judicial frente a las instancias legislativas y ejecutivas; así, este principio “...establece que las personas encomendadas de la función judicial debe ser diversas de las que cumplen las funciones legislativa y ejecutiva”.²⁰

¹⁴ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, 2001, 2ª ed., p. 51.

¹⁵ Para utilizar la célebre frase acuñada por Ernesto Garzón Valdés, “Representación y democracia”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 6, 1989, pp. 143-164 (en ese sentido, véase también, del mismo autor, *Derecho, ética y política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993).

¹⁶ Bobbio, *op. cit.*, pp. 223 ss.

¹⁷ Este principio está desarrollado por Montesquieu en el célebre capítulo “De la Constitución de Inglaterra” del Libro XI de *Del espíritu de las leyes* (Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Ediciones Gernika, 2005, 3ª ed., tomo I, pp. 209 ss.).

¹⁸ Salazar Ugarte, *op. cit.*, pp. 87 ss. A propósito de la idea de separación de los poderes, Riccardo Guastini introduce una distinción importante de señalar: este autor sostiene que “en el contexto de la expresión ‘separación de poderes’, el vocablo poder condensa en sí dos significados [...] en un primer sentido, ‘poder’ se refiere a las funciones del Estado. ‘Función’, a su vez, denota una actividad, es decir una clase de actos [...] En un segundo sentido, ‘poder’ se refiere a los órganos del Estado que ejercen diversas funciones”, y agrega: “la separación de poderes consiste, para decirlo de algún modo, en una doble separación” (Riccardo Guastini, “Separazione dei poteri o divisione del potere”, *Teoria politica*, 3, 1998, p. 25).

¹⁹ Bobbio, *op. cit.*, p. 237.

²⁰ *Idem*.

3. *El principio de legalidad.* La adopción de este principio presupone que es legítimo únicamente aquel poder que es ejercido de conformidad con las leyes establecidas y que encarna el ideal del “gobierno de las leyes” como contraposición al “gobierno de los hombres”. Este principio, entendido como límite a la actuación del poder público, prevé que las autoridades sólo pueden hacer aquello que les esté expresamente facultado por las normas y que, en cuanto tal, el único poder reconocido como válido es aquel que funda su actuación en la premisa de la autorización por parte de una norma jurídica.

Bajo esta premisa, más que asumir al poder del Estado como el creador del derecho y a las normas jurídicas como una emanación de aquel o bien como el contenedor de la decisión política, el poder estatal es concebido como algo instituido y regulado en su actuación por las normas jurídicas y, en primera instancia por la constitución.²¹ Al asumir que el poder únicamente es legítimo cuando está fundado en el derecho y regulado en su ejercicio por las normas jurídicas, y cuando ello no ocurre debe considerarse como abusivo, discrecional e inválido, se está haciendo del derecho un mecanismo de contención de la capacidad de decisión del Estado que delimita de esta manera la esfera de actuación lícita de las autoridades. La concreción del principio de legalidad se traduce en los hechos en la obligación que tiene todo poder público de tener que fundar (es decir, indicar el fundamento jurídico de su actuación) y motivar (esto es, justificar las razones que se pretenden con la decisión) todo acto.

4. *El principio de supremacía constitucional.* La concepción del sistema jurídico que asume el constitucionalismo supone la existencia de una jerarquía jurídica en la que la validez —o sea la existencia en términos jurídicos— de una norma depende de que haya sido producida conforme a los mecanismos de creación normativa preestablecidos por el propio ordenamiento,²² por un lado, pero también que sus contenidos no contravengan a aquellos de las normas jerárquicamente superiores.

La validez de las normas es pues de tipo *formal* (en la medida en la que una norma válida depende, para ser tal, de que haya sido producida por el poder autorizado para tal fin y que se hayan seguido los procedimientos predeterminados para ello), y de tipo *material*, que implica que los contenidos de una determinada norma deben ser congruentes con los principios, valores y disposiciones establecidos por las normas superiores de las que aquélla emana.

Concebido de esta manera, un ordenamiento jurídico resulta ser un conjunto de normas sistematizadas a partir de un ordenamiento jerárquico en el que las normas inferiores deben responder a las normas que le son superiores sin contravenir los contenidos de éstas. En la cima del ordenamiento, como norma positiva

²¹ Para decirlo en términos de la célebre metáfora planteada por Bobbio en el sentido de que derecho y poder son dos caras de una misma moneda (Norberto Bobbio, *Diritto e potere. Saggi su Kelsen*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992, pp. 91 ss.).

²² Esto es lo que coincide con la definición de “constitución material” que Kelsen propone, entendida como el conjunto de normas que rigen el proceso legislativo, es decir, de creación de las normas, en un ordenamiento determinado (Kelsen, *op. cit.*, p. 303).

que cierra el sistema por lo alto, encontramos a la constitución, que es la norma a la que las demás se remiten como fuente primigenia de validez y como punto de unidad del ordenamiento jurídico en su conjunto.²³

5. *El principio de rigidez constitucional.* En términos generales, la idea de rigidez constitucional como principio del constitucionalismo moderno, debe ser entendida como la dificultad agravada que la norma constitucional tiene para poder ser reformada por los poderes constituidos.²⁴ Tradicionalmente la idea de constituciones rígidas se ha contrapuesto a la de constituciones flexibles —diferencia inicialmente sugerida por James Bryce—²⁵ a partir de si el procedimiento de reforma constitucional es más complicado en cuanto a sus requisitos respecto del de la legislación ordinaria, como ocurre en el primer caso, o bien si el mismo coincide con el requerido para el común de las leyes, en el segundo caso. Sin la pretensión de agotar el tema, baste señalar que la rigidez constitucional “no es, propiamente, una garantía, sino más bien un connotado estructural de la constitución generado... por su colocación en el vértice de la jerarquía normativa como estatuto de la institución política instituida por el acto constituyente; de donde se desprende que las constituciones son rígidas por definición, en el sentido de que una constitución no rígida sino flexible, es decir, modificable mediante las formas ordinarias, no es realidad una constitución, sino una ley ordinaria”.²⁶ Ésa es la razón por la que podemos afirmar que “una constitución que no es rígida, no merece ser considerada como tal”.²⁷

El principio de rigidez de la constitución se convierte en razón de lo anterior en un límite para la actuación legislativa de las mayorías políticas ordinarias que no pueden intervenir la constitución, modificándola, mediante los procedimientos de legislación comunes, sino que deben, en su caso, contar con mayorías calificadas para poder tocar los contenidos del texto constitucional. Ello supone que la constitución puede modificarse, sin duda, pero bajo ciertas condiciones especiales que ponen a salvaguarda de las cambiantes mayorías políticas los principios y postulados que la misma contiene.

²³ Ferrajoli, *op. cit.*, t. I, nota 13, pp. 892-893; véase además, Riccardo Guastini, “Giudizi di validità e scienza giuridica nell’ultimo Kelsen”, en Letizia Gianformaggio, *Sistemi normativi statici e dinamici. Analisi di una tipologia kelseniana*, Turín, Giappichelli, 1991, p. 433. Para Kelsen, la función de unidad y de validez originaria del sistema jurídico correspondía a la norma fundamental (*Grundnorm*), que debía ser presupuesta (y en cuanto tal no era una norma positiva, sino una norma hipotética) en virtud de la vigencia y observancia, en sus grandes líneas, del conjunto de normas que integran un determinado ordenamiento. Es decir, Kelsen reservaba ese carácter de unidad y de fuente primaria de validez de las normas a la *Grundnorm* y no a la constitución que derivaba de aquella (Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1983, p. 205). Sin embargo, el principio de supremacía constitucional adscribe esas mismas funciones a la norma positiva de mayor jerarquía, es decir, precisamente, a la constitución.

²⁴ Miguel Carbonell, “Rigidez constitucional”, en *Diccionario de derecho constitucional*, México, UNAM-Porrúa, 2005, 2ª ed., pp. 540 ss.

²⁵ James Bryce, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

²⁶ Ferrajoli, *op. cit.*, t. II, nota 13, p. 87.

²⁷ Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 50.

6. *El principio de control de constitucionalidad.* Como consecuencia de los principios de supremacía y de rigidez constitucional, el constitucionalismo ha convenido la necesidad de contar con algún mecanismo de garantía que permita preservarlos frente a la posibilidad de que los órganos constituidos emitan alguna norma sin seguir las reglas y postulados que para la creación de normas establece la constitución o bien, incluso cumpliéndolos, incorporen en dichas normas decisiones que contravengan los contenidos de la constitución. Esos mecanismos de garantía buscan proteger la supremacía constitucional determinando la eventual falta de congruencia de las normas inferiores y determinando su no aplicación cuando no su expulsión (vista la invalidez que se deriva de su contravención con los procedimientos o contenidos constitucionales) del ordenamiento jurídico.

Ese mecanismo de control de la congruencia del sistema normativo jurídico con los derechos, normas y principios reconocidos y establecidos por la constitución es conocido como “control de constitucionalidad”. Las bases primeras de dicho control fueron establecidas por el constitucionalismo estadounidense por la vía de la interpretación jurisdiccional en el célebre caso *Marbury vs. Madison*.

Esa sentencia, un hito en la historia del constitucionalismo moderno, refleja la esencia del control de constitucionalidad como concreción del ideal del “gobierno de las leyes” al plantear que ninguno de los poderes del Estado está por encima de la ley, así como del principio de supremacía constitucional al concebir dicha norma —la constitución— como el parámetro de juicio y validez de las normas y actos que, como derivados de aquélla, deben ajustarse a lo que la misma instituye.

Si bien el planteamiento hecho en la sentencia mencionada constituye la base del control de constitucionalidad, un siglo más tarde se plantearía en Europa un modelo distinto de control de la congruencia de las normas y actos con la constitución, que se distingue por atribuir esa facultad de vigilar la constitucionalidad no a cualquier juez (como lo planteó Marshall en *Marbury vs. Madison*, dando origen a lo que se denominaría “control difuso”), sino a una corte específica —precisamente un tribunal constitucional— en ejercer esa función (un modelo que se identifica como de “control concentrado” de constitucionalidad) y que ha tenido una gran profusión en el viejo continente y en América Latina.

III. Para terminar

Como puede verse, los diversos usos del concepto *constitución* hacen énfasis en aspectos diferentes y no necesariamente son compatibles entre sí; particularmente por lo que hace al uso propio del institucionalismo que fue construido en buena medida —como señalábamos— en contraposición y como reacción al uso que el positivismo jurídico venía dándole —en una lógica de reduccionismo normativo de la idea—. Entonces, ¿cómo debemos entender el significado de una constitución?, ¿o es que tenemos que conformarnos con asumir el relativismo y la maleabilidad del término? No lo creo, me parece que a partir de asumir la complejidad del concepto, es posible articular un análisis incluyente y comprensivo de prácticamente todos los usos de constitución (salvo del disruptivo uso, ya mencionado,

que asume el institucionalismo y que entra en colisión, en mayor o menor medida, con todas las demás perspectivas).

Hagamos para esos efectos la siguiente reflexión: en primer lugar, toda constitución expresa una forma de gobierno, es decir, una determinada estructura del poder político determinando cuáles son los espacios de decisión pública, las respectivas competencias de los órganos del Estado, así como, en general, los procedimientos que deben seguirse para tomar las grandes determinaciones por cada uno de ellos. En segundo lugar, prácticamente en todos los estados contemporáneos existe una constitución escrita,²⁸ es decir, la misma se plasma en un documento normativo que tiene una jerarquía especial frente al resto de las normas cuya validez depende de su consonancia con las prescripciones formales y sustantivas de aquél. Se trata, en tercer lugar, de un documento que simboliza, además, un consenso político —pretendidamente unánime o, en todo caso, ampliamente generalizado— del que depende la legitimidad política del Estado y en el que se plasman las convenciones y reglas básicas de la convivencia política y social. Adicionalmente, en cuarto lugar, todas las constituciones modernas —las escritas y las no escritas— reconocen un conjunto de derechos civiles y políticos fundamentales de los individuos (en su calidad de personas y en su carácter específico de ciudadanos); establecen una división formal de atribuciones entre diversos órganos (poderes) del Estado, así como una serie de controles y contrapesos recíprocos entre éstos; confieren competencias específicas a esos órganos y determinan su regulación y apego al derecho (el ya mencionado *principio de legalidad*); le reconocen una jerarquía suprema a la constitución frente al resto de las normas; en general suelen ser documentos de muy difícil modificación o, en todo caso, con una posibilidad de cambio agravada respecto del resto de las normas,²⁹ y, finalmente, existe en general algún tipo de procedimiento jurídico de corte jurisdiccional (es decir, llevado en forma de juicio) para resolver las contradicciones entre los contenidos de las normas respecto de los establecidos en la constitución.

Todos esos usos pueden confluir, como puede verse, de manera complementaria en una noción omnicompreensiva del significado de constitución. Es cierto que la construcción de esta noción incluyente requiere ciertas condiciones, como, por ejemplo, que el uso genérico de constitución, el que la identifica con la forma de gobierno existente en un Estado, se refiera sólo a aquellas formas de gobierno que asumen la lógica de un Estado constitucional (es decir, limitado, al menos por las técnicas de control del poder que hemos señalado). Dicho de otra

²⁸ Una de las características propias del constitucionalismo moderno, a partir de la Constitución norteamericana, es la de contar con un documento que recoge las reglas constitucionales. Sin embargo, hay dos notorias excepciones, la del Reino Unido y Nueva Zelanda que tienen constituciones no escritas, lo que no significa que carezcan de constitución, sino que ésta se compone por una serie de leyes de carácter fundamental (como las Parliamentary Acts), de documentos históricos (como el Bill of Rights), de formalismos, usos y costumbres políticas, de sentencias icónicas, etcétera.

²⁹ Aunque debe subrayarse que hay varios ordenamientos constitucionales que no reconocen el principio de rigidez constitucional y en los que, como es el caso de Israel, la modificación de su constitución sigue el proceso legislativo ordinario.

forma, si aceptamos bajo ese uso genérico que una constitución puede expresar una monarquía absoluta (que, por definición, implica una concentración de poder ilimitado en manos de un monarca), evidentemente éste resultaría incompatible y refractario al uso de constitución propio del constitucionalismo moderno (es decir, el que se funda en la existencia de un “Estado constitucional”, o si se quiere con poderes limitados).

Por otra parte, insisto en que, dependiendo del contexto, puede hacerse un énfasis particular —o exclusivo— de alguno de los usos mencionados, pero mi intención, además de hacer un análisis específico de cada uno de esos usos para su comprensión puntual, es demostrar también la posible concurrencia de esos usos de una manera más compleja.

Como puede apreciarse, el uso de constitución del institucionalismo, para decirlo coloquialmente, “se cuece aparte”. En efecto, se trata de un uso que, al circunscribir la constitución al estado de cosas existente entre las instituciones o, si se quiere, entre los factores reales de poder, entra claramente en colisión con cualquier perspectiva normativa o prescriptiva de constitución y, dependiendo de la realidad social concreta de que se trate, incluso también con la idea de constitución como pacto —en un Estado militar en el que la institución ejército tiene un peso preponderante, es eventualmente la preeminencia *de facto* de la milicia y no un pacto la razón de su preeminencia—, o con la que la asimila a un Estado en el que el poder está regulado y sujeto a controles. No es casual que este concepto de constitución es el que ha sido frecuentemente utilizado para justificar o sustentar algunos de los peores experimentos autoritarios y antidemocráticos de la historia moderna, como los totalitarismos del siglo xx. Pero eso nos llevaría a un análisis diferente al que ha pretendido referirse este texto.

Itinerarios políticos de la ciudad de México, 1812-1929

Ariel Rodríguez Kuri*

En este ensayo quiero plantear uno de los problemas más característicos de nuestra historia político-institucional: la naturaleza de las relaciones entre el gobierno nacional y el gobierno de la ciudad de México. Para tal fin exploro los orígenes constitucionales y la dinámica política de esas relaciones, con énfasis en el largo periodo 1812-1929; en ese lapso acaecieron una serie de hechos históricos que plantearon y, en cierta forma determinaron, esas relaciones hasta la actualidad inclusive.

Reconozco cinco momentos: la promulgación de la Constitución de la monarquía española de 1812; la primera Constitución federal (1824) y las llamadas constituciones centralistas de 1836 y 1843; la Constitución de 1857 y la legislación secundaria en materia municipal y electoral que se desprendió de aquélla; destaco de manera especial la ley municipal de 1903 para el Distrito Federal; la Revolución mexicana y la Constitución de 1917, y la disolución del régimen municipal en 1929 y sus consecuencias de largo plazo.

1

Para la ciudad de México, la creación de un gobierno local, en el sentido moderno del término, sucede en lo fundamental a partir de la promulgación de la Constitución de Cádiz, que pretendía regir todos los territorios de la monarquía española. Aunque hay mucha razón en rescatar la añeja tradición española de establecer poblamientos en el acto mismo de fundar sus instituciones de gobierno (Hernán Cortés instala ayuntamientos en la costa de Veracruz y luego en el Valle de México), podríamos decir que éstas se tratan de las famosas libertades de los antiguos (las de Benjamin Constant). Pero es claro que el ayuntamiento moderno, con las legitimidades y atribuciones político-administrativas que conocemos, fue una creación de la Constitución de Cádiz. Tres elementos caracterizarán el mundo local mexicano desde entonces, con un enorme impacto en la capital nacional. De entrada, el hecho de que la Carta reconociera en los ayuntamientos una de las piedras nodales del ejercicio del poder público; así, el poder local no sería accesorio sino esencial a la experiencia política sucesiva. Mala noticia, primero, para una Constitución que normaba una monarquía y, luego, para los

* Doctor en historia; profesor-investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México.

partidarios mexicanos del malogrado Imperio de Agustín de Iturbide. El poder se dispersó.

Un segundo asunto a partir de 1812. La ley consagró una ambigüedad, que debemos juzgar como genial: los ayuntamientos gobernarían (es decir, tendrían autoridad ejecutiva inmediata sobre los hombres, las cosas, los procesos) pero al mismo tiempo representarían políticamente a los niveles más elementales de la vida pública (esto es, alegaban, proponían, protestaban, iniciaban litigios y broncas ante jueces, tribunales, gobernadores, jefes políticos, congresos locales y nacionales). Son los dos rostros del Jano municipal gaditano, que se proyectaría en la política cotidiana hasta 1929 (en el caso de la ciudad de México), y hasta la actualidad (predial, mando único) en los poderes locales. Aquella saga no fue retórica; fue política, explosiva y eficaz. Cuando hubo disputas con el gobierno nacional, el ayuntamiento de la ciudad de México argumentó, durante todo el siglo XIX y hasta 1929, que no solamente era el encargado de la limpieza de las calles o del orden en los mercados, sino que estaba representando políticamente a la ciudad y, en esa virtud, estaba en su derecho de opinar, obedecer e incluso desobedecer. En otras palabras, el ayuntamiento no se entendía a sí mismo como administrador sino como representante colegiado.

La tercera gran herencia de 1812 sería por supuesto la elección popular del ayuntamiento. En los hechos, Cádiz y su legislación electoral crearon un voto masculino universal para la elección de ayuntamientos. Eso explica que una suerte de “partido” peninsular fuese arrollado por un “partido” criollo en las primeras elecciones constitucionales celebradas en la ciudad de México, en noviembre de 1812; incluso partidarios de la insurgencia obtuvieron cargos en el ayuntamiento. Una suerte de política de masas urbanas se había inaugurado en la ciudad de México.¹

2

Durante la primera República federal (1824-1835) esa política de masas, popular, alcanzaría sus límites. Aun a pesar de que la Constitución de 1824 no reglamentó de entrada el papel político y la forma de elección del ayuntamiento de la ciudad de México, se mantuvieron prácticamente todos los procedimientos prescritos en 1812, incluyendo una definición laxa, abierta, de ciudadanía. No debe extrañar que en ese periodo se consolidara asimismo la idea de que existía un populacho, una plebe, que irrumpía ilegítimamente en la política, la que en otras circunstancias debía de ser materia sólo de la gente decente, de los hombres de bien.²

¹ Una versión persuasiva de la revolución territorial y municipal que supuso la Constitución gaditana se encuentra en Antonio Annino, “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821”, en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX: de la formación del espacio político nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, y del mismo autor “Practiche creole e liberalismo nella crisi dello spazio urbano coloniale. Il 29 novembre 1812 a città del Messico”, *Quaderni Storici*, 69, 23 (3), diciembre de 1988.

² Sonia Pérez Toledo, “Formas de gobierno local, modelos constitucionales y cuerpo electoral, 1824-1867”, en Ariel Rodríguez Kuri (coord.), *Historia política de la ciudad de México. (Desde su fundación al año 2000)*, México, El Colegio de México, 2012.

Las cartas constitucionales mexicanas anteriores a la de 1857 (la Constitución federal de 1824, las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843) suelen asociarse sólo en la dicotomía federalismo-centralismo). A veces se olvida que las dos últimas prescribieron una reducción notable del cuerpo electoral, al definir a los ciudadanos con derecho al voto pasivo a partir del criterio del ingreso o censo, es decir, los ciudadanos podían ser votados si demostraban un cierto nivel de riqueza. Al mismo tiempo, el centralismo perfeccionó los mecanismos de control de los cuerpos electos, lo que encuentra ciertas peculiaridades en el Distrito Federal; éste, de entrada, constituía una figura territorial y política (creada en 1824) para asentar los poderes nacionales y al mismo tiempo reservar un espacio para el control directo del presidente de la República; ello tuvo consecuencias: en la medida en que el gobernador fue siempre una designación directa del Ejecutivo nacional y nunca un cargo electivo (de hecho, esa realidad sólo se rompió en 1997), aquél tenía entre sus responsabilidades más importantes el control, alineamiento, fiscalización y, en algunas ocasiones, la represión del cuerpo edilicio.

La tensión entre ciertos ayuntamientos de la ciudad de México y el gobernador (es decir, el presidente en turno) podía incrementarse porque el cabildo de la ciudad de México gobernaba la ciudad más rica y poblada de la República, y sus recursos siempre eran una tentación para el erario nacional. No es de sorprender entonces que la reglamentación decimonónica más longeva para regular las relaciones de los ayuntamientos con el gobernador del Distrito Federal, las famosos Ordenanzas municipales de 1840, daten del periodo centralista. Y esta legislación quizá adquiriera sentido si recordamos sesiones memorables del cabildo de la ciudad de México: en la década de 1840, en medio de la deliberación sobre un contrato de limpieza para la ciudad (que pretendía concesionar a un particular la responsabilidad del servicio), el enfrentamiento entre el gobernador y el presidente municipal llegó a tal grado que casi se liaron a golpes, en disputa por las llaves de la bodega donde se guardaban las escobas. Esto muestra el potencial de conflicto en este modelo; de hecho, ese mismo ayuntamiento, en sesión secreta, se autodisolvió, para horror del presidente de la República, quien sabía que ese acto era políticamente explosivo.

3

La Constitución de 1857 reinstauró la tradición gaditana en la vida política mexicana en al menos tres sentidos: federalismo, un cuerpo electoral masculino abierto (en principio sin distinciones de ingreso ni alfabetización) y una cierta centralidad de la vida municipal.³ Sin embargo, y para el caso de la ciudad de México y en general el Distrito Federal, los gobiernos posteriores a 1857 dejaron vigentes, y utilizaron a plenitud, las Ordenanzas municipales de 1840. La paradoja lo es sólo en apariencia. Ese reglamento posibilitaba el control del ayuntamiento y por esa vía de la ciudad de México, para reservarla en última instancia al Ejecutivo federal. Esto no significa que haya desaparecido una cierta conflictividad entre el gobierno

³ Para un análisis de las elecciones municipales en la ciudad, véase Fausta Gantús, "La traza del poder político y la administración liberal, 1867-1902", en Rodríguez Kuri (coord.), *op. cit.*

municipal y el Ejecutivo en determinadas coyunturas. Esto es así porque el control político de la ciudad tuvo dos prioridades evidentes, en el periodo que se prolonga hasta los inicios de la Revolución mexicana: los impuestos y las elecciones. En el caso de los impuestos, debe recordarse la ardua historia del régimen fiscal nacional; sólo digamos que la ciudad era una fuente muy accesible para la hacienda federal, con la ventaja de que ahí no existía un gobernador elegido ni un congreso local potencialmente respondón.

Los ayuntamientos en general y el de la ciudad de México en particular eran piezas clave en la reproducción del sistema republicano y representativo. Hasta 1946, en México no existió un “órgano” electoral. Durante la vigencia de la Constitución de 1857, por ejemplo, el ayuntamiento de México era el responsable directo y único de empadronar a los ciudadanos, instalar las casillas electorales, administrar la jornada y garantizar la reunión de los electores secundarios, quienes a su vez elegían diputados, senadores, ministros de la Corte y presidente de la República. Controlar al ayuntamiento era controlar todo el proceso electoral republicano. Los gobiernos de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz demostrarían que siempre tuvieron muy presente que el ayuntamiento de la ciudad de México, por ejemplo, garantizaba que sus maquinarias políticas funcionaran a plenitud, en aras de su elección y reelección.

Más allá de las ventajas fiscales y políticas que podían explotarse en favor del presidente de la República, la capital incrementó sus necesidades económicas y urbanísticas a partir de algún momento comprendido entre la década de 1870 y 1880. El estancamiento demográfico que la caracterizó en los 50 años posteriores a la Independencia comenzó a dar de sí. La revolución tecnológica asociada a la electrificación del alumbrado público y el servicio de tranvías, por ejemplo, comenzó a crear nichos de inversión nacional y foránea. La desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia creó un incipiente mercado inmobiliario. El desarrollo de la red ferroviaria nacional favoreció y potenció el capital comercial y financiero radicado en la capital (aunque no necesariamente el industrial, que siguió siendo segundón o tercerón en comparación con el de Nuevo León o Jalisco o Veracruz, al menos hasta 1910).

Aunque tal vez sea una expresión excesiva, podría decirse que la ciudad vivió un *boom* económico hacia 1900. Sin embargo esa expansión estaba montada sobre una infraestructura política y unos hábitos de tradición gaditana y republicana clásica. Quizá eso perturbaba a la élite porfiriana —y con razón, como veremos luego—. Comenzaron así una serie de reformas que culminaron en la ley municipal del Distrito Federal, vigente a partir de julio de 1903. Este ordenamiento modificó dramáticamente el entramado institucional local. Para empezar, todos los ayuntamientos del Distrito, y sobre todo el de la ciudad, perdieron todas sus atribuciones de gobierno; se convirtieron en meros órganos consultivos de una nueva instancia: el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal. Éste quedó integrado por el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director de Obras Públicas (ninguno de esos cargos sería electivo, sino designaciones directas del presidente de la República). Los ayuntamientos serían

elegidos cada dos años, por mitades, y tendrían derecho de veto sobre las decisiones del Consejo una sola vez; si este insistía en una medida, se acataba.

La ley municipal de 1903 decretó, asimismo, y esto es crucial, que los ayuntamientos perdieran su personalidad moral. Esto implicó la transferencia de todas las propiedades e impuestos municipales al gobierno federal, vía la Secretaría de Hacienda. La ciudad perdió su patrimonio y sus impuestos pasaron sin mediaciones a las arcas federales para ser distribuidos en el presupuesto de egresos de la Federación, a cargo del Congreso de la Unión. Estamos ante un intento de *estativación* de la ciudad o, si se quiere, ante la quimera porfiriana de sólo administrar la sin pasar por los engorrosos modos republicanos.⁴

Hubo más de fondo en la ley de 1903. Desde principios de la década de 1890 el ayuntamiento de la ciudad era controlado por los personeros de la facción oligárquico-financiera del régimen, los Científicos, es decir del grupo de José Y. Limantour. Y como sabemos, una de las debilidades de este grupo —a contraccorriente de los partidarios de Bernardo Reyes, sus acérrimos enemigos— era que su base territorial era muy limitada: dos o tres estados y la ciudad de México. Si la ciudad era suya, o eso pensaban, quisieron ir más allá y convertirla en un baluarte sujeto a una tecnocracia. Y más aún, administrar la ciudad y no gobernarla permitiría, o eso pensaron, despolitizarla: de ahí la elección bianual del ayuntamiento, de ahí las nulas facultades de gobierno de los cabildos. Pero la vida da muchas sorpresas: desde 1909 los maderistas se presentaron a las elecciones municipales de la ciudad de México y, aunque apaleados, dejaron claro que el ayuntamiento estaba muy presente en el imaginario republicano y liberal mexicano.

4

La Revolución mexicana repercutió de manera amplia y contradictoria en el entramado institucional de la ciudad de México y sus relaciones con el gobierno nacional. En 1912 el gobierno de Francisco I. Madero ordenó una encuesta, por decirlo así, sobre la ley de 1903; partió del supuesto de que había un amplio rechazo a esa regulación y, efectivamente, tal era el caso del ayuntamiento de la ciudad de México, ya con presencia de regidores maderistas (menos enfáticos eran los pequeños ayuntamientos del Distrito Federal, que temían quedarse sin recursos pecuniarios si se regresaba al modelo anterior a 1903). En todo caso, y aun a pesar de que se dieron algunos pasos para reformar el sistema municipal del Distrito, el proyecto acabó en nada en virtud del golpe de Victoriano Huerta en febrero de 1913.

Entre el segundo semestre de 1914 y el primero de 1916 la ciudad experimentó una de las pruebas más amargas de su historia. Tan sólo entre agosto de 1914 y agosto de 1915 la ciudad fue ocupada siete veces por los ejércitos revolucionarios (constitucionalistas, zapatistas, villistas). Escasearon de manera dramática el agua y, sobre todo, los alimentos. Las goteras de la ciudad se convirtieron en

⁴ Para el antes y después de la ley de 1903, en términos urbanísticos, fiscales y políticos, véase Ariel Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, México, El Colegio de México–Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 1996.

campos de batalla y en varios momentos la urbe quedó aislada al interrumpirse la comunicación ferroviaria y de herradura. Al colapsarse el Estado, la ciudad volvió a una especie de estado primigenio. Fue en estas circunstancias sin precedentes en la historia moderna mexicana que la antigua y venerable tradición municipal emergió de nueva cuenta: el ayuntamiento se hizo cargo de conseguir alimentos, organizar cocinas públicas, atender enfermos y negociar con las fuerzas de ocupación la neutralidad de la ciudad.

El proyecto constitucional de Venustiano Carranza contemplaba suprimir el gobierno edilicio en la ciudad de México, creando una suerte de consejo designado por el presidente de la República. Quizá la experiencia de 1914-1914 y la fuerte carga municipalista de la Revolución llevaron al Constituyente de Querétaro a rechazar semejante atrevimiento. En los hechos, los diputados regresaron la ciudad (y todo el Distrito) al modelo anterior a 1903, es decir, reinstauraron la tradición gaditana (sin darse cuenta a cabalidad), incluso con los mecanismos de control al uso: el gobernador del Distrito sería una designación directa e inapelable del Ejecutivo federal.

Pero lo que llamaremos política popular había regresado impetuosamente a la ciudad, en un fenómeno que tiene las tonalidades ideológicas y organizativas del siglo xx (y a ratos prefiguraciones de sus décadas canallas). La proliferación de organizaciones políticas en la ciudad (y en los municipios del Distrito Federal) sería enorme, aunque destacarían, a partir de 1918, el Liberal Constitucionalista (de Carranza, y de corta vida), el Cooperatista (de Jorge Prieto Laurens, el primer cachorro civil de la Revolución), el Nacional Agrarista (que después del asesinato de Emiliano Zapata y del pacto de Álvaro Obregón con los zapatistas, se convirtió en emblema e instrumento de las comunidades agrarias y pueblerinas del Distrito) y el Laborista (de Morones), el cual en la segunda mitad de la década de 1920 adquirió influencia en algunos municipios del Distrito, incluso en la ciudad de México.⁵

En la década de 1920 se cumplió la profecía. La fragmentación de la política partidaria y la concomitante debilidad del Ejecutivo federal hicieron de la ciudad de México un campo si no ajeno al menos no encuadrado en la disciplina a la que legítimamente aspiraría un presidente de la República. Incluso personajes de la talla de Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928) experimentaron problemas en sus relaciones con el ayuntamiento de la ciudad de México. De una u otra manera, y el fenómeno no ha sido estudiado a plenitud, la imagen del gobierno municipal se deterioró ante la opinión pública de la capital, y la vieja idea borbónica, porfiriana y en cierta forma carrancista se fue imponiendo, sobre todo después de 1924: que la ciudad no requería un gobierno representativo elegido por los ciudadanos sino una administración centralizada, vertical, que lidiara y resolviera los problemas de la capital nacional.⁶

⁵ Para las características de una de las organizaciones políticas hegemónicas en la ciudad, véase María Eugenia Terrones, "El Partido Cooperatista", *Boletín Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles Fernando Torreblanca*, 13 (mayo de 1993).

⁶ Para dos miradas sobre el proceso, véase Sergio Miranda Pacheco, *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, México, Colección México Distrito Federal, 1998, y Ariel Rodríguez Kuri, "Ciudad oficial", en Rodríguez Kuri (coord.), *op. cit.*

La reforma de 1928 consagró ese estado de ánimo —quizá extendido— y ciertamente la voluntad de la dupla Obregón-Calles. En una operación que fue más allá de la ley de 1903, la reforma constitucional creó un ente puramente administrativo (el Departamento del Distrito Federal), dirigido por un “jefe”, nombrado por sí y ante sí por el presidente de la República. Dicho jefe delegaba la administración de las áreas más allá de la antigua municipalidad de México en funcionarios que dependían de él y en última instancia del presidente. Los ayuntamientos desaparecieron absolutamente del mapa institucional de la ciudad de México. El único paliativo a estas medidas radicales fue la creación de un consejo consultivo, integrado corporativamente por propietarios de bienes inmuebles, comerciantes, industriales y por ahí algunos representantes de vecinos y sindicatos.

Con algunos ajustes menores (número y definición espacial de las delegaciones), este modelo se conservó hasta diciembre de 1970. Pero la reforma de este año fue administrativa y otra vez territorial. En realidad, entre 1929 y 1988 (con la elección de la primera Asamblea de Representantes) la ciudad vivió una de las anomalías —en un marco republicano y representativo— más notables que se puedan imaginar: millones de ciudadanos sin representación política en lo concerniente al gobierno, políticas y recursos de su propia ciudad.⁷ Más aún, el funcionamiento del Departamento del Distrito Federal durante más de 60 años supuso también una peculiar constelación de problemas en la experiencia del gobierno y la administración pública mexicana, esto es, una dependencia directa del Ejecutivo federal que tenía un mandato amplio y cotidiano no sólo sobre un territorio sino sobre las personas de carne y hueso que lo habitaban.

5

Desde 1812 (pero quizá en realidad desde 1808) la ciudad de México ha sido definida como un espacio en disputa. Tal es el legado y tal es el destino. No ha habido, ni habrá, una legislación omnicompreensiva, perfecta, que hubiera podido anticipar todos los puntos de fricción y choque entre los distintos poderes asentados en la urbe, y entre los distintos intereses materiales e ideológicos que la recorren. Esto se debe, tal vez, a que la ciudad es, en términos estrictos de Weber, una institución política, un pacto tácito de convivencia en medio del conflicto.

La noción de conflicto no goza de prestigio en la cultura política mexicana. Espanta más de lo que debiera. Pero es imposible imaginar una ciudad como la de México más allá del conflicto: público o privado, crecimiento o desarrollo, empleo o eficiencia, carne o piedra, autoridad o representación, en fin, que estas o cualesquiera otras dicotomías nos permiten atisbar, apenas, la compleja naturaleza del acto civilizatorio que es la ciudad. Por eso es sano, recomendable, naturalizar la política en y para la ciudad. En otras palabras, no hay ciudad sin política.

⁷ Ignacio Marván, “De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000”, en Rodríguez Kuri (coord.), *op. cit.*

Elecciones en Ciudad de México: la lucha por la hegemonía

Jacqueline Peschard*

**Antecedentes:
relevancia política y “ciudadanía disminuida”**

El Distrito Federal, que hoy denominamos Ciudad de México, ha sido el centro político por excelencia del país. Su particular estatuto jurídico que lo hace ser sede de los poderes federales y capital de la República lo erigieron históricamente en el lugar en el que se expresaban con nitidez los rasgos distintivos de nuestro sistema de gobierno y de las relaciones de poder. La capital del país es la ciudad “del Presidente” y el sitio en el que se han definido las grandes líneas de política nacional y donde han interactuado los principales actores de la vida pública tanto federales como estatales.

El DF se confundía con el país en su conjunto, es por ello que no existía una élite política en sentido estricto, es decir, una cuyo quehacer tuviera como referente esencial los asuntos de la entidad y no los del país en su conjunto. El corazón político del país latía en el DF y las políticas que ahí se dictaban y los conflictos que ahí sucedían, de inmediato ganaban importancia política nacional.

La relevancia política del Distrito Federal contrastaba con la existencia de una “ciudadanía disminuida”, ya que sus habitantes carecían de los derechos políticos esenciales de elegir a sus gobernantes y representantes, a diferencia de lo que sucedía con el resto de las entidades federativas. Los capitalinos solamente votaban para conformar a los poderes federales, es decir, sólo participaban en la elección del presidente de la República y de los diputados federales y senadores. El estatuto jurídico del DF lo identificaba como un departamento administrativo del gobierno federal y por ello, la autoridad local —el jefe del Departamento del Distrito Federal— no era elegido, sino designado y removido libremente por el presidente, de la misma manera que sucede con los secretarios de Estado.

El DF carecía de un gobierno propio y de un órgano legislativo, o Congreso local, representante de los intereses específicos de los capitalinos, justamente porque era una entidad dependiente del gobierno federal. No obstante, el hecho de ser el centro de la dinámica política, social, económica y cultural del país lo dotó de una fisonomía particular que siempre tuvo impacto sobre las elecciones. La paradoja en el terreno electoral del Distrito Federal fue que, a pesar de no tener autoridades elegidas, el perfil político-electoral de los capitalinos tenía un rasgo

* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

distintivo: fue más diverso y plural que el conjunto del país que estaba marcado por el dominio del PRI.

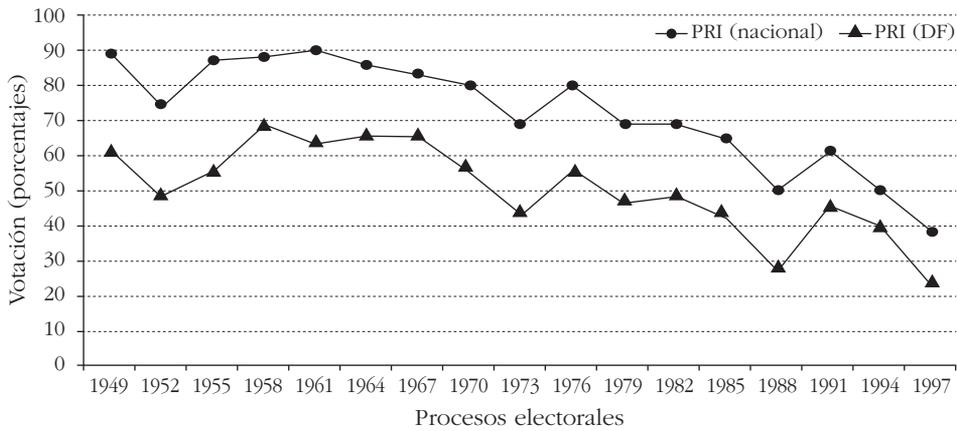
Durante la larga época de la hegemonía del PRI, en la que las elecciones se caracterizaron por no ser competitivas y porque su significado se interpretaba desde un clivaje estratégico (PRI/oposición), más que desde uno de carácter ideológico (izquierda, centro, derecha), el Distrito Federal se distinguió por ser un espacio donde, dentro de los márgenes del dominio del PRI, el flanco opositor tenía mayor presencia.¹ De hecho, desde los años cuarenta en que surgió el PRI y el sistema electoral se hizo federal, la votación de los partidos de oposición en el DF era 20% superior a la de su votación promedio en el país y, en contraposición, la votación del PRI en el DF era 20% inferior a su promedio nacional. Esta tendencia se mantuvo viva incluso durante los primeros años de la transición a la democracia y sólo empezó a modificarse con el arribo de la competencia política y el pluripartidismo en los años noventa.

Los datos de las elecciones para diputados federales muestran que, en 1949, el promedio de votación nacional del PRI fue de 89.3%, mientras que en el DF sólo fue de 61.9%. En cambio, el promedio de votación nacional de la oposición fue de 10.7%, mientras que en el DF fue de 38.1%. Para 1967, después de la reforma que estableció los diputados de partido para alentar la participación de la oposición (PAN, PPS, PARM) y su presencia en la Cámara de Diputados, la votación nacional del PRI fue de 83.3%, mientras que la del DF fue de 65.3%, en cambio, la votación nacional de la oposición fue de 13.6%, y en el DF de 33.7%. En 1979, en la primera elección después de la reforma política de 1977, que abrió el sistema electoral a la representación proporcional, el PRI descendió de manera importante en su respaldo electoral, al obtener 69.7% de los votos nacionales, y en el DF dejó de obtener votaciones de mayoría absoluta, para obtener 46.7% de los votos. La oposición ampliada (PAN, PPS, PARM, PCM, PDM y PST) obtuvo 24.3% de la votación nacional y 41.6% en el DF. En las elecciones parteaguas de 1988, en las que la fractura del PRI catapultó al voto opositor de izquierda, el PRI obtuvo 51.1% de los votos en todo el país y en el DF ya sólo alcanzó 27.6%. La oposición en conjunto ganó 48.9% de los votos nacionales y en el DF obtuvo dos terceras partes, con 72.4% de los votos (gráficas 1 y 2).

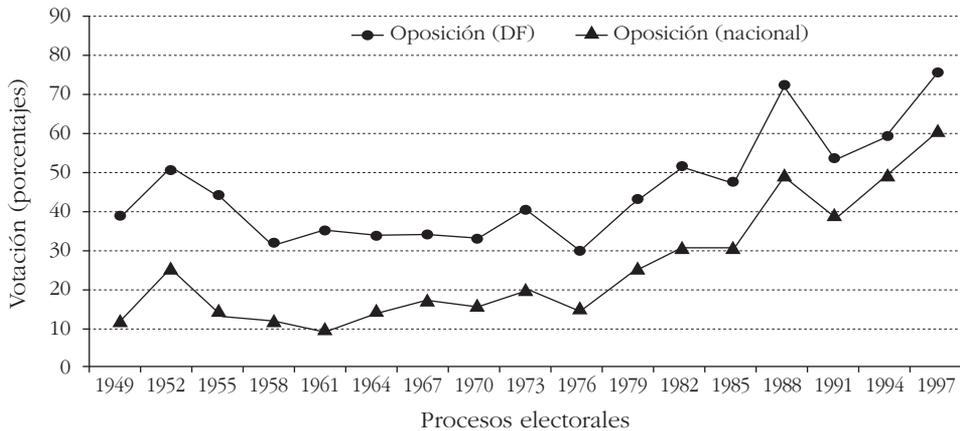
En 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados federal en un contexto de clara competitividad, recibió 39.1% de los votos nacionales y apenas 23.6% en el DF. Con la caída del PRI, el voto opositor subió a 60.9% en el plano nacional y a 76.3% en la ciudad de México (gráficas 1 y 2). Como puede apreciarse, para estas fechas, la competencia había hecho su aparición. Las cifras dan cuenta de que el Distrito Federal fue consistentemente un espacio privilegiado para el despliegue de los partidos de oposición. Empero, el pluralismo embrionario de la ciudad capital no logró desafiar el dominio del PRI, sino hasta que la reforma política de 1996 otorgó cierta autonomía a la ciudad de México, al dotarla de autoridades ejecutivas y legislativas elegidas.

¹ Aunque los resultados electorales durante la época de la hegemonía del PRI no eran confiables porque el gobierno controlaba el escrutinio, sí eran reales, en la medida que eran lo que el sistema manifestaba y reconocía.

Gráfica 1. Evolución de los votos obtenidos por el PRI en el país y en el DF en elecciones para diputados federales



Gráfica 2. Evolución de los votos obtenidos por la oposición en el país y en el DF en elecciones para diputados federales



FUENTE: Jacqueline Peschard, "Las elecciones en el DF, 1964-1985", *Estudios Sociológicos*, VI (16), enero-abril de 1988, pp. 67-102, y datos del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Es cierto que desde 1988 el DF contaba con un incipiente órgano deliberativo local electo, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con 66 integrantes (40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional). Aunque la Asamblea era un órgano de carácter más consultivo que propiamente legislativo, o de vigilancia sobre el gobierno de la ciudad, porque estaba ahí sólo para dictar reglamentos y bandos de buen gobierno, el solo hecho de que fuera de carácter electivo sirvió para asentar la plataforma opositora del DF que había sido el rasgo distintivo de la entidad.

Un gobierno propio para el DF: competencia política y nueva hegemonía

La reforma política de 1996 significó un paso adelante en la conquista de la autonomía política del gobierno de la ciudad capital, porque la dotó de una Jefatura de Gobierno y una Asamblea Legislativa con autoridades elegidas, además de que

estableció que en el año 2000 también serían elegidas las 16 jefaturas delegacionales. Esta democratización del gobierno del DF abrió la competencia política que de inmediato trajo la alternancia, dando lugar a una nueva hegemonía. Al dejar de ser gobernada por el Ejecutivo federal y ya no ser parte de la administración pública federal, el DF pasó a manos del PRD, borrando prácticamente del mapa al PRI.

La hegemonía que conquistó el PRD en 1997 se extendió durante seis procesos electorales y el DF se convirtió en su principal bastión electoral y en la plataforma alrededor de la cual gravitarían buena parte de los partidos emergentes ubicados en el flanco de la izquierda. Sólo en esa primera elección de 1997, el candidato del PRD a la Jefatura de Gobierno capitalina contendió de forma individual; en las siguientes tres elecciones participó mediante una candidatura común (en el 2000 con el PT, Convergencia, PSN y PAS; en 2006 con el PT y Convergencia, y en 2012 con el PT y MC) (cuadro 1).

La implantación del PRD en el DF desde 1997 implicó que ganara la Jefatura de Gobierno de la entidad con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato, con un margen de victoria de prácticamente el doble respecto de su más cercano competidor, el PRI (48.1 vs. 25.6%). Además, el respaldo capitalino del PRD fue superior a la suma de la votación de los dos principales partidos del país, el PAN y el PRI (45.2%) (cuadro 1).

En la coyuntura específica del 2000, cuando se dio la alternancia en la Presidencia de la República, la votación capitalina del PRD cayó al 38.3%, en buena medida por el avance del PAN en alianza con el PVEM, por lo que quedó a escasos cinco puntos porcentuales de ellos (33.4%). No obstante, el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, ganó la Jefatura de Gobierno y la votación del PRI se mantuvo constante en un 22.8% (cuadro 1).

En 2006, la posición del PRD en el DF mejoró significativamente gracias a que en la elección presidencial de ese año el candidato del PRD fue muy competitivo.

Cuadro 1. Elecciones de jefe de Gobierno (1997-2012)
(porcentajes)

	1997	2000	2006	2012
PAN	15.6	33.4 ^a	27.3	13.6
PRI	25.6	22.8	21.5 ^b	19.7 ^b
PRD	48.1	38.3 ^c	46.3 ^d	63.5 ^e
PVEM	6.9	Coalición	Coalición	Coalición
PT	1.3	Candidatura común	Coalición	Coalición
Otros	Cárdenas	Democracia Social	Social Demócrata y Campesino/Panal	Panal
	1.9	3.3	3.3	1.2

^a 2000 PAN, en alianza con PVEM.

^b 2006 y 2012 PRI, en alianza con PVEM.

^c 2000 PRD, en candidatura común con PT, Convergencia, PSN y PAS.

^d 2006 PRD, en alianza con PT y Convergencia.

^e 2012 PRD, en alianza con PT y MC.

FUENTE: elaboración propia a partir de datos del IEDF.

El PRD participó en la Coalición por el Bien de Todos (con el PT y Convergencia) que apoyó a Marcelo Ebrard y su votación en el DF subió ocho puntos respecto de seis años antes, para alcanzar un 46.37%, cifra muy cercana a la suma de sus dos principales contendientes, el PAN y el PRI/PVEM (48.8%) (cuadro 1).

En 2012, la hegemonía del PRD en la ciudad capital se fortaleció y, aunque su candidato a la Jefatura de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, no era militante del partido, alcanzó una votación de 63.5%, en una coalición con el PT y Movimiento Ciudadano, es decir, creció 18 puntos porcentuales respecto de seis años antes. La consecuencia fue que el PRI y el PAN cayeran a sus niveles más bajos de votación en la entidad desde 1997 (13.6 y 19.7%, respectivamente) (cuadro 1).

El predominio del PRD desde la primera elección en 1997 se aprecia con nitidez al considerar el nivel de representación que conquistó en la Asamblea Legislativa. En 1997, el PRD obtuvo 38 de las 40 curules de mayoría con 45.2% de la votación, por lo que no tuvo derecho a asientos de representación proporcional. El PRI, segunda fuerza en el DF, obtuvo 23.6% de los votos, pero sólo alcanzó 11 diputaciones de representación proporcional (RP), en buena medida por su despliegue electoral en la entidad; en cambio, la tercera fuerza capitalina, el PAN, tuvo una votación de 18.1%, pero ganó dos curules de mayoría y nueve de RP, debido a su mayor concentración de apoyo en las delegaciones de Benito Juárez y Miguel Hidalgo (cuadros 2 y 3).

En el año 2000, cuando como ya vimos, la competencia en la elección presidencial tuvo un impacto importante en el DF, el PRD sólo ganó 18 curules de mayo-

Cuadro 2. Votación para la Asamblea Legislativa del DF, 1997-2015
(porcentajes)

<i>Partido</i>	<i>1997</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>	<i>2006</i>	<i>2009</i>	<i>2012</i>	<i>2015</i>
PAN	18.1	35.0 ^a	25.0	25.0	19.7	18.5	13.0
PRI	23.6	22.0	11.5		16.0	16.7	11.0
PRI/PVEM				12.8	2.4		0.4
PVEM	8.8		8.7		9.1	3.45	4.7
PRD	45.2	31.0	43.3		25.6	32.6	19.0
PRD/PT/Conv.				49.9		10.9	
PT	1.7	1.7	1.4		10.3	4.6	1.7
Convergencia/MC		0.3	1.7		2.4	2.9	4.7
Democracia Social		4.8					
México Posible			2.4	3.8			
Nueva Alianza				6.8	3.7	3.6	2.7
Morena							23.0
Encuentro Social							6.1
Humanista							3.1

^a PAN/PVEM.

Nota: No aparecen los partidos que no ratificaron su registro en el Distrito Federal.

FUENTE: elaboración propia a partir de datos del Centro de Estadísticas y Documentación Electoral, UAM, 1997, y estadísticas del IEDF.

Cuadro 3. Integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por mayoría relativa (MR) y representación proporcional (RP), 1997-2015

<i>Partido político o coalición</i>	1997		2000		2003		2006		2009		2012		2015	
	MR	RP												
PAN	2	9	14	3	3	13	4	12	9	6	2	11	5	5
PRI	0	11	0	16	0	7	0	4	0	7	0	9	3	5
PRD	38	0	18	1	37	0	34	0	30	0	32	0	11	6
PVEM	0	4	7	1	0	5	0	4	0	4	0	2	0	3
PT	0	1	0	1			1	0	1	5	5	0	1	0
PC	0	1												
Conv.-PAS			1	1										
PARM			0	0										
Democracia Social			0	3										
México Posible					0	1								
Convergencia							1	0	0	1				
Panal							0	4	0	2	0	2	1	0
Alternativa							0	2						
PSD									0	1				
MC											1	2	0	3
Encuentro Social													0	2
Morena													19	1
Humanista													0	1
Total	40	26												

FUENTES: I Legislatura (1997), Rosa María Mirón Lince, "El comportamiento electoral en el Distrito Federal", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 43 (172), 1998 (con base en datos del IEDF); II Legislatura (2000), Rosa María Mirón Lince, *El Poder Legislativo en el Distrito Federal: la II Asamblea Legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (con base en datos del IEDF); III Legislatura (2003), Centro de Estadísticas y Documentación Electoral, UAM-Iztapalapa (con base en datos del IEDF); IV Legislatura (2006), Rosa María Mirón Lince, "El Distrito Federal antes y después del 2 de julio", *Estudios Políticos*, 9, octava época, septiembre-diciembre de 2006 (con base en datos del IEDF); V Legislatura (2009), VI Legislatura (2012) y VII Legislatura (2015), con base en las estadísticas de las elecciones locales presentadas en la página de internet del IEDF.

ría y una de RP, con una votación de 31%, mientras el PAN ganó 14 de mayoría y tres de RP, además de que su aliado, el PVEM, creció sensiblemente al ganar siete asientos de mayoría y uno de RP. En esa ocasión, el PRI cayó al tercer lugar con una votación de 22%, sin ganar curules de mayoría, ya que sólo obtuvo 16 de RP. Un partido emergente de izquierda, Democracia Social, que no participó en la coalición con el PRD, obtuvo 4.8% de los votos capitalinos y tres diputaciones de RP, ratificando con ello que el DF era un espacio privilegiado para la proyección de los partidos nuevos, particularmente de izquierda (cuadros 2 y 3).

En el año 2000, el de la alternancia en la Presidencia, las jefaturas delegacionales fueron elegidas por primera vez y aunque el PRD mostró su dominio, ganando nueve de las 16, el impacto del avance del PAN en la elección presidencial, lo

Cuadro 4. Resultados de jefaturas delegacionales, 2000-2015
(porcentajes)

<i>Delegación</i>	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Álvaro Obregón	PAN 36	PRD 44.5	PRD/PT/Conv. 50.2	PRD/PT 37.6	PRD/PT/MC 49.9	PRD/PT 23.9
Azcapotzalco	PAN 43.9	PRD 41.3	PRD/PT/Conv. 45.9	PRD 30	PRD/PT/MC 50.1	Morena 25.6
Benito Juárez	PAN 43.9	PAN 40.7	PAN 46.5	PAN 40.7	PAN 39.7	PAN 38.8
Coyoacán	PRD 36.7	PRD 45.5	PRD/PT/Conv. 50.1	PRD/PT/Conv. 37.5	PRD/PT/MC 53.2	PRD/PT 25.0
Cuajimalpa	PAN 35.7	PRD 40.8	PRD/PT/Conv. 37.0	PAN 41.2	PRI/PVEM 36.9	PRI/PVEM 33.8
Cuauhtémoc	PRD 32.5	PRD 53.3	PRD/PT/Conv. 49.3	PRD 30.9	PRD/PT/MC 52.9	Morena 29.4
Gustavo A. Madero	PAN 35.0	PRD 47.6	PRD/PT/Conv. 54.8	PRD 35.1	PRD/PT/MC 58.6	PRD/PT 25.2
Iztacalco	PRD 33.7	PRD 51.3	PRD/PT/Conv. 54.3	PRD 32.5	PRD/PT/MC 53.8	PRD 24.0
Iztapalapa	PRD 39.1	PRD 55.8	PRD/PT/Conv. 60.55	PT 31.2	PRD/PT/MC 64.1	PRD/PT/Panal 36.8
Magdalena Contreras	PRD 32.4	PRD 42.5	PRD/PT/Conv. 53.3	PRD 32.2	PRD/PT/MC 51.1	PRI/PVEM 26.7
Miguel Hidalgo	PAN 41.9	PAN 38.0	PAN 43.0	PAN 39.4	PRD/PT/MC 44.2	PAN 32.9
Milpa Alta	PRD 50.1	PRI 35.7	PRD/PT/Conv. 45.1	PRD/PT 36.7	PRD/PT/MC 47.8	PRI/PVEM 33.9
Tláhuac	PRD 37.5	PRD 49.2	PRD/PT/Conv. 54.6	PRD/PT 41.7	PRD/PT/MC 49.4	Morena 30.4
Tlalpan	PRD 34.5	PRD 43.9	PRD/PT/Conv. 53.3	PRD 30.3	PRD/PT/MC 56.8	Morena 29.5
Venustiano Carranza	PAN 35.8	PRD 46.6	PRD/PT/Conv. 51.9	PRD 38.1	PRD/PT/MC 61.1	PRD/PT 33.9
Xochimilco	PRD 41.6	PRD 45.9	PRD/PT/Conv. 60.6	PRD 36.8	PRD/PT/MC 57.0	Morena 29.5

FUENTE: elaborado a partir de datos del IEDF.

hizo muy competitivo en el DF, permitiéndole ganar las siete restantes, dejando al PRI fuera del reparto (cuadro 4).

En 2003, la normalidad retornó al DF y el PRD recuperó su posición hegemónica, ganando 37 diputaciones de mayoría, sin tener derecho a participar en las de RP, con una votación de 43.3%. El segundo lugar fue para el PAN que ganó tres curules de mayoría y 13 de RP, con una votación del 25%, mientras que el PRI conti-

nuó su trayectoria de descenso al sólo recibir el 11.5% de los votos a la ALDF y siete diputados de RP. Muy de cerca, el PVEM obtuvo 8.7% de la votación y cinco curules de RP. México Posible, el partido emergente en esa ocasión, obtuvo 2.4% y una curul de RP (cuadros 2 y 3). En la elección de las jefaturas delegacionales, el dominio perredista se evidenció al ganar 13 de las 16, dejando al PAN con Benito Juárez y Miguel Hidalgo, que son sus bastiones capitalinos, y al PRI por primera vez con Milpa Alta (cuadro 4).

En 2006, el PRD participó en alianza con el PT y Convergencia, ganando el 49.9% de la votación de la ALDF y 34 curules de mayoría (sus aliados, el PT y Convergencia ganaron una de mayoría cada uno). El PAN se colocó una vez más en el segundo lugar con un 25% de la votación, cuatro curules de mayoría y 12 de RP. El PRI y su aliado el PVEM, sólo obtuvieron el 12.8% de los votos y cuatro diputados de RP cada uno. Los partidos de nuevo registro en esa ocasión, el Partido Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata alcanzaron cuatro y dos diputados de RP respectivamente (cuadros 2 y 3).

En la elección para jefes delegacionales de 2006 se refrendó la correlación de las fuerzas políticas en la entidad capitalina, acentuada por la fuerte competencia de la elección presidencial entre el PRD y el PAN. Por ello, la coalición PRD, PT y Convergencia ganó 14 jefaturas delegacionales, mientras que el PAN sólo ganó Benito Juárez y Miguel Hidalgo, como ya era usual, dejando fuera una vez más al PRI (cuadro 4).

En la elección intermedia de 2009, la contienda se hizo ligeramente más competitiva, por lo que la alianza del PRD, PT y Convergencia, con una votación de 25.6, 10.3 y 2.4% respectivamente, les permitió obtener 31 asientos de mayoría en la ALDF (30 para el PRD y uno para el PT), además de seis de RP (cinco para el PT y uno para Convergencia). La segunda fuerza política, el PAN, obtuvo nueve diputados de mayoría y seis de RP, con una votación de 19.7%, y el PRI conservó su tercer lugar con 16% de los votos, seguido del PVEM con 9.1%. Nueva Alianza y el Partido Socialdemócrata recibieron respectivamente 3.7 y 2.4% de la votación capitalina y dos y un asientos de RP en la Asamblea Legislativa (cuadros 2 y 3).

En el ámbito de las jefaturas delegacionales se ratificó el predominio del PRD, ya que con sus aliados el PT y Convergencia ganaron 13 de las 16, mientras que el PAN ganó en sus bastiones tradicionales de Benito Juárez y Miguel Hidalgo, sumando una más, la de Cuajimalpa (cuadro 4).

En 2012, cuando la votación capitalina del PRD y sus aliados, el PT y Movimiento Ciudadano (MC) lograron su nivel más alto en la entidad, ganaron 38 de las 40 curules de mayoría (32 del PRD, cinco del PT y una de MC), y el PAN solo como segunda fuerza electoral obtuvo dos curules de mayoría y 11 de RP. El PRD obtuvo la votación más alta, 32.6%, seguido del PAN con 18.5% y el PRI con 16.7% y su aliado el PVEM 2.4% (el PVEM por sí solo ganó 3.4%). Los aliados del PRD, el PT y MC, obtuvieron con candidatos comunes 10.9% y de forma separada 4.6 y 2.9% respectivamente. Por último, Nueva Alianza se mantuvo en un 3.5% (cuadros 2 y 3).

La elección de las jefaturas delegacionales en 2012 ratificó la hegemonía del PRD y sus aliados PT y MC que conquistaron 14 de las 16, arrebatándole al PAN la de

Miguel Hidalgo. De las dos delegaciones restantes, el PAN ganó, como de costumbre, la de Benito Juárez, y por primera vez, el PRI y su aliado el PVEM ganaron Cuajimalpa (cuadro 4).

2015: La fractura de la hegemonía del PRD

Las elecciones intermedias de 2015 en el DF estuvieron marcadas por la escisión del PRD y el surgimiento de Morena, el partido encabezado por su ex dirigente, Andrés Manuel López Obrador. Dicha fractura reveló que, dado que buena parte del respaldo de AMLO provenía de la ciudad capital, uno de sus objetivos centrales estaba en alinear a su favor el voto de la izquierda del DF. El resultado fue que se quebró la hegemonía de 15 años del PRD.

La competencia entre las dos formaciones de izquierda, PRD y Morena, se manifestó en los resultados electorales de la Asamblea Legislativa, donde por primera vez desde 1997, con sólo 19.9% de los votos, el PRD perdió la mayoría de la representación política, a favor de Morena que obtuvo 23.4%. Respecto de 2012, la caída del PRD fue significativa, sobre todo porque en aquel año había obtenido la votación más alta de la historia para jefe de Gobierno (63.58%) y en la Asamblea Legislativa había captado por sí solo el 32.6% de los votos. Su pérdida en términos de curules fue igualmente significativa, porque en 2012 había ganado 32 de los 40 asientos de mayoría, mientras que en 2015 apenas obtuvo 11, debiendo recurrir al reparto de RP, donde tuvo seis asientos adicionales. En cambio, Morena se llevó 19 escaños de mayoría y uno más de RP (cuadros 2 y 3). La fuerte competencia entre los dos partidos del ala de izquierda provocó que por primera vez, desde 1997, se estableciera un gobierno dividido en el DF.

Aunque en términos de votación ni el PAN ni el PRI mejoraron su desempeño en 2015, la pugna entre el PRD y Morena fragmentó el voto, permitiendo que el PRI ganara por primera vez tres asientos de mayoría en la ALDF y cinco de RP, con una votación total de 11.7%, mientras que el PAN ganó cinco de mayoría y cinco de RP, también con una votación total baja de 13.6%. Cabe señalar que en esta ocasión, un aliado tradicional del PRD, Movimiento Ciudadano, decidió participar de manera independiente, llevándose 4.7% de los votos y tres asientos de RP. El PVEM se consolidó como aliado del PRI y mantuvo su niveles de votación capitalina con 4.7%, llevándose tres curules de RP. Nueva Alianza, en cambio, descendió a un 2.7% de la votación y sólo se llevó una curul de RP. Los partidos emergentes, Encuentro Social y Humanista ganaron dos y un asientos de RP respectivamente con 6.1 y 3.1% de los votos² (cuadros 2 y 3).

La fragmentación del voto que produjo la división de la izquierda se muestra con claridad en los resultados de la elección de jefes delegacionales. Mientras que en las elecciones previas, el PRD con sus aliados lograba frecuentemente votaciones por encima del 50%, en esta ocasión los triunfos se consiguieron con niveles

² El Partido Humanista no alcanzó el 3% de la votación nacional para refrendar su registro como partido nacional, pero sí logró un respaldo electoral en el DF, suficiente para participar en el reparto de asientos en la ALDF. De nuevo, el DF se mostró como plataforma privilegiada para los partidos emergentes.

más bajos, en un rango promedio del 30%, e incluso 10 de las 16 delegaciones se ganaron con votaciones por debajo de dicho porcentaje, con independencia del partido o coalición ganadora. La fuerte competencia que caracterizó a la elección de 2015 dispersó el voto y el fenómeno se extendió por toda la entidad capital. En este contexto, cabe señalar que el partido que ganó una jefatura delegacional con la votación más alta (38.8%) fue el PAN, en su bastión histórico de Benito Juárez, mientras que el triunfo con la votación más baja, 23.9%, fue para la alianza PRD/PT en Álvaro Obregón (cuadro 4).

La mayor competencia política que se registró en 2015 en el DF permitió que el PRI y su aliado el PVEM ganaran por primera vez tres jefaturas delegacionales en Cuajimalpa y Milpa Alta, donde ya habían ganado con anterioridad, y en La Magdalena Contreras que era un territorio de dominio perredista (ahí ganó con una votación de apenas 26.7%). En este contexto de dispersión del voto, el PAN recuperó la Delegación Miguel Hidalgo que tres años antes le había arrebatado el PRD (cuadro 4).

En suma, en la elección de 2015, después de 15 años de hegemonía del PRD en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, volvió a expresarse la pluralidad que fuera el rasgo distintivo de la entidad a lo largo de su historia contemporánea. La representación política dio cabida a todas las formaciones políticas, incluidas las emergentes que compitieron por primera vez como Encuentro Social y el Humanista. El caso de Morena, que también se inauguró como partido político nacional en esta elección, merece consideración aparte, porque su fuerte implantación en la ciudad capital no puede explicarse sino en función de que originalmente era parte del PRD. Por ello, cuando menos en el futuro cercano, las elecciones en Ciudad de México se centrarán en la disputa entre dos bandos de una misma formación originaria, lo cual no es una buena noticia para la izquierda en nuestro país.

Esfuerzos precedentes: intentos fallidos para una constitución en el DF

Mauricio López Velázquez*

El estatus jurídico de la capital de la República es uno de los temas más documentados y recurrentemente abordados por el Poder Legislativo. Comienza con el nacimiento de la nación misma. Más de 190 años de debates. Toda modificación a las instituciones políticas y de representación ciudadana es una cuestión que requiere un análisis profundo sobre sus consecuencias, pero, sobre todo, tiempo de procesamiento entre fuerzas políticas, discusiones sobre puntos ideales de llegada y construcción de consensos sobre lo que se busca.

No existen instituciones ideales, tenemos las que son posibles mediante la articulación de ideas en el tiempo que, apoyadas en la coyuntura, permiten impulsar los grandes cambios como lo fue la reforma política de Ciudad de México.

¿Qué hace que los cambios institucionales se realicen? ¿Qué condiciones produce un entorno reformista que permite que las leyes cambien y las transformaciones se logren? Algunos dirán que es la voluntad política de las partes, de partidos y fuerzas sociales que hacen coincidir agenda y posiciones; articulación de voluntades de actores políticos fundamentales en la toma de decisiones y un contexto de opinión pública que genere presión sobre la necesidad y viabilidad de los cambios propuestos.

Poco se estudian los esfuerzos precedentes que abonaron el terreno de la discusión o la definición de posiciones en el tiempo y que son la materia prima para el trabajo de legisladores y fuerzas políticas en los momentos clave de decisión.

Poco se analiza por qué fracasaron en su objetivo. La conclusión inmediata es que no hubo la coalición mayoritaria de partidos y los votos suficientes en el Congreso de la Unión para ser aprobados.

Este ensayo es un esbozo de los esfuerzos anteriores por lograr una reforma política de la ciudad. Parte de una apretada síntesis de los antecedentes históricos de los cambios realizados desde 1824 hasta 1997 y que definieron su actual estructura de gobierno. Enumera y agrupa las iniciativas presentadas hasta la firma del Pacto por México y concluye señalando que estamos a mitad de camino, que resta la parte más importante: la discusión, redacción y aprobación de la primera Constitución de Ciudad de México.

* Economista; director del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

I. Antecedentes de la ciudad capital

Desde el origen en 1824, en el marco de los debates del Constituyente, fray Servando Teresa de Mier analizó la pertinencia de una capital que reuniera a los poderes de la Unión, y que a su vez no gozara de la autonomía vigente en el resto de los estados.

La Constitución de 1824 determinó una figura de capital de la Federación similar al distrito de Columbia en Washington, Estados Unidos. No fue sino hasta 1847 que a los ciudadanos de la capital se les otorgó el derecho al voto para presidente del país y para el nombramiento de dos senadores.

En 1857 los constituyentes dictaminaron el principio bajo el cual se vislumbró que el territorio sede de los poderes de la Unión sería un Distrito Federal, mas no una entidad federativa. (Este principio se heredaría en la Constitución de 1917). A partir de 1861 se crearon “municipalidades” o “partidos” como Tlalpam (con m), Tacubaya o Xochimilco.

A principios del siglo xx, la Constitución de 1917 dispuso la elección popular de los ayuntamientos, pero se mantuvo la designación directa del regente de la ciudad capital por parte del presidente de la República. En la década de los años veinte, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles desaparecieron las municipalidades para convertirlas en delegaciones (13, en aquel momento), y crearon el Departamento del Distrito Federal (DDF). Se integró un Departamento Central que quedó formado por las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, además de la creación de 13 delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Para 1970 el DF fue dividido en las 16 delegaciones que hoy día lo conforman. La Asamblea de Representantes fue creada en la década de los ochenta, con 40 representantes populares elegidos por mayoría relativa y 26 por la vía plurinominal.

En 1993 el Congreso de la Unión redactó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual establecía *de jure* un régimen de competencias inverso al que gozaban las entidades federativas, es decir, aquello que no estaba expresamente otorgado al Distrito Federal quedaba reservado para la Federación. El Estatuto sentaba las bases de integración de los consejos ciudadanos, mismos que se insertarían en el funcionamiento de las delegaciones.

En 1996 se aprobó un paquete de reformas constitucionales que integraron la reforma electoral; en dicho paquete se incluyó la reforma política del Distrito Federal como respuesta a una petición de los partidos de izquierda y como el último punto a discutir en ese proyecto de reformas que estuvieron en la mesa de negociaciones.

Los avances se circunscribieron a la elección del jefe de Gobierno, que se realizó por primera vez en 1997, y de los jefes delegacionales en el 2000. Si bien fue una reforma electiva de los titulares del Ejecutivo local, el esquema político-administrativo de la ciudad quedó intacto.

Así, en la última década del siglo xx, Ciudad de México empezó con los ejercicios democráticos de elección de representantes del Ejecutivo abonando en plu-

ralidad y gobernabilidad, pero carente de mecanismos para hacer más eficiente la acción gubernamental.

Muchos de estos cambios se aceleraron como respuesta a la presencia política de la izquierda en la capital.

II. Intentos fallidos para una constitución en el DF

Entre 1997 y 2012 se presentaron un total de 20 iniciativas con modificaciones constitucionales relacionadas con el sistema político del Distrito Federal que no prosperaron. De ellas, 17 fueron desechadas en su forma original y tres permanecen en comisiones.

De las 17 iniciativas mencionadas nueve constituyen paquetes integrales para reformar el sistema político de Ciudad de México, y algunas de sus propuestas medulares fueron retomadas en la comisión emanada del Pacto por México. Hemos clasificado estas propuestas de acuerdo con el eje vertebral alrededor del cual fueron estructuradas:

a) *La creación del estado 32 de la República*, con la cualidad de ser sede de los poderes de la Unión. Posición originaria de la izquierda partidista, que sostuvo una idea de ciudad capital, modificación seguramente influida por sus años de ejercicio de gobierno.

b) *La idea de ciudad capital como gran alcaldía* que, por medio de un gobierno central, pero con mayores espacios para la participación ciudadana en el nivel delegacional, garantizaría la gobernabilidad en la sede de los poderes de la Unión y al mismo tiempo mantendría el enfoque de metrópoli. Propuesta compartida por legisladores locales, la dirigencia del Partido Revolucionario Institucional del DF y algunos miembros del Partido de la Revolución Democrática.

c) *Seguir como Distrito Federal*, realizando modificaciones menores al entramado jurídico, fortaleciendo a las delegaciones, sobre todo en los aspectos hacendarios y presupuestales, sin crear un estado o ciudad capital. Fue la bandera del Partido Acción Nacional.

Creación del estado 32 de la República

Iniciativa del PRD en 1998

En diciembre de 1998, 38 diputados del Grupo Parlamentario del PRD en la LVII Legislatura presentaron una iniciativa de reformas, principalmente al artículo 122 de la Constitución, en la cual propusieron la eliminación de la figura del Distrito Federal y la “duplicidad legislativa instalada desde la reforma de octubre de 1993”, a efecto de que adquiriera las características de estado de la Unión, sin perder la condición de capital y sede de los poderes federales.¹

La iniciativa contemplaba convocar a un congreso constituyente para expedir la Ley Fundamental del Estado Capital de la Ciudad de México, en la que se adop-

¹ “Iniciativa de reformas constitucionales en materia del Distrito Federal”, diputados del PRD de la LVII Legislatura, 1 de diciembre de 1998.

taría la forma de gobierno republicana, democrática y representativa, así como el principio de división de poderes, como rige para los estados de la República, con la celebración de elecciones para integrar los poderes Ejecutivo y Legislativo locales. La propia Asamblea Legislativa, a ser elegida por la ciudadanía en 2000, asumiría la función de constituyente durante un periodo extraordinario de sesiones, y el jefe de Gobierno estaría encargado de enviar un proyecto de constitución.

La constitución local sería sometida a referéndum en 2001, lo cual sería “una innovación para el derecho constitucional patrio”.

Asimismo, en la iniciativa del PRD se pretendía instituir la figura del municipio libre como base de la división territorial y como forma de organización político-administrativa, a efecto de que la figura municipal fuera “establecida con todas sus consecuencias constitucionales, económico-financieras y sociales”, esto es, “dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y autoridad hacendaria; con elección de órganos colegiados de gobierno mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; con facultades reglamentarias, de planeación, programación y presupuestación, en materia de justicia cívica y de seguridad pública”; los titulares de las demarcaciones se convertirían en presidentes de los municipios de la nueva entidad federativa. El estado capital se sujetaría a la distribución de competencias establecida en el sistema federal mexicano y se integraría a las “facultades coincidentes y concurrentes constitucionalmente previstas” e intervendría “en las diversas formas de cooperación y colaboración con la Federación”.²

Esta iniciativa fue desechada el 23 de noviembre de 2011.

Iniciativa del diputado Juventino Castro en 2009

El 10 de diciembre de 2009 el legislador Juventino Castro presentó ante la LXI legislatura un proyecto para derogar el artículo 122 constitucional, para reconocer que Ciudad de México sería la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el Distrito Federal expediría su constitución en forma libre y soberana y tendría las mismas atribuciones, prohibiciones y limitaciones que cualquier otra entidad federativa.

Iniciativa del Partido Acción Nacional, Convergencia y Partido de la Revolución Democrática en 2010

El 14 de septiembre de 2010, legisladores federales del PRD, PAN y Convergencia, en un esfuerzo conjunto con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el entonces jefe de Gobierno capitalino, Marcelo Ebrard Casaubón, suscribieron una iniciativa para la modificación del artículo 122 constitucional. Entre sus características destacaba la propuesta respecto a la autonomía para el régimen interior del Distrito Federal, que se reconocía plenamente como entidad federativa y con una constitución propia.

Asimismo, se proponía la legitimación del órgano Legislativo local para presentar iniciativas de ley y reformas constitucionales ante el Congreso, así como para aprobar la deuda pública del DF y emitir su propia ley en la materia.

² *Idem.*

La propuesta también contemplaba la no reelección del titular del Poder Ejecutivo, además de hacerse modificaciones para el caso de desaparición de los poderes constitucionales en Ciudad de México, a fin de equipararla con el procedimiento que se sigue en las demás entidades.

En materia presupuestaria, se proponía que el Legislativo local aprobara los fondos manejados por las demarcaciones. En este sentido, se tomarían en cuenta los siguientes rubros: criterios poblacionales, capacidad económica, marginación social, necesidades específicas, así como la distribución equitativa que incentivara el desarrollo económico sustentable.

Iniciativa del diputado Agustín Guerrero en 2011

El 14 de febrero de 2011, el legislador Agustín Guerrero Castillo presentó una iniciativa de reforma del artículo 122 constitucional, la cual suscribieron integrantes del Grupo Parlamentario del PRD.

En dicha iniciativa se hace énfasis en la creación de una constitución para la ciudad, misma que definía los derechos y obligaciones fundamentales de los que gozarían los habitantes de la ciudad, además de los establecidos en la Constitución federal, y señalaba que las prohibiciones y limitaciones que no estuvieran expresamente conferidas en la Carta Magna del país quedarían reservadas a la capital, tal como sucede con los estados de la República.

El documento sería elaborado por el Legislativo local y tendría que ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los diputados.

Esta iniciativa fue desechada el 23 de noviembre de 2011.

Iniciativa del diputado José Ángel Ávila en 2012

El 30 de octubre de 2012, el legislador José Ángel Ávila Pérez, del PRD, presentó una iniciativa, la cual fue respaldada por 72 integrantes de diversos grupos parlamentarios. En esta iniciativa se propuso facultar al Poder Legislativo local para expedir la Constitución Política de Ciudad de México, para lo cual se requeriría el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de ese órgano legislativo. Las prohibiciones y limitaciones que la Constitución general le impone a los estados serían aplicables de modo análogo a las autoridades de Ciudad de México.

Entre las propuestas destacadas consideró la inclusión del Poder Legislativo local en el Constituyente Permanente. Asimismo, el órgano legislativo capitalino tendría derecho de promover leyes o decretos sobre cualquier materia ante el Congreso de la Unión, en los mismos términos que las legislaturas de los estados.

Se reservaban todas las facultades no expresamente conferidas a los poderes federales por la Constitución, para los poderes locales de Ciudad de México.

Además, se contemplaba la creación de democracias territoriales, las cuales estarían gobernadas por un concejo de gobierno integrado por un titular y concejales, en función del número que determinara la constitución local, los cuales serían elegidos de manera universal, secreta y directa por los ciudadanos de esa demarcación.

Se consideraba que las demarcaciones territoriales deberían contar con plena autonomía en la aplicación y destino de su presupuesto. En el caso de la hacienda pública de la capital, se proponía mantener su carácter unitario a cargo del gobierno central. Asimismo, se hacía hincapié en la necesidad de otorgar un sistema de coordinación fiscal propio de Ciudad de México.

Finalmente, cabe mencionar el establecimiento de la obligación de las autoridades locales para que la ciudad pudiera fungir como capital. En esta dinámica, la Federación se encargaría de aportar los recursos necesarios para la cabal concreción de dicha tarea.

La idea de ciudad capital como gran alcaldía

Iniciativa para la organización del DF y las atribuciones de la ALDF en 2001

Al comenzar el siglo XXI, en la Cámara de Diputados se discutió un proyecto de reforma constitucional, y las fuerzas políticas llegaron a acuerdos importantes para reformular aspectos relevantes sobre la organización del Distrito Federal. Algunos de dichos acuerdos fueron: modificaciones del sistema de distribución de competencias, el cambio en la denominación del Estatuto de Gobierno por Estatuto Constitucional, un esquema de reservas federales para asegurar el ejercicio de funciones, la responsabilidad política del jefe de Gobierno ante la Asamblea, un consejo consultivo en el que concurrían el jefe de Gobierno y los delegados, y considerar a la Asamblea como parte del Constituyente permanente.

El proyecto quedó pendiente en la Cámara de Diputados, en virtud de que la minuta fue devuelta por el Senado, fundamentalmente por una discrepancia sobre la legitimidad, activa o no, para que la Asamblea iniciara un proceso de reforma constitucional.

Esta iniciativa sería retomada más adelante por el entonces senador Demetrio Sodi de la Tijera, y presentada a la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2001.

Fue rechazada el 13 de diciembre de 2005.

Iniciativa de la diputada Silvia Oliva Fragoso en 2008

El 14 de febrero de 2008 la legisladora Silvia Oliva Fragoso presentó una iniciativa en materia de reforma política del Distrito Federal, en la cual proponía una serie de modificaciones encaminadas a dotar de mayor autonomía a Ciudad de México.

Proponía la creación de una constitución en torno a la cual se organizaría el gobierno local en: alcaldía mayor (jefe de Gobierno), Congreso local y Tribunal Superior de Justicia. Además establecía la división política del Distrito Federal en municipalidades, en las cuales participarían cabildos de elección popular.

Esta iniciativa fue desechada por el pleno el 16 de agosto de 2012.

Iniciativa de la senadora María de los Ángeles Moreno en 2010

El 23 de marzo de 2010, la senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas del Grupo Parlamentario del PRI presentó una iniciativa para la reforma política del Distrito Federal.

Si bien este proyecto no proponía crear una constitución política para la ciudad, su planteamiento integraba un diagnóstico que debe ser referenciado pues versa sobre la imprecisión de marcos competenciales, garantías institucionales de lenta resolución sobre presumibles invasiones de esferas de atribuciones, desarticulación entre niveles centrales y delegacionales, falta de mecanismos formales de relaciones entre unos y otros, insuficiencia de oportunidad en los actos de autoridad en detrimento de los gobernados, carencia de diseños y figuras institucionales para dar garantías a la población sobre la calidad en la prestación de servicios y ejecución de obras, ausencia de formas funcionales de relación vecinal con los niveles de gobierno.³

La iniciativa de reforma pretendía conciliar la elección directa de gobernantes y una mayor autonomía, con reservas de jurisdicción estratégica de la sede de los poderes federales; precisar el sistema de distribución de competencias; ampliar zonas de autodeterminación local; replantear esquemas de transparencia y rendición de cuentas a los gobernados y a su representación, y, sobre todo, contemplar figuras y mecanismos novedosos y ágiles para que la reforma llegara a la gente, tuviera repercusión en el entorno más inmediato en donde vive y no se quedara sólo en arreglos políticos.

Esta iniciativa fue desechada el 27 de noviembre de 2012.

Seguir como Distrito Federal

Iniciativa del diputado José Espina en 1997

El 12 de noviembre de 1997, el legislador José Espina von Roehrich, del Grupo Parlamentario del PAN, sustentó una iniciativa, publicada en la *Gaceta Parlamentaria*, que se regía por siete líneas básicas de acción. La primera proponía suprimir la facultad del Senado para nombrar y remover al jefe de Gobierno por causas graves y, a su vez, delegaba este cometido a la Asamblea Legislativa.

El diputado incluyó la preocupación respecto al establecimiento de un marco jurídico que precisara competencias, responsabilidades y funciones de la autoridad federal y de la local en materia de seguridad y procuración de justicia. Proponía designar al procurador de Justicia para que asumiera el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, a la vez que retiraba esta facultad al presidente de la República.

También contemplaba retirar la obligación del jefe de Gobierno en cuanto al cumplimiento y ejecución de las leyes relativas al Distrito Federal que fueran expedidas por el Congreso de la Unión.

Iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 1999

Esta iniciativa presentada por la ALDF buscaba, en primer lugar, facultar al Congreso de la Unión para dictar disposiciones generales relativas al funcionamiento de

³ “Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 44, 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas, del Grupo Parlamentario del PRI, publicada el 23 de marzo de 2010.

los poderes de la Unión dentro del Distrito Federal, pero reconocía al Legislativo del DF la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.

No proponía erigir a la capital como un estado, buscaba autonomía gubernamental para la ciudad. Por ello expresaba que el gobierno del DF estaría a cargo de los poderes locales y eliminaba las facultades previstas en el artículo 122 constitucional para los poderes federales.

Entre otras modificaciones, la iniciativa contemplaba retirar la facultad del Congreso de la Unión para aprobar la deuda pública del DF y equiparar el proceso de desaparición de los poderes locales del DF al de los estados.

III. Dos precedentes coyunturales de la discusión sobre la reforma política, previos al Pacto por México

Hasta ahora hemos enunciado las iniciativas presentadas, pero en términos reales sólo hubo dos iniciativas y dos momentos que avivaron la discusión sobre la reforma política del DF. Ambas provinieron de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal —que fue cuestionada sobre su capacidad de iniciativa por no ser parte del Constituyente Permanente— y fueron impulsadas por la mayoría en esas legislaturas.

En 2001-2003 la Asamblea Legislativa, que se caracterizó por no tener mayoría legislativa de ningún partido, se puso de acuerdo para elaborar una propuesta de reforma que fue presentada a la Cámara de Diputados y fue aprobada y turnada al Senado donde se detuvo.

¿Cuáles fueron las circunstancias que no lograron que esta iniciativa prosperara? No fue inscrita en un marco político más amplio, el único tema fue el DF y no pudo ser parte de un ejercicio de compensación o arreglo del régimen político nacional. Además, no había pleno convencimiento por parte del jefe del Ejecutivo federal, Vicente Fox, sobre la pertinencia de la reforma y había una serie de discrepancias con el jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador. No era parte de la agenda de gobierno y no se pudo posicionar tampoco en los partidos políticos nacionales en cuyo seno no había acuerdo en torno al tema, particularmente faltó convencer al PRI que tenía la mayor presencia en el Constituyente Permanente.

En el PRI se mantenían dos de las posiciones que desarrollamos anteriormente, la gran alcaldía y seguir como Distrito Federal. La primera era apoyada por su comité directivo en la ciudad y los legisladores locales, la segunda la compartían legisladores federales y otras fuerzas internas.

El segundo momento fue entre 2006 y 2009, con menor posibilidad de avanzar en las dos cámaras pero con igual intensidad de discusión local, más mediática que viable, cuando se promovió en la ALDF recuperar el proyecto de reforma presentado en el 2001-2003 y volver a transitar en la ruta del Congreso de la Unión. Tuvo menos posibilidades que el ejercicio anterior, en buena medida por los desencuentros que continuaron y fueron transexenales entre el jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, y el Ejecutivo federal, Felipe Calderón. La reforma se presentaba como bandera de la izquierda y en los hechos no se tejían los acuerdos que la hicieran viable. En ambos momentos las características fueron: falta de acuerdo entre los partidos, divergencia

entre las fuerzas partidistas locales y ausencia de construcción de mecanismos de deliberación que la analizaran de fondo y la hicieran técnicamente posible.

IV. Pacto por México. Una constitución para Ciudad de México

Sin embargo las condiciones cambiaron en el año 2012 en un escenario de pluralidad que paradójicamente se veía como más complicado para lograr acuerdos nacionales. El Pacto por México marcó un ejercicio inédito de construcción de agenda de reformas entre el gobierno de la República, encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto, y las tres principales fuerzas políticas del país.

Definió una agenda reformista de amplio alcance y dimensión, en la que la reforma política del Distrito Federal se discutió e integró con las propuestas de los partidos. El compromiso se incluyó en el capítulo 5, “Acuerdos para la gobernabilidad democrática”, propuesto para hacer más funcional el régimen político y darle así mayor gobernabilidad al país.

Para coordinar los trabajos que demandaba esta histórica tarea el numeral 5.4, en el compromiso 91, de los 95 que incluyó en total el Pacto, estableció instalar una mesa nacional, misma que se integró en el primer semestre de 2013 y que acordó las fases del proceso de reforma política abordando los siguientes temas:

1. El nombre oficial de Ciudad de México que es la capital de la República.
2. Dotar de una constitución propia al Distrito Federal.
3. Revisar las facultades del jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del DF.
4. Impulsar la elección de gobiernos colegiados con representación plural en el orden de gobierno delegacional o equivalente, semejante a los ayuntamientos, acorde con la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación.
5. Definir un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República.

El Pacto por México creó y mantuvo —subrayo— mecanismos y espacios para construir acuerdos públicos y privados que de manera previa lograran coincidencias, acotaran divergencias y señalaran desacuerdos; instaló una comisión pública integrada por legisladores federales y representantes de los partidos, así como un grupo de trabajo técnico coordinado por el gobierno de la República que elaboró documentos técnicos para la toma de decisiones.

Definió que fuera el Senado de la República la cámara de origen de la discusión y que la propuesta hecha por el jefe de Gobierno y presentada, en noviembre de 2013, por los senadores del PRD, encabezados por Miguel Ángel Barbosa, fuera la base. También consideró la propuesta presentada por el Grupo Parlamentario del PAN signada por las senadoras Mariana Gómez del Campo y Gabriela Cuevas.

Aunque el gobierno de la República y el PRI no inscribieron iniciativa al respecto, sí presentaron una propuesta ante los grupos de trabajo y definieron su posición: que avalaría los temas en los que hubiera coincidencias y, en su caso, apoyaría las que generaran menos divergencias entre las fuerzas políticas.

Este hecho fue decisivo al destrabarse los dos últimos puntos de la discusión en torno a la iniciativa: que el órgano encargado de elaborar y aprobar la constitu-

ción fuera un Constituyente convocado ex profeso y con integración *sui generis*, que considerara a todos los actores e instancias involucradas en el proceso de la reforma, así como se inclinó por incluir garantías para que las nuevas alcaldías contaran con mayores condiciones presupuestales garantizadas en un marco de hacienda unitaria.

V. Por qué antes no y ahora sí

¿Qué le faltó a los anteriores intentos de reforma para lograr su objetivo? Lo primero que hay que señalar, sin duda, radica en la complejidad que la pluralidad produce para lograr reformas constitucionales en nuestro país y en temas en los cuales la divergencia de posiciones requería acuerdos extraparlamentarios para avanzar.

Sin duda, estar incluida en el Pacto por México fue una condición clave. En un contexto más amplio de agenda de acuerdos nacionales, de reformas constitucionales, la reforma política del Distrito Federal fue colocada como prioridad del PRD.

El compromiso de avanzar en los cambios educativos, energéticos, hacendarios o fiscales, en telecomunicaciones, siempre tuvieron enfrente la exigencia del PRD de cumplir la palabra empeñada y lograr el cambio del artículo 122 constitucional que abriera el paso a un nuevo régimen de gobierno en la capital de la República.

El tema de la reforma que nos ocupa requería crear una coalición reformista de grandes dimensiones y una hoja de ruta estratégica. Ahí esta buena parte de la explicación de los fracasos de los ejercicios precedentes. En esta ocasión se construyó, debido a:

a) La disposición de las partes de acercar sus posiciones y modificar sus propuestas anteriores sobre el tema, particularmente de la izquierda representada por el PRD, que sustituyó su propuesta histórica del estado 32 por el concepto de ciudad capital.

b) El acuerdo entre el presidente de la República y el titular de la Jefatura de Gobierno de la ciudad.

c) La decisión y disciplina del PRI que ha gozado de mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión y en las legislaturas locales, sin cuyo refrendo no procedería la reforma.

d) El acompañamiento de las principales fuerzas políticas nacionales para garantizar la solidez de los cambios, principalmente del PAN.

e) La construcción de espacios políticos y técnicos para el diálogo y la construcción de acuerdos que, respetando el trabajo de los legisladores, produjera insumos sólidos para la toma de decisiones.

f) La conducción responsable del proceso legislativo en ambas cámaras de manera coordinada, sin forzar votaciones, con la serenidad suficiente para actuar cuando el alineamiento oportuno de todos los factores de la reforma lograran el mayor consenso posible.

g) La decisión final de los principales actores de que la madurez de la discusión se ha alcanzado y de que las condiciones para aprobar una propuesta viable cuentan con los votos suficientes y se pueden asumir los costos de no considerar

elementos en los cuales hay disensos que pueden ser sacrificados por el objetivo mayor de abrir paso a una transformación más amplia.

b) La legitimidad que sólo da el consentimiento social de que una constitución política y nuevas formas de gobierno en la ciudad no sólo son necesarias, sino pertinentes.

Sobre esto último, un apunte. Paradójicamente después de la efervescencia sobre el tema hay un clima de opinión pública distinto al que hubo en años anteriores en esta discusión.

No existe un entendimiento compartido sobre su contenido y significado ni sobre la importancia de contar con una constitución local. Se cuestiona la forma de integración del órgano encargado de elaborarla. Existe un ambiente de opinión en el que, como lo caracteriza Sergio López Ayllón, la mayoría de los ciudadanos desconocen lo que es una constitución, desconfían del imperio de la ley y de las instituciones y para muchos de ellos los derechos son meras declaraciones sin resultados.

Ahí está el reto, estamos a la mitad del camino, falta lo principal: contar con una constitución que a 100 años de la de 1917 no sólo sea un referente de un nuevo arreglo político y normativo para la ciudad, sino que exprese en su catálogo de derechos y de reglas de acceso al ejercicio y división de poderes, mecanismos que en los hechos hagan más eficiente, transparente, con rendición de cuentas y participación ciudadana, la gobernabilidad y el desarrollo de la capital de la República.

Hay que seguir contribuyendo y trabajando con una comunicación fluida en el proceso de construcción de la primera constitución de Ciudad de México y de la ley de capitalidad que regule su relación con los poderes federales. Hay que sumar voces, saber escuchar y considerar propuestas.

El terreno fértil para la buena política reformista requiere mucho dialogo y acuerdos, pero sobre todo responsabilidad y capacidad de definir instituciones que establezcan un nuevo arreglo en las normas de convivencia social, en el cambio de formas de gobierno, para ponerlas a tono con las demandas ciudadanas que exigen hoy no sólo derechos, sino que reclaman eficacia en su garantía.

Bibliografía

López Ayllón, Sergio, "La dinámica del cambio constitucional", *Confabulario, El Universal* [en línea], 6 de febrero de 2016, disponible en: <<http://confabulario.eluniversal.com.mx/la-dinamica-del-cambio-constitucional/>>.

Partido Revolucionario Institucional, *Reforma Política*, Cuadernillo Teórico Semestral del PRI, I, primer semestre de 2015, 63.

Iniciativa de reformas constitucionales en materia del Distrito Federal, diputados del PRD de la LVII Legislatura, 1 de diciembre de 1998.

Iniciativa que reforma el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diputada Silvia Oliva Fragoso, del Grupo Parlamentario del PRD, 28 de febrero de 2008.

Iniciativa que reforma, deroga y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de

- los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política del Distrito Federal, Grupos Parlamentarios del PAN, PRD y Convergencia, 14 de septiembre de 2010.
- Iniciativa que reforma el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Agustín Guerrero Castillo, del Grupo Parlamentario del PRD, 15 de febrero de 2011.
- Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diputado José Ángel Ávila Pérez, del Grupo Parlamentario del PRD, 31 de octubre de 2012.
- Iniciativa que reforma adiciona los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política del Distrito Federal, Grupos Parlamentarios del PRD y PAN en la LVIII Legislatura, 5 de septiembre de 2002.
- Iniciativa con “Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 44, 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, Fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas, del Grupo Parlamentario del PRI, publicada el 23 de marzo de 2010.
- Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Ángel Ávila Pérez, del PRD, y suscrita por integrantes de diversos grupos parlamentarios, 30 de octubre de 2012.
- Iniciativa con “Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política del Distrito Federal”, senador Demetrio Sodi de la Tijera, 5 de septiembre de 2002.

Reglas electorales para la integración de la Asamblea Constituyente

Ciro Murayama*

El decreto constitucional en el que se acordó la integración de la Asamblea Constituyente de Ciudad de México con 60 diputados emanados del sufragio ciudadano (más 40 designados) dio pie a reglas electorales inéditas en la historia del país. La más significativa es que se basó en un sistema de representación proporcional, cuando de forma ordinaria tanto el Congreso de la Unión como los congresos locales en México se eligen combinando legisladores de mayoría relativa —ya sea en distritos uninominales para los diputados federales y locales, o bien en cada entidad tratándose de senadores—, a los que se agrega una integración minoritaria de representación proporcional. De esta forma, a contracorriente de las propuestas que surgieron en los últimos años para reducir la representación proporcional, de forma particular en la Cámara de Diputados, con tal de facilitar la construcción de mayorías parlamentarias, en el caso del decreto constitucional que da origen a la entidad federativa llamada Ciudad de México se pone énfasis en el mecanismo que mejor permite la traducción de la pluralidad política de los votantes en la composición de escaños.

A la vez se creó una disposición *ad hoc* para permitir la participación de candidatos independientes en lo individual, para quienes conseguir un asiento en el Constituyente capitalino implica reunir la sexagésima parte de la votación válida emitida, 1.66%, que surge de dividir el total de lugares disponibles, 100, entre 60.

La innovación en materia de reglas electorales en este proceso también se encuentra en otro aspecto central: quien debió redactar las normas de los comicios fue, porque así lo estipuló el decreto constitucional, una autoridad administrativa, el Instituto Nacional Electoral (INE), y no un órgano legislativo. A partir de ahí, hubo una serie de novedades adicionales en temas como las condiciones de la competencia electoral —financiamiento y acceso a radio y televisión igualitarios entre partidos políticos—, los mecanismos de recolección de apoyo por parte de los aspirantes a candidatos independientes, las etapas del proceso electoral —en particular se prescindió de las precampañas—, la fiscalización de los recursos de los actores políticos, así como en el terreno de las sanciones a que se harían acreedores en caso de rebasar los toques de campaña.

A continuación se presentan las definiciones electorales contenidas en el decreto constitucional relativo al nacimiento de Ciudad de México como entidad

* Economista; consejero electoral del Instituto Nacional Electoral.

federativa y sede de los poderes federales, y se explican las determinaciones e innovaciones que determinó el INE para la elección de los 60 diputados elegidos a la Asamblea Constituyente.

La autoridad electoral y la emisión de la convocatoria

El “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, publicado el 29 de enero de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*, destinó el artículo séptimo transitorio a especificar cómo serían elegidos y designados los 100 diputados integrantes de la Asamblea Constituyente.

El apartado A, fracción VII del transitorio señaló que el “Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitirá la Convocatoria para la elección de los diputados constituyentes a más tardar dentro de los siguientes 15 días a partir de la publicación de este Decreto. El Acuerdo de aprobación de la Convocatoria a la elección, establecerá las fechas y los plazos para el desarrollo de las etapas del proceso electoral, en atención a lo previsto en el párrafo segundo del presente Transitorio”. A su vez, la fracción VIII estipuló que el “proceso electoral se ajustará a las reglas generales que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Dichas reglas deberán regular el proceso en atención a la finalidad del mismo y, en consecuencia, el Instituto podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en la legislación electoral a fin de garantizar la ejecución de las actividades y procedimientos electorales”.

De esta forma el reformador permanente de la Constitución otorgó al INE una especie de facultad reglamentaria para diseñar las normas de la elección de la Asamblea Constituyente de Ciudad de México, además de encomendarle el deber de emitir la convocatoria. En consecuencia, atendiendo a plazos acotados —el decreto se publicó el 29 de enero y la jornada electoral se fijó para el 5 de junio, esto es, apenas se dispuso de 128 días para preparar la votación, mientras que en 2015, durante el proceso electoral ordinario previo en la ciudad, la jornada comicial se celebró 243 días después de iniciado el proceso—, el INE aprobó la convocatoria el 4 de febrero, así como el plan y calendario integral de esta elección.

Las etapas más relevantes del proceso electoral se establecieron conforme a los plazos descritos en el cuadro 1.

Por otra parte, debe comentarse que el decreto constitucional no mencionó al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) ni le otorgó función alguna en la elección del Constituyente capitalino.¹ La propia Constitución general de la República señala que las elecciones a realizarse en el ámbito de las entidades federati-

¹ La participación en este proceso del Instituto Electoral del Distrito Federal se dio por medio de un convenio de colaboración establecido con el INE. El IEDF coadyuvó en tareas de promoción de la elección, en el procesamiento de firmas de los aspirantes a candidatos independientes, así como en la realización de monitoreos en las calles de la ciudad de la propaganda, con propósito de fiscalización.

Cuadro 1. Etapas para la elección de 60 diputados de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

<i>Etapa</i>	<i>Fecha o plazo (todos de 2016)</i>
Inicio del proceso electoral	4 de febrero
Convocatoria al proceso interno de integración de listas de candidatos	5 de febrero a 14 de febrero
Plazo para manifestar la intención de aspirar a candidato independiente	6 de febrero a 1 de marzo
Periodo para recabar apoyo ciudadano para aspirantes a candidatos independientes	A partir de la obtención de la constancia de aspirante, hasta el 5 de abril
Fecha límite para que los órganos internos de los partidos políticos aprueben sus listas de candidatos	27 de marzo
Solicitud de registro de candidatos independientes	1 de marzo a 5 de abril
Solicitud de registro de candidatos de partidos políticos nacionales	6 a 10 de abril
Registro de candidatos	17 de abril
Campañas electorales	18 de abril a 1 de junio
[Elecciones]	[5 de junio]
Asignación de diputados constituyentes	23 de agosto, una vez resueltas las impugnaciones de los resultados electorales

FUENTE: INE, “Convocatoria para la elección de 60 diputadas y diputados para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México”.

vas serán organizadas por una autoridad electoral local, los llamados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE). Y si bien de acuerdo con el texto constitucional en toda elección para la renovación de puestos de gobierno y de representación popular —esto es, ya sea en los niveles federal o local— hay atribuciones exclusivas del Instituto Nacional Electoral —como la capacitación de los ciudadanos que formarán parte de las mesas directivas de casilla o la fiscalización de los ingresos y egresos de partidos y candidatos—, lo cierto es que las autoridades locales también tienen tareas expresas estipuladas en la Carta Magna que, no obstante, no se le asignaron al IEDF para la elección de la Asamblea Constituyente de Ciudad de México.

Lo anterior evidencia una escasa valoración desde el Congreso de la Unión del papel de las autoridades electorales locales y pone de manifiesto que en México, desde la reforma electoral constitucional y legal de 2014, se cuenta con un sis-

tema “híbrido” de autoridades administrativas electorales locales y nacional que no permite una clara división de tareas. Este esquema, a medio camino, implica un escenario de desequilibrio en el que no se acaba por definir un modelo “puro” como el que diferenciaba con nitidez la responsabilidad del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), para las elecciones federales, y la de los institutos electorales de las entidades federativas en los comicios para renovar los cargos señalados en las constituciones locales, y tampoco se llega a un diseño en el que una sola autoridad administrativa se ocupe de la organización de todos los comicios que se celebran en el país.

Confección de listas de candidatos de partidos y registro de independientes

El apartado A del artículo séptimo transitorio del decreto constitucional del 29 de enero de 2016, señaló que “sesenta [diputados] se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal”.² Mientras que la fracción primera determinó que “podrán solicitar el registro de candidatos los partidos políticos nacionales mediante listas con fórmulas integradas por propietarios y suplentes, así como los ciudadanos mediante candidaturas independientes, integradas por fórmula de propietarios y suplentes”.

Además, para el caso de los partidos, el decreto expresamente prohibió la formación de coaliciones electorales. De esta suerte, cada partido político nacional³ registró su propia lista de 60 fórmulas.

En las normas aprobadas por el INE, en buena medida por la restricción de plazos en que debía desahogarse el proceso, así como por un afán de evitar la sobreabundancia del mismo, se prescindió en la elección del Constituyente de un periodo de precampañas, que implica, entre otras cosas, asignar 30 minutos diarios en cada estación de radio y televisión a todos los partidos políticos para dirigirse a sus militantes y simpatizantes, desarrollar tareas de fiscalización que concluyen con dictámenes y, en su caso, con resoluciones sancionatorias. En vez de precampañas se estableció un lapso para que, con apego a sus estatutos y plena autonomía, cada partido abriera un periodo para la confección interna de sus listas, como se señaló en el cuadro 1. Cabe decir que si bien varios institutos políticos tienen contemplado el método de elecciones primarias abiertas a la militancia o incluso a los simpatizantes para definir sus candidaturas, ello ocurre para las

² La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se integrará por un total de 100 diputados, de los que 60 serán elegidos por el voto ciudadano. Los 40 diputados restantes, de acuerdo con la fracción VIII del apartado A del artículo séptimo transitorio, serán designados así: 14 por el Senado, 14 por la Cámara de Diputados, seis por el Ejecutivo federal y seis por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

³ La referencia a partidos políticos nacionales no es baladí porque en el aún Distrito Federal el Partido Humanista obtuvo una votación superior al 3% en la elección ordinaria de 2015, por lo que de acuerdo con la Constitución obtuvo su registro como partido político local, pero el decreto que nos ocupa no le permitió la participación en la elección del Constituyente.

postulaciones a cargos de gobierno o de representación de mayoría relativa, no proporcional, de tal forma que los partidos decidieron sus listas directamente por medio de sus órganos colegiados de dirección.

Por otra parte, el INE especificó que en la conformación de las listas de cada partido no sólo debía prevalecer la igualdad de género —lo que significa que deben alternarse las candidaturas propietarias entre mujer y hombre (o viceversa) y que las candidaturas suplentes deban corresponder al mismo género— sino que, como acción afirmativa, a la cabeza de cada lista debería postularse a una mujer. Esta decisión fue revocada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que, sin embargo, dispuso que cada partido tendría la obligación de postular en sus primeras 10 fórmulas al menos una candidatura indígena y otra correspondiente a jóvenes.

Ahora bien, en lo que se refiere a las candidaturas independientes, la fracción segunda del apartado A del artículo séptimo transitorio del decreto constitucional dispuso que se requeriría contar cuando menos con la firma del 1% de la lista nominal de electores del Distrito Federal. Esto se tradujo en 73 792 firmas a reunir en un plazo de menos de dos meses. De ahí que el INE decidiera, con base en antecedentes que permiten considerar válida la repetición de un porcentaje de firmas que se entregan para apoyar la celebración de distintas consultas populares previstas en la Constitución, que se pudiera apoyar más de una candidatura independiente para que llegara a la boleta electoral. A la vez, y para evitar que con las mismas firmas se registrara a un alto número de candidatos independientes —lo que hubiese equivalido a hacer inoperante el requisito de que cada aspirante reuniera un apoyo significativo para ser registrado—, el INE estipuló que cada ciudadano podría respaldar hasta cinco candidaturas independientes. Esta determinación, que fue controvertida por algunos partidos políticos ante el Tribunal Electoral, fue confirmada por la autoridad jurisdiccional.

Aun así, el 1% de firmas de una lista nominal que supera los 7.3 millones de personas se convirtió en un filtro severo para los aspirantes a candidatos independientes. Baste decir que si para el 7 de marzo el INE había acreditado que 50 ciudadanos (13 hombres y 37 mujeres) habían cumplido con los primeros requisitos para iniciar la etapa de obtención del apoyo ciudadano, para el 5 de abril sólo 38 ciudadanos completaron el proceso. De ellos, sólo 11 lograron reunir al menos 73 792 firmas de apoyo validadas por el INE.

La tarea de validación de las firmas por parte del INE implicó la revisión de 3 355 037 cédulas entregadas por los 38 aspirantes a candidatos independientes. De ese total de cédulas, no se encontraron los nombres en la lista nominal de 677 581 personas o se detectó que 282 926 firmas estaban duplicadas al ser de una misma persona para un mismo candidato. De los casi 3.4 millones de firmas, se ubicaron 2 144 069 ciudadanos incluidos en la lista nominal. Sin embargo, de ellos, 100 527 vivían en otra entidad, 27 351 correspondían a personas dadas de baja de la lista nominal por pérdida de vigencia de su credencial —registros con más de 10 años de antigüedad—, 23 607 firmas correspondían a personas que habían fallecido antes de la emisión de la convocatoria al Constituyente y 6 977 personas

habían perdido sus derechos político electorales por haber sido condenados a prisión por la comisión de delitos. Como puede verse, a la tarea titánica de reunir firmas, se sumaron también algunas prácticas poco éticas para conseguir el registro de las candidaturas independientes.

Al final, en la revisión del INE se identificaron 2025929 nombres de ciudadanos que aparecían en las cédulas de firmas entregadas por los aspirantes a candidatos independientes y que a la vez conformaban la lista nominal de electores del aún Distrito Federal.

Condiciones de la competencia electoral

Hay dos temas centrales para definir las condiciones de la competencia electoral: el financiamiento de las campañas y el acceso a los medios de comunicación masiva.

En materia de financiamiento, la Constitución establece desde 1996 que los recursos de origen público deben ser predominantes en las fuentes de ingreso de los partidos políticos, y contempla una distribución del financiamiento que busca la equidad, al entregar un 30% del total de forma igualitaria y un 70% en correspondencia con los resultados de la elección previa.

El monto total de financiamiento se determina mediante una fórmula que tiene como variables el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y un porcentaje del salario mínimo diario vigente (a partir de 2016 el salario mínimo se sustituye por la Unidad de Medida y Actualización, UMA). Así, se multiplica el número de empadronados por el 65% de la UMA y se obtiene el total del financiamiento ordinario de cada año para los partidos.

Para las campañas electorales, la Constitución contempla el financiamiento público en dos escenarios: cuando hay renovación de todos los poderes —presidente y Congreso de la Unión en el nivel federal— se otorgará un 50% adicional del financiamiento ordinario y, en el caso de una elección intermedia, el 30% adicional. Esa fórmula se repite en las entidades para cuando hay elecciones de gobernador o para cuando sólo se renueva el Congreso local.

Para el caso de la elección de la Asamblea Constituyente de Ciudad de México, el INE consideró que podía asemejarse más a una elección intermedia que a toda la renovación de los poderes electos en la ciudad, y por ello decidió que el monto otorgado para las campañas fuera el 30% del financiamiento ordinario. La suma de recursos públicos para las campañas, de 45 días de duración, ascendió a 101.5 millones de pesos.

Ahora bien, como no se tenía una elección similar previa como referente, se optó por una fórmula de asignación de recursos entre los nueve partidos políticos nacionales estrictamente igualitaria: de 10 millones 149 000 pesos. Esta decisión no estuvo exenta de controversia, fue impugnada ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el que confirmó la fórmula del INE.

En lo que se refiere a los candidatos independientes, la Constitución señala que tendrán en su conjunto el financiamiento que corresponde a un partido de nueva creación (2% del total del financiamiento público para campañas) y que esa suma se dividirá entre todos los independientes. En el caso de la elección al Cons-

tituyente de Ciudad de México, esa determinación habría implicado una suma de apenas dos millones de pesos para distribuir entre todos los candidatos independientes que obtuvieran su registro. Por esa razón, el INE otorgó a todos los independientes una décima parte del financiamiento de campaña. Así, el conjunto de los independientes podrían recibir lo mismo que un partido político en lo individual (10.15 millones de pesos), con la salvedad de que si se registraran menos de cinco independientes —lo que no ocurrió—, en lo individual no podrían recibir más del 20% de la bolsa asignada a los independientes, es decir, no más de dos millones de pesos para cada candidato.

Por lo que hace a la presencia en medios de comunicación, la Constitución dispone desde 2007 que el único vehículo de acceso para disponer de tiempo en radio y televisión para los actores políticos son los llamados tiempos del Estado, prohibiendo con toda claridad la compra de publicidad por los partidos o por terceras personas para favorecerlos o atacarlos.

Durante los procesos electorales, sean federales o locales, el INE es la única autoridad encargada de administrar los tiempos del Estado, que suman 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión concesionados en el territorio nacional.

Aquí es preciso señalar que como el proceso electoral comenzó el 4 de febrero, el INE podía hacer uso de los tiempos del Estado desde entonces. La autoridad electoral consideró que, al no contemplar precampañas y tiempos correspondientes para los partidos en esa etapa, bastaría con 12 minutos (el 25% de los 48 minutos de que dispone el Estado) para impulsar una campaña de difusión de la Asamblea Constituyente de Ciudad de México entre la ciudadanía hasta el inicio de las campañas electorales. A pesar de que el INE no se propuso utilizar los 48 minutos diarios, varios concesionarios interpusieron quejas ante el Tribunal Electoral el que, en una decisión que merece por sí misma un pormenorizado análisis,⁴ les concedió la razón y, por ello, los mensajes promocionales del INE para incentivar el conocimiento sobre la inédita elección salieron del aire entre fines de febrero y principios de abril en las estaciones de radio y canales de televisión de Ciudad de México.

La Constitución establece que durante el periodo de campañas electorales, de los 48 minutos de que dispone el Estado, 41 minutos serán para los partidos y candidatos independientes y el resto para la autoridad electoral. La fórmula de asignación del tiempo entre los actores políticos reproduce el criterio de distribución del financiamiento público. De ahí que el INE decidiera, en consonancia con la regla

⁴ Es de resaltar el hecho de que la pauta del INE con sus promocionales dio comienzo el 5 de febrero, y la decisión de revocación del Tribunal ocurrió el 27 de ese mes. Entretanto, tuvo lugar la visita del papa Francisco a México del 12 al 17 de febrero. En la cobertura en directo de la visita papal, las dos principales televisoras señalaron durante tres días, sistemáticamente, que interrumpían su transmisión por orden del INE. En realidad, los cortes correspondían a compromisos comerciales de los medios, y si bien tenían la obligación de incorporar los mensajes de la autoridad electoral, el episodio es muestra de la resistencia de ciertos sujetos regulados para cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales.

que determinó para distribuir los recursos para las campañas, proceder a un reparto igualitario de las prerrogativas de acceso a radio y televisión.

En Ciudad de México, de acuerdo con la información presentada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones y con el catálogo de concesionarios del INE, hay 62 emisoras de radio y 20 canales de televisión. La campaña electoral, fijada del 18 de abril al 1 de junio de 2016 implica 45 días. Los partidos y candidatos independientes tendrán acceso a 82 promocionales diarios de 30 segundos en cada uno. Así, a lo largo de la campaña se emitirán 3 690 *spots* por concesionario, los cuales, divididos entre los 10 actores políticos (9 partidos políticos nacionales y candidatos independientes en conjunto), corresponden a 369 promocionales en cada estación radiofónica o canal televisivo por partido —y para todos los independientes—. La suma de promocionales de los partidos pautados por el INE durante la campaña ascendió a 302 580 *spots*.

Topes de gasto de campaña, fiscalización y sanciones

El sistema electoral mexicano ha incorporado como uno de sus componentes el valor de la equidad en la contienda. Por ello se contemplan mecanismos para que el acceso a los recursos económicos y la presencia en los medios de comunicación no generen asimetrías entre los actores políticos. De ahí que también haya sido necesario introducir mecanismos para limitar el gasto de partidos y candidatos, así como disponer de herramientas de control y verificación por parte de la autoridad electoral, además de un conjunto de sanciones para quien infrinja esas reglas.

Para todas las campañas electorales que se celebran en el país se establecen topes de gasto a los que deben sujetarse partidos y candidatos. Asimismo, han de presentar información pormenorizada de todos sus ingresos y gastos, identificando la fuente de cada aportación y comprobando cada egreso. A partir de la reforma electoral de 2014, el INE fue habilitado como la única autoridad fiscalizadora de los recursos de partidos y candidatos en todo el país. En esa reforma se determinó también que la rendición de cuentas de los actores políticos debe hacerse en tiempo real por medio de un sistema de contabilidad en línea, que el INE debe concluir su labor fiscalizadora unas semanas después de terminadas las campañas y que el rebase en el tope de gastos puede ser causal de nulidad de una elección.

Por ello fue necesario determinar topes de gasto para la elección del Constituyente de Ciudad de México, normas *ad hoc* de fiscalización y sanciones en caso de erogaciones excesivas por parte de partidos y candidatos.

El tope de gasto para los partidos políticos se fijó de la siguiente manera: se tomó en cuenta el principio constitucional de preponderancia del financiamiento público, que es el que corresponde a gasto de campaña; al tratarse de 10 millones 149 000 pesos, se tomó otro tanto menos un peso como el tope que puede gastar cada partido. Así, pueden allegarse de fondos de origen privado pero sin superar el monto público. El tope por partido, entonces, fue de 20.29 millones de pesos.

Para el caso de los candidatos independientes, como hay sentencias del Tribunal Electoral que señalan que la primacía del financiamiento público no se les aplica —decisión que no deja de ser controversial porque puede abrir la puerta para que las candidaturas independientes sean la semilla para empezar a revertir el modelo de financiamiento público predominante como condición de equidad en la contienda—, se optó por identificar el tope de gasto sumado de los nueve partidos políticos (20.29 millones por 9, lo que arroja 182.7 millones) y dividirlo entre 60 (el número de lugares de la Asamblea Constituyente), lo que da un monto de 3 044 962.99 pesos.

Como en la contienda electoral en búsqueda de escaños para la Asamblea Constituyente no hay distritos electorales, y los partidos contienden en una sola lista mientras que los candidatos independientes lo hacen por sí mismos, el INE determinó en consecuencia que todos los gastos de cada partido en su campaña se acumulasen en una sola bolsa, y que cada candidato independiente sería fiscalizado en lo individual. Los informes de ingresos y gastos deberán presentarse de la misma forma: de manera agregada por partido —sin importar si un candidato gasta más que otro de la misma lista, pero sumando todas las erogaciones— y por cada candidato independiente. Así, el dictamen de fiscalización se pronuncia por cada partido y por cada candidato independiente.

Como se mencionó antes, la Constitución señala desde 2014 el rebase de topes de gasto de campaña como una de las posibles causas de nulidad de una elección. Se trata de comicios en los que el ganador supere en 5% el tope de gasto y la diferencia en votos respecto al segundo lugar sea menor al 5%. La consecuencia de esa sanción es que por la conducta ilegal de un actor se vulnera el valor de todos los votos emitidos por la ciudadanía. Se trata de una decisión de graves consecuencias sobre el derecho al sufragio que, por tanto, debería ser extrema.

En el caso de la elección al Constituyente de Ciudad de México, en realidad no hay un ganador que se lleve el 100% de los puestos en disputa, como sí ocurre en una elección a cargos de gobierno —presidente, gobernador, presidente municipal— o por la vía de mayoría relativa, donde hay un solo cargo que elegir. En la Asamblea se eligen 60 lugares, por lo que todo triunfo resulta relativo y así se expresa en la composición de tal cuerpo legislativo.

Por lo anterior es que un eventual rebase de topes de campaña no debería de traducirse en la nulidad de toda la elección, pues en todo caso quien obtuviese una ventaja ilegítima la obtendría para “ganar” algún o algunos lugares adicionales en la Asamblea Constituyente, sin que ello debiese poner en peligro la validez de los sufragios emitidos incluso a favor de otros partidos y candidatos independientes. Esta consideración llevó al Consejo General del INE a fijar sanciones directas para quien rebasara los topes de campaña sin que ello comprometiera la validez de toda la elección.

Así, se estableció que el partido que rebasara en una sexagésima parte el tope de gasto de campaña, perdería el derecho a uno de los lugares que la votación le hubiese otorgado. Y por cada tanto que el rebase de topes superara una sexagésima parte adicional, se perdería el derecho a contar con un lugar más.

Dicho de otra forma, una sexagésima parte del tope (20.29 millones entre 60) equivale a 338 000 pesos, de tal suerte que por cada 338 000 pesos de rebase sobre el tope se perdería el derecho a un diputado. Y la sanción se aplicaría restando la última o últimas fórmulas de la lista que hubieran podido entrar a la Asamblea Legislativa.

Para los candidatos independientes, en un símil con lo que establece la legislación ordinaria, se determinó que se perdería el derecho de ser parte de la Asamblea Constituyente si el candidato rebasa en más de 5% (152 000 pesos) el tope de gasto de campaña.

Asignación de diputados

La fracción III del apartado A del séptimo transitorio del decreto constitucional establece cómo se asignarán los diputados constituyentes. A saber: *a*] “las fórmulas de candidatos independientes que hubieren alcanzado una votación igual o mayor al cociente natural, que será el que resulte de dividir la votación válida emitida entre sesenta”; *b*] para los partidos políticos “se establecerá un nuevo cociente que será resultado de dividir la votación emitida, una vez deducidos los votos obtenidos por los candidatos independientes, entre el número de diputaciones restantes por asignar”, y *c*] especifica que “si después de aplicarse la distribución en los términos previstos en los incisos anteriores, quedaren diputaciones constituyentes por distribuir, se utilizará el resto mayor de votos que tuvieren partidos políticos y candidatos independientes”.

Así, el paso inicial una vez que se tenga la votación válida emitida, consiste en calcular el primer cociente para candidatos independientes, que será de 1.66%. Todo independiente que alcance o supere ese umbral tendrá un lugar en el Constituyente. Si se da una votación de tres millones de votos, por ejemplo, todo independiente con al menos 50 000 votos sería elegido diputado.

A continuación, tras restar los votos de los independientes, se calcula el nuevo cociente para los partidos políticos. Si, siguiendo el ejemplo anterior, los independientes recibieran 300 000 votos y tres de ellos fueran electos, quedarían 2 700 000 votos de partidos y 57 lugares por asignar en el Constituyente. Así, el cociente sería de 47 368 votos, inferior al que requirieron los candidatos independientes. Por cada múltiplo entero del nuevo cociente que tenga cada partido en votos, le corresponderá un diputado.

En tercer lugar, si quedaran asientos a distribuir serán asignados a los partidos y candidatos con más altos restos mayores. Con estos pasos se asignarán en un primer momento los 60 diputados constituyentes.

Hasta aquí lo que estableció el decreto. Pero en virtud de la disposición de que los partidos y candidatos independientes pueden perder escaños en la Asamblea Constituyente si rebasan los topes de gasto de campaña, se determinó un cuarto paso. Una vez concluidas las impugnaciones y siendo válidos los dictámenes de fiscalización, que pueden ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se procederá a aplicar las sanciones por rebase de topes. Los lugares vacantes a causa de estas sanciones se

sustituirán tomando en cuenta el orden de prelación de votos de los restos mayores definidos en el paso tres. Eso sí, no podrán ser considerados los restos mayores de un partido sancionado por rebasar topes —de lo contrario si pierde un diputado lo podría reponer vía resto mayor y así se quedaría sin sanción— ni aquel candidato independiente que haya incurrido en gasto excesivo.

Nota final

La elección de la Asamblea Constituyente de Ciudad de México dio pie a que por primera vez en el país se diseñaran reglas para la confección de un cuerpo legislativo elegido por el principio de representación proporcional. Se trata, por ello, de una experiencia inédita que permitirá extraer lecciones de cara a eventuales cambios hacia una conformación parlamentaria que busque un mejor reflejo de la pluralidad política expresada en el sufragio.

La norma también permitió incorporar la figura de las candidaturas independientes sin incurrir en trasvase de votos entre ellos. Es posible avanzar hacia un sistema de representación proporcional pura sin prescindir de las candidaturas independientes. Pero en esta experiencia un candidato independiente necesita más votos que un candidato de partido para llegar al Constituyente. Por ello, una alternativa a considerar sería permitir la confección de listas de ciudadanos sin partido con registro. En general debería permitirse y no restringirse la participación política de ciudadanos organizados, y también facilitar la conformación de nuevos partidos o, en su caso, de listas de ciudadanos con una misma plataforma programática para competir en las elecciones conformando opciones distintas a las de los partidos con registro previo.

La distribución de las prerrogativas a los partidos políticos durante las campañas de manera igualitaria es otra de las novedades que, como toda norma en esta materia, no gozó de la aceptación unánime de los actores políticos. Habrá oportunidad de analizar si este diseño influye en los resultados respecto a las campañas en las que impera el criterio que combina acceso al financiamiento y a los medios de comunicación con una parte igualitaria y otra proporcional.

En general, las normas definidas por el INE fueron confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La revocación más significativa fue la que no permitió al INE disponer de espacio en radio y televisión en Ciudad de México con cargo a los tiempos del Estado para promocionar la elección del Constituyente antes del inicio de las campañas electorales.

El decreto constitucional hizo evidente un tema que va más allá de la elección del Constituyente, que es el que se refiere al desdibujamiento de las tareas y responsabilidades de las autoridades electorales locales. El actual modelo de coexistencia del INE y de los OPLE merece ser revisado.

Aunque no se ha hecho referencia hasta el momento, conviene apuntar que el decreto que ordenó al INE organizar la elección de los 60 diputados surgidos del sufragio, en ningún momento hizo referencia a los recursos para hacerse cargo de tal tarea. No es un asunto menor, pues se está ante un caso más en el que se toman decisiones legislativas sin atender a las implicaciones presupuestales de las

mismas. El INE tuvo que recortar el 10% de sus proyectos institucionales de 2016 para hacer frente a los gastos asociados a la organización de una elección en la que 7.3 millones de ciudadanos están llamados a las urnas y en la que se deben instalar alrededor de 12 500 casillas.

Otro aspecto que puede rescatarse de esta elección, al tratarse de un órgano legislativo de representación proporcional, es disminuir los efectos negativos de rebasar los topes de gasto de campaña. En las elecciones ordinarias, el rebase puede suponer la nulidad de la elección, en la que el valor de todos los sufragios emitidos acaba siendo nulo. Una conducta ilegal de un actor, así, afecta y se extiende sobre todo el cuerpo electoral. Lo correcto sería que la sanción recayera sólo en el infractor, de tal manera que lo que debería ser la noción básica de toda elección se respete: que el mayor bien jurídico a tutelar es el sufragio.

DERECHOS Y FORMA DE GOBIERNO

¿Cómo constitucionalizar los derechos humanos en la capital de un Estado federal?

Pedro Salazar Ugarte*

Comienzo con una premisa simple, casi elemental, pero de mucha importancia: los derechos sin garantías carecen de eficacia. Por lo mismo, una vez que se ha logrado el reconocimiento constitucional de un derecho humano, es crucial la creación de las instituciones y de los procedimientos para su protección. En la misma medida es necesario crear las reglas y condiciones que permitan el buen funcionamiento de ese andamiaje institucional.

Lo contrario —el mero reconocimiento jurídico de los derechos— puede traducirse en retórica constitucional que conduce hacia la irrelevancia del derecho como instrumento de mediación y de superación de los conflictos sociales. Por eso, antes de constitucionalizar un catálogo de derechos, es necesario considerar los mecanismos institucionales que se diseñarán para garantizarlos.

Existe una vasta literatura sobre el tema de los derechos y sus garantías y diversos planos de análisis para enfrentarlo. Por ejemplo, en Italia, hace algunos años se verificó un interesante debate a partir de los diferendos entre Luigi Ferrajoli y Riccardo Guastini sobre este asunto que tenía como punto de partida algunas tesis de Hans Kelsen.¹ Para el primero de estos autores la ausencia de garantías constituye una laguna jurídica que el legislador debe colmar mientras que, para el segundo, un derecho sin garantía no es propiamente un derecho o, en todo caso, es un “derecho de papel”. En el fondo ambas tesis comparten una

* Doctor en filosofía política por la Universidad de Turín; investigador de tiempo completo y, actualmente director, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Véase E. Vitale (ed.), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, Laterza, 2001; también, L. Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.

premisa de fondo: las garantías son condiciones necesarias para perfeccionar a los derechos.

Con ciertos matices y alcances diversos los dilemas de ese debate también están presentes en las reflexiones de autores como Ronald Dworkin² o Robert Alexy.³ En su caso las preocupaciones conducen exclusivamente al terreno de la justicia constitucional porque la clase de derechos que tienen en mente corresponden sobre todo a la tradición liberal y democrática y no incluyen la variable social que demanda garantías más complejas de índole administrativo. Conviene detenernos en el punto. Los diferentes tipos de derechos demandan diferentes tipos de garantías.

Tradicionalmente se decía que las libertades demandan omisiones en el actuar estatal y que los derechos sociales exigen acciones estatales. En realidad la frontera entre ambos conjuntos de derechos no es tan tajante porque la garantía de las libertades también requiere actuaciones a cargo del Estado pero sirve para evidenciar que, en el ámbito de las garantías, debe tenerse presente lo que implica hacer efectivo un derecho.

Típicamente, una vez que un derecho entra a la constitución, deben crearse las normas secundarias —leyes, reglamentos, etc.— que sustenten las políticas públicas (y presupuestales) que lo harán efectivo. Y, como garantía secundaria, si lo anterior falla, en última instancia deben crearse los recursos jurídicos para acudir ante los tribunales y pedir su amparo para que ordenen —al legislador y/o al gobierno— que cumplan sus obligaciones para que tal derecho sea una realidad.

En síntesis, dado que los derechos sin garantías son normas incompletas, hay que estar atentos cuando incluimos derechos humanos o fundamentales en las constituciones.

II

En América Latina —con la obra de autores como Roberto Gargarella, Carlos Bernal Pulido, Rodolfo Vázquez o Eduardo Ferrer—,⁴ se ha planteado el problema de los derechos y de sus garantías, sobre todo a partir de la adopción de documentos constitucionales que contienen catálogos muy amplios de derechos. En particular se piensa en constituciones como la ecuatoriana (2008) o la boliviana (2009) que recogen en un sus textos un sinnúmero de derechos humanos provenientes de las más variadas fuentes normativas y tradiciones culturales. Esos textos, junto con el venezolano, por esa y otras características particulares, han dado lugar a lo que algunos autores llaman el “nuevo constitucionalismo latinoamericano”.

Para algunos autores es positivo que existan constituciones como ésas porque los conjuntos extensos de derechos —aunque no puedan ser garantizados— trazan una agenda ideal que, en principio, servirá para orientar las decisiones políticas fundamentales. Como puede verse se trata de una tesis, precisamente, más política que jurídica. Tras esta concepción descansa la idea de que las constitucio-

² R. Dworkin, *Los derechos en serio*, Buenos Aires, Ariel, 1994.

³ R. Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

⁴ De alguna manera esta discusión ya había sido abordada por Carlos S. Nino en la última década del siglo xx.

nes, antes que normas vinculantes, son documentos políticos que tienen una función legitimadora de las instituciones imperantes y orientadora del devenir político y social. Quienes defienden esta postura piensan que los derechos son reivindicaciones que se plasman en las constituciones para ser reclamadas políticamente.

Para otros, en cambio, la estrategia del nuevo constitucionalismo latinoamericano es negativa por diversas razones. En primer lugar porque desvirtúa el sentido normativo de las constituciones restándole su carácter vinculante. La tesis de fondo es que las constituciones son un conjunto de normas jurídicas que deben observarse. Desde esta perspectiva, los derechos constitucionalizados deben estar debidamente garantizados y ser efectivamente exigibles. De lo contrario se banaliza el significado de los derechos humanos o fundamentales y se les convierte en meras promesas o proclamas retóricas. Para quienes defienden esta postura los derechos mismos son normas que sirven para tutelar bienes fundamentales y, por lo mismo, deben ser puntuales, precisos y garantizables.

No parece exagerado afirmar que ésta ha sido una de las temáticas que más ha ocupado la atención de los constitucionalistas latinoamericanos contemporáneos. El dilema teórico es interesante: ¿tiene sentido reconocer derechos que no cuentan —y probablemente nunca contarán— con instrumentos de garantía o es menester recoger sólo aquellos derechos que pueden ser garantizados?

En la realidad, la mayoría de las constituciones nacionales del continente —sobre todo con su apertura al derecho internacional de los derechos humanos— se han encaminado por el primer cuerno del dilema.

III

Más allá del número de derechos que recoge una constitución conviene tomar en cuenta algunas tesis que ofrece la teoría jurídica para identificar qué es un derecho fundamental. Propongo los siguientes postulados:⁵

- a] Una cosa es “el *derecho*” (*the law*) y otra “un derecho subjetivo” (*a right*);⁶
- b] los derechos subjetivos adquieren su significado en el ámbito del *derecho*;
- c] no todos los derechos subjetivos son “derechos fundamentales”;
- d] pero todos los derechos fundamentales son derechos subjetivos;
- e] para todo fin práctico, los derechos fundamentales y los “derechos humanos” son equivalentes;
- f] los derechos subjetivos son expectativas (a recibir prestaciones o a que no se nos causen lesiones);
- g] dichas expectativas, para ser derechos subjetivos, deben estar jurídicamente sustentadas;
- h] los derechos fundamentales suelen estar en las constituciones pero también pueden encontrarse en otros documentos (por ejemplo, en un tratado internacional o en una ley secundaria);

⁵ Estas tesis provienen de la teoría garantista de Luigi Ferrajoli sobre los derechos fundamentales. Véase L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoría del diritto e della democrazia*, Roma–Bari, Laterza, 2007. Existe una traducción al castellano (Trotta, 2010).

⁶ R. Guastini, *Distinguendo*, Turín, Giapichelli, 1996.

- i] la garantía de un derecho es la obligación que el ordenamiento impone a un sujeto determinado;
- j] esa obligación es el contenido del derecho;
- k] el sujeto obligado puede ser el Estado o un sujeto particular;
- l] en el caso de los derechos fundamentales el sujeto obligado suele ser —pero no necesariamente es— el Estado;
- m] como sabemos existen derechos sin garantías (lo que se traduce en una obligación para el legislador que debe crearlas);
- n] los derechos pueden entrar en colisión con otros derechos o con otros principios relevantes del ordenamiento;
- o] cuando esto sucede es necesario echar mano de técnicas de interpretación y de argumentación jurídicas;
- p] los sujetos obligados en ocasiones incumplen su obligación;
- q] la labor de interpretar y velar por el cumplimiento de los derechos corresponde a los órganos garantes;
- r] estos órganos constituyen las “garantías secundarias” de los derechos y vigilan a los sujetos obligados;
- s] los jueces son los órganos garantes en última instancia.

IV

Me detengo a resaltar algunas tesis que son de particular importancia para nuestro tema. Para empezar, la que dice que todos los derechos subjetivos son derechos fundamentales. Existen muchos derechos —legítimos y legales— que no son derechos humanos. Por ejemplo, podemos tener el derecho —legal y legítimo— a recibir un servicio determinado (por ejemplo, energía eléctrica o gas LP para nuestra vivienda) pero no se trata de un derecho humano o fundamental. Algo distinto sucede con el agua que es un recurso vital o con el alimento sin el cual no subsistimos, que sí son derechos humanos o fundamentales.

Otra tesis que merece ser subrayada es la que advierte que los sujetos obligados a respetar o garantizar los derechos pueden ser distintos al Estado. Esto vale para los derechos subjetivos en general pero también para algunos derechos fundamentales. En nuestro país, por ejemplo, la Constitución nacional reconoce que tenemos el derecho humano a que nadie —ni las autoridades ni los particulares— nos discrimine. Esto significa que lo que determina cuál es un derecho fundamental no es el sujeto directamente obligado a respetarlo. Existen derechos no fundamentales que obligan al Estado y hay derechos humanos que obligan a los particulares.

Finalmente me interesa subrayar la tesis que dice que los derechos humanos o fundamentales suelen estar en las constituciones pero pueden estar en otros ordenamientos. Es decir, el *locus* del derecho tampoco es la clave que determina su carácter de derecho fundamental. De hecho, podemos encontrar derechos en las constituciones que no sean derechos humanos (por ejemplo el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público) y podemos encontrar esta clase de derechos en una ley secundaria (por ejemplo el derecho a interrumpir legalmente un embarazo que, en Ciudad de México, está en el código penal) o

en una sentencia judicial (como el derecho a consumir marihuana para fines lúdicos o recreativos que, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está anclado al derecho humano al libre desarrollo de la personalidad).

V

Entonces, ¿qué es lo que hace que un derecho sea humano o fundamental? Existen muchas estrategias de respuesta pero me concentro en dos que se destacan de las demás:

a) La primera centra su atención en la estructura y característica de los derechos. Según esta visión —típicamente ferrajoliana—, los derechos fundamentales son derechos subjetivos que se adscriben universalmente (a las personas o a los ciudadanos) y son indisponibles, irrenunciables, no negociables. Eso los distingue de otros derechos —que Ferrajoli llama patrimoniales— y que son singulares, disponibles, renunciables, comercializables. Como puede verse, según esta estrategia, lo que caracteriza a un derecho fundamental es su estructura, no su contenido. Se trata de una concepción típicamente positivista según la cual cualquier derecho —si se estructura como es debido— puede ser un derecho fundamental.

b) La segunda estrategia en cambio centra su atención en el contenido de los derechos. Se trata de una visión tendiente al jusnaturalismo que suele usar más el término de “derechos humanos” que el de “derechos fundamentales”. Desde esta concepción, lo que hace que un derecho subjetivo sea un derecho humano es el bien que se pretende salvaguardar. Aunque pueda haber debate a la hora de identificar dichos bienes —¿la vida, la dignidad, la autonomía personal, la integridad física, la libertad, la salud, la propiedad, etc.?—, lo que se reconoce es que hay un conjunto de bienes o valores axiológicamente relevantes que merecen un cuidado especial y por eso los recogemos en las normas y los protegemos con las instituciones.

VI

Un aspecto importante es la formulación o técnica normativa con la que se recogen los derechos. La discusión es muy conocida por lo que me limito a enunciarla: no es lo mismo constitucionalizar derechos fundamentales echando mano de reglas que de principios.

Veamos un derecho humano recogido en forma de regla en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 19):

Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

Ahora veamos una norma que también recoge un derecho y está grávida de principios (art. 1º):

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.

En el primer caso se protege la libertad personal y en el segundo el trato igualitario. Ambos son derechos humanos o fundamentales. La diferencia reside en que el primer artículo contiene una regla que no ofrece margen para la interpretación —72 horas son 4320 minutos— y las condiciones que activan la norma son claras y precisas. En el segundo, en cambio, se incluyen principios como la “dignidad humana” que son esencialmente controvertidos y requieren ser interpretados al momento de su aplicación. La forma de interpretarlos está contenida en el mismo artículo 1º mediante otra formulación también de principios: “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.” A esto último se le conoce como “principio pro persona”.

Existen argumentos a favor y en contra de las dos técnicas de redacción de los derechos en las constituciones. Por ejemplo, se dice —creo que con razón— que las reglas acotan el margen de decisión de los jueces constitucionales mientras que los principios les otorgan un amplio poder para determinar el significado del derecho. Las reglas son más claras y precisas y, por lo mismo, ofrecen menos margen para la controversia interpretativa.

En contrapartida —creo que también con tino— se advierte que es muy difícil recoger un catálogo robusto de derechos mediante reglas precisas y que, en todo caso, esa técnica conduce a la adopción de constituciones muy extensas. En los principios, en cambio, pueden caber muchos derechos al mismo tiempo (*v. gr.*, autonomía personal, libre desarrollo de la personalidad, privacidad, dignidad humana, etc.) por lo que pueden diseñarse constituciones breves y, al mismo tiempo, sustanciosas en materia de derechos humanos o fundamentales.

VII

Cuando pensamos en la constitución para Ciudad de México debemos tomar en cuenta que nuestro país es un Estado federal y que, por lo mismo, las normas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tienen vigencia en todo el territorio nacional. En materia de derechos esto significa que las personas que se encuentran en el territorio de la ciudad son titulares de todos y cada uno de los derechos recogidos en la misma y en los tratados internacionales. Eso queda claro en el primer renglón de nuestra —así llamada— Carta Magna:

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 ejerci-

cio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Como puede verse, el texto constitucional subraya la relación que existe entre los derechos y sus garantías y nos previene de que todas las personas —sin importar nacionalidad, residencia, etc.— somos titulares de muchos derechos humanos o fundamentales. Algunos de ellos están escritos en la Constitución y otros repartidos en los diversos instrumentos internacionales que México ha adoptado. La pregunta que flota en el ambiente es si conviene que la constitución de Ciudad de México reproduzca todos —o muchos de— esos derechos o si, por el contrario, basta con recordar que ya están en la Constitución nacional y que son nuestros.

VIII

En respuesta a ese dilema, si fuera constituyente de Ciudad de México ésta sería mi propuesta para el artículo 1° de la nueva constitución: “En Ciudad de México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que México sea parte y las leyes vigentes. Esos derechos serán interdependientes, complementarios y tendrán la máxima jerarquía normativa”.

Esa norma evitaría una repetición —innecesaria desde la perspectiva jurídica y azarosa en términos gramaticales— de todos los derechos de los que ya somos titulares. Además, con esa formulación se ampliaría lo que los teóricos llaman “bloque de constitucionalidad” en materia de derechos también a los que están contenidos en la legislación secundaria.

Así, en cuatro renglones, quedaría asentado que las personas que habitan o transitan por la ciudad son titulares de un amplio conjunto de derechos que ya están contenidos en otros ordenamientos. Como puede observarse, ante el dilema que cuestiona si es mejor reconocer muchos o pocos derechos, me inclinaría por la primera opción pero mediante una remisión general y evitaría un elenco innecesario. Para blindar todos los derechos que cabrían en ese conjunto compuesto por la Constitución nacional, tratados y leyes, en el segundo artículo de mi constitución imaginaria, sancionaría que: “En Ciudad de México tendrán vigencia los principios de progresividad y no regresividad en materia de derechos humanos”.

Sobre esas bases —en un capítulo breve y claro— sólo agregaría en la constitución algunos derechos y principios que han distinguido y deben seguir distinguiendo a la capital de la República. Lo haría por medio de fórmulas abstractas —principios— que pudieran hacerse valer en múltiples ámbitos de nuestra vida personal y social. Por ejemplo: “En Ciudad de México se garantizará, a todas las personas, el pleno ejercicio de la autonomía individual y el libre desarrollo de su personalidad. Estos principios solo serán limitados cuando lesionen derechos de terceros o bienes públicos fundamentales”.

Así, en menos de 40 palabras, quedarían garantizados nuestros derechos a pensar, crear, vestir, consumir, fumar, emprender, etc., lo que nosotros deseamos,

y a disfrutar, gozar, amar, etc., a quien nosotros queramos (siempre que él/ella quiera). La igualdad en el derecho a ser distintos quedaría protegida para todos.

Acto seguido incluiría algunos derechos humanos que hasta ahora no han sido reconocidos a las personas —en particular a las más vulnerables— en nuestro país. Por ejemplo, distinguiría a Ciudad de México como la primera entidad que reconoce derechos a las trabajadoras y trabajadores domésticos. Derechos básicos —salario digno, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad social, indemnización por despido, etc.— que están contenidos en el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo y que el Estado mexicano no termina de ratificar.

En esta misma dirección ponderaría la pertinencia de incluir algunos derechos particularmente relevantes en una urbe como la nuestra (por ejemplo, el derecho a la movilidad). Esto es, tomaría algunos de los derechos contenidos en lo que los expertos llaman “derecho a la ciudad”, pero lo haría cuidando que a la constitución solamente fueran a parar verdaderos derechos humanos o fundamentales. Además, en todos los casos, pondría especial atención en identificar las garantías correspondientes a cada uno de los derechos. Es decir, tomaría con la máxima seriedad las primeras premisas de este ensayo.

Los demás derechos subjetivos los dejaría para las leyes secundarias, los reglamentos y demás normas inferiores. Mi criterio para esa selección no sería la de la estructura sino la del contenido: sólo aquellos derechos que recogen principios o valores especialmente valiosos. En mi caso el rasero de selección serían los criterios del pensamiento “liberal-igualitario” (pero ése es tema para otro texto).

Para finalizar, renunciaría a la tentación de llevar a la constitución derechos que ya se han ganado y que un paso en falso podría poner en riesgo. En particular evitaría en la constitución cualquier alusión al concepto de “vida” porque podría ser utilizado para impugnar el derecho que tienen las mujeres en la ciudad a interrumpir legalmente un embarazo. Pero también me abstendría de reivindicar ese derecho en la nueva constitución. La razón es simple: cualquier alusión al mismo podría ser impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La interrupción legal del embarazo (ILE), desde 2007, es un derecho de todas las mujeres que se logró con una reforma al Código Penal que fue impugnada y luego validada por los jueces constitucionales en su momento. Reabrir el debate sería un craso error.

Un remate: el artículo 1º que propongo blindaría todos los derechos que tenemos en la ciudad —incluyendo la ILE que quedaría dentro del “bloque constitucional de derechos”— y sentaría las bases para expandirlos y garantizarlos. Sería, al mismo tiempo, una norma de reenvío y de apertura. Aunque no sería una norma glamorosa, sería técnicamente sólida. Y eso es lo que, desde mi perspectiva, deben ser las constituciones: normas fundamentales vinculantes; no manuales de buenas intenciones repletos de florituras.

Veamos, para ilustrar el punto, el texto del artículo 10 de la Constitución ecuatoriana: “Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución”.

La nueva constitución y el derecho al cuidado

Marta Lamas*

La constitución de Ciudad de México ofrece una oportunidad inigualable para introducir en ella una perspectiva no sólo de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, sino también para resolver el dilema democrático de hacer converger los procesos de individuación subjetiva con los procesos de avance democrático (Lechner, 1988). Si anhelamos que la nueva constitución amplíe los derechos de las personas, entonces hay que tomar en consideración las condiciones sociales que el Estado debe garantizar para que la gente verdaderamente tenga acceso a dichos derechos. Y un eje principalísimo es el derecho a ser cuidado cuando no es posible cuidarse a sí mismo.

Hoy día, el cuidado se define como el conjunto de actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y del desarrollo de las personas, o sea, las actividades que sustentan vitalmente a los seres humanos y les otorgan los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad: el cuidado directo (actividad interpersonal), la provisión de insumos, instrumentos, espacio y tiempo de atención, y ciertas tareas como la preparación de alimentos, el baño y la limpieza de ropa y hogar que son parte de lo que se considera trabajo doméstico (Gherardi *et al.*, 2013). El cuidado implica atender las necesidades de las personas dependientes que no se pueden cuidar a sí mismas y en ocasiones también a quienes podrían autocuidarse, pero no lo hacen no por imposibilidad sino por los *habitus* (Bourdieu, 1991) y sus usos y costumbres.

El cuidado, como un derecho constitucional, requiere una serie de intervenciones estatales en la vida cotidiana de las personas con el objeto de garantizarles mejores formas de enfrentar el proceso de crecimiento, de reposición de su fuerza de trabajo, de las enfermedades, la discapacidad, la vejez y la muerte. Ese objetivo debe quedar consagrado en nuestra constitución, y deberá conducir a reformular instituciones y estrategias políticas para ajustar las políticas públicas, lo cual también implicará la promulgación de algunas leyes secundarias.

Existe un estrecho vínculo entre la responsabilidad del trabajo de cuidado y otras cuestiones, como la pobreza, la productividad y el uso del tiempo. No es posible comprender la ausencia de mujeres en lugares clave de la toma de decisiones y de la definición de políticas solamente en razón de una supuesta falta de méritos o de diferencias innatas en las capacidades femeninas. Lo que recorre todos los procesos de la vida social y que se constituye en el obstáculo para que las mujeres logren la igualdad sustantiva es la persistencia de una división sexual

* Investigadora del Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM.

del trabajo en la que las madres, hijas, esposas, amantes, hermanas, amigas e incluso vecinas se hacen cargo “naturalmente” del trabajo de cuidado como una labor de amor, sin retribución económica. Tanto los *habitus* como la manera en que tradicionalmente se define el trabajo como una actividad económica hacen que no se suele concebir el cuidado como un trabajo.

La división sexual del trabajo estructura las responsabilidades de ambos sexos: el trabajo de cuidado de los seres vulnerables (criaturas, personas ancianas, enfermas y discapacitadas) está sobre todo a cargo de las mujeres y el trabajo de provisión y defensa principalmente a cargo de los hombres (Izquierdo, 2004) El trabajo femenino de cuidado es una labor cargada de valor simbólico pero sin apoyos sociales, mientras que la labor masculina de provisión y defensa tiene un alto costo personal para los varones, aunque suele ir acompañada de infraestructura adecuada y de retribuciones simbólicas y económicas. Esa segregación laboral potencia la discriminación en función del sexo y provoca una sobrerrepresentación de los hombres en los espacios de toma de decisiones del poder político y económico.

Robert Castel denomina *configuraciones problemáticas* a las cuestiones que *perturban la vida social, dislocan el funcionamiento de las instituciones y amenazan con invalidar categorías enteras de sujetos sociales* (2006: 93). Esas *configuraciones problemáticas* son la trama del sufrimiento y el desamparo de un sinnúmero de personas, y hay que entenderlas para producir mediaciones que atenúen el dolor y los efectos discriminatorios que provocan. Hoy día una de las configuraciones más problemáticas es la del trabajo, no sólo por todo lo relativo a la precarización laboral (el brutal desempleo, la ausencia de una cobertura de seguridad social, la miserabilidad de los salarios y las pensiones, la descomposición del sindicalismo y la erosión de los derechos laborales) sino también por la división sexual del trabajo, con sus cargas excesivas repartidas de forma muy dispareja entre mujeres y hombres.

A pesar de importantes cambios en la fuerza de trabajo y en la naturaleza del propio trabajo, en México se siguen diseñando los horarios y esquemas laborales, tanto en las instituciones públicas como en las empresas privadas, como si todas las personas contaran con una esposa, o una empleada doméstica, a cargo del trabajo de cuidado. Las instituciones, públicas y privadas, casi no ofrecen servicios de guarderías y no existe el modelo de centros de atención de día para personas ancianas o discapacitadas. Además, las escuelas públicas tienen horarios de medio tiempo, incompatibles con los horarios laborales. Por todo ello, la carga del cuidado básico recae en las mujeres, millones de las cuales hoy se desempeñan también en trabajos fuera del hogar. A su vez, muchas de estas mujeres se apoyan para las labores domésticas y de cuidado en otras mujeres necesitadas de ingresos.

Este trabajo “invisible” en la agenda política dificulta el desarrollo laboral y político de las mujeres y explica su menor ingreso en el mercado de trabajo, a pesar de su equiparación educativa con los varones. El trabajo de cuidado que las mujeres realizan, con las condicionantes limitativas que tiene en su uso del tiempo, genera una merma en la autonomía y disponibilidad laboral, y explica las

menores oportunidades de ascenso que hay para ellas. Muchas rechazan promociones para tener más tiempo con los hijos o padres viejos.

Consagrar la responsabilidad del Estado en el cuidado haría visible esta problemática y crearía conciencia social sobre los *habitus* que repiten usos y costumbres sexistas e imposibilitan una igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres. De dicho derecho tendrían que desprenderse políticas públicas coordinadas y con recursos para abatir desigualdades que durante décadas no se han podido superar con la sola equiparación ciudadana de mujeres y hombres. El hecho de que el trabajo de cuidado esté simbolizado como una actividad “naturalmente” femenina, el que no sea considerado “económicamente” y la persistencia de administraciones gubernamentales con hombres en los lugares donde se toman las decisiones de programación y presupuesto y donde se define el rumbo del desarrollo ha impedido que se visualice el cuidado como una obligación del conjunto social.

El desarrollo demográfico de la sociedad siempre producirá criaturas que requieren cuidados personalizados desde que nacen, junto con inevitables casos de personas que envejecen, enferman, quedan inválidas o tienen alguna discapacidad. Además, la condición mortal de los seres humanos es inevitable y requiere también cuidados paliativos específicos al final de la vida.

Abordar la *configuración problemática* de la división sexual del trabajo, que hoy por hoy obstaculiza un desarrollo socioeconómico y político más equitativo, conjunta cuestiones de diverso orden —económico, político, cultural y psíquico— y no voy a caer en la presunción de ofrecer aquí una propuesta para abordar tan compleja problemática.¹ Sin embargo, es fundamental que en la constitución se reconozca que los procesos producidos por la modernidad tardía del capitalismo han afectado profundamente el tejido social, y que un aspecto prioritario radica en la vulnerabilidad de la sociedad ante las dificultades para gestionar, sin desintegrarse, los desafíos de la sostenida incorporación de las mujeres al trabajo, la reducción en el número de hijos y su creciente individuación y desapego, así como la carga que implica la atención a las personas ancianas, discapacitadas y enfermas (temporales, crónicas y terminales), todo ello en un contexto de desigualdad social y exigencias económicas. La desatención pública a las necesidades de cuidado, los grandes déficits en infraestructura y servicios de cuidado, los horarios escolares incompatibles con los laborales y, sobre todo, la impresionante negación ante la problemática que todos vamos a enfrentar —el envejecimiento y la terminación de la vida— está conduciendo a una preocupante falta de previsión. Si estas cuestiones no se afrontan desde ahora, en el futuro producirán mayores problemas y dolores.

Todavía hoy, en nuestro país, la reproducción de las pautas de diferenciación de género —lo que se considera “propio” de los hombres y “propio” de las mujeres— produce una tensión que se expresa de mil formas, y muy agudamente en

¹ Varias sociedades llevan tiempo trabajando en esa dirección y hay un interesante *corpus* de reflexiones al respecto. En especial, para el caso de Suecia, véase Sevenhuijsen (1998); para el de Canadá, véase Kershaw (2006); para América Latina, véase Sojo (2012) y la compilación de Gherardi *et al.* (2013).

las tareas de cuidado. El cuidado, concebido integralmente, empieza desde el nacimiento hasta el fin de la vida, y en México hemos descuidado una perspectiva de atención de cara a la terminación de la vida. No hay hospicios² para enfermos terminales que brinden los cuidados paliativos que aligeren su tránsito hacia la muerte, ni tenemos reglamentación sobre el suicidio asistido, medida sin lugar a duda de uso excepcional. La opción del suicidio asistido ofrece la tranquilidad de que, si así se desea, se puede terminar con la vida sin dolor, acelerando un proceso que está en curso, y evitando fuertes padecimientos (Humphry, 1991).

Hoy día se prefiere hablar de suicidio asistido más que de eutanasia,³ por el simple hecho de que la palabra “suicidio” hace explícita la voluntad de la propia persona de poner fin a su vida. La cruel paradoja es que las personas sanas logran suicidarse de muchas maneras, algunas muy violentas, otras menos. Pero cuando una enfermedad limita las posibilidades de un cuerpo, una persona puede requerir ayuda para poner fin a su vida, y en varias circunstancias limitantes no es posible suicidarse sin asistencia de terceras personas. Estos suicidios no son impulsos de destrucción sino actos de autodeterminación, mediante los cuales se desea preservar la autonomía y la dignidad de la vida.

El cuidado para la vida implica también el cuidado para la muerte. En nuestro país es ya impostergable legislar sobre el bien morir. Una aspiración que muchas personas compartimos es la de una buena muerte, rodeadas de nuestros seres queridos y sin dolor. Hace tiempo que muchos médicos facilitan a sus pacientes terminales dosis letales de barbitúricos o sedantes, para aliviarlos en su lucha contra un final inevitable y doloroso. Sin embargo, ante los *habitus* de nuestra cultura en las relaciones médico-paciente, dominados por el paternalismo y el autoritarismo, los médicos responden de variadas maneras. Hay quienes, ante un enfermo terminal, la compasión por el sufrimiento de su paciente los hace ayudarlos a morir, sin informar a nadie debido a la ilegalidad de esa acción humanitaria; otros en cambio intensifican los cuidados, con algo denominado “encarnizamiento médico”, una forma de obstinación para prolongar la vida de una persona desahuciada que ya no quiere sufrir más. Si algo nos ha puesto de manifiesto este drama es la acuciante necesidad de dejar instrucciones claras sobre cómo deseamos que, en una situación en que no podemos expresar nuestra voluntad, se tomen las decisiones médicas relativas a nuestra persona. Desde una perspectiva que defiende la libertad personal, en varios países del mundo se acepta ya como válido el *testamento vital* o documento de la “voluntad anticipada”.⁴

² Ese término nombra cierto tipo de hospitales especiales, como casas de retiro o asilos, para enfermos terminales o con enfermedades crónicas incurables, tipo Alzheimer.

³ Eutanasia significa muerte sin sufrimiento físico. El diccionario de la Real Academia la define como: “acortamiento de la vida de quien sufre una enfermedad incurable, para poner fin a sus sufrimientos”. El diccionario de María Moliner señala que es la “práctica de no escatimar las drogas administradas a un enfermo incurable, aunque con ello se abrevie su vida”. Para una excelente reflexión al respecto, véase Kraus y Álvarez (1998).

⁴ Se designa a una persona como representante, que garantizará que se cumpla la voluntad expresada de su representado, y se enumera la lista de circunstancias en las que se desea que no se apliquen medidas de “soporte vital”, o sea, que prolonguen la supervivencia, tales como:

En democracia, la apuesta liberadora de una bioética laica es la de reivindicar la libertad de elección del sujeto y respetar su voluntad (Vázquez, 2012). Por eso, la autodeterminación se vuelve un principio crucial. La bioética concibe la diferencia como fundamento de la condición humana, lo cual conduce al respeto a la pluralidad de creencias; no obstante dicha diversidad engendra enfrentamientos por valoraciones éticas diferentes. En ese sentido, la apuesta liberadora de la bioética laica es, precisamente, poner la ciencia al servicio de la humanidad sin negar la condición perecedera de la vida biológica, sino informando y acompañando al paciente en su toma de decisión, reivindicando su libertad de elección y respetando su voluntad (Martínez Palomo, 2005) Para muchas personas, elegir morir en lugar de querer prolongar a toda costa la vida, es una decisión legítima y en la paulatina, pero sostenida, secularización que se está dando en Ciudad de México cada vez hay más conciencia de que este tipo de decisión es competencia de la ciudadanía y no de los legisladores ni de los funcionarios eclesiásticos.

Todas las personas vamos a morir, y a muchas nos preocupa una vejez con serias incapacidades o con sufrimientos intolerables (y frecuentemente con gastos hospitalarios altísimos para nuestros familiares). Alfred North Whitehead decía que “nadie puede enfrentar una idea cuyo tiempo ha llegado”, y creo que ha llegado el tiempo de pensar en el cuidado como el requerimiento más sustantivo de la vida social. Todos los seres humanos requerimos soluciones para enfrentar la vida, la maduración, la reposición de nuestra fuerza de trabajo, la enfermedad, la vida en soledad y la muerte. Para abordar los conflictos que hoy desgarran a millones de personas es imprescindible que el Estado empiece por al menos garantizar el derecho a tener los cuidados básicos cuando se necesiten. Esto implicará revisar y poner al día muchas políticas y servicios del gobierno, para abordar puntualmente los problemas y dolores provocados por la insolidaridad social del sistema socioeconómico. Y requerirá una seria inversión en servicios de cuidado infantil; educación extraescolar; servicios de cuidado para personas ancianas, enfermas o con una discapacidad; derechos laborales (salario y pensión a las personas que llevan a cabo los trabajos de cuidado dentro de la familia); una ley de protección a las personas dependientes que no tengan familiar que las cuide, y el desarrollo de hospicios con cuidados paliativos, y en el extremo incluso con la opción del suicidio asistido.

A lo largo de la historia, los seres humanos hemos aspirado a lograr un orden en nuestras relaciones. Las leyes que rigen la convivencia son la concreción de esa aspiración, pero, en la medida en que la vida cambia y las leyes no lo reflejan, el orden social entra en conflicto. Reconocer los cambios en las conductas de las personas lleva a una redefinición de las leyes. Nadie duda de que es imperativo

1. Demencia severa debida a cualquier causa (por ejemplo, enfermedad de Alzheimer).
2. Daños encefálicos severos debido a cualquier causa (por ejemplo, un mal irreversible o estado vegetativo persistente).
3. Enfermedad degenerativa neuromuscular en fase avanzada (por ejemplo, esclerosis múltiple).
4. Cáncer diseminado en fase avanzada (por ejemplo, tumor maligno con metástasis).
5. Enfermedad inmunodeficiente en fase avanzada.

fortalecer el tejido social y esto exige, para empezar, un nuevo contrato social, que en sentido estricto es la nueva constitución. Ya Dahrendorf (1990) señaló que el contrato social está sujeto a cambios, y que cada generación lo reescribe. De lo que no se habla es de que el contrato social se sostiene en un *contrato sexual* previo. Esta idea, formulada por Carole Pateman (1988), plantea que bajo el contrato social se encuentra un contrato sexual arcaico, respaldado simbólicamente por los *habitus* que subordinan las mujeres a los hombres en el trabajo doméstico y de cuidado que ellas realizan gratuitamente. Este trabajo que suelen otorgar de manera “gratuita” las mujeres es un elemento central en la amplia desigualdad y subordinación socioeconómica y política que viven, en comparación con el grupo de los hombres.

La diferenciación sexuada del cuidado genera un círculo vicioso cuyas consecuencias en el orden social y en la subjetividad de los seres humanos ha sido seriamente analizado (Mouffe, 1993; Voet, 1998; Lister, 2000). Pero creer que las mujeres van a seguir haciendo ese trabajo de cuidado como una “labor de amor” es no comprender el notable cambio en sus vidas individuales que “está reestructurando nuestros modos de vivir de forma muy profunda” (Giddens, 2000: 15). Y más allá de la provocación retórica que produce pensar en el concepto de “contrato sexual”, es indudable que, para ser igualitaria, la ciudadanía debe otorgar a todas las personas los mismos derechos y exigir las mismas obligaciones. En ese sentido, conceptualizar el derecho al cuidado no sólo atañe a una necesidad de las personas en lo individual, sino que representa un recurso imprescindible para la salud del conjunto social. Esto implica reflexionar de manera cualitativamente distinta sobre el proceso de desarrollo económico y revisar el funcionamiento de las actuales instituciones, en especial las responsabilidades del Estado respecto a la reestructuración de los esquemas laborales y el desarrollo de prestaciones y servicios relativos al cuidado. Es crucial que las labores “femeninas” se vuelvan “neutrales”, como ya ha ocurrido con las tareas de provisión y defensa que antes se consideraban “masculinas”. Y como la forma tradicional del trabajo actual de cuidado se traduce en desigualdad social, política y económica, entonces la propuesta debe ser que esa labor “femenina” sea una obligación compartida entre los ciudadanos, el Estado y la iniciativa privada (ONU Mujeres, 2012; Durán y García, 2013).

Ya circulan varios esquemas con soportes para el cuidado domiciliario o institucional, incluso hay uno en el que se plantea la rotación en el trabajo de cuidado como una obligación cívica,⁵ una especie de servicio militar obligatorio, pero para ir a los asilos. La ausencia de esquemas más compartidos para el cuidado es un impedimento para la práctica de una ciudadanía social plena (Kershaw, 2011). La propuesta de que para tener derechos ciudadanos habría que realizar labores de cuidado afecta, de manera principalísima, a los varones, pues hasta la fecha las mujeres se ocupan mayoritariamente del cuidado dentro de los marcos familiares

⁵ Ésta se ha planteado con el término de ciudadanía incluyente. Véase Knijn y Kremer (1997); Lister (1997); Kershaw (2005); Kaaber (2007).

y también son quienes ofrecen servicios profesionales a contratar. Ahora bien, gran parte de la dificultad para “igualar” a los hombres, de tal forma que tengan las mismas obligaciones de cuidado humano que ya tienen las mujeres, es provocada en gran medida por los *habitus* y sus usos y costumbres culturales, así como por la ausencia de una obligación legal específica. Por eso resulta fundamental que en la redacción de la constitución de la capital se incluya el derecho al cuidado como expresión de justicia social dirigida a lograr la igualdad de género.

Frente a la gran dificultad para recomponer el tejido social, que se desgarró y debilita por las consecuencias de la explotación económica y la dominación política, por el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo, por los procesos de exclusión y discriminación, y por la pérdida de los vínculos de solidaridad y reciprocidad, el cuidado cobra una importancia suprema. En nuestro país la pobreza, la marginalidad, el desempleo, la violencia delincuencial y del narco, los quiebres institucionales, la corrupción rampante y la aberrante impunidad se suman a la negación y la alienación individuales, que juegan un papel fundamental en la conflictividad social, pues sin coacciones físicas ni amenazas, hacen que la inmensa mayoría de las personas reproduzca un sistema injusto que las afecta directamente.

Introducir el derecho al cuidado en la nueva constitución va a requerir muchas definiciones: ¿cuidado domiciliario, cuidado institucional, regulaciones salariales, responsabilidades diferenciadas, etc.? En ámbitos multinacionales se está hablando ahora de “seguridad humana” —nada que ver con el concepto de seguridad nacional— un tanto en ese sentido. Sin embargo, para ir retejiendo el tejido social a partir de la palanca de equilibrar a mujeres y a hombres en las tareas y responsabilidades sociales hay que insistir en el cuidado. De ahí que una mediación indispensable, que tendría efectos políticos, materiales y simbólicos, es la inscripción del derecho al cuidado dentro del armazón constitucional.

Bibliografía

- Askonas, Peter, y Angus Stewart (2000), *Social Inclusion. Possibilities and Tensions*, Londres, Macmillan.
- Castel, Robert (2006), “La sociología y la respuesta a la demanda social”, en Bernard Lahire (dir.) *¿Para qué sirve la sociología?*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- (2010), *El ascenso de las incertidumbres*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Crespo, Eduardo, Carlos Prieto y Amparo Serrano (2009), *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas—Editorial Complutense.
- Dahrendorf, Ralf (1990), *The Modern Social Conflict*, Los Ángeles, University of California Press.
- Dejours, Christopher (2006), *La banalización de la injusticia social*, Buenos Aires, Topía.
- (2007), *Trabajo y violencia*, Madrid, Modus Laborando.
- Durán, María Ángeles, y Susana García Díez (2013), “Economía del cuidado”, en Gherardi *et al.*, (coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Biblos.
- Elshtain, Janet B. (1981), *Public Man, Private Woman*, Oxford, Martin Robertson.

- Fraser, Nancy (2000), "After the Family Wage: A Postindustrial Thought Experiment", en Barbara Hobson (ed.), *Gender and Citizenship in Transition*, Nueva York, Routledge.
- Gherardi, Natalia, Laura Pautassi y Carla Zibecchi (coords.) (2013), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Biblos.
- Giddens, Anthony (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus.
- Humphry, Derek (1991), *Final Exit. The Practicalities of Self-Deliverance and Assisted Suicide for the Dying*, Oregon, The Hemlock Society.
- Izquierdo, María Jesús (2004), "El cuidado de los individuos y de los grupos: ¿quién cuida a quién?", *debate feminista*, 30, octubre.
- Kaaber, Naila (2007), *Ciudadanía incluyente*, México, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM.
- Kershaw, Paul (2006), *Carefair: Rethinking the Responsibilities and Rights of Citizenship*, Vancouver, UBCPress.
- (2011), "Carefair: el cuidado equitativo. Entre la capacidad de elegir, el deber y la distribución de las responsabilidades", *debate feminista*, 44, octubre.
- Knijn, Trudie, y Monique Kremer (1997), "Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Towards Inclusive Citizenship", *Social Politics*, otoño.
- Kraus, Arnoldo (2007), *Morir antes de morir. El tiempo Alzheimer*, México, Taurus.
- , y Asunción Álvarez (1998) *La eutanasia*, México, Conaculta.
- Leca, Jean (1992), "Questions on citizenship", en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of A Radical Democracy*, Londres, Verso.
- Lechner, Norbert (1988), *Los patios interiores de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2002), *Las sombras del mañana*, Santiago de Chile, LOM.
- Lister, Ruth (2000), "Strategies for Social Inclusion: Promoting Social Cohesion or Social Justice?", en Peter Askonas y Angus Stewart (eds.), *Social Inclusion. Possibilities and Tensions*, Londres, Macmillan.
- (2000), "Dilemas in Engendering Citizenship", en Barbara Hobson (ed.), *Gender and Citizenship in Transition*, Nueva York, Routledge.
- Marco Navarro, Flavia, y María Nieves Rico (2013), "Cuidado y políticas públicas; debates y estado de la situación a nivel regional", en Gherardi *et al.* (coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Biblos.
- Martínez, Franzoni, y Koen Voorend (2013), "Desigualdades de género en los regímenes de bienestar latinoamericanos: mercados, política social y organización familiar de los cuidados", en Gherardi *et al.* (coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Biblos.
- Martínez Palomo, Adolfo (coord.) (2005), *Hacia una declaración de normas universales de bioética*, México, El Colegio Nacional.
- Mouffe, Chantal (ed.) (1992), *Dimensions of A Radical Democracy*, Londres, Verso.
- Nussbaum, Martha, y Amartya Sen (comps.) (1996), *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OIT-PNUD (2009), *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago de Chile.
- ONU Mujeres (2012), *La economía feminista vista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, Santo Domingo.
- Pateman, Carole (1988), *The sexual contract*, Cambridge, Polity Press.

- Pautassi, Laura (2013), "Perspectivas actuales en torno al enfoque de derechos y cuidados: la autonomía en tensión", en Gherardi *et al.* (coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Biblos.
- Pérez Orozco, Amaia (2012), "Prólogo", en *La economía feminista vista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, ONU Mujeres, Santo Domingo.
- PNUD (1998), *Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.
- (2000), *Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago de Chile.
- Sen, Amartya (1996), "Capacidad y bienestar", en Nussbaum y Sen (comps.), *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sevenhuijse, Selma (1998), *Citizenship and the Ethics of Care*, Londres, Routledge.
- Sojo, Ana (2014), "De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina", en *Serie Seminarios y Conferencias de la CEPAL*, 67, Santiago de Chile.
- Vázquez, Rodolfo (2012), *Bioética y derecho. Fundamentos y problemas actuales*, México, Fontamara.
- Voet, Rian (1998), *Feminism and Citizenship*, Londres, Sage.
- Zelizer, Viviana (2010), "Caring Everywhere", en Eileen Boris y Rhacel Salazar Parreñas, *Intimate Labors. Cultures, Technologies, and the Politics of Care*, Stanford, Stanford University Press.

De la voluntad anticipada al deceso asistido. Hacia el derecho a una muerte digna

Jorge Eduardo Navarrete*

La Constitución de Ciudad de México debería establecer, junto con diversos otros derechos de la persona, el relativo a una muerte digna, que reconozca la primacía de la voluntad individual respecto al momento de poner fin a la vida, en circunstancias de dolencia terminal irreversible.

El artículo constitucional que establezca este derecho deberá expresarlo de manera directa y escueta. En esencia, bastaría estatuir, en un artículo o fracción del texto constitucional, que los residentes adultos de Ciudad de México, afectados por dolencia terminal irreversible, tendrán derecho a una muerte digna, mediante la libre elección del momento de poner fin a su vida, y contarán para ello, además de la aquiescencia de la autoridad basada en opinión profesional experta, con el auxilio del personal profesional del sistema público de salud de la entidad.

El derecho a una muerte digna debe alcanzar también a los menores y a los discapacitados que se encuentren en igual supuesto. En estos casos corresponderá a quienes ejercen la patria potestad o tutoría la elección del momento, con requisito adicional de que la aquiescencia de la autoridad se basará en opinión de no menos de tres profesionales médicos calificados, por lo menos uno de ellos médico.

El derecho esencial a resguardar es el de vivir en dignidad, asegurado por medio de evitar periodos prolongados de disminución progresiva e inevitable de facultades físicas y mentales o de sufrimiento excesivo e irreversible o de ambas condiciones.

En artículo transitorio o disposición análoga se establecería un plazo, de 12 a 18 meses, para, con base en el examen de experiencias internacionales y opiniones calificadas sobre su alcance y contenido, aprobar y promulgar la legislación secundaria que establezca las formalidades que deban satisfacerse y los procedimientos que habrán de seguirse para el ejercicio de este derecho. Al término de este plazo deberá haberse promulgado la legislación reglamentaria que permita la plena vigencia del derecho constitucional aludido.

* Economista y diplomático; investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM.

La voluntad anticipada, un antecedente valioso

Desde hace seis años rige en la entidad federativa ahora denominada Ciudad de México la Ley de Voluntad Anticipada. Ésta establece y regula “las normas, requisitos y formas de realización de la voluntad de cualquier persona con capacidad de ejercicio, respecto a la negativa a someterse a medios, tratamientos y/o procedimientos médicos que pretendan prolongar de manera innecesaria su vida, protegiendo en todo momento la dignidad de la persona, cuando por razones médicas, fortuitas o de fuerza mayor sea imposible mantener su vida de manera natural”.¹

Al alcanzar siete años de vigencia, se habían suscrito 4463 declaraciones de voluntad anticipada, más de la mitad de las cuales (58%) se habían formalizado en el último año. Parece claro que hay un mejor conocimiento y un mayor aprecio de la opción que representa la formulación oportuna de la declaración.

Se informó también que una de cada siete personas que ha firmado el documento lo ha hecho ante notario público. Así, menos del 15% han sido otorgados en hospitales, lo que muestra una expresión de voluntad ajena a una urgencia médica específica.²

El tránsito hacia el deceso asistido

Con la propuesta que aquí se presenta, se transita de un enfoque pasivo de expresión de voluntad de la persona para que no se le apliquen procedimientos que prolonguen su vida de forma innecesaria, a un enfoque activo de elección personal directa del momento de poner fin a la vida.

Son dos formas de enfrentar situaciones de dolencia terminal irreversible, avalladas por profesionales expertos de diversas áreas: medicina, psiquiatría, psicología, tanatología, geriatría, entre otras. La segunda forma ofrece mayor seguridad de que se atenderá la voluntad personal expresada del individuo.

Como ocurre en el caso de la legislación de diversas jurisdicciones nacionales y subnacionales, el concepto de deceso asistido, que aquí se utiliza, comprende tanto la eutanasia voluntaria, como el suicidio asistido.

Eutanasia voluntaria es la terminación intencional de la vida de una persona, que ha expresado libremente su voluntad de que un tercero ponga término a su vida, a fin de aliviar el sufrimiento derivado de la dolencia terminal e irreversible que padece.

Suicidio asistido es el acto de una persona para poner fin a su vida, en condiciones como las expresadas, con la asistencia de un tercero que proporciona la información, los medios o ambos para realizarlo.

En años recientes se ha configurado una tendencia internacional, cada vez más extendida, a legislar sobre la materia. Un ensayo reciente contiene la siguiente información:

¹ “Decreto por el que se expide la Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal; se adiciona el Código Penal para el Distrito Federal y se adiciona la Ley de Salud para el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 7 de enero de 2008, art. 1.

² Ambos datos provienen de “Llama Sedesa de la CDMX a la ciudadanía a sumarse al Programa de Voluntad Anticipada”, comunicado, 10 de marzo de 2016, <www.salud.df.gob.mx>.

Bélgica fue el segundo país del mundo, después de Países Bajos, en descriminalizar la eutanasia; fue seguido por Luxemburgo, en 2009, y, [en 2015], por Canadá y Colombia. Suiza ha permitido el suicidio asistido desde 1942. La Suprema Corte de los Estados Unidos ha reconocido que los ciudadanos abrigan preocupaciones legítimas acerca de muertes prolongadas en contextos institucionales, pero en 1997 determinó que la muerte no es un derecho protegido por la Constitución y delegó a cada estado la opción de decidir en materia de suicidio asistido. Unos meses después de esta decisión, Oregon aprobó una ley que permite a los doctores prescribir drogas letales a pacientes que tienen una perspectiva de vida inferior a seis meses. En 2008, Washington adoptó una disposición similar; Montana descriminalizó el suicidio asistido el año siguiente, y Vermont lo legalizó en 2013.³

Son también ilustrativas estadísticas como las siguientes:

- En Países Bajos, que en 2014 tuvo una población de 17 millones y un total de 14 000 muertes, en 2013 se registraron 4 501 casos de eutanasia, 286 de suicidio asistido, 42 por una combinación de ambos, para un total de 4 829, algo menos de un tercio del total (34.5%). Diez años antes, en 2003, el total de casos había sido de 1 815.

- En Bélgica, en 2013, se reportaron 1 807 muertes por eutanasia, equivalentes a 17 por cada mil decesos. Entre septiembre de 2002 y diciembre de 2003, hubo 259 muertes reportadas, equivalente a 2 por millar.

- En Luxemburgo —cuya población en 2014 fue de 500 000 y la mortalidad ascendió a 3 841— el número de casos de eutanasia fue de siete, frente a uno en 2009.

- En el estado de Oregon la estadística compara el número de prescripciones de drogas letales expedidas (155 en 2014, frente a 60, 10 años antes) con el número de muertes provocadas por la ingesta de las drogas prescritas (105 en 2014, frente a 37 en 2004). Registra la tasa de muertes por suicidio asistido por millar de muertes: 3.1 en 2014 y 1.23 en 2004.

- En el estado de Washington se presenta la misma comparación: en 2014 se expidieron 176 prescripciones y se registraron 126 muertes derivadas de ellas. En 2009, cuando la ley respectiva estuvo en vigor por 10 meses, las cifras fueron de 63 y 36, respectivamente. En 2014, la población total estimada ascendió a 7 millones y el total de muertes a algo más de 52 000.⁴

Como parte de la evolución progresiva del reconocimiento de los derechos de las personas en Ciudad de México, parece llegado el momento de reconocer, reglamentar y ejercer el derecho a una muerte digna.

Ciudad Universitaria, 25 de abril de 2016

³ Rachel Aviv, “The Death Treatment”, *The New Yorker*, 22 de junio de 2015, disponible en <www.newyorker.com/magazine/2015-06-22/the-death-treatment>.

⁴ Las estadísticas aquí recogidas provienen de “Euthanasia and Assisted Suicide: The Law in Selected Countries”, Parliament of Canadá, en <www.lop.parl.gc.ca>.

La justicia en Ciudad de México

Sergio López Ayllón,* José Antonio Caballero**

A finales de 2017, Ciudad de México tendrá una constitución. Ésta marcará sin duda un cambio jurídico, político y simbólico en la historia de la ciudad y de sus habitantes. El proceso para elaborarla ya está en marcha, aunque aún faltan muchas etapas por completar. Se trata de un espacio de deliberación inédito en el que se despliegan, para bien, las diferentes concepciones que muestran la diversidad de quienes la habitamos.

Desde el punto de vista jurídico, aunque no se trata en rigor de un constituyente y una constitución, pues en realidad “la asamblea constituyente” es un órgano constituido y el contenido de “la constitución” está en gran medida predeterminado por la Constitución general de la República, su elaboración abre espacios para la innovación. A nuestro juicio el reto consiste menos en crear nuevos derechos y mucho más en crear los mecanismos e instrumentos para darles vigencia plena.

Y entre estos mecanismos, fundamentado en un derecho, reviste una especial importancia el más amplio acceso posible a una justicia pronta y expedita. Para desarrollar esta idea exploraremos primero la importancia de la justicia en la construcción de una sociedad que se quiere democrática, moderna, diversa y menos desigual. Posteriormente analizaremos el diseño que, desde la Constitución general, se configura para los órganos jurisdiccionales de Ciudad de México, en particular su Poder Judicial. Esto nos permitirá explorar algunas ideas que podrían constituir innovaciones en la arquitectura institucional de las jurisdicciones. Concluiremos con algunas reflexiones sobre las modificaciones recientes que se han anunciado en el marco de la política de justicia cotidiana del Gobierno federal, las cuales, de prosperar, tendrán un impacto importante en la nueva constitución.

I. Por qué importa la justicia

La vida en toda sociedad genera conflictos. Si los conflictos no son atendidos se produce violencia. Por ello, una de las funciones principales del Estado consiste en poner a disposición de las personas mecanismos eficaces e imparciales que les permitan solucionar conflictos. Más allá de evitar la justicia por propia mano, prohibida expresamente en el artículo 17 de la Constitución general, el acceso a la justicia tiene implicaciones mucho mayores, pues es un mecanismo que genera incentivos para que las personas ejerzan sus derechos y para que los acuerdos se

* Doctor en derecho por la UNAM; profesor-investigador de la División de Estudios Jurídicos y, actualmente, director del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

** Doctor en derecho por la Universidad de Navarra, España; profesor-investigador de la División de Estudios Jurídicos del CIDE.

cumplan. Dicho de otro modo, una buena justicia propicia consecuencias para quienes incumplen con los convenios o transgreden los derechos de otros. Por ello se ha dicho que los mecanismos jurisdiccionales, cuando funcionan pronto y bien, son herramientas eficaces para reducir la impunidad y la corrupción.

Pero una buena impartición de justicia tiene otras dimensiones. En la medida que da seguridad jurídica, es decir reglas estables que permitan prever razonablemente los efectos de una determinada conducta, crea condiciones que reducen los costos de transacción e incentivan el crecimiento económico y de una manera más amplia el desarrollo social. Para decirlo coloquialmente, las personas saben a qué atenerse si violan la ley.

La justicia contribuye también a desarrollar los mecanismos de control social para desincentivar las conductas criminales. El monopolio de la violencia legítima que caracteriza al Estado moderno se expresa, en última instancia, en los jueces que tienen la facultad de privar de la libertad a las personas que violentan el orden social. Justamente porque esas instancias públicas ejercen un poder de tal magnitud, su legitimidad se fundamenta en el estricto y riguroso apego al cumplimiento de la ley y a las exigencias del debido proceso, cuya última racionalidad es asegurar que el uso de la violencia estatal tenga un conjunto de contrapesos que limiten su uso abusivo o discrecional.

En síntesis, y como propone el reciente informe sobre Justicia Cotidiana:

la falta de mecanismos efectivos para la solución a los conflictos interpersonales, así como entre la autoridad y las personas, genera incentivos para la autocomposición (justicia por propia mano), la intervención de terceros que toman beneficio del conflicto, o simplemente para dejar a las personas en virtual estado de desprotección y con ello generar alicientes para la impunidad. Un sistema de impartición de justicia que funciona bien permite en cambio que las personas recobren la confianza tanto interpersonal como en las instituciones, que encuentren respuestas adecuadas a sus problemas y faciliten la salida de la informalidad y la marginación jurídica.¹

Ahora bien, que un sistema de impartición de justicia funcione bien depende de un conjunto de condiciones, tanto normativas como institucionales, humanas y financieras. De manera general, el objetivo es asegurar que existan jueces independientes y bien formados, capaces de decidir con base en reglas preexistentes los conflictos que se presenten por medio de un proceso contradictorio que garantice a cada una de las partes la posibilidad de presentar sus argumentos, y que al final acepten como válida una decisión que tendrá un carácter dicotómico. Sentar las bases de este diseño es una de las tareas de la constitución.

Pero la solución de los conflictos no se da sólo con la intervención de los jueces. Existen muchas experiencias en el mundo que muestran que la intervención temprana de terceros, mediante procedimientos flexibles y que atiendan las razo-

¹ El documento está disponible en <http://www.gob.mx/justiciacotidiana/wp-content/uploads/2015/11/Documento_JusticiaCotidiana-version-final_240415_16-49.pdf>.

nes que originaron el conflicto —y que no siempre son de naturaleza jurídica—, permite resolver de manera eficiente y menos costosa los conflictos. El uso de los llamados mecanismos alternativos de solución de controversias constituye una herramienta que contribuye institucionalmente a facilitar los mecanismos de intervención y a resolver con menor costo los conflictos cotidianos. En esta misma línea, es importante considerar que la experiencia muestra también que la eficacia de estos mecanismos depende de que estén en última instancia respaldados por los jueces y tribunales. Por ello se ha dicho que la mediación, la conciliación y el arbitraje son figuras que funcionan “a la sombra” de la justicia. No la obstruyen, por el contrario, contribuyen a su funcionamiento.

Finalmente, conviene recordar que diversos estudios han mostrado que la justicia en México tiende a privilegiar las cuestiones de forma sobre el fondo. La imagen que viene a cuento es la de un juez que evita a toda costa comprometer su posición para incidir en la solución de un asunto, aunque esté expresamente facultado para ello. Esto tiene varias explicaciones sobre las cuales no podemos profundizar en este texto. Lo importante es destacar que existen diversas técnicas procesales y sustantivas que facilitan que la intervención de los jueces logre una solución más práctica y contundente que las formas tradicionales de procesar los asuntos que se ventilan en los tribunales.

La arquitectura del sistema de impartición de justicia en México es extremadamente compleja. Para efecto de este trabajo simplemente señalaremos que la mayor parte de los conflictos que se originan en el ámbito cotidiano son competencia de los tribunales locales. Así, los conflictos que surgen en el orden civil, familiar, laboral, mercantil, administrativo y penal deben ser resueltos, en primera instancia, por los tribunales de Ciudad de México. De hecho, el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal son, por su tamaño, presupuesto y carga de trabajo, uno de los sistemas judiciales más grandes de América Latina, mayor incluso que el de algunas naciones de la región.

II. Los condicionantes constitucionales

Como en otras materias, el constituyente de Ciudad de México encontrará acotada su capacidad de diseño institucional en materia judicial por las disposiciones y garantías que ya contiene la Constitución general de la República. Señalaremos a continuación las principales condicionantes en esta materia.

En materia de jurisdicción ordinaria (civil, familiar, penal y mercantil), el artículo 122, fracción IV de la Constitución general establece que, en Ciudad de México, el ejercicio del Poder Judicial se depositará en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales. La constitución local deberá garantizar la independencia de los magistrados y jueces (no dice cómo pero los mecanismos están bien estudiados), así como asegurar que reciban una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo. Estos dos elementos constituyen las garantías típicas orientadas a fortalecer la independencia de los jueces en funciones. La independencia judicial se entiende directamente proporcional a la imparcialidad.

La Constitución general establece también que los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de Ciudad de México deberán reunir los requisitos establecidos en el artículo 95 de la propia Constitución y no podrán haber ocupado el cargo de secretario o equivalente, de procurador general de Justicia, o bien haber sido integrantes del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de la designación.

De estos preceptos se desprende que el constituyente local de Ciudad de México tendrá libertad para establecer las condiciones específicas de la carrera judicial (es decir los requisitos de ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integran el Poder Judicial), el número y especialización de los juzgados y tribunales, así como el tiempo de encargo y condiciones de designación de los magistrados.

En materia de justicia administrativa, la Constitución general prevé que Ciudad de México deberá tener un tribunal de justicia administrativa, el cual tendrá plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Este tribunal tendrá a su cargo solucionar las controversias entre la administración de Ciudad de México y los particulares; asimismo deberá imponer las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que se deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública de Ciudad de México. La ley debe establecer las normas para garantizar la transparencia del proceso de nombramiento de los magistrados.

En materia laboral, los conflictos entre trabajadores y patrones deberán ser resueltos por la Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno. La competencia de esta institución comprende todas aquellas materias que no estén expresamente reservadas a la Federación (por ejemplo la materia textil, cinematográfica, petrolera, etc.). Dicho de otro modo, los conflictos laborales que se dan en la mayor parte de los servicios en el seno de las pequeñas y medianas empresas serán competencia de las juntas de Ciudad de México.

III. Los espacios para innovar

Aunque la arquitectura básica del diseño del sistema de impartición de justicia local está ya determinado en la Constitución, existen sin embargo diversos espacios que pueden dar cabida a innovación institucional en la constitución de Ciudad de México. Se trata de lograr una justicia más ágil, eficaz, cercana, flexible e imparcial para los habitantes de la capital. A continuación, y sin ser exhaustivos, señalaremos algunos que nos parecen relevantes.

Justicia constitucional local

La pregunta en torno a la justicia constitucional local tiene que ver con determinar si es posible mejorar el acceso de las personas a mecanismos para la protección

de sus derechos que resulten más eficaces que el juicio de amparo. Los espacios para el otorgamiento de legitimación a litigantes de intereses difusos y colectivos en defensa de derechos, la ampliación de los supuestos de procedencia de medidas cautelares y la existencia de vías sumarias para la protección de derechos, parecen áreas de oportunidad perfectamente alcanzables mediante una jurisdicción constitucional local.

Desde luego que no se trata de una jurisdicción que compita con el Poder Judicial federal, sino de una jurisdicción capaz de resolver en la entidad los conflictos que se generen con motivo de la protección de cualquier derecho humano que se vea afectado. Una jurisdicción local exitosa será aquella capaz de trasladar los litigios constitucionales de la jurisdicción federal a la local.

Poder Judicial

La arquitectura del Poder Judicial de Ciudad de México está mayormente determinada, como ya señalamos, por las normas de la Constitución general. Sin embargo existen varios elementos que podrían hacer avanzar la mejora del diseño institucional. Uno de ellos es fijar un periodo para la presidencia del Tribunal, que permita asegurar la gobernanza del Poder Judicial. Ello implica definir con claridad la duración en el cargo y el número de veces que el mismo puede ser renovado. La segunda es asegurar que la selección de los magistrados sea el resultado de procesos rigurosos de designación, de preferencia concursos de oposición ligados a la carrera judicial. Hay que decirlo, la Asamblea del Distrito Federal ha sido, en el mejor de los casos, desigual en el cumplimiento de su función de coadyuvante en el proceso de selección de magistrados. La mejor garantía de un Poder Judicial independiente está en la calidad de los juzgadores que lo integran. La tercera es crear un mecanismo que asegure que el Poder Judicial contará con los recursos necesarios para desempeñar sus funciones (gasto corriente) sin que cada año deba negociar políticamente su presupuesto.

Otra ventana de oportunidad se encuentra en el diseño del Consejo de la Judicatura, en particular en repensar el modelo según el cual el presidente del Tribunal es simultáneamente presidente del Consejo. Es necesario también establecer perfiles diferenciados para los consejeros, que permitan desarrollar mejor las funciones administrativas de las jurisdiccionales, profesionalizar las funciones administrativas, fortalecer la carrera judicial y mejorar el diseño y operación de las funciones disciplinarias. El cambio también exige rediseñar la estructura misma del Consejo. El reto es lograr que éste cumpla efectivamente la función para la cual fue creado. Hasta el momento, la institución sigue en deuda.

Justicia administrativa

En el diseño de la justicia administrativa se encuentra una de las mayores áreas de oportunidad para la ciudad capital. El derecho a una buena administración pública pasa necesariamente por una buena justicia administrativa cuya misión no se limita a resolver los conflictos entre el gobierno y los ciudadanos, sino que adecuadamente diseñada puede servir para identificar problemas sistémicos dentro de la

administración. Por otro lado, y conforme al diseño constitucional en materia de responsabilidades administrativas, corresponderá al tribunal aplicar las sanciones por faltas administrativas graves y por responsabilidades de funcionarios públicos, por ello se convierte en una pieza central en el sistema anticorrupción de la ciudad.

Actualmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la ciudad funciona y opera en condiciones precarias y de alta dependencia. Por ello conveniría, como se ha hecho en algunos estados, incorporarlo plenamente al Poder Judicial para garantizar su autonomía y asegurar que los jueces operen bajo la lógica de la carrera judicial. Además debe fortalecerse la calidad de sus recursos humanos y sus mecanismos de gestión. Un tribunal administrativo moderno, independiente, con jueces de alta calidad y con procedimientos flexibles y expeditos, con inteligencia y capacidades institucionales fortalecidas, puede ser una pieza clave en el diseño de una buena justicia para Ciudad de México. Esto es particularmente relevante en un escenario en el que el ejercicio del poder en la ciudad se encuentra en un proceso de descentralización. La justicia administrativa debe ser capaz de convertirse en una vía accesible y eficaz para resolver los conflictos que cotidianamente se presentan entre las personas y la administración pública en todos sus niveles.

Justicia laboral

Como expondremos adelante, la justicia laboral se encuentra en un periodo de transformación profunda. Por ello, el diseño que de ella se haga puede representar un modelo para el resto del país. Las juntas de Conciliación y Arbitraje de Ciudad de México podrían ser constituidas con plena autonomía y evitar su dependencia orgánica de la Secretaría del Trabajo local; crear un servicio profesional de carrera para que cuenten con personal jurídico y administrativo óptimo, preparado y capacitado, con salarios dignos y con procedimientos disciplinarios bien estructurados; fomentar el uso de una auténtica conciliación laboral que facilite la solución de los conflictos y evite largos juicios; mejorar los sistemas de gestión y establecer sistemas de indicadores para evaluar su operación, y finalmente diseñar medidas para proteger a trabajadores en condiciones de vulnerabilidad. El objetivo es dar credibilidad a un sistema que se encuentra muy desprestigiado.

Justicia familiar

La justicia familiar es una de las áreas más sensibles para los habitantes de la ciudad. Aunque deben reconocerse progresos desarrollados dentro del Tribunal Superior de Justicia, la constitución de Ciudad de México podría avanzar en la construcción de un nuevo modelo de justicia familiar, que responda a los principios de oralidad e inmediatez; jueces apoyados por grupos interdisciplinarios de expertos; decisiones expeditas y fácilmente revisables y con amplios márgenes de negociación asistida entre las partes. El acceso a la justicia en esta materia ha mejorado. No obstante, el tiempo que transcurre para la resolución de los conflictos y la capacidad de los jueces para hacer efectivas sus resoluciones se mantienen como obstáculos a una justicia familiar eficaz.

Justicia vecinal

La justicia cívica o vecinal tiene como propósito resolver los conflictos que se originan en la convivencia diaria. Aquí convendría desarrollar un modelo que permitiera que los ciudadanos tuvieran acceso a un procedimiento expedito, oral y de única instancia, en instalaciones dignas diseñadas ex profeso para este efecto. Los conflictos comunales que permanecen desatendidos contribuyen a la formación de áreas en donde impera la violencia. Una ciudad plural como la nuestra, necesariamente produce este tipo de conflictos. Si bien existen instituciones diseñadas para atenderlos como la Procuraduría Social o la Procuraduría del Medio Ambiente y el Ordenamiento Territorial, es necesario reconocer que sus esfuerzos son insuficientes.

Principios transversales

El mayor reto para las instituciones que imparten justicia en Ciudad de México consiste en recuperar la confianza de las personas. Ello exige acciones que permitan diversificar los mecanismos de resolución de servicios que se prestan y garantizar que las personas puedan acceder a una justicia efectiva sin obstáculos. Hasta el momento, la justicia en Ciudad de México se caracteriza por sus excesivos formalismos y por su dificultad para hacerse presente. Mientras no existan señales claras de los órganos de impartición de justicia sobre su capacidad para resolver conflictos, prevalecerá la ley del más fuerte. Nada peor para una ciudad democrática e incluyente. Es necesario que se introduzcan mecanismos más efectivos para garantizar la impartición de justicia. Entre ellos, destacan la justicia itinerante, la existencia de vías procesales flexibles, la reducción del costo de los litigios y la existencia de defensores públicos de calidad.

Justicia penal

En junio de 2016 entrará en vigor en todo el país la reforma procesal penal. Se trata del proyecto más ambicioso de transformación de la justicia de que se tenga memoria en México. La ciudad capital debe enfrentar este reto de muy diversas formas. La primera y más clara es asegurar a las personas que el sistema de justicia penal es un mecanismo efectivo e imparcial de impartición de justicia. Hasta el momento, la imagen del sistema es la de un espacio de corrupción y opresión que se ensaña sobre todo en los que menos tienen. Un sistema al borde del colapso con centros de reclusión que operan con su capacidad desbordada. Un sistema insensible al sufrimiento de víctimas e indiciados.

La justicia penal suele ser la imagen con la que se representa a todo el sistema de impartición de justicia en un Estado. Mientras ésta no mejore, la imagen de la justicia en general permanecerá en niveles de muy baja confianza. La reforma procesal penal es una estupenda oportunidad para transparentar y mejorar la calidad de la justicia penal. El reto aquí es trazar con claridad los objetivos que se esperan de la justicia y asegurar que exista información suficiente para determinar si los mismos se cumplen. Entre estos objetivos no pueden dejarse atrás cuestiones como la reducción de la impunidad, evitar el abuso en el empleo de la prisión

preventiva, la mejora en la calidad de la investigación criminal y la prestación de servicios de calidad para las víctimas del delito.

IV. Reflexiones en torno a los cambios en la justicia

Con independencia de las innovaciones que podría incluir la constitución de Ciudad de México en materia de justicia, conviene recordar que el conjunto del sistema se encuentra en medio de un proceso de cambio profundo que, de prosperar, puede modificar sustantivamente las coordenadas del tema en diferentes dimensiones. Este cambio tiene dos grandes líneas: por un lado la justicia penal, por el otro lo que se ha llamado justicia cotidiana.

En materia penal, el 18 de junio de 2016 marca la fecha en que el nuevo sistema de justicia penal entrará plenamente en vigor en todo el país. El tránsito al sistema penal acusatorio es una de las apuestas más audaces y ambiciosas del Estado mexicano para transformar uno de los ámbitos más maltrechos que tenemos y cuyo funcionamiento deficiente incide en la calidad del Estado de derecho en todo el país y en la capital en particular.

Ahora bien, la implementación de este sistema es una responsabilidad que recae fundamentalmente en los gobiernos locales. Supone un proceso de implementación de enorme complejidad que implica reformar no sólo a los jueces y a los juicios orales —como rezaba cierto argumento retóricamente útil pero que ocultaba más de lo que mostraba— sino también a la policía, los ministerios públicos, el sistema penitenciario, la defensoría pública e incluso la profesión jurídica.

Aunque los trabajos de implementación en Ciudad de México registran avances, el reto de poner en funcionamiento cabalmente la reforma y alcanzar los objetivos que se propuso son aún enormes. Ello abre la puerta a la oportunidad de innovar, capacitar, medir, modificar hábitos y transitar a un nuevo sistema que realmente funcione. Si bien la coordenadas del diseño ya están en la Constitución y en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, la constitución de la capital podría reconocer esta situación y establecer algunos principios que refuercen la transformación de la acción de las autoridades y de las instituciones penales en la ciudad.

El segundo ámbito es la justicia cotidiana, es decir, aquella justicia distinta a la penal y que atañe a los conflictos ordinarios que se derivan de la convivencia diaria. Es la justicia de las familias, las pequeñas empresas, los trabajadores y los vecinos.

En este ámbito, el presidente de la República envió al Congreso en abril de 2016 un conjunto de ocho iniciativas de reformas constitucionales, cuatro de reforma legal que, junto con otras medidas administrativas, tiene como propósito ampliar el acceso a la justicia y lograr que ésta responda mejor a las necesidades de los mexicanos. Este conjunto de medidas, de prosperar, tendrá una fuerte incidencia en la justicia de la capital. El constituyente de Ciudad de México no puede ignorarlas, y simplemente dejar que el proceso de reforma constitucional incida cuando los tiempos constitucionales las conviertan en imperativo. Es posible adelantar algunos elementos en el diseño de la constitución local. A continuación adelantaremos algunas ideas en la materia.

Una de las reformas introduce un nuevo principio constitucional, orientado a lograr que los jueces privilegien la resolución de fondo del conflicto sobre los formalismos procedimentales, siempre y cuando no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o los procedimientos seguidos en forma de juicio. La nueva constitución bien podría retomar este principio e incluirlo entre sus disposiciones.

La reforma busca también reforzar la independencia de los poderes judiciales de los estados mediante una serie de medidas específicas, tales como el ingreso de jueces y magistrados por concurso de oposición, y el diseño de los consejos de la Judicatura. De nueva cuenta, la constitución de Ciudad de México podría tener en cuenta algunos de estos elementos.

En materia laboral, la reforma plantea la desaparición de las juntas locales de Conciliación y Arbitraje para crear un sistema de conciliación efectiva, seguido en su caso de juicios laborales que se ventilarían en los tribunales ordinarios. El constituyente podría avanzar en esta dirección y establecer que la Junta de Conciliación y Arbitraje local se transforme en un organismo descentralizado con autonomía técnica y operativa. Esta instancia podría desarrollar los nuevos mecanismos de conciliación, avanzar en la profesionalización de los diferentes actores que intervienen en la materia y preparar la transición al nuevo régimen de justicia laboral.

Una de las reformas propuestas plantea establecer una política de mejora regulatoria que, aunque ya tiene precedente en el ámbito administrativo de Ciudad de México, abre una gran ventana de oportunidad para que ésta sea ejemplo de un proceso regulatorio que tome en consideración los costos y beneficios para los ciudadanos, el bienestar general y la simplificación de los trámites y el acceso a los servicios. Incorporar estos elementos en la constitución resulta razonable e importante.

En materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, la constitución podría prever su uso extensivo y establecer las bases para expedir una legislación moderna en la materia, que hiciera de estos mecanismos instrumentos ágiles, efectivos e imparciales para solucionar conflictos cotidianos. Relacionado con esta materia, podría ampliarse el uso de mecanismos de justicia cívica. La acción conjunta de estos dos mecanismos, asociada a un buen diseño, podría generar un entorno completamente distinto para muchos de las habitantes de la ciudad.

Como puede apreciarse, el espacio para avanzar en materia de justicia es amplio. Ojalá que esta oportunidad no se pierda.

Ejecutivo y Legislativo en Ciudad de México

José Woldenberg*

Creo que la Asamblea Constituyente de Ciudad de México es una oportunidad para que, en el marco que establece la Constitución de la República, pueda rediseñar la forma de elegir al titular del Ejecutivo local, remodelar algunas de sus facultades, permitir una representación proporcional estricta de las fuerzas que conviven en la ciudad en el Legislativo, todo ello para conjugar de la mejor manera dos valores que viven en tensión: gobernabilidad y representatividad (entiendo aquí la gobernabilidad como la capacidad de un gobierno para hacer avanzar sus iniciativas en el circuito legislativo).

Para argumentar lo anterior, es necesario primero conocer el marco que encuadrará los trabajos de la Constituyente, para luego explicar una a una las iniciativas que propongo.

La Constitución reformada en su artículo 122 y en una serie de artículos transitorios establece el basamento sobre el que debe actuar la Asamblea Constituyente de Ciudad de México. Es el marco que fija las posibilidades y los límites de dicha Asamblea. Por ello transcribo lo que tiene que ver con el gobierno de la ciudad y las relaciones del mismo con el Legislativo.

Dice el artículo 122:

“La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

”A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la Constitución y a las bases siguientes:

”I. La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo...

”II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

”En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el 8%. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

”En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato...

”III. El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no podrá durar en su encargo más de seis años. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

”La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las facultades del Jefe de Gobierno y los requisitos que deberá reunir quien aspire a ocupar dicho encargo...”.

Hasta ahí es suficiente para nuestros fines.

II. De la hegemonía a la dispersión

Como se sabe, durante una larga etapa la capital del país, por ser la sede de los poderes federales, careció de gobierno propio. Era el Ejecutivo federal, por medio de un jefe del Departamento del DF, el responsable de su gobierno y administración. Esa situación se empezó a revertir con la creación de una Asamblea de Representantes (reforma de 1986 y elegida en 1988) que tenía facultades limitadas, sobre todo en lo relativo a que su jefe de Gobierno y los jefes delegacionales fueran elegidos (con la reforma de 1996, el jefe de Gobierno empezó a elegirse en 1997, y los jefes delegacionales en el 2000).

A partir de 1997 todos los gobiernos de la ciudad han salido de las filas del PRD. Éste fue el partido hegemónico hasta las pasadas elecciones de 2015. En 1997, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas ganó con el 48.1% de los votos, 22 puntos porcentuales por arriba del segundo lugar (PRI); en el 2000, Andrés Manuel López Obrador obtuvo el 34.5% de los votos, apenas dos puntos porcentuales por encima de su más cercano perseguidor (PAN); en 2006, Marcelo Ebrard concentró el 46.37% de la votación, 19 puntos más que el segundo lugar (PAN), y en 2012, Miguel Ángel Mancera alcanzó el 63.58% de la votación, una ventaja de más de 43 puntos porcentuales sobre el siguiente candidato (PRI-PVEM).

Si lo vemos por delegaciones, los resultados también son elocuentes. En 2000, primer año en que se eligieron los jefes delegacionales, el PRD ganó nueve y el PAN

siete, en la contienda más cerrada de la historia en la capital. Pero a partir de entonces las cifras resultaron extremadamente favorables para el PRD: en 2003 ganó 13, el PAN dos y el PRI una; en 2006, el PRD 14 y el PAN dos; en 2009, el PRD y aliados 12, el PAN tres y el PT una, y en 2012, el PRD 14, una el PAN y otra el PRI.

En la Asamblea, a partir del 2003, el PRD tuvo una mayoría clara. Ese año ganó 37 de los 40 distritos; en 2006, 36; en 2009, 29, y en 2012, 38. Por supuesto, con el reparto de los diputados plurinominales algo se compensaba, pero salvo en 2009, siempre tuvo mayoría por sí solo: 37 diputados en 2003, 36 en 2006 y 41 (sumando a sus aliados) en 2012. En 2009, su peor año, obtuvo 29 diputados, aunque aliado con el PT y Convergencia sumaba otro más; no obstante, su alianza con el PT (seis diputados) y Convergencia (uno), le permitía la mayoría.

Pero en 2015 vivió un quiebre, resultado de la escisión que sufrió dicho partido y que dio origen a Morena. Salvo que algo muy extraño suceda, por lo pronto dos grandes referentes de izquierda se disputarán a la mayoría del electorado. Además, ello multiplica las posibilidades de triunfos delegacionales o distritales de otros partidos.

El DF es la entidad donde la izquierda ha sido más fuerte. También, quizá sobre decirlo, la capital tiene una enorme centralidad política y una carga simbólica nada despreciable. Observamos en 2015, al parecer, el fin de un partido hegemónico. Como se esperaba, la contienda cardinal fue entre el PRD y Morena y esa disputa además abrió las puertas a un avance del PRI y el PAN. El blanquiazul gobierna ahora dos delegaciones (Benito Juárez y Miguel Hidalgo), el tricolor tres (Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Milpa Alta), Morena cinco (Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Xochimilco, Tlalpan y Tláhuac) y el PRD seis (Coyoacán, Iztapalapa, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza e Iztacalco). Los diputados de mayoría relativa fueron 18 para Morena, 14 para el PRD, cinco para el PAN y tres para el PRI. Y la Asamblea, al final, quedó con la siguiente composición: Morena 22, PRD 19, PAN 10, PRI siete, PVEM dos, PES dos, y con uno MC, PT, Panal y Humanista. Es decir, una dispersión de los votos inédita, un equilibrio de fuerzas nuevo, y un espacio de la representación más plural y equilibrado.

Por supuesto, así como una golondrina no hace verano, tampoco una elección hace tendencia. Pero la ruptura de la izquierda, el fortalecimiento de los partidos “pequeños” y las nuevas condiciones en las que competirán el PRI y el PAN, hacen prever el fin de una hegemonía y una mayor fragmentación partidista. A ello, por supuesto habrá que sumar el impacto que de ahora en adelante tengan las candidaturas independientes.

III. Legislatura con representación proporcional estricta

La Asamblea Constituyente debe y tiene que revisar la fórmula de integración de la Legislatura de Ciudad de México. Desde su fundación y hasta ahora se ha integrado con 66 diputados: 40 elegidos por la vía uninominal y 26 de listas plurinominales. En el inicio existió incluso una cláusula de gobernabilidad que daba la mayoría absoluta de escaños al partido que tuviese la mayoría relativa de votos; con posterioridad la fórmula se homologó con lo que la Constitución del país

establece para la Cámara de Diputados, es decir, que entre votos y escaños no puede existir un margen mayor del 8%. Esa cláusula premia a la primera fuerza con hasta ocho puntos porcentuales de representantes por encima del porcentaje de su votación.

Ahora bien, dado que la Constitución en su artículo 122 —véase *supra*— establece, en efecto, que entre votos y escaños no puede existir una diferencia superior al 8%, pero no dicta que pueda ser menor, y dado que la izquierda a lo largo de los años ha pugnado por una fórmula de representación estrictamente proporcional, sería conveniente que la Constituyente estableciera ese criterio.

Por supuesto, hubiese sido conveniente que la elección de los legisladores fuera por medio de listas, tal como sucederá para la integración de la Asamblea Constituyente, pero ello se topa con la disposición constitucional que establece que la integración de la Legislatura debe hacerse con diputados uninominales y plurinominales. Ni hablar.

La propuesta es sencilla y no pretende aumentar el número de legisladores. Debería existir el mismo número de diputados uninominales y de plurinominales —33 y 33—, y los segundos se distribuirían de tal modo que sirvieran para ajustar el porcentaje de votos obtenido por cada partido al porcentaje de escaños. Por supuesto, cabe la posibilidad —más matemática que política— que un determinado partido obtenga por la vía uninominal más diputados que los que deberían tocarle de acuerdo con su porcentaje de votos. Pero ésa es más una posibilidad teórica que práctica y ya está contemplada en la propia Constitución de la República. Los escaños obtenidos por la vía uninominal son definitivos. Lo cierto es que en los escenarios más probables tendríamos que si un partido obtiene el 20% de la votación terminaría con el 20% de los diputados, lo mismo que si obtiene 30 o 40 o 50% de los votos tendría ese mismo porcentaje de representantes. Es decir, se puede alcanzar lo que ha sido una añeja reivindicación de la izquierda: que los votos se traduzcan fielmente en asientos en la Cámara. Ni subrepresentación ni sobrerrepresentación.

Se sentaría, además, un precedente que eventualmente podría extenderse a otras entidades de la República.

IV. Segunda vuelta para la elección del jefe de Gobierno y alcaldes (si es necesaria)

Entre 1988 y 2012 —casi un cuarto de siglo— parecía que en México se establecía y solidificaba un sistema tripartidista. Cierto, a lo largo de ese periodo existieron otros partidos, pero el PRI, el PAN y el PRD eran los referentes fundamentales y en torno a ellos se organizaba (o desorganizaba) la vida política del país.

La escisión del PRD que dio paso a Morena, la pérdida de votos del PRI y el PAN en los comicios de 2015, el fortalecimiento relativo de opciones intermedias y la irrupción de los candidatos independientes, pueden estar anunciando un sistema partidista mucho más disperso, más fragmentado. Si de 1988 a 2012, “los tres grandes” concentraron alrededor del 90% de los votos, en 2015 solamente lograron entre los tres el 61% de los sufragios. Nadie puede asegurar que lo sucedido en

2015 no se pueda revertir, pero si a la fragmentación partidista sumamos la presencia de los candidatos independientes, no resulta descabellado imaginar elecciones entre cuatro o cinco candidatos competitivos que, eventualmente, permitirían a uno de ellos ganar con un porcentaje precario de votos (digamos 25%).

Si ello fuera así, valdría la pena introducir la segunda vuelta electoral para los cargos ejecutivos: jefe de Gobierno y alcaldes. La segunda vuelta no es una varita mágica, ni resuelve “todos” los problemas, pero sí resuelve uno muy importante: que nadie llegue a ocupar un cargo ejecutivo teniendo más adversarios que apoyos. Y esto último resulta posible en un sistema demasiado fragmentado. (Si no hubiese sido por la segunda vuelta en Francia, la señora Le Pen y sus seguidores hoy gobernarían varias provincias. Éste es un ejemplo inmejorable para ilustrar cómo sin segunda vuelta puede ganar alguien que concita más rechazo que adhesión).

Ahora bien, se podrán establecer algunas salvedades. Por ejemplo, si un candidato obtiene el 40% o más de los votos y/o (escribo y/o conscientemente, son dos opciones distintas) la diferencia entre el primero y el segundo lugar es, digamos, mayor al 10%, no sería necesaria una segunda vuelta. Se tendrían que cumplir ambas o una sola de las condiciones para celebrar unos nuevos comicios. Ello, insisto, nos aseguraría que ningún candidato con más repudio que apegos estuviera al mando de los ejecutivos. Nada más y nada menos.

V. Posibilidad de formar gobiernos de coalición

Ahora bien, representación proporcional en el Legislativo y segunda vuelta —eventual— para nombrar a los titulares de los ejecutivos, son buenas fórmulas para mantener vivo el pluralismo político en la ciudad. Cada fuerza tendría tantos legisladores como porcentaje de votos y nadie ocuparía la titularidad de la Jefatura de Gobierno y las alcaldías sin haber pasado por una decisión que no solamente mide afectos, sino también rechazos.

Pero la fragmentación en el Legislativo seguirá presente y el jefe de Gobierno puede encontrarse en una situación similar a la que han vivido los presidentes de la República desde 1997 con la Cámara de Diputados y desde el 2000 con la Cámara de Senadores. Desde entonces, los titulares del Ejecutivo federal y su partido no han contado con los votos suficientes para poder hacer su voluntad. Ésa es una buena nueva, siempre y cuando también existan mecanismos para eventualmente forjar una mayoría estable en el Legislativo mediante el método privilegiado de la política: pactos puntuales, fruto de negociaciones, para cogobernar.

De hecho, ante esa situación, en el plano nacional, la Constitución incluye hoy la posibilidad de que el presidente de la República opte por construir un gobierno de coalición. Dice el artículo 89, fracción XVII, que son facultades del presidente: “En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición”.

Como se puede observar, es una potestad del presidente intentar construir un gobierno de coalición. Pactar con uno o más partidos (además del suyo) un plan de gobierno, una plataforma legislativa y también la composición de su gabinete. De lograrlo, contará —en principio— con una mayoría parlamentaria que acompañe su gestión. Y si no, seguirá a la cabeza de un gobierno de minoría. Es entonces una posibilidad entre otras que depende de la voluntad de las partes y de las condiciones políticas.

Si fuéramos un régimen parlamentario el asunto tendría que plantearse en otros términos, dado que ese régimen supone primero la forja de una mayoría en el parlamento de la cual surge el gobierno. Pero por ser un régimen presidencial (o de gobernadores y jefes de gobierno), esa inyección de parlamentarismo no le viene nada mal. Es un recurso que el presidente puede usar o no, que puede transitar o no, pero le queda el recurso de seguir su gestión como gobierno de minoría, con todo lo que eso implica.

Una facultad similar sería conveniente para el jefe de Gobierno de Ciudad de México. Si él y su partido tienen mayoría en el Legislativo pueden gobernar en solitario, si no la tienen, pueden intentar un gobierno de coalición o quedarse con un gobierno de minoría. Ofrecer márgenes de acción al jefe de Gobierno puede redundar en una eventual mayor gobernabilidad.

En la discusión en el Congreso federal hubo quien planteó que la aprobación del gabinete del presidente tuviera que pasar por las cámaras, como si fuéramos un régimen parlamentario. En las actuales condiciones eso convertiría al titular del Ejecutivo en una especie de rehén del Legislativo (dado que él y su partido no tienen mayoría) y por ello no parece sensato. Pero dejar como una facultad potestativa del presidente o del jefe de Gobierno de Ciudad de México intentar un gobierno de coalición, una de cuyas derivaciones sería la aprobación del gabinete por el Legislativo, no está mal. Se forja primero el acuerdo y ya con los votos de los coaligados se aprueba en la Cámara.

Como se apuntaba al principio, se trata de conjugar de la mejor manera posible el máximo de representación (proporcional a la fuerza de cada partido) con fórmulas para facilitar la gobernabilidad (con pactos políticos que permitan gobernar).

Visión y proyecto de ciudad en la constitución

Enrique Provencio*

La redacción de la constitución de Ciudad de México tiene diversos ángulos de debate, y uno de los que no puede faltar es el proyecto o el tipo de ciudad que buscamos. Aunque el énfasis en la visión del desarrollo depende sin duda del concepto ordenador de la constitución, y en parte también de su estilo y características formales, es un telón de fondo que se encuentra presente de hecho y que no es ajeno a los diseños institucionales, normas y principios que se definirán. Tampoco es ajeno a las expectativas que se han ido conformando alrededor de la constitución, y que la consideran como oportunidad y como canal para reconducir la ciudad hacia una mayor prosperidad, bienestar, sustentabilidad; en pocas palabras, hacia mejores perspectivas de futuro.

Por su trayectoria histórica, sus acentuadas condiciones de vulnerabilidad, contexto y localización, Ciudad de México enfrenta circunstancias críticas. Mantiene su destacada posición en el desarrollo nacional y sus grandes potenciales y capacidades, pero se agravan progresivamente sus restricciones y riesgos. Por un lado reúne algunas de las principales premisas que actualmente definen las posibilidades de desarrollo, como las de educación y aprendizaje, y por otro concentra también rasgos de insustentabilidad y diversas amenazas.

La idea de desarrollo en Ciudad de México es ante todo urbana, está asociada a una territorialidad específica que tiene como marco el contexto metropolitano y está sometida a grandes restricciones naturales, de disposición de suelo aprovechable, de dotación de servicios ambientales, todo lo cual condiciona el ejercicio de los derechos, por ejemplo el derecho al agua. Éstos son los temas que se ejemplifican en este artículo.

Desarrollo en transición

A partir de 1997 los sucesivos gobiernos del Distrito Federal fueron formulando estrategias y programas de gobierno que expresaron una visión y una perspecti-

* Economista; investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED); número dos de la lista del PRD a la Asamblea Constituyente de Ciudad de México.

va de desarrollo. Los énfasis cambiaron por periodos, pero en general se sostuvo la idea-fuerza de que la democratización de la actual Ciudad de México permitiría mejores condiciones para impulsar la prosperidad económica y el bienestar, así como para reducir la pobreza y la desigualdad.

Desde entonces se observaba una tendencia de desindustrialización y estancamiento demográfico, de salida de empresas productivas y de restricciones diversas que provocaban un lento crecimiento de la economía y del empleo. Reconociendo que la dinámica del Distrito Federal estaba muy vinculada a las actividades de un modelo que ya había sido desplazado con la apertura comercial, a la fuerte intervención del Estado por medio de empresas públicas y a la concentración administrativa y económica en general, se propuso como alternativa la promoción de una nueva especialización del Distrito Federal en actividades de alto valor agregado que usaran menos energía y materias primas, impulsaran empleos mejor calificados y pagados, y aprovecharan mejor las ventajas de contar con una población mejor educada y capacitada.

En general, el diagnóstico y la orientación eran correctos, pero el esfuerzo público se orientó más al despliegue de políticas y programas compensatorios o de transferencias no condicionadas para el desarrollo social, que a proyectos de política económica y de promoción económica. El entorno nacional y, sobre todo, las tendencias de localización de nuevas inversiones productivas desde mediados de los noventa favorecieron más a otras regiones y ciudades que recibieron a las empresas más vinculadas a las exportaciones o al turismo; además, el contexto general de bajo crecimiento actuó como un freno al Distrito Federal y en general a la Zona Metropolitana del Valle de México.

En estas condiciones, los programas sociales sin duda contribuyeron a mitigar el impacto del bajo crecimiento económico sobre la pobreza y la desigualdad social. Otras estrategias también dieron buenos resultados, como las de control de la contaminación atmosférica en la Zona Metropolitana, que contuvieron las emisiones y las mantuvieron a la baja, al menos hasta 2012-2013, y que si bien repuntaron a partir de estos años hasta provocar altos niveles de contaminación en 2016, mostraron la factibilidad de controlar problemas complejos.

Iniciativas como las de transporte rápido de superficie, el Metrobús, la promoción de la movilidad en bicicleta, la renovación de barrios, proyectos de vivienda popular y mejora de conjuntos habitacionales y muchas otras, introdujeron en Ciudad de México nuevas experiencias de gestión, pero a escalas insuficientes para frenar las tendencias estructurales profundas que paulatinamente han ido debilitando las bases del desarrollo. El Distrito Federal adoptó políticas innovadoras y además ha logrado hacerlo bajo esquemas de gestión financiera que contrastan con los acelerados ritmos de endeudamiento de la mayoría de las entidades federativas.

No es que Ciudad de México haya perdido su posición o primacía frente a las otras entidades o las principales urbes, ni tampoco que muy pronto vaya a quedarse rezagada, o que sea negativo *per se* que algunas entidades reduzcan sus distancias frente a la capital. La crisis ambiental y de abasto de recursos que ya se apreciaba hacia los años setenta del siglo pasado, la vulnerabilidad ante desastres,

la transición demográfica más acelerada, la desconcentración de las industrias más contaminantes, la reubicación de empresas atraídas por el auge exportador, el desplazamiento hacia regiones que aceleraron su poblamiento en las décadas recientes son, entre otros, procesos de escala nacional e incluso global que están reconfigurando el territorio nacional y su demografía. Visto desde fuera de la Zona Metropolitana del Valle de México, se trata de un gran movimiento que favorece el desarrollo relativo de las regiones, aunque las brechas entre algunas de ellas se están profundizando.

Ciudad de México tiene como principal base de su desarrollo los niveles de bienestar que ya ha conseguido, entre otros en educación, cobertura de servicios y niveles de ingreso. La caracterizan la concentración y la aglomeración, pero tiene en la densidad una de sus principales posibilidades de futuro. Además, no en todas las actividades económicas ha entrado en declive, pues varias ramas de servicios no sólo mantienen vitalidad sino que han cobrado todavía más relevancia, en una remodelación que no tiene por qué ser negativa aun cuando las manufacturas sigan perdiendo importancia. En muchas grandes ciudades ocurre algo parecido, sin que eso sea visto como una desgracia, pues en general las economías siguen terciarizándose y los nuevos servicios, intensivos en tecnologías, generan alto valor y cadenas económicas compatibles con aglomeraciones económicas, sobre todo en casos como el de Ciudad de México, en los que el patrimonio cultural e histórico, las funciones de capital nacional, la permanencia de instituciones educativas, de investigación, de servicios de salud y tantas otras representan por sí mismas un activo y una ventaja relativa cuyo potencial está lejos de agotarse.

Pero el aprovechamiento de tales potenciales, por un lado, y la reorientación que suponen los lastres estructurales, exigen hacer explícita una visión o si se quiere una orientación renovada de la ciudad, un proyecto urbano que vendría bien hacer explícito en el debate e introducirla en la constitución capitalina. Esto no supone necesariamente exagerar los componentes programáticos de la constitución, sino formular varias de sus disposiciones con un arreglo institucional coherente con dicha orientación, y sobre todo buscar fórmulas de organización, de decisión y revisión o evaluación en el ejercicio del gobierno, pero también en el proceso legislativo, que permitan la adopción y realización de políticas consistentes con una visión urbana explícita.

Qué decidir y cómo para el desarrollo de la ciudad

Al referirse sobre todo a las normas para la organización y el funcionamiento del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno de 1994, que perderá vigencia al entrar en vigor la constitución de Ciudad de México, es parco en las orientaciones y disposiciones sobre desarrollo socioeconómico y urbano. Su artículo 12 consigna principios como la planeación y el desarrollo territorial con un enfoque integrado; que las políticas y programas tienen que ser congruentes con las estrategias nacionales; que hay que promover la participación para conciliar intereses e intervenir en los asuntos públicos, y en general que debe considerarse el artículo 25 de la Constitución para la rectoría estatal del desarrollo.

Sin embargo, el Distrito Federal se dotó enseguida de un cuerpo jurídico que abundó en las definiciones sobre lo que debería ser su desarrollo. Por ejemplo, la Ley de Planeación del Desarrollo, del año 2000, perfilaba las cuestiones de distribución del ingreso y la riqueza, el empleo, el interés colectivo, la generación de bienes públicos tangibles e intangibles, la aplicación y el cumplimiento de los derechos humanos, con atención a las garantías de realización, entre otras, como rasgos de su proyecto público. Posteriormente la Ley de Desarrollo Social avanzó en principios y mecanismos que formalizaron o fueron la bases de programas novedosos. Así fue ocurriendo hasta leyes recientes, como la de Desarrollo Económico de 2014, quizá la más articulada en términos de concepción y estrategia.

Con estos breves antecedentes parecería que el tema se puede resolver haciendo una buena recolección de principios y disposiciones, dándoles orden y jerarquía para lograr un capítulo de desarrollo en la constitución. Podría ser, pero no será suficiente. Sí será necesario, sin duda, que contenga un conjunto de elementos que den cuerpo a la idea del desarrollo y la prosperidad que se busca para la ciudad. El concepto de desarrollo importa, por supuesto, aunque parezca desgastado y superado. No son pocos los que sostienen que ya no tiene contenido y está rebasado, pero no se perfila un reemplazo. Es cierto que la idea del desarrollo se asoció mucho al crecimiento económico, pero desde hace décadas se le ha resignificado con muchos elementos que le dan densidad y actualidad.

La Agenda 2030 de Naciones Unidas, por cierto, sigue admitiendo el desarrollo como el horizonte deseable, siempre y cuando sea inclusivo, sustentable, equitativo, igualitario entre hombres y mujeres, entre otros rasgos. Pero algo más relevante en esta Agenda es que se concibe el cumplimiento de los derechos a partir de una expansión de la base productiva y de la riqueza social, y no sólo de la distribución. Esto me parece fundamental para la constitución de Ciudad de México. Podemos convenir que el ingreso está muy mal distribuido, y de hecho lo está, pues la concentración de riqueza e ingresos entre hogares y personas es tan mala o más que en el resto del país.

Sin embargo, no se puede eludir el hecho de que la prosperidad compartida en la capital, como en cualquier otro lado, sólo será compatible con un mejoramiento sostenible de los fundamentos económicos del bienestar, esto es, de las fuentes de empleo productivo y formal, la productividad, la innovación, los mejores sueldos y salarios, la seguridad y la protección social universal. Y esto es particularmente cierto en una economía en la que más de la mitad de los trabajadores se ocupa en el sector informal y se desempeña en condiciones de precariedad.

El artículo 25 de la Constitución general concibe el desarrollo como integral y sustentable y orientado al ejercicio de la libertad y la dignidad. El crecimiento, el empleo, la distribución y la competitividad los incluye como los medios. No está mal, pero en una entidad donde casi la totalidad de la economía es urbana y está sometida a tantas restricciones, quizá se requiera una perspectiva algo más elaborada del desarrollo. En la capital es más claro que los derechos están íntimamente vinculados al espacio urbano y a sus relaciones funcionales con el territorio, y por tanto la visión del desarrollo debe estar ordenada desde los derechos y los requere-

rimientos para realizarlos. Esto es lo que se encuentra detrás del derecho a la ciudad, que puede ser entendido también como derecho al desarrollo, de acuerdo con las formulaciones de los convenios internacionales.

Por un lado, el bienestar en la ciudad seguirá dependiendo de la prosperidad económica y la sustentabilidad, y por otro de la calidad de vida urbana: la movilidad peatonal y el transporte eficiente, los espacios públicos disfrutables y accesibles para la convivencia, el control de la contaminación incluyendo la visual y la sonora, la restauración del paisaje, la seguridad pública, la reducción de la vulnerabilidad ante desastres, la conectividad digital. Todos éstos son elementos que se pueden definir como principios de la vida urbana, y no pueden considerarse accesorios. En parte se relacionan con derechos reconocidos o reconocibles, pero sobre todo con las normas de ordenación urbana. Así que no basta con definir el bienestar en los términos convencionales del desarrollo, sino que es necesario hacerlo explícitamente con los rasgos de la vida urbana que definen una ciudad habitable, amigable y saludable.

No bastará prescribirlo, y tampoco establecerlo como la imagen-objetivo de los planes de la ciudad. Pienso, sin embargo, que la constitución debe dar fuerza a la planeación y valorar adecuadamente su papel en el desarrollo. Éste es uno más de los temas que provocan escepticismo, sobre todo porque los planes y programas están lejos de provocar el interés de la población, porque en su formulación la intervención ciudadana es muy reducida y protocolaria, porque no hay seguimiento de su realización y los presupuestos siguen rutas inerciales y distanciadas de los objetivos y las metas.

A pesar de la fatiga social y el hastío que provocan los planes y programas, seguirán siendo el medio para expresar y organizar el proyecto colectivo de ciudad. Hay renuencias a que la constitución sea la expresión de un proyecto, pero no encuentro motivos de fondo para que lo excluya, sobre todo si buscamos que el reconocimiento de los derechos tenga mecanismos y canales explícitos de protección y cumplimiento. La constitución puede hacer obligatoria la formulación de estrategias de largo alcance, quizá de 15 a 18 años y revisables periódicamente, para que los sucesivos gobiernos deriven de ahí sus programas generales de desarrollo. Esas estrategias y programas pueden ser aprobados en la Asamblea Legislativa, a propuesta del jefe de Gobierno, con algunas condiciones, por ejemplo la de ser consistentes con los programas metropolitanos, y cumplir requisitos mínimos de integración de políticas, entre ellas las de sustentabilidad ambiental y ordenación territorial, y otras de carácter horizontal.

También es necesario ir más allá de la fórmula ya clásica de describir la participación pública en la planeación como democrática y deliberativa, que recoja aspiraciones y demandas para integrarlas a los planes y programas. Es necesario que la constitución mandate la creación de un consejo de desarrollo que cuente con un instituto de planeación y en el que de forma permanente se estudien las tendencias urbanas, se debata públicamente la situación de la ciudad, se revisen los aspectos críticos de la coordinación metropolitana, entre otros aspectos indispensables para mantener bajo escrutinio los planes y programas, que deben estar sometidos a los principios de transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas.

Hemos llegado a una situación en la que el plan y los programas se tratan como mero requisito formal, se elaboran como proyecto de consultoría externa y se presentan a discusión con premuras, para luego sancionarlos y marginarlos de la deliberación pública. En los hechos, esto abre el camino a la discrecionalidad o, si se quiere, al ejercicio inercial del gobierno. La propia Asamblea Legislativa los deja de lado en sus obligaciones de fiscalización y de seguimiento, los ignora como el telón de fondo que deberían ser en la revisión de las cuentas públicas, y quedan desvinculados de los programas y las normas de ordenación urbana.

A ese consejo de desarrollo con su instituto de planeación, que bien puede crearse a partir del actual Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, se puede asociar una parte del sistema de estadística y geografía que también es deseable se formalice en la constitución, y con un mandato para que sea el enlace de participación pública en el área metropolitana. El actual Consejo Económico y Social tiene dificultades intrínsecas para operar su condición de autonomía técnica y financiera y para ejercer su patrimonio, lo cual puede superarse si la constitución lo contempla y remite su organización, funciones y operación a una ley orgánica.

Otro mecanismo que en mi opinión puede ser determinante para darle vitalidad y vigencia a los planes y programas es la evaluación autónoma de la acción gubernamental. Las políticas públicas deberían estar todas sometidas a la evaluación externa, y no sólo las políticas sociales. La inclusión de un consejo autónomo de evaluación de las políticas no sería un elemento exótico en la constitución, dado el antecedente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que ya se incluye en el artículo 26 constitucional. Desde 2007 existe en Ciudad de México un equivalente, el creado en la Ley de Desarrollo Social, pero que luego de un inicio vigoroso se volvió irrelevante sobre todo porque pasó de hecho a la esfera de control de las secretarías del ramo y de la de finanzas.

Un consejo autónomo de evaluación de las políticas de desarrollo de Ciudad de México iría más allá de los planes y programas, pues sometería a escrutinio la funcionalidad del ejercicio de gobierno, independientemente de la autoevaluación específica que realicen los órganos de gobierno o las alcaldías, sobre todo la relacionada con el ejercicio del gasto público, y también la que realice la auditoría superior del Poder Legislativo local. La legislatura de Ciudad de México podría tener a su cargo la designación del titular y los integrantes del consejo de evaluación.

Pero a fin de cuentas, e incluso con la existencia de un consejo de desarrollo como el sugerido y con un organismo autónomo de evaluación, la clave de un ejercicio gubernamental orientado al despliegue de un proyecto y una visión de ciudad estará también, y quizá sobre todo, en la profesionalización de la función pública, en el gobierno central y en las alcaldías. Varios intentos de creación de un servicio público de carrera para Ciudad de México se han quedado en el camino, y con la constitución se tiene la oportunidad de colocarlo ahora en la jerarquía más alta.

Por otro lado, el despliegue bien planeado de las políticas de desarrollo supone una organización del gobierno que opere mecanismos internos de coordinación, aunque la administración pública de la entidad esté a cargo del jefe de Gobierno. La constitución puede introducir la figura del Consejo de Gobierno,

integrado por el gabinete legal, y definirle funciones, para facilitar un Poder Ejecutivo más integrado y funcional.

Planeación y coordinación metropolitana

La visión del desarrollo en la capital está muy vinculada al ordenamiento y a la planeación territorial, no sólo de su propio espacio como entidad, sino de la zona metropolitana e incluso de las cuencas cercanas desde las que se abastece de recursos, por ejemplo de agua. Hasta ahora, y a pesar de que desde hace décadas existen disposiciones sobre la coordinación metropolitana, este aspecto sigue siendo secundario, a pesar de la evidencia contundente de que los elementos críticos para el desarrollo de la ciudad tienen un alcance metropolitano o incluso de la megalópolis.

El artículo 122 constitucional reformado fue explícito al determinar que en el futuro el Congreso de la Unión deberá aprobar una ley para establecer “los mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos”, y para un Consejo de Desarrollo Metropolitano que deberá acordar sobre asentamientos humanos, protección ambiental, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, tránsito, agua potable y drenaje, desechos sólidos y seguridad pública.

Desde 1994, el Estatuto de Gobierno enumeraba estos mismos temas, literalmente, remitiéndolos a la formación de comisiones temáticas y a la suscripción de convenios con la Federación, las entidades y municipios involucrados. En 2008 entró en vigor la Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal, que se centró también en cuestiones formales internas dentro del gobierno de la ciudad. En realidad no ha habido muchos avances en los últimos años en planeación, coordinación y gestión metropolitana, aun cuando han cobrado relevancia estos enfoques y hayan crecido tanto las zonas conurbadas.

Como será difícil que la ley de coordinación metropolitana que prevé el artículo 122 constitucional esté aprobada antes que la constitución de Ciudad de México, se corre el riesgo de que ésta aborde la cuestión de una manera muy general y remita a la futura ley. Al menos se podría determinar que las políticas de la ciudad deben sujetarse a un principio de responsabilidad compartida y diferenciada con la zona metropolitana, de cooperación y no sólo de coordinación, de reciprocidad y solidaridad con las regiones de las que la ciudad se abastece de agua y otros recursos, y en las que se descargan las residuales o se disponen residuos, todo lo cual deberá gestionarse en el Consejo de Desarrollo Metropolitano, cuyas decisiones deben ser simétricas entre entidades para que no se sometan a presiones por las dimensiones demográficas o económicas de las mismas entidades.

Continuamente aparecen los riesgos de no contar con una coordinación y cooperación metropolitana eficaz. El problema ambiental es uno de tantos, pero es emblemático por los logros y luego por los retrocesos. Desde principios de los años noventa se pusieron en marcha mecanismos de vinculación que a mediados de esa década se formalizaron en una comisión entre entidades y la Federación, convenios, espacios consultivos ciudadanos, grupos técnicos permanentes, fondos financieros, decisiones ejecutivas, normas y reglamentos y programas estraté-

gicos formulados y operados conjuntamente. Este gran paso fue una de las claves para que la contaminación atmosférica se redujera aceleradamente. Aunque nunca se logró dar el paso hacia organismos compartidos entre el Distrito Federal y el Estado de México, sí se articularon estrategias e incluso se operó infraestructura de manera conjunta, y aunque se homologaron normas y otras reglamentaciones, tampoco se armonizaron plenamente muchos procedimientos. Aun así, el avance metropolitano fue evidente. Al paso del tiempo, y sobre todo por la ausencia de una coordinación de más alto nivel, los logros se fueron debilitando, lo cual contribuyó a que la contaminación atmosférica repuntara luego de 2012-2013. En otros temas la coordinación se frustró anticipadamente.

En las condiciones actuales es posible adoptar decisiones estratégicas y de muy largo alcance para la zona metropolitana sin tener en cuenta los intereses comunes de las entidades, la Federación y la región central del país. La determinación sobre la localización del nuevo aeropuerto de Ciudad de México es una muestra reciente y destacada: se adoptó unilateralmente por el gobierno federal y considerando de manera secundaria las implicaciones de infraestructura, transporte y movilidad, impacto económico y otros aspectos clave para la capital, aun cuando era evidente la necesidad de procesar la decisión de forma coordinada.

Derechos, garantías y políticas: el caso emblemático del agua

Ciudad de México es muy vulnerable por las restricciones de la disponibilidad de agua y también por la desigualdad en su acceso. Éstos son, de hecho, de los problemas que comprometen más su futuro. El derecho al agua puede considerarse emblemático entre los que la constitución deberá abordar necesaria y cuidadosamente. Como derecho fundamental se incluye entre los que el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla a partir de los tratados internacionales, y entre los que precisa el artículo cuarto, en su párrafo sexto.

Ya antes de esta reforma constitucional, la Ley de Aguas del Distrito Federal había introducido el derecho al agua para uso personal y doméstico, en condiciones de suficiencia, seguridad, higiene y suministro sin interferencias, incluso en circunstancias de suspensión del servicio. Sin embargo, la propia información pública permite constatar que el servicio de agua enfrenta problemas tanto por la presión hídrica como por la condición de suficiencia, calidad y abasto continuo.

El derecho al agua tiene tantas interrelaciones con otros aspectos que deberá contemplar la constitución, que desde nuestra perspectiva tendrá que tratarse en diferentes partes de la misma, y no sólo el enunciado que lo desarrolló.

Teniendo en cuenta las fuentes de abasto, la constitución deberá señalar al agua como uno de los servicios ambientales esenciales que genera el suelo de conservación y que deben protegerse cuidando la buena salud de los ecosistemas, restringiendo la expansión del suelo urbano sobre las zonas verdes y boscosas que aún tiene la ciudad y para fomentar la recuperación de su funcionalidad.

La realidad es que por la sobreexplotación de los acuíferos —que fluctúa alrededor del 40%— el Valle de México, y no sólo Ciudad de México, por cierto, es una de las regiones con mayor presión hídrica del país. Además, dicha sobreex-

plotación está en la base, literalmente, de la creciente vulnerabilidad sísmica de la ciudad por las fracturas y hundimientos del suelo.

La necesidad de que se proteja y recupere el acuífero debe ser parte central, también, de las normas urbanas que definan el tipo de ciudad que queremos, lo que debe reflejarse al menos en una orientación sobre la necesidad de que la vivienda y en general las edificaciones y la infraestructura urbana capten e inyecten agua al subsuelo.

Además, y por el hecho de que al menos a mediano plazo es inevitable la dependencia parcial de la ciudad del trasvase hídrico desde otras cuencas, la constitución deberá contemplar el agua como uno de los temas sensibles de la coordinación metropolitana, lo que, por lo demás, está contemplado en el nuevo artículo 122 constitucional, de la gestión de cuencas, y de otros espacios de interacción con las entidades vecinas. Se estima que las tensiones en este aspecto serán crecientes, por lo que el tema deberá abordarse como una responsabilidad compartida y concurrente.

Por lo que se refiere a la disposición, se debe tener presente la condición de desigualdad e inequidad social que ahora prevalece, sobre todo en las delegaciones del sureste de la ciudad, y la constitución debe enfatizar los principios para el uso equitativo en cuanto acceso, suficiencia y suministro continuo, si bien los aspectos operativos deben remitirse a la legislación y a la nueva ley que sin duda se requerirán luego de aprobadas la constitución y la próxima ley nacional de aguas. La constitución puede hacer explícito un mecanismo que asegure la progresividad efectiva en el acceso y la disposición universal al agua para uso doméstico y personal, lo mismo que para una asequibilidad que considere tarifas realmente diferenciadas según la capacidad económica de los usuarios.

En cuanto a la calidad, y como parte de las disposiciones asociadas al derecho a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas, la población deberá tener información precisa en cuanto a los parámetros, periódica, verificable, actualizada y suficientemente regionalizada o territorializada sobre las condiciones de salubridad, de calidad del agua. Esto es posible con las tecnologías existentes, y contribuirá a documentar la exigencia en el cumplimiento del derecho pleno. La interdependencia entre derechos a que se refiere el artículo primero constitucional, sobre todo en cuanto a la salud, la alimentación y el agua, requiere información accesible.

Por lo que hace al tratamiento de las descargas, al saneamiento que está incluido en el derecho al agua, la ciudad puede al menos paliar la insuficiencia hídrica con el reuso y la reincorporación al ciclo de las aguas tratadas o que, más bien, están por tratarse con la nueva infraestructura. Éste es otro de esos rasgos del modelo de ciudad que requerimos, y que supone también un mecanismo de coordinación metropolitana más efectivo, previendo las disposiciones básicas para estar preparados ante la futura ley que emita el Congreso de la Unión sobre la cuestión metropolitana y el Consejo de Desarrollo Metropolitano.

En cuanto a la distribución de competencias en la materia entre el gobierno de la ciudad y las alcaldías, las características del sistema hídrico y de la infraestruc-

tura exigen un modelo que cuide de la seguridad a escala de la ciudad con atribuciones centrales en la planeación y la gestión hídrica integral, pero también una intervención efectiva de las alcaldías en los servicios a partir de las redes secundarias de agua, drenaje y alcantarillado, y actuar como gestores locales con los usuarios, en esquemas que puedan acordarse con el Sistema de Aguas o el equivalente que subsista en el futuro. Se requiere, sin duda, un esquema *ad hoc*, que no necesariamente repita los modelos de competencias entre estados y municipios.

La constitución puede hacer explícito que la política de agua, y en general las normas de organización y regulación urbana, económica, social y ambiental deben considerar el uso sustentable del agua como uno de los elementos fundamentales de la convivencia, lo que debe reflejarse no sólo en la política pública sino también en la cultura ciudadana, los comportamientos cotidianos, la elección de tecnologías y diseños, y en general las prácticas de vida en la ciudad.

Ordenamiento territorial

Por sus características urbanas el desarrollo económico y social así como la sustentabilidad de Ciudad de México están cada vez más determinados por las decisiones que involucran la planeación territorial y las especificaciones de los usos del suelo.

La prosperidad de los habitantes de la ciudad está vinculada a la densificación, la recuperación de las áreas degradadas, la adecuada articulación de usos que permita cobeneficios públicos y privados, la facilitación de iniciativas que propicien la creación de empleos innovadores, productivos y bien remunerados, la ampliación de los espacios públicos, la conservación del patrimonio cultural e histórico, la protección y restauración de los entornos barriales y de pueblos originarios, el uso sustentable de los recursos hídricos y los servicios ambientales, el respeto a los paisajes rescatables y la restauración de los degradados, entre otros propósitos relacionados con la viabilidad de la ciudad y el bienestar de su población.

Se trata, sin embargo, de aspiraciones que aun teniendo prioridad para todos, con frecuencia conducen a la polarización de intereses y en ocasiones a conflictos entre pobladores, autoridades, desarrolladores y otros actores sociales. La constitución de Ciudad de México puede incluir, entre otros, principios de política urbana como los siguientes:

Determinaciones que garanticen la adopción de programas de ordenamiento territorial de diverso alcance y escala, que permitan definiciones y previsiones de largo plazo para Ciudad de México, que puedan ser ejecutadas y en su caso adaptadas por periodos intergubernamentales. Se tratará de que no puedan introducirse modificaciones discrecionales, sino que prevalezcan horizontes de largo alcance, que den certidumbre para la protección del interés público.

La planeación urbana deberá regirse bajo los principios del ordenamiento territorial y de forma consistente con el desarrollo metropolitano, y tendrá que contemplar una diversidad de criterios, entre ellos los ambientales y los de estrategia económica. Deberá asegurarse la intervención ciudadana en la definición de los programas de ordenamiento territorial, y disponerse de mecanismos para su apro-

bación expedita en la legislatura de Ciudad de México. La legislatura no intervendrá en la determinación de usos específicos del suelo ni en sus cambios.

Hacen falta disposiciones para que el reordenamiento de Ciudad de México favorezca una forma urbana compacta y densa, que privilegie los espacios públicos y las formas de movilidad colectivas sobre las del automóvil, que no se desborde más sobre el suelo de conservación, que facilite los desplazamientos peatonales, que aumente la disposición de áreas verdes y proteja y recupere los paisajes urbanos, que desarrolle sistemas resilientes y de gestión integral de los riesgos de todo tipo, que acelere su transición al uso de energías renovables y de uso eficiente y equitativo del agua y los demás recursos, entre otros aspectos clave para la sustentabilidad urbana. Estos criterios se privilegiarán en los programas de ordenamiento territorial y prevalecerán sobre la especulación urbana, buscando que los beneficios de la propiedad inmueble se compartan y se supediten al interés colectivo. También son necesarias figuras modernas de regulación urbana y del aprovechamiento del suelo, entre ellas los programas de manejo urbano a diferentes escalas territoriales. Estos programas deberán ser coherentes con el programa general de ordenamiento territorial.

Bajo los criterios del ordenamiento territorial se pueden establecer disposiciones para la protección del suelo de conservación, que representa más de la mitad del territorio de Ciudad de México, con el fin de preservar y recuperar sus funciones ecosistémicas y los servicios ambientales que se proveen para las zonas urbanas, y para restablecer los potenciales productivos rurales. También es necesario perfilar mecanismos para frenar la expansión de asentamientos en el suelo de conservación.

Los programas de ordenamiento territorial deberán ser evaluados por el organismo autónomo para la evaluación de las políticas públicas de Ciudad de México ya sugerido, y contar con la información base que proporcione un sistema de estadística y geomática de Ciudad de México, que en mi opinión es necesario crear en la constitución, teniendo como antecedente el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica que fue incluido en el artículo 26 constitucional.

En la definición del régimen de competencias entre los poderes locales debe establecerse una clara y cuidadosa asignación de atribuciones en cuanto a usos del suelo. Las decisiones estratégicas, por su escala de mayor alcance urbano y por sus implicaciones de vialidad y movilidad, usos del agua y otros aspectos, deberán quedar establecidas centralmente, pero se aprobarán con la participación del Consejo de Gobierno ya mencionado, y serán sometidas a procedimientos estrictos de coherencia con la planeación territorial, la transparencia y la rendición de cuentas.

Es necesario que la constitución de Ciudad de México, al establecer la competencia de las alcaldías, les asigne atribuciones relacionadas con determinaciones de usos del suelo en sus jurisdicciones y para proyectos de alcance local, pero las determinaciones estarán sujetas a reglas transparentes y verificables, sometidas a una estricta rendición de cuentas y deberán contar con la intervención de los concejos. Donde proceda según las capacidades de carga urbana, deberán propiciarse usos mixtos y densificaciones del suelo, así como procesos de reciclamiento urbano que propicien el desarrollo local.

Para este y otros fines, es necesario establecer instancias que garanticen la consulta y la audiencia pública, así como procedimientos que aseguren la adecuada disposición de información para la ciudadanía. Con el fin de que las compensaciones ocasionadas por los posibles impactos urbanos de las autorizaciones de uso del suelo y sus cambios, se dediquen realmente a beneficiar a los vecinos y a mitigar daños, es necesario prever mecanismos básicos para que la aplicación de las compensaciones se ejecuten precisamente ahí donde se generen impactos, y los vecinos no vean afectado su bienestar. Este y otros medios estarán destinados a prevenir los conflictos de proximidad entre desarrolladores y vecinos.

También es necesario que se fortalezcan las funciones de procuración ambiental y territorial de Ciudad de México, de tal forma que ésta disponga de más elementos para la defensoría ciudadana y para la adecuada vigilancia de la aplicación y el cumplimiento de los programas de ordenamiento territorial y de la legislación urbana y ambiental.

Todos estos aspectos podrían parecer demasiado detallados para estar integrados en una constitución. Son, sin embargo, indispensables para preparar las condiciones de acuerdo y negociación que exige un escenario de mayor desarrollo para Ciudad de México, que provocará tensiones y conflictos por el uso del suelo y de los recursos disponibles.

En resumen

La constitución deberá hacer explícito el proyecto y la visión de ciudad, su ruta para una mayor prosperidad, desarrollo, bienestar y sustentabilidad.

Puede introducir instrumentos y mecanismos de planeación a largo plazo que den cuerpo y forma a la visión de ciudad.

Las instituciones de planeación, incluyendo un consejo de desarrollo, pueden ser una vía para organizar una intervención efectiva en la orientación de la ciudad.

La planeación y los programas de gobierno serán evaluados de forma autónoma por un consejo de evaluación para toda la política pública, no sólo el desarrollo social.

La constitución puede introducir disposiciones para profesionalizar el ejercicio gubernamental, a escala central y de las alcaldías, para someterlo a criterios rigurosos de eficacia y efectividad, e incorporar instituciones nuevas como un Consejo de Gobierno.

Por sus condiciones de interdependencia con otras entidades y sus municipios, será particularmente delicado que la constitución contemple obligaciones de coordinación metropolitana, en condiciones de corresponsabilidad pero también de reciprocidad.

Dadas las circunstancias de hiperurbanización, el futuro del desarrollo de la ciudad está íntimamente vinculado al ordenamiento territorial, a la adecuada previsión y solución de los conflictos de uso del suelo que supone la densificación económica, habitacional y de infraestructura pública, lo cual requiere una cuidadosa distribución de competencias para equilibrar las funciones de las alcaldías con la administración unitaria que deberá ejercer el gobierno central.

Adiós delegaciones, bienvenidas alcaldías...

Blanca Acedo Angulo,* Ricardo Ruiz Suárez**

Temas y dilemas

Con la constitución de Ciudad de México se cierra la etapa de las delegaciones, instituido con la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales publicada el 31 de diciembre de 1928, después de la reforma constitucional que desapareció los municipios en el DF (incluida la municipalidad de México, la más importante del país) y los territorios, lo que se tradujo en una concentración del poder en el presidente de la República.

A 90 años de aquella reforma, en el 2018 se elegirán alcaldías en las demarcaciones territoriales de las 16 delegaciones de Ciudad de México. La principal innovación de la reforma del artículo 122 de la Constitución federal, en lo que concierne al gobierno de las anteriores delegaciones, es la transición de un órgano de gobierno unipersonal a otro de tipo colegiado y la diferenciación de funciones entre sus miembros.

Es decir, que durante 88 años, prácticamente para todas las generaciones de capitalinos que hemos vivido en esta ciudad, las delegaciones han sido parte de nuestra realidad y costumbres cotidianas, políticas, administrativas y jurídicas pues no tenemos otros referentes, excepto los que vemos de manera distante en las entidades circunvecinas: los municipios y sus órganos de gobierno, los ayuntamientos.

Las delegaciones han sufrido algunos cambios desde su creación. Pasaron de 13 a 16 y en las últimas décadas sus titulares cambiaron formalmente de nombre de “delegados” a “jefes delegacionales”, aunque una parte importante de la población les sigue llamando con su antiguo título. Desde hace algunos años (en concreto el año 2000) se elige a estos funcionarios de manera directa, secreta y universal. A partir de la creación de la Asamblea de Representantes en 1996 y posteriormente de la Asamblea Legislativa, los delegados han estado obligados a comparecer ante dichos órganos para informar y rendir cuentas sobre diversos asuntos relacionados con sus funciones.

Sin embargo, en el imaginario popular, en las encuestas, en la opinión pública se percibe un manejo opaco y clientelar de los recursos públicos y de los programas y servicios que proporcionan las delegaciones. La falta de controles administrativos y jurídicos efectivos y la debilidad de los mecanismos de participación

* Socióloga; maestra en ciencia política.

** Abogado con especialidad en derecho constitucional; profesor-investigador en el Departamento de Derecho de la UAM-Azcapotzalco.

ciudadana se traducen en un prácticamente nulo control y vigilancia de los habitantes de las demarcaciones de las acciones de gobierno. Los delegados, jefes delegacionales y en general los funcionarios de la administración pública de las delegaciones son uno de los eslabones más criticados por la sociedad capitalina, sin faltar razones para esta opinión.

Por todo esto la transformación de tales órganos se perfilaba como una necesidad inaplazable. La creación de contrapesos reales a la acción de los jefes delegacionales y a la opacidad, discrecionalidad y patrimonialismo con los que se han manejado los servidores públicos en las diversas demarcaciones en que se divide la ciudad, más allá de los partidos políticos y colores que representan, es una buena noticia. Sin embargo, tendremos que observar si la formulación derivada de la reforma al artículo 122 constitucional, que crea las alcaldías y su regulación en la constitución de Ciudad de México, es una respuesta adecuada a la dimensión de los problemas y necesidades que implica la gobernanza de las demarcaciones territoriales de la capital.

La reforma constitucional señala que el gobierno de las demarcaciones estará a cargo de las alcaldías, órganos político-administrativos que se integran por un alcalde y un concejo. La finalidad política de la creación de los concejos es la de introducir contrapesos en el gobierno y mejorar el desempeño de la autoridad administrativa, la que debiera estar sujeta a un régimen eficiente, transparente y de rendición de cuentas. El diseño de las futuras alcaldías es un tema poco debatido, el cual probablemente será abordado desde la óptica del funcionamiento de los ayuntamientos en los municipios mexicanos, a lo que debemos estar alertas ya que éstos requieren una reforma radical en su sistema de gobierno.

Este trabajo pretende señalar algunos de los temas y dilemas que surgen de la formulación que sobre esta nueva institución denominada alcaldía hace la reciente reforma a la Constitución general de la República, así como los márgenes de decisión e incógnitas que tendrán que ser resueltos por el Congreso Constituyente de Ciudad de México y por el legislador ordinario, que ahora estará integrado en la llamada Legislatura, para hacer las reglamentaciones que permitan que estos órganos político-administrativos cumplan eficaz y eficientemente con las funciones que se les otorguen, y sobre todo para tratar de que obtengan la legitimidad que fortalezca a estos órganos de gobierno, los más cercanos a la población.

Son muchos los aspectos que el Constituyente y posteriormente el legislador ordinario tendrán que resolver para garantizar un diseño y una operación adecuados por parte de las alcaldías, aunque destacan algunos que son fundamentales para lograr esos objetivos:

- a) Precisar la naturaleza jurídica, política y administrativa de las alcaldías.
- b) Determinar las facultades de las alcaldías y precisar la distribución de funciones entre la administración pública centralizada y paraestatal de la ciudad y estos órganos político-administrativos.
- c) Establecer con claridad las atribuciones correspondientes a los alcaldes y los concejos, así como los criterios para el funcionamiento de estos órganos cole-

giados y el desarrollo de sus funciones de vigilancia, supervisión y control, y la aprobación del proyecto del presupuesto de la alcaldía.

d) Definir los instrumentos de participación ciudadana en las demarcaciones territoriales, su vinculación con las alcaldías y los mecanismos de vigilancia y supervisión sobre los órganos de la alcaldía y, en general, sobre el adecuado funcionamiento y prestación de los servicios públicos en cada ámbito territorial.

Qué son las alcaldías

En cuanto a la naturaleza jurídica, política y administrativa de las alcaldías, más allá del término adoptado, se presentan varios problemas que tendrán que resolverse. El primero de ellos es evidente: las nuevas alcaldías son órganos de gobierno de excepción en relación con los principios que instituyen el municipio libre en el artículo 115 de la Constitución general de la República, base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Esto se explica porque Ciudad de México no está considerada como un estado de la República, pero sí como una entidad federativa. Por su carácter de ser sede de los poderes federales mantiene un régimen de excepción en relación con el resto de las entidades federativas que conforman el régimen federal de la República mexicana. Por ello, la regulación de las características jurídico-administrativas de Ciudad de México se encuentran en el artículo 122 y no en el 115 y el 116 que son aplicables al resto de las entidades federativas.

En este contexto, las alcaldías son una especie de híbridos, no son municipios aunque tendrán órganos colegiados denominados concejos, que los asemeja a los ayuntamientos, y no son delegaciones justo porque ahora existirán órganos colegiados de elección popular y directa de supervisión, control y aprobación presupuestal, pero por las limitaciones a sus funciones seguirán siendo más cercanos a su antecesor inmediato que a sus vecinos. Esta naturaleza excepcional es algo que dificultará pero al mismo tiempo permitirá un margen de creatividad para diseñar órganos cercanos a la realidad de Ciudad de México y en particular a las necesidades de su población.

Un primer asunto que tendrá que resolver el Congreso Constituyente es el que se refiere a la denominación de las llamadas demarcaciones territoriales. Mientras que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que se entenderá por delegaciones tanto a las demarcaciones territoriales y a los órganos político-administrativos de cada una de ellas, el artículo 122 constitucional hace una diferenciación entre el ámbito territorial, al que llama demarcaciones territoriales, y denomina alcaldías a sus órganos de gobierno.

El artículo 122 de la Constitución general de la República define el órgano de gobierno de las demarcaciones, las alcaldías, pero no la entidad que está integrada por población, territorio y gobierno. La constitución de Ciudad de México debe hacerse cargo de resolver esta omisión. Las nuevas demarcaciones ya no serán las antiguas delegaciones ni tampoco municipios. Serán una entidad diferente, cuya naturaleza jurídica deberá ser definida por el Congreso Constituyente, así como sus objetivos y finalidades, colocando en el centro las necesidades de

la población y el mejoramiento de su calidad de vida. Lllamarlas demarcaciones territoriales es un nombre desafortunado, ya que hace referencia a una circunscripción geográfica que no refleja el espíritu de lo que será la primera constitución de Ciudad de México. La restitución de la soberanía popular a Ciudad de México deberá reflejarse en la definición de lo que serán las demarcaciones, que las deslinda tajantemente de como fueron concebidas durante el régimen autoritario que conculcó los derechos políticos a los habitantes de esta entidad. En consecuencia, deberán ser concebidas no sólo como entidades de desconcentración de la administración sino también de descentralización en las que se promueva la participación de la población en la gestión y evaluación de los asuntos públicos de la demarcación.

Otro aspecto vinculado a las demarcaciones territoriales que será debatido es el mandato que hace el 122 constitucional para que de acuerdo “a las disposiciones del Constituyente” se establezca “el número, denominación y límites de las demarcaciones territoriales”. Si bien de tiempo atrás se han planteado propuestas sólidas respecto a la necesidad de modificar la división territorial de la ciudad, como la de dividir Iztapalapa y Gustavo A. Madero en varias demarcaciones diferentes, crear una en el centro histórico de la ciudad e incluso modificar los límites de Tlalpan, es evidente que cualquier cambio en ese sentido deberá hacerse de manera ponderada, conforme a diversos criterios poblacionales, culturales, económicos, políticos, y por supuesto con la anuencia y aprobación de la población y no de manera apresurada y atendiendo a decisiones políticas. Por ello, lo más conveniente será que la constitución de Ciudad de México establezca el órgano y los mecanismos que se tendrán que seguir para que en un momento posterior se adopte la definición, en su caso, de las modificaciones a la división territorial, y que en este momento se mantengan los límites territoriales que corresponden a cada una de las delegaciones políticas.

Facultades y funciones de las alcaldías

Un aspecto nodal de las decisiones que deberá tomar el Constituyente es el que se refiere a las facultades y a la distribución de funciones que corresponden al sector centralizado de la administración pública y al de las demarcaciones territoriales. El artículo 122 constitucional da algunas pautas sobre esta tarea: la fracción V señala que “la hacienda pública de la ciudad y su administración serán unitarias, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos...” y más adelante: “la hacienda pública de la Ciudad de México se organizará conforme a criterios de unidad presupuestal y financiera”. Lo anterior implica un límite a las facultades de las alcaldías y hace una diferencia central entre esta figura y los ayuntamientos, ya que mientras el artículo 115 constitucional señala que “los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso: a] percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, divi-

sión, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles...”; el artículo 122 señala en su fracción VI inciso d) que el presupuesto de las demarcaciones territoriales se compondrá “al menos de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo”, y más adelante en el inciso e) señala también que “en ningún caso podrán contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos”.

Como se puede observar mientras que a los municipios se les otorga la facultad de recaudar impuestos y contribuciones y se autoriza para que éstos sean parte de su presupuesto, en el caso de las alcaldías se restringe esta facultad basándose en la formulación de que “la hacienda pública y su administración serán unitarias” y de que se organizará conforme al criterio de “unidad presupuestal y financiera”. Ésta es una diferencia de primera importancia ya que el ejercicio del Constituyente en esta materia fundamental para la organización y autonomía de las demarcaciones territoriales, se constriñe a que las alcaldías sólo tendrán acceso a otras fuentes de ingreso determinadas por la Legislatura, pero no a recaudar y administrar las derivadas de las contribuciones en su territorio. No obstante lo anterior, dentro de los márgenes que otorga la Constitución general al señalar que el presupuesto de las demarcaciones al menos deberá integrar las que les correspondan por conceptos de participaciones federales, los impuestos que recaude la hacienda de Ciudad de México y los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo, deberá de irse dotando a las alcaldías de la capacidad de tener y obtener recursos que aumenten gradualmente sus ingresos propios y que les permitan realizar el mejoramiento de los servicios que prestan a la ciudadanía, debiendo dejar claro que los mismos no deben de ir a incrementar el gasto corriente sino el mejoramiento de la infraestructura y los programas y servicios que corresponden a la demarcación territorial.

Un aspecto que tendrá que resolverse es el que se refiere a cómo se va a financiar y cuáles son los techos que se fijarán para la integración de los concejos de la alcaldía, los cuales se van a incrementar considerablemente para las erogaciones de las remuneraciones de los concejales, equipos de apoyo e instalaciones para su funcionamiento, que de ninguna manera deben de restarse de los recursos que se requieren para el cumplimiento de las funciones que tengan las alcaldías.

Otra dificultad para determinar las facultades de las alcaldías y la distribución de funciones entre la administración pública central y las demarcaciones que corresponden a los órganos político-administrativos consiste en la integración centralizada que tienen la mayor parte de los servicios públicos que se proporcionan en la ciudad, en los cuales participan de manera concurrente en alguna medida las actuales delegaciones, teniendo un grado importante de dificultad la determinación tajante y clara de facultades exclusivas para las alcaldías, y de concurrentes para los diversos órganos de la administración pública, tal como sucede con los municipios de acuerdo con lo que señala el artículo 115 constitucional.

Si analizamos las 84 fracciones que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente como atribuciones de las actuales delegaciones encontramos las más diversas materias, servicios públicos y acciones de gobierno, en las que participan los órganos político-administrativos de manera concurrente con las dependencias de la administración pública centralizada de la ciudad e incluso de la Federación.

Lo anterior es importante porque en el artículo decimoséptimo transitorio del decreto que reformó el artículo 122 constitucional se establece “que al menos” dichas funciones se deberán mantener para las alcaldías. A continuación describimos para ilustrar este punto algunas de ellas.

En materia de desarrollo urbano y patrimonio, expedir certificaciones de uso de suelo y registro de los planes y programas de la materia, proponer la adquisición de reservas territoriales y la desincorporación de inmuebles del patrimonio de la ciudad que se encuentren en su demarcación, ordenar y ejecutar medidas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares.

En materia de planeación, proponer las modificaciones al programa delegacional y a los programas parciales de la demarcación; prestar el servicio de información actualizada respecto al programa delegacional y programas parciales; participar en propuestas para la elaboración del programa general de desarrollo urbano y los programas especiales; participar y colaborar en la formulación, planeación y ejecución de los programas correspondientes a su ámbito territorial.

En materia de seguridad pública, vigilar y ejecutar el programa de seguridad pública; establecer y organizar comités de seguridad pública; ejecutar políticas generales en esta materia; emitir opinión respecto al nombramiento de los jefes de sector que correspondan a su territorio; presentar ante el secretario correspondiente informes y quejas sobre la actuación y comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad para efectos de su sanción o remoción; conforme a los procedimientos legales (aunque no se señalan expresamente) tienen ya las demarcaciones la posibilidad de contratar directamente policía preventiva o “bancaria” para el apoyo de las tareas de seguridad en la demarcación.

En materia de protección civil, elaborar y ejecutar en coordinación con las dependencias competentes el programa de protección civil de la demarcación; recibir, evaluar y en su caso aprobar los programas internos de protección civil; vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones en la materia y aplicar las sanciones que no se asignen a otras dependencias.

En materia de salud, promover, programar y coordinar los programas de salud así como las campañas relacionadas con la materia en su territorio; coordinar con otras dependencias la prestación de servicios médicos asistenciales.

En materia ambiental, implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico así como de la protección al ambiente desde su demarcación territorial; autorizar los informes preventivos; conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que respecto a nuevas construcciones y establecimientos soliciten los particulares; vigilar y verificar administrativamente el

cumplimiento de las disposiciones en esta materia así como aplicar sanciones que no correspondan a otras dependencias.

En materia de vivienda, presentar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) programas de vivienda que beneficien a la población asentada en la demarcación.

En materia de agua, prestar los servicios de agua y alcantarillado que no están asignados a otras dependencias así como analizar y proponer las tarifas correspondientes; prestar y ejecutar dentro de su demarcación programas de obra para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje.

A esto podríamos agregar funciones de movilidad, educación, vialidad, alumbrado público, desarrollo de los programas económicos, otorgamiento de licencias y permisos, administración de los juzgados cívicos, así como de imposición de sanciones administrativas.

Lo anterior nos muestra la abigarrada y multifacética funcionalidad de las demarcaciones territoriales vinculadas a los múltiples servicios de la ciudad, por lo que a diferencia de la metodología que se utiliza en el artículo 115 al establecer funciones exclusivas del municipio en relación con los gobiernos estatales, sería más conveniente partir de un diseño estratégico sobre los diferentes servicios y materias, y establecer progresivamente mecanismos sólidos y sustentables en una vía de descentralización de las mismas, utilizando los mecanismos de convenios y de establecimiento en las leyes secundarios de mecanismos de coordinación en los que las alcaldías tengan una delimitación más precisa de las funciones que pueden realizar. Se debe pugnar por una descentralización gradual de materias y servicios que vaya revirtiendo el funcionamiento altamente centralizado que tiene actualmente la ciudad, siempre y cuando esto se apoye en la existencia de recursos adecuados y suficientes en cada demarcación, capacitación del personal en las diferentes materias que se le asignen y una visión estratégica con un control social sobre la prestación de los diversos servicios; de otra manera sólo encontraremos un debate ideologizado y poco sustentado respecto a la capacidad real que pueden tener las demarcaciones para cumplir de manera directa exclusiva con las funciones que demanda la sociedad. Por lo pronto es un hecho mandatado por la Constitución general que las funciones que realizan actualmente se mantendrán como un piso funcional y que es posible mediante un análisis serio materia por materia, otorgar facultades, vinculadas con mayores recursos que permitan fortalecer estos ámbitos gubernativos territoriales.

Mecanismos de elección

La reforma constitucional establece que el gobierno de las demarcaciones territoriales estará a cargo de las alcaldías, integradas por un alcalde y un concejo. Asimismo incorpora las bases para la elección y composición de sus órganos, las atribuciones básicas de cada uno de ellos, pero no lo relativo a su funcionamiento, la relación entre el alcalde y el concejo y su vinculación con la ciudadanía.

La elección de los miembros de la alcaldía se hará por planillas. A la fórmula ganadora se le adjudicará el cargo de alcalde a quien encabeza la planilla, y el 60%

de los concejales. En la elección de 2018 todos los concejos se integrarán por el mismo número de miembros, 10 en total, seis de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional. A la lista ganadora se le adjudicarán siete puestos y los otros cuatro restantes se distribuirán entre quienes hubieren registrado planillas y cubierto los requisitos para tener derecho a la distribución de los cargos. De esta forma la relación entre quienes resultaren triunfadores y el resto de los contendientes será de 70% *vs.* 30%. En elecciones posteriores el número de concejales podrá incrementarse hasta 15.

Con la disposición anterior se pretende que la pluralidad política de la población asentada en la demarcación se refleje en la integración del concejo mediante la incorporación del principio de representación proporcional, pero sus alcances son muy limitados. La reforma retomó el modelo hegemónico que prevalece en la mayor parte de las entidades federativas del país para elegir a los integrantes de los ayuntamientos, un sistema mixto que construye mayorías independientemente de los resultados electorales y en el que no se contemplan disposiciones para aminsonar la sobrerrepresentación del partido que obtiene el mayor número de votos, sistema electoral que ha sido muy cuestionado y sin embargo fue retomado en la reforma constitucional.

Atribuciones del alcalde y del concejo

De acuerdo con la reforma constitucional, el alcalde será el encargado de la administración pública en su jurisdicción y al concejo se le otorgan dos facultades: a) aprobar el proyecto de presupuesto de egresos y b) supervisar y evaluar las acciones de gobierno y controlar el ejercicio del gasto público. En síntesis, al primero le adjudica la facultad de administrar y al segundo la de controlar. Esto último es muy significativo ya que dota a los concejales de competencias específicas en materia de control, lo que es un primer paso para propiciar un sistema de pesos y contrapesos, espíritu de la reforma en lo que concierne al gobierno de la demarcación y que nos obliga a repensar el diseño de este órgano colegiado, y no copiar acriticamente el de los ayuntamientos, que está plagado de defectos que no han sido atendidos.

En los gobiernos municipales en México, los ayuntamientos, integrados por un presidente municipal, síndico(s) y regidores, no existen frenos efectivos y contrapesos y mecanismos de control que limiten y fiscalicen al Ejecutivo ni un incipiente sistema de división de poderes. En los hechos, el presidente municipal concentra la facultad administrativa y la reglamentaria. Las facultades del Ejecutivo local no sólo son políticas, ejecutivas y administrativas, sino también normativas y de control, ya que forma parte del órgano deliberante y preside el pleno. Además, en casi todos los municipios del país, su partido (por la fórmula electoral utilizada) cuenta con la mayoría de los votos en el cabildo. La legislación municipal no se ha hecho cargo de delimitar las funciones y competencias de los miembros del gobierno local por lo que el sistema de contrapesos es nulo.

En el ámbito internacional, en los últimos años ha habido preocupación por modificar las estructuras de decisión en los gobiernos municipales ante la falta de

transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas de sus miembros y la necesidad de responder a una agenda local cada vez más compleja. En los países europeos, en los que en el ámbito nacional es común el régimen parlamentario, las reformas recientes se han orientado en dos sentidos: el fortalecimiento del liderazgo político y administrativo del alcalde mediante su elección directa y el de las facultades de representación, control y fiscalización del concejo, así como la ampliación de diversas modalidades de democracia directa en los asuntos relativos a la función municipal. En América Latina las reformas más ambiciosas se han introducido en Brasil, Bolivia y Argentina, al incorporar la facultad del municipio de darse su ley orgánica o carta, lo que se ha acompañado de la diferenciación de los poderes o funciones ejecutivas y legislativas y la introducción de mecanismos de democracia directa.

El término alcalde es muy común en países hispanoparlantes como Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela, y se utiliza para nombrar al responsable de conducir la administración pública del municipio y ser el representante legal del mismo. El alcalde, por lo general, goza de derecho de iniciativa ante el órgano deliberante en materia de ordenanzas, plan de desarrollo anual, plan de desarrollo urbano, presupuesto, etc. En una buena parte de los países de América Latina los alcaldes son elegidos en boleta separada del concejo, sesionen conjuntamente o no.

El término concejal se usa para nombrar a los miembros del órgano o cuerpo deliberante de la municipalidad en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, España, Guatemala, Paraguay Venezuela. Puede suceder que los miembros del Concejo Municipal se denominen de otra forma, como sucede en Costa Rica y Perú (regidores); o por el contrario, que se utilice el término concejales como en Paraguay, pero el órgano tenga un nombre distinto (Junta Municipal). En términos generales, las facultades de los concejos municipales son representativas, normativas (o legislativas), deliberativas y de fiscalización. En todos los países los concejales trabajan en comisiones,

Vinculación entre el alcalde y los concejales

La primera pregunta que habría que responder es si el alcalde participará o no en el órgano colegiado y la segunda es qué corresponderá a cada instancia.

Una opción sería la de reproducir el diseño y funcionamiento de los ayuntamientos en México. En este modelo, el alcalde convoca, participa y conduce las sesiones del órgano colegiado, tiene voto de calidad y el reglamento interno es aprobado por este último. Aunado a lo anterior, como hemos mencionado, la fórmula electoral utilizada en la mayoría de las entidades federativas para distribuir los votos en escaños otorga de antemano la mayoría de los cargos a la planilla triunfadora, por lo que bajo este esquema las posibilidades de control son prácticamente nulas. Habría que agregar que si bien este sistema de gobierno que prevalece en los municipios del país recuperó vitalidad en los primeros años de la alternancia política, a la fecha está muy desacreditado y requiere ser reformado de raíz.

Otra opción sería la de innovar el diseño del funcionamiento de los órganos que integran la alcaldía a partir de la disposición de la reforma constitucional que mandata exclusivamente al concejo la función de control. Lo anterior podría ser el punto de partida para delinear un diseño sustentado en la división de funciones. En este caso, el concejo aprobaría su reglamento interno, el alcalde podría asistir o no a las sesiones y convocar a sesiones extraordinarias, pero no votar ni gozar del derecho de veto ante algunas decisiones que competen al concejo. En el reglamento interno se establecería la forma de organización del concejo, quién lo preside, cómo funciona, el tipo de votaciones, la periodicidad de las sesiones, el funcionamiento de las comisiones, etcétera.

La segunda interrogante va en el sentido de los alcances de las facultades del concejo. ¿Se circunscribirá solamente a fiscalizar? ¿O participará o incluso aprobará distintos planes y programas de la demarcación? Es decir, el alcalde presentará al concejo para su deliberación o sanción los proyectos de programa operativo anual, de plan de desarrollo urbano, de plan de desarrollo de la demarcación para los tres años que dura la administración. Es importante que el alcalde tenga la obligación de propiciar el debate sobre la situación de la demarcación y presente un diagnóstico, al principio de su administración, de la situación de la misma y que defina líneas estratégicas de acción. Habrá que revisar cuál será la participación del concejo en estas tareas.

La participación ciudadana

Los instrumentos de la democracia directa, como el plebiscito, la revocación de mandato, la consulta pública, etc., así como la estructura de participación ciudadana y los vínculos que se establezcan entre esta estructura y las alcaldías tanto para posibilitar mecanismos de acceso a la información, transparencia, publicidad, que permitan una cercanía de la sociedad con el ejercicio gubernamental y las políticas públicas, así como el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y evaluación por parte de la sociedad respecto a las acciones de gobierno y la actuación de los servidores públicos, son requisitos fundamentales para que exista un cambio cualitativo con las nuevas alcaldías. De poco servirá crear y gastar en estructuras de control, integradas básicamente por representantes de los partidos políticos que en lugar de propiciar mayor transparencia, eficiencia y eficacia de las funciones de gobierno en el territorio, propicien una politización, una utilización política de las funciones de control y elaboración del proyecto del presupuesto y complicidades en el manejo clientelar en la aplicación de programas y en la prestación de los servicios públicos si no se fortalece la presencia y participación de la sociedad en los diversos ámbitos territoriales. Para ello deben establecerse con precisión en la constitución los instrumentos de democracia directa en la demarcación que propicien real y no sólo formalmente la utilización de los mismos.

Además debe realizarse una discusión a fondo sobre los mecanismos y estructuras de participación ciudadana que tal como están ahora no han significado una participación activa y real de la población vinculada con las acciones de gobierno.

Por el contrario, además de su debilidad hemos visto la captación de los partidos sobre su estructura y su vinculación con los mecanismos clientelares que han desvirtuado los avances en la elaboración y aplicación de programas sociales que tiene Ciudad de México en relación con el resto del país. Si bien la participación ciudadana no es el tema central de este trabajo ya que requiere un desarrollo particular, lo apuntamos como un aspecto fundamental que repercutirá en la valoración del diseño y funcionamiento de las alcaldías como nuevas instituciones de Ciudad de México.

El medio ambiente en la constitución de Ciudad de México

Julia Carabias,* Antonio Azuela** y Alejandra Rabasa***

1. Introducción

La ciudad de México, como muchas otras del país, se desarrolló sin una visión de planeación territorial ni consideraciones ambientales; al paso del tiempo se encontró inmersa en serios problemas de deterioro ambiental, con severas consecuencias sociales y económicas. El tema ambiental, tal como se entiende hoy día, empieza a tomar fuerza cuando la calidad de vida de la población se ve afectada por la contaminación del aire, la escasez de agua potable, el exceso de residuos sólidos, la falta de áreas verdes, el tráfico y el ruido.

A pesar de algunos avances debidos a la aplicación de políticas ambientales, la situación es crítica y obliga a cambios estructurales de gran envergadura para resarcir los impactos acumulados, prevenir que se profundicen los problemas socioambientales y enfrentar los nuevos y complejos retos que trae consigo el cambio global.

Por esta razón, la redacción de la constitución de Ciudad de México puede convertirse en una gran oportunidad para establecer un conjunto de principios y derechos, así como los instrumentos para hacerlos efectivos y para facilitar el tránsito hacia el desarrollo sustentable.

En este texto presentaremos un diagnóstico sucinto sobre la problemática ambiental de la ciudad y sus consecuencias para contextualizar una propuesta concreta que consideramos debería formar parte del cuerpo de su constitución.

2. Algunos conceptos básicos sobre la sustentabilidad

Es inevitable que la intervención de las sociedades urbanas en los ecosistemas naturales en donde se establecen provoque transformaciones en la composición, estructura y funciones de los ecosistemas. Los problemas surgen cuando dichas intervenciones carecen de criterios ambientales y generan daños en el medio ambiente, a veces irreversibles.

El reconocimiento de esta vinculación ha llevado al estudio de las ciudades desde distintas ópticas y se han construido diferentes marcos conceptuales para su entendimiento, lo cual rebasa la intención de este texto. Sin embargo, desde cualquier enfoque, las ciudades deben entenderse como sistemas que dependen de

* Bióloga; profesora de la Facultad de Ciencias de la UNAM.

** Sociólogo; profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

*** Licenciada en derecho; especialista en legislación ambiental.

recursos naturales y energía para su funcionamiento, algunos obtenidos *in situ* y otros en sitios remotos, creando una dependencia con el entorno vecino.

Para incorporar correctamente la dimensión ambiental en la planeación urbana es necesario reconocer dos principios básicos: uno, las ciudades deben entenderse como sistemas que consumen la mayor cantidad de servicios ambientales disponibles; y dos, los servicios ambientales son finitos y frágiles, responden a fuerzas naturales y cuando se rebasan los umbrales por encima de su capacidad de resiliencia se producen impactos nocivos para la naturaleza y para el bienestar humano, cuya magnitud aún no conocemos cabalmente. En la medida en que el sistema dependa para su funcionamiento de crecientes servicios ambientales externos, las tensiones con los alrededores serán mayores y el sistema será menos sustentable y más vulnerable.

3. Diagnóstico ambiental de Ciudad de México

Ciudad de México cuenta con valiosos recursos naturales para su desarrollo y para el bienestar de los ciudadanos, aunque, al paso de tiempo, se encuentran cada vez más deteriorados y reducidos: originalmente agua abundante y de excelente calidad; clima muy benévolo; una extensa superficie (52%) de área rural, con bosques y humedales biodiversos, que aportan importantes servicios ambientales como captación de agua, formación de suelo fértil, regulación del clima, purificación del aire, espacios recreativos, entre otros.

Sin embargo, la ciudad es altamente dependiente de recursos naturales y servicios ambientales que provienen de otros sistemas naturales, tanto de la periferia como de regiones más remotas, así como para la disposición de los residuos del uso de dichos recursos, lo cual genera altos costos económicos sociales y ambientales, tensiones políticas, e incluso injusticias y desigualdades al desproveer a las regiones vecinas de sus propios recursos y oportunidades. Algunos de estos retos se han magnificado por la compleja geografía de la cuenca, que comparten tres entidades federativas y donde se ubican los poderes federales.

Aunque el crecimiento de la población en el Distrito Federal se estabilizó en las últimas tres décadas en aproximadamente 8.8 millones de personas (INEGI, 2010), tiene una población flotante de 4.2 millones y forma parte de la zona metropolitana en la que habitan y trabajan más de 20 millones de personas. Los servicios en los que se ha especializado demandan grandes volúmenes de agua, alimentos y energía.

Ciudad de México genera anualmente 36 millones de toneladas de CO₂ equivalente de gases de efecto invernadero (4.6% del total nacional). El consumo de energía es la principal fuente de generación de estos gases, la cual se utiliza principalmente para el transporte (46%), y sobre todo el particular (Sedema, 2012). Además, ésta es la fuente principal de contaminación atmosférica que, junto con las partículas suspendidas, ocasionan severos daños a la salud y, por ende, a la economía. Estamos viviendo contingencias ambientales que no se habían presentado en los últimos años. La causa principal es el incremento desmesurado de automóviles privados, producto de una política nacional de fomento de la industria automotriz, lo cual no está en el ámbito de decisión del gobierno local. Esta situación

se agrava debido a que la capital es el centro principal de trabajo, mientras que el Estado de México lo es de vivienda, lo cual obliga a una movilidad excesiva, con un alto consumo de combustibles fósiles. Se estima que se recorren en la Zona Metropolitana del Valle de México 86 000 millones de kilómetros anuales (Sedema, 2012). Erróneamente, la ciudad se ha adecuado a esta situación sin planeación, mediante la construcción de nuevas vialidades en vez de priorizar las inversiones en un transporte colectivo de calidad, que desincentive el uso del automóvil privado. La combinación de estos factores ha provocado congestiones vehiculares que incrementan la contaminación atmosférica. Es así como los avances de las medidas de prevención y control de la contaminación previstas en el programa de calidad de aire, se desvanecen, por lo que se requieren reajustes constantes en las medidas con altos costos de gestión y de una creciente inconformidad ciudadana.

Es necesario transitar hacia una política energética que promueva el uso eficiente de la energía y del transporte. Algunas medidas que ayudarían a este objetivo son: la adopción por las alcaldías de nuevos modelos urbanos, que ofrezcan a su población servicios, trabajo, vivienda, comercios, espacios recreativos para disminuir la movilidad y favorecer el transporte no motorizado; un incremento sustancial del transporte público de calidad; la mejora de los combustibles fósiles y su tránsito hacia otras fuentes de energía, facilitando la infraestructura necesaria (*i.e.*, estaciones para abasto de gas LP), así como una regulación más eficiente de las emisiones y de la circulación de vehículos de carga.

Otro tema de gran envergadura es el del agua. La demanda de este líquido en la zona metropolitana de la ciudad de México es de 81.9 m³/s, de los cuales 48% se destinan al consumo doméstico; el acceso al recurso, en calidad y cantidad, es muy desigual entre delegaciones. Muchos problemas ambientales existen alrededor de este tópico, entre los cuales podemos señalar: 64% del volumen se abastece localmente de un acuífero que está sobreexplotado (se extrae 38% más agua de la que se recarga), lo cual lo hace inviable en el mediano plazo; 36% proviene de sitios externos, provocando importantes conflictos sociales, costos económicos crecientes e impacto ambiental local; 35% del agua se pierde en el curso de su distribución; solo se trata 15% del agua residual y las aguas negras se vierten al valle de Tula, Hidalgo (Conagua, 2014).

La ciudad debe establecer una gestión de ahorro del agua que limite su extracción, reduzca la sobreexplotación e incremente la recarga del acuífero; disminuya el consumo y el desperdicio; desarrolle la infraestructura necesaria para su saneamiento y reciclamiento; genere energía limpia con los lodos del tratamiento de las aguas residuales, y se prepare con medidas de adaptación al cambio climático. Además, la agenda hídrica debe asumir explícitamente el problema de la desigualdad socioespacial en el acceso al agua. Si bien muchos de los problemas ambientales afectan a la sociedad como un todo, en el caso del agua existe un claro escenario de injusticia ambiental, en la medida que el acceso es extremadamente desigual entre las zonas afluentes y las menos favorecidas.

Un tercer tema se refiere a los residuos sólidos, cuyas dimensiones son consecuencia de uno de los rasgos culturales más profundamente arraigados de las sociedades modernas: el consumismo. Se producen más de 13 000 toneladas dia-

rias (14% del total nacional) que aportan 14% de los GEI de la ciudad de México (Sedema, 2014). La capacidad de disposición final de estos residuos está rebasada, aunque recientemente se está construyendo nueva infraestructura. Más de 250 000 personas dependen del manejo de estos residuos y están expuestas a condiciones de insalubridad y marginación.

Es importante transitar hacia un programa de cero basura, disminuyendo el consumo de productos desechables y reutilizando una proporción cada vez mayor de los residuos sólidos, tal como se está adoptando en varias ciudades (San Francisco, Sydney), adecuando los centros de transferencia e incentivando la separación de los residuos y la comercialización de los reciclables.

Particularmente dramático resulta que mientras 25% de la población vive en condiciones de pobreza, de la cual 5% se ubica en pobreza alimentaria, se desperdician anualmente 221 000 toneladas de alimentos. La Central de Abastos recibe al día 20 000 toneladas y desecha cerca de 5 por ciento.

El último tema de este sucinto diagnóstico es el gran potencial que tiene la capital al contar en su territorio con 88 000 ha (52%) de terrenos rurales que ofrecen servicios ambientales clave para el desarrollo y bienestar. Lejos de reconocer su valor, se pierden anualmente 240 ha por la expansión agrícola y la mancha urbana, con severas consecuencias en la recarga de los acuíferos y en el reservorio de biodiversidad. Además, la mayor parte de los bosques remanentes están degradados y fragmentados por la tala clandestina, los incendios forestales y los asentamientos irregulares. Las distintas actividades y servicios de la ciudad (habitationales, agrícolas, comerciales, gestoría, seguridad social, recreativas) compiten entre sí por el uso de suelo de manera desordenada.

Es necesario revalorar estos espacios y aplicar los instrumentos de política pública ambientales y económicos que conduzcan a un uso regulado del suelo, que permita su conservación y recuperación y la protección de la biodiversidad, como son: la integración del ordenamiento ecológico del territorio y el ordenamiento urbano en un solo instrumento; la creación de un sistema de áreas verdes, con nuevos decretos y una gestión eficaz de las existentes; el pago por servicios ambientales; el fomento a una producción agropecuaria dirigida hacia sistemas productivos sustentables, cambiando patrones de cultivo, intensificando el uso del suelo y diversificando las oportunidades para las comunidades rurales (por ejemplo, mediante el ecoturismo, la producción forestal y de alimentos), la restauración de áreas estratégicas por sus servicios ambientales y su biodiversidad.

Las soluciones a todos estos problemas requieren un horizonte de planeación que rebasa la materia ambiental. Es necesario abordar esta problemática con una visión integral y transversal, de manera intersectorial e interinstitucional. Solo una planeación conjunta entre sectores, entidades federativas vecinas y distintos órdenes de gobierno podrá dar salidas a estos retos. El crecimiento económico puede favorecerse a partir del reuso y el reciclaje de los recursos naturales, al menos del agua y de los desechos sólidos, y de la creación de empleos vinculados a la economía verde, a la movilidad, a la producción agrícola y forestal sustentables y a las actividades recreativas en espacios naturales.

Ciudad de México debe aspirar a un modelo de desarrollo equitativo, perdurable, sustentable y con eficiencia, que atienda las necesidades de las presentes generaciones sin hipotecar el futuro de las venideras y respetando a las poblaciones humanas y los ecosistemas de otras regiones. Un medio ambiente sano es un derecho que debe lograrse haciendo compatible la conservación de la biodiversidad con un desarrollo económico de bajo consumo en carbono, cero deforestación y generación de residuos sólidos, fomentando hábitos de consumo hacia patrones más sustentables que demanden menos recursos naturales y garanticen su renovabilidad, promoviendo reuso y reciclaje y la generación de empleos verdes y con indicadores de cumplimiento ambiental y mecanismos de monitoreo y seguimiento claramente definidos.

4. El marco jurídico para la protección ambiental en Ciudad de México: avances y retos

El marco jurídico para la protección ambiental en Ciudad de México está integrado por un vasto número de disposiciones jurídicas que incluyen desde la Constitución general de la República hasta las más detalladas regulaciones de uso del suelo, el manejo de los residuos sólidos urbanos y las normas sobre construcciones. Incluso hay disposiciones de vanguardia en temas como el derecho humano al agua, la protección de los servicios ambientales que presta el suelo de conservación o el reconocimiento de un interés jurídico amplio de los habitantes de la ciudad para acceder a los mecanismos de justicia y jurisdicción ambiental.

Sin embargo, el diagnóstico presentado en el apartado anterior sobre los graves problemas ambientales que enfrenta la ciudad obliga a reflexionar sobre la eficacia real de la legislación ambiental que los tutela.

Los habitantes de la capital son también sujetos de los derechos tutelados por el artículo 4º de la Constitución general, incluyendo el derecho a un medio ambiente sano y el derecho de acceso al agua potable y el saneamiento. Asimismo, los mandatos de desarrollo sustentable y preservación y restauración del equilibrio ecológico, y conservación de los elementos naturales contenidos en los artículos 25 y 27, integran el marco jurídico ambiental de la ciudad.

En el mismo caso se encuentran los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en temas como el cambio climático y la protección de la biodiversidad, que han sido reconocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como instrumentos internacionales que protegen derechos humanos. El Poder Judicial de la Federación ha vinculado, por ejemplo, el cumplimiento de los compromisos de mitigación de las emisiones de efecto invernadero regulados por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con los programas de verificación vehicular obligatoria, estableciendo su relación con el derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de los habitantes.

Asimismo, las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico con fundamento en lo previsto por el artículo 73 XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen el marco de concurrencia y la competencia de las autoridades de la ciudad y sus delegaciones en materia de desarrollo

forestal sustentable, cambio climático, conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, prevención y gestión integral de los residuos. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) establece la competencia de las autoridades locales para el desarrollo y la aplicación de instrumentos clave de la política ambiental como el ordenamiento ecológico del territorio, la evaluación del impacto ambiental; las áreas naturales protegidas y la concurrencia para la aplicación de las normas oficiales mexicanas expedidas por el Gobierno federal.

El marco jurídico de la protección al ambiente en Ciudad de México también está conformado por leyes federales que inciden directamente en su territorio en temas como la administración de las aguas nacionales, el uso y aprovechamiento de la energía y los recursos energéticos, y la responsabilidad por daño ambiental.

En el ámbito local existen también diversas leyes relacionadas con la protección del medio ambiente y los recursos naturales de la ciudad como las siguientes:

La Ley Ambiental del Distrito Federal tiene entre sus objetivos conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente para que las actividades económicas se generen en un esquema de desarrollo sustentable. De gran importancia, esta ley establece el marco jurídico para la creación y manejo de las áreas verdes, las áreas de valor ambiental y las áreas naturales protegidas de competencia local, así como la regulación del suelo de conservación para preservar los ecosistemas del área rural. Uno de los ejemplos de la legislación ambiental de avanzada en la ciudad de México es el reconocimiento en esta Ley del régimen de responsabilidad por daños al ambiente, antes de la aparición de la ley federal de la misma materia.

Asimismo, la Ley Ambiental prevé la evaluación de impacto ambiental estratégica para valorar los efectos de los programas sectoriales sobre el medio ambiente, pero no desarrolla el marco procedimental bajo el cual se debería llevar a cabo esta evaluación. La aplicación de una evaluación ambiental estratégica en una ciudad como la de México podría ser de gran valor para la prevención, compensación y mitigación de los impactos ambientales adversos de las grandes obras de infraestructura vial, hídrica y urbanística, entre otras, que se realizan en la ciudad, poniendo a la legislación ambiental local a la vanguardia en este tema que se ha reflexionado, sin concretarse, durante años en el ámbito federal.

Otro tema que requiere ser desarrollado en la legislación es el de la eficiencia energética y el aprovechamiento sustentable de la energía. Si bien la Ley menciona esos objetivos y establece, por ejemplo, que deberá promoverse el uso de energía solar en los inmuebles de la administración pública y de energías “alternas” y “verdes” en el transporte público, es necesario priorizar el diseño de una política clara y eficaz en estas materias. La regulación efectiva de estas materias podría contribuir de manera importante a reducir la contaminación generada por el transporte y los procesos industriales, así como lograr una mayor sustentabilidad en los servicios públicos como el bombeo en los servicios de agua potable, el alumbrado público y el manejo de los residuos en la capital.

También existe un campo importante para la innovación en el establecimiento de instrumentos económicos eficaces para promover, como lo establece la Ley

Ambiental, cambios en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable. En este aspecto, la legislación de Ciudad de México podría también ser pionera en el desarrollo de instrumentos para compensar la utilización del espacio público y los servicios ambientales, por ejemplo, al reconocer y compensar el valor de los espacios construibles. La Ley incluye también el objetivo de diseñar instrumentos económicos que promuevan una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de la política ambiental.

Relacionado con lo anterior, la legislación ambiental de la capital debería avanzar hacia un sistema de justicia ambiental, esencial para el ejercicio efectivo de los derechos a un medio ambiente sano y al agua. El concepto de justicia ambiental enfatiza el trato equitativo y no discriminatorio de los grupos más vulnerables a los daños ambientales y, sobre todo, la necesidad de contar con mecanismos efectivos para equilibrar las cargas y los beneficios derivados de los procesos de desarrollo.

La ciudad también ha contado con una legislación pionera en el reconocimiento del derecho de toda persona al acceso suficiente y seguro de agua disponible para su uso personal y doméstico. Los elementos normativos del derecho humano al agua fueron delimitados en 2002 por el Comité de las Naciones Unidas responsable de interpretar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al enfatizar su interdependencia con otros derechos fundamentales como el derecho a la vida y a la salud. En el contexto nacional, en 2012 se incluyó en la Constitución general de la República el derecho humano al agua, estableciéndose un plazo de un año para la expedición de una ley concurrente en esta materia. A más de tres años del plazo previsto por la propia Carta Magna, ese mandato constitucional no ha sido cumplido por el Congreso de la Unión.

La Ley de Aguas del Distrito Federal (LADF) reconoce ya ese derecho para los habitantes de la ciudad, estableciendo medidas congruentes con la interpretación internacional de los requisitos mínimos para su protección, como la obligación de abastecer de agua para uso doméstico a las personas a quienes se suspenda el servicio de suministro, mediante medios como hidrantes públicos, conforme a criterios poblacionales, geográficos, viales, de accesibilidad y de equidad. Como lo establecen los parámetros regulados por la Organización Mundial de la Salud, la LADF indica que incluso frente a la omisión de pago de los servicios de abasto de agua potable, deberá garantizarse el acceso al menos a cincuenta litros por persona al día, para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Los principios de la política de gestión integral de los recursos hídricos en Ciudad de México incluyen el reconocimiento de los parámetros internacionales de derechos humanos sobre la calidad del agua para uso doméstico y personal. Para cumplir con el requisito de asequibilidad, la misma Ley establece que la determinación del pago de los servicios hidráulicos debe basarse en el principio de equidad, asegurando que estos sean accesibles para todos, incluyendo a grupos sociales vulnerables y que deberán buscarse tecnologías de bajo costo, así como una política de precios apropiados para zonas marginadas o de vivienda popular.

Un “foco rojo” de la LADF es una disposición que, después de establecer que no podrá haber discriminación en el acceso al agua, restringe este derecho a los habitantes de la ciudad que cumplan con los usos del suelo en los lugares donde habiten. El enfoque de derechos humanos para el acceso al agua implica que su ejercicio debe asegurarse para todas las personas, sin restricción o discriminación alguna. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió recientemente que el derecho humano al agua impone a las autoridades del Estado la obligación de garantizar el acceso a agua suficiente, segura y asequible a todas las personas (incluso cuando no puedan acreditar la propiedad de los lugares que habitan), de manera racional y equitativa.

Así, uno de los retos pendientes tanto de la agenda de derechos humanos, como de la protección ambiental, es encontrar alternativas para garantizar el acceso al agua potable y el saneamiento a todos los habitantes de Ciudad de México, reforzando las políticas para evitar las violaciones al uso del suelo y los asentamientos humanos irregulares. La legislación sobre el agua debería ser también eficaz para mitigar los impactos de las aguas residuales que genera, así como en avanzar hacia una política de sustentabilidad para la conservación de los recursos hídricos y la mejora de la infraestructura hidráulica. También es preciso desarrollar un marco jurídico en el cual se reconozcan los impactos generados por la importación de agua de otras regiones, incluyendo la compensación de los servicios ambientales en las cuencas de las cuales provienen los recursos utilizados en la ciudad.

La Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación del Distrito Federal es también un ejemplo de avanzada para la compensación de los servicios ambientales. Esta Ley busca establecer los mecanismos para retribuir a los núcleos agrarios y pequeños productores del suelo de conservación, por la conservación de los servicios ambientales que brindan a todos los habitantes de la capital, así como para la realización de actividades productivas rurales que desincentiven los cambios de uso del suelo. Los recursos para la compensación por los servicios ambientales —cuyo monto total deberá aumentar de manera progresiva cada ejercicio fiscal— deberán provenir del Fondo Ambiental Público y destinarse a la conservación de las áreas con valor ambiental en la ciudad y los recursos naturales del suelo de conservación; la restauración ecológica de las zonas degradadas; el fomento a la agricultura sustentable y acciones para evitar cambios de uso de suelo, entre otras.

Como se mencionó, el consumo no sustentable de energía es uno de los problemas más serios para el desarrollo sustentable de la ciudad. La Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal establece varias estrategias de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero como la generación de energías alternas en los sistemas de manejo de los residuos sólidos mediante la captura de metano; la eficiencia energética del alumbrado y el transporte públicos y el bombeo de agua potable; o el fomento de las edificaciones sustentables energéticamente en la ciudad. Finalmente, la efectividad de las políticas para la sustentabilidad de la capital dependerá también de la inclusión de criterios de sustentabilidad en las leyes, políticas y acciones sectoriales que influyen de manera determinante en el estado del medio ambiente como, por ejemplo, de los sectores agropecuario, de desarrollo urbano, de movilidad y de obras públicas.

5. Principios y derechos para la constitución de Ciudad de México

Por todo lo anterior, debería considerarse la necesidad de incorporar en la constitución de Ciudad de México los siguientes principios y derechos.

El principio precautorio, según el cual la ausencia de certeza científica no debe ser motivo para postergar medidas a favor del medio ambiente, es parte del orden jurídico internacional y su adopción por la constitución de Ciudad de México fortalecería la posibilidad de un ejercicio efectivo de los derechos ambientales. Esta constitución podría ir más allá en la protección de esos derechos, tal como están reconocidos en la Constitución general.

El principio según el cual quien causa un daño ambiental está obligado a repararlo está contenido en la Constitución general bajo el concepto de responsabilidad ambiental asociado al derecho a un medio ambiente sano. En vista de los avances legislativos de nuestra ciudad en esta materia, el reconocimiento de este principio en la constitución es una consecuencia lógica.

El principio del desarrollo sustentable ha sido definido en el ámbito internacional de diversas maneras. En el caso de una ciudad como la nuestra es necesario especificar el contenido de dicho principio en dos sentidos. Por un lado no basta con reconocer la responsabilidad de esta generación respecto de las generaciones futuras, sino también la responsabilidad de la ciudad como tal frente a las poblaciones y los ecosistemas de otras regiones. Por otro lado, dada la necesidad de cambiar el modo en que se reciclan los espacios urbanos existentes para la creación de los nuevos, se propone adoptar el principio según el cual el espacio edificable en la ciudad es un recurso natural cuyo aprovechamiento debe ser regulado siguiendo los fines establecidos por el artículo 27 constitucional. Se trata de crear un nuevo régimen que reconozca las múltiples implicaciones económicas y sociales de la regulación del futuro desarrollo en la ciudad (véase la colaboración de Antonio Azuela en este mismo número, pp. 127-136).

Los anteriores principios están articulados con lo que hemos definido como derechos ambientales, que también deben ser reconocidos en el texto de la Constitución general, como se explica a continuación.

La Constitución reconoce el derecho a un medio ambiente sano y el derecho al agua, que pueden agruparse en el concepto de derechos ambientales. Lo que aquí se propone no es el reconocimiento de nuevos derechos, sino la adopción de mecanismos para hacer efectivos esos derechos que ya existen, en el contexto de nuestra ciudad.

Respecto al derecho a un medio ambiente sano, no se trata de una simple reiteración; la Constitución Política de Ciudad de México (CPCM) puede avanzar en varias direcciones. Como se ha reconocido en el orden internacional y en la propia Constitución general (artículo primero), en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC, 1990), la progresividad es un principio para evaluar el grado de su cumplimiento. Para cumplir dicho principio, es necesario que la CPCM haga obligatorio el desarrollo de indicadores que midan los siguientes parámetros: incremento del uso energía moderna, limpia, segura y accesible; incremento del uso de agua limpia, accesible y sustentable; disminución de la extracción del acuífero e incremento del reciclamiento del agua; disminución de la generación de desechos

sólidos e incremento de su reuso y reciclamiento; conservación y uso sustentable de la biodiversidad e incremento de las áreas verdes y protegidas; disminución de la deforestación; mejoramiento de la calidad del aire; incremento en la conservación y recuperación del suelo; disminución de los asentamientos irregulares y ordenamiento en los procesos de urbanización. Estos indicadores deben permitir una deliberación pública de los avances y los retrocesos acreditables, así como de las desigualdades existentes entre diferentes sectores sociales, para adoptar medidas deliberadas y concretas que aseguren una mayor justicia ambiental.

Lo anterior es particularmente aplicable al derecho al agua, que a pesar de los avances legislativos que han tenido lugar en la ciudad, sigue siendo el tema ambiental en el que se presenta la mayor desigualdad social en la ciudad. Además de la introducción de los indicadores para hacer visible el cumplimiento del principio de progresividad, es importante que la CPCM aclare que el derecho al agua no debe estar condicionado al carácter regular del asentamiento, sin perjuicio de las políticas que el gobierno de la ciudad deba impulsar para impedir la urbanización del suelo de conservación y de otras áreas de interés ambiental.

Así, la redacción de una constitución representa una oportunidad valiosa para definir con claridad los derechos y obligaciones de los habitantes y autoridades capitalinos relacionados con la calidad del medio ambiente y el desarrollo sustentable. Asimismo, se pueden establecer los principios que deberían enmarcar las leyes y las políticas públicas para la protección ambiental, desde un enfoque transversal capaz de incidir en la totalidad de los sectores y actores cuya actuación debe enmarcarse en los criterios del desarrollo sustentable. También, la nueva constitución puede contribuir a hacer efectivos los derechos y principios de protección ambiental y desarrollo sustentable, creando mecanismos procesales adecuados para hacerlos valer, como el reconocimiento de los derechos fundamentales de acceso a la información, participación en la toma de decisiones y acceso a la jurisdicción ambiental, de manera individual y colectiva, para prevenir y reparar daños al ambiente.

Una ciudad progresista, que se ha comprometido con posiciones de vanguardia en materia de tolerancia y promoción de las libertades y los derechos humanos, no puede ignorar la necesidad de transitar hacia un desarrollo sustentable. La asamblea constituyente no puede dejar pasar la oportunidad que tiene ante sí para establecer los fundamentos de ese tránsito.

Bibliografía

- Conagua (2014), *Estadística del agua en México*, México, Comisión Nacional del Agua.
- DESC (1990), Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto). Quinto periodo de sesiones, ONU, Doc. E/1991/23.
- INEGI (2010), Censo de Población y Vivienda 2010, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Sedema (2012), Inventario de emisiones contaminantes de efecto invernadero, México, Secretaría del Medio Ambiente.
- (2014), Inventario de residuos sólidos, México, Secretaría del Medio Ambiente.

Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad

Antonio Azuela*

A la memoria de Doreen Massey

Introducción

Parece extraño, pero uno de los temas olvidados en el debate sobre la Constitución Política de Ciudad de México (CPCM) es la ciudad misma, su estructura territorial y el modo en que se ahí reproducen la exclusión social y la falta de sustentabilidad ambiental. Si la Asamblea Constituyente reconoce esas cuestiones tendrá que abordar el tema de la propiedad del suelo, la institución que con mayor fuerza regula los procesos urbanos. Esto implica asumir la complicada herencia del constitucionalismo social mexicano, que orientó la reforma agraria y el control estatal de los recursos naturales en la era posrevolucionaria. Dado que una de las grandes transformaciones de México en el último siglo ha sido el haberse convertido en una sociedad predominantemente urbana, la pregunta es si hay algo en nuestra tradición constitucional que podamos utilizar para enfrentar los retos de nuestra condición urbana. Aquí me propongo demostrar que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) provee el fundamento para un nuevo régimen de propiedad, si se reconoce que el futuro de la ciudad depende del modo en que se regulen sus transformaciones físicas y se distribuyan los beneficios que generan. Para ello tenemos tres fuentes: lo que dicen los juristas, las ciencias sociales y nuestro derecho positivo.

I. Los juristas y la propiedad urbana

En la literatura jurídica la propiedad urbana aparece de manera muy fragmentada. En el campo del derecho urbanístico es evidente la centralidad de la propiedad, pero sus referentes teóricos no están claramente articulados con los debates sobre la propiedad en el derecho constitucional o en la teoría de los derechos humanos. Revisemos brevemente esta fragmentación.

En el mundo de habla hispana el derecho urbanístico mira a la propiedad siguiendo la doctrina de la función social que postuló León Duguit hace más de un siglo (Duguit, 1912). Esa doctrina suele traducirse en un principio que parece un

* Doctor en sociología; investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. El autor agradece los comentarios de Miguel Ángel Cancino, Camilo Saavedra, Carlos Herrera, Francisco Dorantes y Marco A. Esquivel a una primera versión de este texto.

mero tecnicismo pero que es fundamental para asegurar el gobierno democrático de los procesos urbanos: la separación entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar; separación que muchas veces encuentra apoyo en la legislación.¹ Esto significa, primero, que el derecho a edificar no es parte del derecho de propiedad sino que deriva de una potestad pública (la de regular el desarrollo urbano), y segundo, que los incrementos en el valor de los inmuebles urbanos que no resultan del esfuerzo del propietario sino del de la colectividad, deben ser utilizados para financiar los bienes públicos que requiere la vida urbana y que los particulares no producen espontáneamente.

En muchos países europeos también se han consolidado figuras jurídicas equivalentes (Denèfle, 2016) y eso no significa, por cierto, que la propiedad pueda ser atacada sin fundamento legal o violando los principios del debido proceso, sino sólo que su uso queda condicionado a un interés público definido democráticamente. Ahí donde el urbanismo europeo ha producido espacios socialmente incluyentes y ha podido plantearse el problema de la sustentabilidad de las ciudades, uno de los fundamentos ha sido esa escisión entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar.² Como se verá más adelante, el artículo 27 de la CPEUM proporciona el fundamento para instituir en México esa diferenciación.

Sin embargo, en el mundo de las doctrinas jurídicas la tesis de la función social no tiene un acomodo fácil. Entre nosotros, a pesar de que el artículo 27 ha sido visto como el centro del pacto social del México posrevolucionario, desde hace décadas los constitucionalistas no se han ocupado de él. Salvo una excepción notable (Díaz y Díaz, 2014), ningún jurista se ha interesado seriamente en explorar si el paradigma del artículo 27 es viable en la posrevolución (Azuela, 2011), o qué habría que hacer para ajustarlo a los nuevos tiempos. Este silencio no es exclusivo de México y como muestra sirva el caso Salvador Chiriboga resuelto en 2011, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos no supo qué hacer en un caso de expropiación en la ciudad de Quito porque no tenía a la mano una doctrina sobre la propiedad en el medio urbano y terminó otorgando la indemnización más alta de su historia como tribunal de derechos humanos a un propietario que lo único que hizo fue esperar a que la urbanización valorizara su tierra (Maldonado-Copello y Peña, 2013).

En los debates sobre derechos humanos ocurre lo mismo. Sabemos de la ampliación, para algunos desmesurada, del catálogo de los derechos que tendrían que ser reconocidos y garantizados, pero del derecho de propiedad casi no se habla y queda en el aire la pregunta central ¿es o no la propiedad un derecho fundamental? Obviamente, los juristas liberales no dudan en responder afirmativamente. Pero están también posturas como la de Luigi Ferrajoli, para quien la propiedad *no* es un derecho fundamental (Ferrajoli, 1999). Sus argumentos son convincentes y por

¹ Véanse, entre otras, la ley colombiana número 388 de 1997 (Maldonado-Copello, 2003); el estatuto de la ciudad brasileña de 2001 (Fernandes, 2010, y Alfonsín, 2011), y la ley del suelo española de 2008 (García-Bellido, 2005).

² Shaw *et al.* (1995). En América Latina, uno de los casos de éxito de esa diferenciación es el de los Cepac (Certificados de potencial adicional de construcción) en São Paulo (Smolka, 2013).

desgracia no hay espacio aquí para explicarlos.³ Lo que importa destacar es que ellos son enteramente incompatibles con la tesis de León Duguit, porque ésta era parte de un proyecto que trataba de erradicar del lenguaje jurídico la idea de los derechos y de suplantarla con la de las funciones sociales. Invocar la función social seguirá siendo un recurso poderoso para oponerse a la visión liberal predominante en el derecho civil, pero ya no será suficiente para ubicar la propiedad en el universo de los derechos fundamentales, por lo que será necesario buscar otra conexión entre lo que se sostiene en el derecho urbanístico y las aproximaciones más generales sobre el derecho.

Es interesante considerar la producción jurídica de habla inglesa y en particular de Estados Unidos, que sí se han ocupado de la propiedad como problema constitucional. Y es que la oleada neoconservadora que invadió la jurisprudencia norteamericana desde la era de Reagan está lejos de haber obtenido un triunfo definitivo. Si hace cuatro décadas Bruce Ackerman vaticinaba que el análisis económico del derecho terminaría con las dudas sobre el estatuto de la propiedad (Ackerman, 1977), hoy el tema es más debatido que nunca.⁴ Sería imposible ofrecer aquí una síntesis de la bibliografía, pero para los fines de estas notas importa señalar tres cuestiones: primero, muchos de los grandes debates sobre la propiedad han sido motivados por regulaciones urbanísticas y/o ambientales del uso de la propiedad; segundo, ha quedado claro que la regulación estatal no es enemiga del funcionamiento de los mercados sino su condición más importante —cosa que ya estaba clara en el programa original del neoliberalismo— (Escalante, 2016); tercero, la estrategia más generalizada para analizar críticamente los regímenes de propiedad consiste en hacer distinciones, sobre todo entre diferentes derechos: desde Hohfeld (1913) ya no se habla de la propiedad, sino de un “haz de derechos” (*a bundle of rights*) que deben ser examinados por separado. Sólo desde las posiciones neoconservadoras se sigue pensando en *la* propiedad como una institución dotada de coherencia interna. En cualquier caso, el debate es de una gran riqueza y hay todo menos un consenso, muy a pesar de lo que quisieran tanto los juristas tradicionales como quienes se alinean con las corrientes dominantes en la economía.

2. Las ciencias sociales y el urbanismo

Las ciencias sociales también ayudan a comprender la propiedad estableciendo diferencias. Hace casi un siglo, un historiador de la talla de Richard H. Tawney decía que era “ocioso argumentar a favor o en contra de la propiedad privada sin especificar las formas particulares de propiedad de las que se habla” (Tawney, 1920) y es probable que la primera gran diferenciación de la propiedad haya sido la que produjo la economía política hace más de dos siglos entre los conceptos de renta y

³ Por cierto, un constitucionalista mexicano, Pedro Salazar, publicó recientemente un ensayo en el que se suma a la tesis de Ferrajoli al tiempo que se declara un “liberal igualitario” (Salazar, 2014). Acaso sea ése el punto de partida para una discusión sobre el derecho de propiedad en el contexto de los derechos humanos.

⁴ Entre los muchos autores que ofrecen miradas alternativas al liberalismo clásico (y al neo), véanse Alexander, 2006 y 2008; Freyfogle, 2007; Purdy, 2010; Radin, 1993; Rose, 1994.

ganancia. Esta última proviene de la propiedad de un capital e implica un proceso de trabajo, mientras aquélla se obtiene de la simple propiedad de la tierra, sin trabajo de por medio. Incluso hoy, en todo el espectro ideológico, hablar de “rentismo” o de “buscadores de rentas”, trae una valoración negativa. La crítica al rentismo urbano estuvo en el centro de las ideas progresistas desde fines del siglo XIX y la propiedad de la tierra aparecía siempre en la agenda de las políticas y la legislación.

Una distinción fundamental en el medio urbano es la que existe entre ser propietario de una casa para tener un lugar donde vivir y/o trabajar y todas las demás formas de apropiarse el espacio urbano.⁵ También aquí es inútil intentar una síntesis de la bibliografía. Lo que se requiere en la tarea de repensar la propiedad son dos cosas: reconocer la necesidad de combatir el uso especulativo de la propiedad para recuperar la plusvalía urbana y de ese modo financiar políticas urbanas incluyentes, por un lado, y tener claro cuáles son los procesos de producción del espacio urbano en los que ese uso tiene lugar. En este sentido, el proceso social hoy dominante en nuestra ciudad no es otro que el de un gran reciclaje urbano,⁶ que puede verse con claridad si lo revisamos en la larga duración: si hasta los años setenta del siglo pasado la ciudad creció en forma horizontal, hoy lo hace en forma vertical. No es que el crecimiento horizontal se haya detenido, pero ocurre en el Estado de México y eso es materia de coordinación metropolitana, no del régimen de la propiedad. Así, nuestra reserva de crecimiento es *el espacio por encima de la ciudad* y es ahí donde se producirá (o no) una ciudad incluyente y sustentable. Ese espacio es su recurso más importante que reconoce un giro en la concepción jurídica de la propiedad; aquí importa señalar que las élites chilangas tendrán que renunciar a la idea de que hay que impedir el crecimiento de la ciudad, porque esa idea significa que en ella no habrá un lugar para nuestros hijos y nuestros nietos. La ciudad de México no puede darse el lujo de quedarse como es, pero tiene que pensar su transformación a partir de lo que es; tiene que pensar nuevas formas de reciclarse. El reto es monumental porque además hay un malestar con *cualquier* iniciativa de transformación del espacio, de modo que un nuevo modelo urbano, para ser viable, requiere un pacto social que permita legitimar nuevas orientaciones. Si terminara por imponerse la idea del crecimiento cero, la ciudad estaría condenada a seguir siendo excluyente e insustentable. Hay quien dice que sólo existe una nueva constitución cuando hay una transformación de la propiedad. Puede ser, pero el tipo de transformación que necesitamos no consiste en alguna especie de “reparto de tierras”, sino en una reconfiguración de los derechos de propiedad en el espacio urbano. Distinguir radicalmente entre la propiedad del suelo y el derecho a construir es la base de la transformación que la ciudad necesita.

⁵ Hace tiempo se discute si la plena propiedad de la vivienda (como parte del Estado de bienestar en Europa o del sueño americano) es la única o la mejor manera de satisfacer esa necesidad (Denèfle, 2016). Ese debate ha adquirido mayor complejidad cuando se considera la dimensión de género como parte de la cuestión de la vivienda (Varley, 1996) y tiene una relación directa con la antropología de la vida material o del mundo de las cosas.

⁶ El concepto de reciclaje está en el centro de los debates actuales de la sustentabilidad urbana, véase Jehling, 2015.

3. El derecho positivo

Al examinar el derecho positivo mexicano la pregunta es: ¿queda algo de nuestra tradición constitucional para construir un nuevo régimen urbanístico? En particular, ¿existe algún elemento para fundamentar la separación entre la propiedad del suelo y el derecho a construir?

La reforma constitucional de 1976 y la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) parecían impulsar un proyecto de inclusión social en el contexto de una planeación racional. Sin embargo, la planeación resultó ser más débil que la propiedad de la tierra —tanto la de los individuos como la de los núcleos agrarios—. De las cenizas de ese proyecto queda apenas el principio de la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano,⁷ que puede ser el punto de partida de una reconceptualización de la propiedad urbana.

Por lo que hace a la jurisprudencia, lo cierto es que no hay una doctrina que deje en claro el estatuto constitucional de la propiedad. Cada vez que los jueces federales decidieron avalar las regulaciones urbanísticas recurrieron a referencias al “interés público” (nunca precisadas conceptualmente) y caracterizaron las reglas de uso del suelo como “modalidades a” la propiedad, con ocasionales referencias a la “función social de la propiedad”. Sin que esas categorías hayan sido abiertamente derrotadas, lo cierto es que la jurisprudencia se ha vuelto cada vez más exigente en relación con la regulación urbanística y tiende a inclinarse del lado de los propietarios.

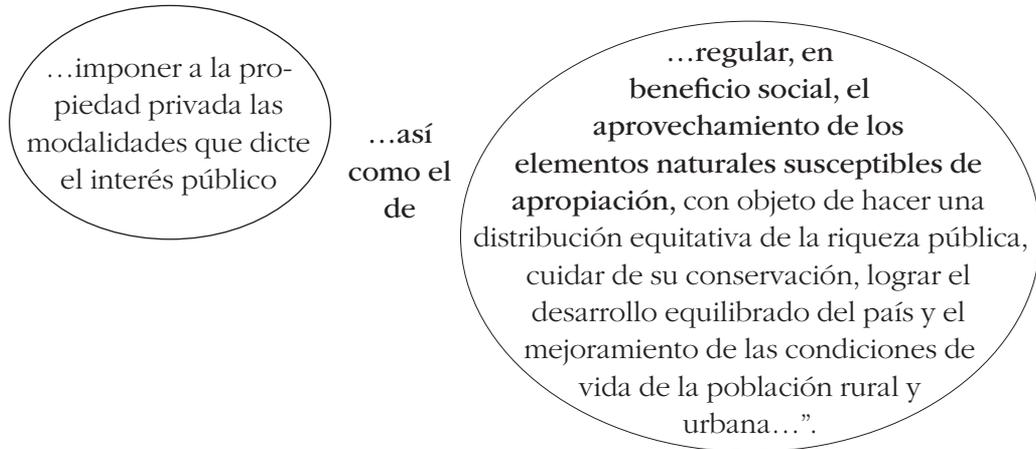
Es verdad que la jurisprudencia de las últimas décadas ha sido un factor importante para contrarrestar ciertos rasgos autoritarios del régimen de propiedad del México posrevolucionario —tal es el caso del reconocimiento del derecho de audiencia previa en casos de expropiación—. Sin embargo, la tendencia al fortalecimiento de los derechos de propiedad ha llegado tan lejos, que incluso los liberales nos alertan sobre el abuso del amparo en contra de la expropiación (Elizondo y Pérez de Acha, 2008). Sorprende, por ejemplo, que en 2010 la Corte haya sostenido que la propiedad es un derecho fundamental, como si hubiese desaparecido el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución, que claramente la define como un derecho derivado de la propiedad originaria de la nación. Es decir, sin que las ideas de “función social” y de “modalidades” hayan desaparecido, lo cierto es que los jueces parecen cada vez más dispuestos a ampliar el alcance de los derechos de los propietarios.

Es en el contexto de un nuevo activismo judicial que el Constituyente de Ciudad de México tendría que llevar la tradición del constitucionalismo social mexicano al tema urbano. Pues bien, en el artículo 27 hay un fundamento para llevar adelante tal propósito y, en particular, para establecer la separación entre la propiedad del suelo y la del espacio por encima de él, y de ese modo sentar las bases para un nuevo régimen de propiedad. Se trata de una parte del párrafo tercero que hasta ahora sólo ha sido pensada para el mundo rural. A continuación se transcribe esa disposición de manera que se aprecie su diferencia.

⁷ Artículo 3 fracción II de la LGAH.

Párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de



Lo que aquí se propone es, simple y sencillamente, concebir al espacio por encima del suelo, que constituye la principal reserva sobre la cual crecerá la ciudad en el futuro, como un *recurso natural susceptible de apropiación*.⁸ Naturalmente, la propuesta suscita muchas dudas y más adelante se aclaran algunas. Pero hay una cuestión que conviene abordar desde ahora: ese espacio no es propiedad de nadie, a pesar de una vieja creencia. En la Edad Media se acuñó una máxima, que incluso parece poética, según la cual el dueño de un terreno lo es también “desde el cielo hasta el infierno” (*usque ad coelum et ad inferos*),⁹ pero la historia del derecho ha demostrado que eso no era más que una ocurrencia, aunque haya conquistado la imaginación de los juristas. Primero, con el advenimiento de los estados absolutistas quedó claro, en casi todas partes, que los minerales del subsuelo eran propiedad del soberano (y ningún propietario de tierras fue indemnizado). Siglos después apareció la aviación y aquello de la propiedad “hasta el cielo” también se vino abajo. Lo que ha ocurrido desde mediados del siglo xx, ahí donde se ha intentado distribuir de manera equitativa las cargas y los beneficios de la urbanización, es justamente el derrumbe de la creencia de que el dueño del terreno tiene un derecho ilimitado a construir sobre él.

Para quien no está familiarizado con el tema esto parece un acto de prestidigitación. Pero la verdad es que si tomamos en serio lo que dice la Constitución y lo traemos al contexto urbano resulta perfectamente pertinente. El texto constitucional es lo bastante amplio para abarcar un recurso tan esencial para nuestras vidas como el espacio por encima de la ciudad, que unas veces trataremos de conservar como espacio abierto y otras veces estaremos dispuestos a destinar para el desarrollo. Enfrentar esa disyuntiva y decidir las formas de su aprovechamiento, así

⁸ Esta propuesta surgió en 2014 como parte de un debate promovido por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial en torno al régimen urbanístico de la ciudad de México.

⁹ Fue Accursio de Bolonia, en el siglo xii, quien acuñó la frase que no se sabe por qué se convirtió en una “máxima”, a pesar de ser tan plausible como el cielo y el infierno.

como la distribución de los beneficios y las cargas que se generan, es parte del arte de gobernar una ciudad y de garantizar que en el futuro sea incluyente y sustentable. Si el Constituyente de Ciudad de México decide avanzar en esa dirección, ahí tiene el fundamento constitucional.

4. En resumen

He explorado tres “fuentes” para imaginar un nuevo régimen de propiedad para Ciudad de México. De la primera de ellas, o sea de la literatura jurídica, destaco la idea de dejar de hablar de *la* propiedad como si fuese una institución con algún tipo de coherencia interna o una entidad con “atributos” universales. El pensamiento jurídico del último siglo ha enfrentado los análisis conservadores sobre la propiedad haciendo distinciones sobre la diversidad de derechos y de fórmulas jurídicas que se suele ocultar bajo una idea genérica de la propiedad. Entre las múltiples manifestaciones posibles de esta estrategia analítica, una que es particularmente relevante para el contexto urbano, es la distinción entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar, que se encuentra a lo largo de la literatura jurídica especializada, porque forma parte del derecho positivo en muchos países. Esa distinción ha sido la clave ahí donde se ha optado por la inclusión social y la sustentabilidad.

La misma distinción también encuentra abundante explicación en nuestra segunda fuente, o sea en las ciencias sociales. No hay que perderse en la inmensidad de la producción académica para reconocer que, en el medio urbano, hay algunas condiciones que son perfectamente reconocibles y que deben ser parte de la agenda legislativa de toda gran ciudad, como el hecho de que un trozo de tierra no tiene un valor intrínseco sino que su precio se deriva de lo que ocurre a su alrededor, así como la paradoja de que la ciudad genera riqueza pero sufre para costear la infraestructura que la hace posible.

La tarea de incorporar esa distinción en la constitución de Ciudad de México ha hecho necesario revisar, como tercera “fuente” de nuestra investigación, lo que nos ofrece el derecho positivo mexicano. Han sido insuficientes los intentos legislativos para llevar las ideas del constitucionalismo social mexicano al ámbito urbano y tanto la doctrina como la jurisprudencia son de una pobreza notable. Sin embargo, existe un fundamento constitucional que proporciona un amplio margen para esta tarea y que nos permite nada menos que *acotar el alcance espacial de la propiedad*. Como se ha visto, en el texto del propio artículo 27 está la posibilidad de definir al espacio urbano como un recurso natural, susceptible de apropiación, cuyo aprovechamiento debe ser regulado para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. La propuesta puede parecer extravagante y suscita preguntas como las siguientes:

Primera, ¿implica esta *regulación del aprovechamiento* una ofensiva contra el mercado? No. Ya se sabe que para funcionar eficientemente los mercados requieren una regulación. Aquí se trata de liberar al mercado inmobiliario (o sea el de las mercancías inmobiliarias que la ciudad necesita, como viviendas, lugares de trabajo, etc.) de las restricciones que le impone la propiedad del suelo. Las únicas restricciones que se justifican son las relacionadas con los impactos ambientales y so-

ciales del desarrollo urbano. Y esa regulación no tiene por qué otorgar privilegio alguno a la propiedad del suelo; lo que cuenta es la decisión (democráticamente procesada) del tipo de espacio al que se aspira.

Segunda, ¿implica esta propuesta una expropiación o una nacionalización del espacio edificable? No, porque ese espacio no pertenece a nadie —el único derecho que existe sobre él es la potestad pública de regular su aprovechamiento—. Sin tratar de saldar la discusión, podemos iniciarla con un símil: circular en automóvil por la ciudad no es un derecho que se derive de haber comprado uno, sino de un orden jurídico que a un tiempo posibilita y restringe la circulación. La propiedad no es más que una condición, acaso necesaria pero nunca suficiente para “sacar el coche”. En el mismo sentido, no existe fuente jurídica alguna que ofrezca elementos suficientes para ampliar la definición, originalmente agraria, de la propiedad del suelo.

Tercera, ¿qué significa que el espacio urbano sea un *elemento natural*? Pues eso, a menos que pensemos que el mundo de la naturaleza está formado exclusivamente por seres vivos, tenemos que aceptar que el espacio que nos rodea en las ciudades, y en particular el espacio entre los edificios (Davy, 2014), es parte de ella aunque sólo sea porque es el “medio” por el que transitan, entre otras cosas, el aire y la luz solar. Sin él nuestras vidas serían una pesadilla y por eso tenemos que reconocerlo como un recurso. Y si esto es cierto para cualquier ciudad, en la nuestra es crítico, porque su más importante reserva de crecimiento no está en sus alrededores sino encima de ella.

Cuarta, ¿qué significa que dicho espacio sea un recurso *susceptible de apropiación*? Cada recurso tiene su forma de apropiación. En las ciudades nos apropiamos del espacio (en forma privada, se entiende) cuando construimos en él, no antes. Una parte de dicho espacio (por encima de calles y plazas, así como el de las áreas con valor patrimonial) no puede ser aprovechada por nadie en particular porque satisface ciertas necesidades colectivas. El resto es *susceptible de apropiación* porque hay decisiones públicas que así lo establecen. Edificar es el modo de aprovechar ese recurso y al edificar creamos objetos muy distintos al suelo (departamentos, oficinas, academias de taekwondo...) sin los cuales no podemos apropiarnos del espacio. Esos objetos necesitan el suelo como sustento pero no brotan de él, sino de una actividad industrial cuya dinámica no viene del suelo, aunque se valoriza en su localización. Y es por medio de ellos como se produce el reciclaje que puede dar lugar (o no) a un nuevo tipo de ciudad; es ahí, en cada manzana o incluso en cada predio, donde se juega nuestro futuro urbano y es por eso que su regulación debe independizarse de la propiedad del suelo.

Quinta, ¿de qué *riqueza pública* estamos hablando? Más allá de la intención original de esa frase del artículo 27, pensada para un mundo rural (Urquiza, 2014), es evidente que la dinámica urbana produce riqueza y que una parte de ella es captada por el propietario del suelo en forma de renta. Se trata de distribuirla equitativamente sin expropiar a nadie. Más bien, es cuando el propietario del suelo captura la riqueza que produce la ciudad que se viola el principio constitucional que ordena la distribución equitativa de una riqueza pública.

En síntesis, si queremos que la constitución de Ciudad de México se apege a la CPEUM, tenemos que reconocer que el espacio edificable es un elemento natural distinto al suelo y que su aprovechamiento (mediante la edificación) tiene que ser regulado para perseguir los fines que establece el propio precepto. Ellos no son otros que “hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación”. O, en el lenguaje de hoy, buscar una ciudad incluyente y sustentable.

Desde luego, con esta propuesta no se pretende abarcar todos los aspectos de un programa constitucional progresista, tales como participación social, la coordinación metropolitana, el derecho a la ciudad y muchos otros; se trata apenas de llamar la atención sobre una institución que ha sido olvidada en nuestro debate constitucional, a pesar de estar en el centro de las transformaciones que vive la ciudad hoy día.

Bibliografía

- Ackerman, Bruce A. (1977), *Private Property and the Constitution*, New Haven, Yale University Press.
- Alexander, Gregory S. (2008), *Commodity & Propriety: Competing Visions of Property in American Legal Thought, 1776-1970*, Chicago, The University of Chicago Press.
- (2006), *The Global Debate Over Constitutional Property: Lessons for American Takings Jurisprudence*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Alfonsin, B. (2011), “Depois do Estatuto da Cidade: ordem jurídica e política urbana em disputa, Porto Alegre e o urbanizador social”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 7 (2), 47-59.
- Azuela, Antonio (2011), “Property in the Post-Post-Revolution: Notes on the Crisis of the Constitutional Idea of Property in Contemporary Mexico”, *Texas Law Review*, 89 (7).
- Davy, Benjamin (2014), “Polyrational property: Rules for the many uses of land”, *International Journal of the Commons*, 8 (2).
- Díaz y Díaz, Martín (2014), *Ensayos sobre la propiedad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Denèfle, Sylvette (2016), “Introduction. La propriété, axe essentiel des évolutions idéologiques décentes”, en Sylvette Denèfle (ed.), *Repenser la propriété. Des alternatives pour habiter*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Duguít, Léon (1912), *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, Madrid, Librería de Francisco Beltrán.
- Elizondo, Carlos, y Luis Manuel Pérez de Acha (2008), *¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación*, México, CIDE.
- Escalante, Fernando (2016), *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México.
- Fernandes, E. (2010), “El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico”, en *El Estatuto de la Ciudad: un comentario*, São Paulo, Ministério das Cidades–Alianza de las Ciudades.
- Ferrajoli, Luigi (1999), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- Freyfogle, Eric T. (2007), *On Private Property. Finding Common Ground on the Ownership of Land*, Boston, Beacon Press.

- García-Bellido, Javier (2005), "Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 144, pp. 273-288.
- Hohfeld, Wesley Newcomb (1913), "Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning", *The Yale Law Journal*, 23 (1), pp. 16-59.
- Jehling, Mathias (2015), "L'utilisation du sol en circuit. Un modèle pour la durabilité urbaine", en I. Hajek, P. Hamman y J.P. Levy (eds.), *De la ville durable à la nature en ville*, Lille, Septentrion Presses Universitaires.
- Maldonado-Copello, María Mercedes (2003), "Los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombia", en *Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá-Lincoln Institute of Land Policy.
- , y Diego Peña (2013), "Jueces, derechos humanos e indemnización en caso de expropiación: análisis de casos de Ecuador", en Antonio Azuela (coord.), *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Lincoln Institute of Land Policy.
- Purdy, Jedediah (2010), *The Meaning of Property. Freedom, Community, and the Legal Imagination*, New Haven, Yale University Press.
- Radin, Elizabeth J. (1993), *Reinterpreting Property*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Rose, Carol M. (1994), *Property and Persuasion. Essays on the History, Theory and Rhetoric of Ownership*, Boulder, Westview Press.
- Salazar, Pedro (2014), "Confesiones de un liberal igualitario", *Nexos*, marzo.
- Shaw, David, Vincent Nadin y Tim Westlake (1995), "The compendium of European spatial planning systems", *European Planning Studies*, 3 (3), pp. 390-395.
- Smolka, Martim (2013), *Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Tawney, Richard (1920), *The Sickness of an Acquisitive Society*, Londres, The Fabian Society-George Allen & Unwin.
- Urquiza, Humberto (2014), "Los estudios y trabajos ambientales de Miguel Ángel de Quevedo: una historia de su influencia en las políticas de conservación de las cuencas hidrológicas (1890-1940)", tesis de doctorado en historia, UNAM.
- Varley, Ann (1996), "Women heading households: Some more equal than others?", *World Development*, 24 (3), pp. 505-520.

Territorio y economía rural en Ciudad de México

Rosa Elena Montes de Oca Luján*

Aunque cada día es más difícil para quienes vivimos en la megalópolis estar conscientes de ello, nuestra ciudad se encuentra en un entorno rural. El territorio del hasta hace poco llamado Distrito Federal está dividido, para fines administrativos, en suelo urbano y suelo de conservación, según su programa de ordenamiento.

El suelo de conservación, que representa más de la mitad de su territorio (59%), está destinado a propósitos de conservación y a actividades agropecuarias, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; en su artículo 3º, fracción XXXIV, esta ley define como suelo de conservación “Las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en la Ley Ambiental del Distrito Federal, necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de sus habitantes. Las poligonales del suelo de conservación estarán determinadas por el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal”. Este programa incluye en esa categoría el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística así como a los poblados rurales, y abarca las delegaciones al sur de la entidad federativa que ahora se llama Ciudad de México.

De sur-orienté a sur-poniente, seis delegaciones tienen la mayor parte de su territorio en suelo de conservación: Tláhuac, 78%; Milpa Alta, 100%; Xochimilco, 82.2%; Tlalpan, 84.4%; La Magdalena Contreras, 77%, y Cuajimalpa, 78.7%. En conjunto, el suelo de conservación en estas delegaciones, sumado al de las otras tres que también lo tienen, pero en mucha menor proporción (Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero e Iztapalapa), comprende una superficie de 88 442 ha, compuesta aproximadamente por 38 252 ha de bosques, 35 500 dedicadas a actividades agropecuarias y 5 600 de matorrales, de acuerdo con datos de 2009.¹

Esta amplia región, que pocas veces aparece mencionada en la agenda metropolitana, le da sustentabilidad ambiental a la ciudad de México.

En el diagnóstico citado se aclara que

* Economista; forma parte del Grupo de Diálogo sobre la Pobreza y del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), de la UNAM.

¹ Sagarpa-Sederec, *Diagnóstico del sector rural en el Distrito Federal*, julio de 2009. (Elaborado por la Facultad de Economía de la UNAM para la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación del gobierno federal y la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del gobierno del DF).

el INEGI define como localidad rural a aquella población que tiene menos de 2500 habitantes. De acuerdo con el marco geoestadístico municipal, el DF está integrado por 16 delegaciones y éstas a su vez están integradas por 482 localidades. De ellas, 445 cuentan con una población menor de 500 habitantes, en tanto que en otras cinco viven de 500 a 2499 pobladores. De esta forma, de acuerdo con la definición de rural, en el DF existen 450 localidades rurales, que representan 93.4% del total, y que tienen una población menor de 2500 habitantes.

Por otra parte, las 32 localidades urbanas que se localizan en el DF están conformadas de la siguiente manera: 11 asentamientos urbanos tienen una población que va de 2500 a 14499 habitantes y 21 centros urbanos tienen una población mayor de 15000 habitantes.²

Según el Censo Agropecuario de 2007, había 26571 ha en 17067 unidades de producción. De esas, 6686.5 ha son ejidales, 9928 son comunales y 9955 son propiedad privada.³ Predomina el minifundio en las unidades de producción.

El desempeño del sector agropecuario tradicional en la ciudad de México es muy pobre. La productividad en maíz y frijol y en productos pecuarios es de las más bajas en el ámbito nacional.⁴ Ello se debe, además de la baja calidad de buena parte de los suelos y a la falta de infraestructura y la escasa inversión, al desinterés de los productores. No obstante, tomada en conjunto, la producción agrícola de Ciudad de México es variada porque también sus recursos lo son. Hay suelos empobrecidos y contaminados pero también hay chinampas. En la agricultura capitalina conviven el maíz blanco para el autoconsumo y el nopal, cuyo mercado es nacional e internacional y en el cual los rendimientos de Ciudad de México son de los más altos. Están presentes verduras y legumbres de las dietas internacionalizadas y modernizadas de la metrópoli junto con los productos tradicionales que parten desde la época prehispánica como el huauzontle, el amaranto y el epazote. Pero siete productos son el 87% de la producción agrícola total: el nopal, la nochebuena, otras plantas de flores, la avena forrajera, el maíz en grano, los romeritos y el brócoli.⁵

La superficie dedicada a esta actividad aparentemente está disminuyendo. La cosechada en 2007 fue de más de 23000 ha. Para 2014, ésta fue de poco más de 17000 ha, de acuerdo con el Servicio de Información Alimentaria y Pesquera (SIAP). Es una reducción muy acelerada, una disminución de la cuarta parte en siete años. Sólo en Milpa Alta hubo una reducción de más de 3000 ha en ese periodo. También parece haber gran volatilidad en el valor de la producción.⁶

Milpa Alta es la delegación con mayor superficie y mayor producción agrícola, con 6365 ha en 2014 (en 2010 fueron 9420), seguida de Tlalpan con 6140 en ese año (7712 en 2010), Tláhuac con 2654 ha, también en 2014 (en 2010 eran

² *Idem.*

³ INEGI. Censo Agropecuario, 2007.

⁴ Véase Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), Sagarpa.

⁵ Sagarpa-Sederec, *op. cit.*

⁶ SIAP.

4019) y Xochimilco con 1 723 ha. La Magdalena Contreras sólo tiene 408 ha, Cuajimalpa 106 y Álvaro Obregón 104.⁷

En la producción pecuaria, en la cual también es muy baja la productividad, es más importante la porcina, seguida de la bovina y la ovina. Además de las restricciones naturales evidentes en el territorio de una metrópoli, también hay restricciones por falta de infraestructura. Esta producción es más importante en Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta.⁸

El destino de parte de esa producción es el autoconsumo y los mercados locales de esa zona de la ciudad. Como en otras partes del país, el autoconsumo y la tradición seguramente son la explicación de la persistencia de producciones con tan baja productividad como el maíz en grano y el ganado porcino, bovino y ovino. Pero en su gran mayoría, sobre todo en términos de valor de la producción, ésta se destina al inmenso mercado de Ciudad de México, donde se topa con más o menos competencia en distintos nichos de mercado. En varios productos como el nopal y los romeritos, su mercado no sólo es metropolitano, sino incluso internacional. También son muy importantes las verduras y legumbres, pero la baja calidad del agua con la que se producen les quita competitividad. La escasez de infraestructura y de organización impide que las ventajas de la cercanía al mercado más grande del país sean plenamente aprovechadas por los productores.⁹

A pesar de la baja productividad, estas delegaciones tienen porcentajes de pobreza y de pobreza extrema cercanos a los promedios de Ciudad de México (salvo Milpa Alta, donde éstos se disparan) y menores que en otros estados del país, sobre todo de aquellos con mayor ruralidad y predominancia de producción primaria. Asimismo, la vulnerabilidad por ingreso de la población de esas delegaciones no es más alta que la del resto de la entidad federativa, y es más baja que la de otros estados. Pero la vulnerabilidad por carencias sociales (acceso a la educación, cobertura de salud, seguridad social, etc.) es significativa.¹⁰ Las familias no se ocupan sólo en actividades rurales. Al contrario, éstas son cada vez de menor peso en su ingreso y en su tiempo.

Como cabe imaginarse, la presión para hacer a un lado la agricultura y vender la tierra es muy fuerte, aunque la falta de regularización de la tenencia se constituye en obstáculo para hacerlo. Pero en la medida en que la posesión de las parcelas pasa a los descendientes ya totalmente urbanizados y poco identificados con la vida rural, esta transformación toma lugar. A pesar de esos obstáculos, el avance de la urbanización a costa del suelo de conservación da cuenta de esa presión. Y precisamente en las zonas donde es más baja la productividad agropecuaria es donde se está dando una urbanización más rápida y caótica.¹¹

⁷ *Idem.*

⁸ Sagarpa-Sederec, *op. cit.*

⁹ Entrevista con Álvaro Urreta, productor rural y coordinador general del Proyecto de Mercado Solidario, Alimentación y Nutrición (Promesan).

¹⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza en México a nivel municipal en 2010*, <www.coneval.org.mx>.

¹¹ Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático–Instituto de Geografía, UNAM, *Urbanización periférica y deterioro ambiental en la Ciudad de México. La Delegación Tlalpan en el Distrito Federal*, Informe Técnico del Proyecto.

La función del suelo de conservación es la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, asegurándose así la permanencia de los servicios ambientales que proporcionan.

De entre éstos, sobresale la recarga de los acuíferos. Más de 70% del agua consumida en todas las actividades de Ciudad de México proviene de éstos. Otros servicios asociados al suelo de conservación, particularmente a sus bosques, son la regulación del clima, la generación de oxígeno, ser barrera contra tolvaneras e incendios y otras causas que acarrearán partículas contaminantes, estabilización de los suelos, captura de CO₂, protección y mejoramiento de la fauna silvestre y conservación del paisaje natural.¹²

La recarga de los mantos acuíferos es el servicio ambiental que presenta con mayor claridad su carácter de bien público y de interés público y su vinculación con servicios ligados a la salud pública y otros, también de interés público, como mitigar el hundimiento y los riesgos por inundaciones.¹³ La protección de la recarga debe llevar a políticas de protección de suelos, de bosques y del hábitat de flora y fauna.¹⁴ De manera que la defensa de este suelo de conservación frente a cualquier alternativa económica es vital.

El CentroGeo¹⁵ aborda esa defensa proponiendo una regionalización en dos grandes territorios: las zonas de alto valor ecosistémico (ZAVE) y la zona frontera con una urbanización caótica. Las ZAVE, que abarcan 70% del suelo de conservación y comprenden 61 000 ha deben de ser columna de una estrategia institucional de desarrollo territorial rural. Esta regionalización permitirá mejor conservación y protección de estas zonas por una parte y por otra el reconocimiento y la necesidad de administrar la frontera entre la urbanización caótica, que se ha creado por una multitud de asentamientos humanos irregulares, y el suelo de conservación para defender este último.

La institucionalización de las ZAVE parte de la valoración del suelo de conservación como de interés público para proveer servicios ambientales. Se apoya en la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable, así como en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en las cuales se caracteriza a los servicios ambientales como bien público por los cuales la sociedad en su conjunto debe pagar.

La estrategia incluye un programa para la valoración del suelo de conservación como orgullo de Ciudad de México y para promover la compensación de actividades relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de los servicios ambientales así como nuevas opciones de gestión forestales para valorar éstos.

¹² Gobierno del Distrito Federal-Universidad de Morelos, *Actualización del diagnóstico a 2010 del Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio del Distrito Federal*.

¹³ *Ibid.*, y Programa Estratégico Forestal, 2006-2025.

¹⁴ Comisión Nacional Forestal-Gobierno del Distrito Federal, Programa Estratégico Forestal, 2006-2025.

¹⁵ Alejandro Mohar, investigador, Centro Público de investigación en Geografía y Geomática, CentroGeo, abril de 2016, presentación en el Foro sobre Estudio de la Biodiversidad en la Ciudad de México.

También supone la incorporación de distintas formas contractuales públicas para compensar a núcleos agrarios poseedores de zonas forestales y a productores y otros agentes económicos en las zonas de producción agropecuaria. Entre ellos también se consideran instrumentos legales privados como servidumbre ecológica, usufructo con fines de conservación y arrendamiento.

Tanto para el desarrollo de la estrategia de desarrollo territorial rural como para establecer alianzas con los propietarios y posesionarios de la tierra, como los actores clave locales y otros actores importantes, se propone el fomento de distintos programas de desarrollo rural con derivaciones favorables a la conservación y mejoramiento de los servicios ambientales. Se piensa en los ya existentes en la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec) y en los instrumentos normativos para elevar la calidad de vida y la protección de los servicios ambientales incluidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable así como en otros programas futuros para fomentar unidades de producción, para la creación y el fortalecimiento de mercados de bienes y servicios mediante la certificación de la sustentabilidad y de la calidad de los productos, para la información, difusión y capacitación, para la concertación social, la vigilancia y supervisión por medio de programas de monitoreo.¹⁶

Las unidades de producción pueden ser empresas vinculadas con la conservación de los recursos naturales, el patrimonio histórico o las tradiciones, como unidades de manejo ambiental (UMA), empresas ecoturísticas, etcétera.

La producción agrícola también debe de participar en esta estrategia incluyendo unidades agropecuarias sustentables en los distintos tipos de programas.

Los productores agrícolas de la zona tienen una gran necesidad de controlar sus condiciones sanitarias, mejorando el tratamiento del agua de riego y revisando la inocuidad. Laboratorios que garanticen y certifiquen la inocuidad podrían ser un eslabón que se encadene hacia atrás en su cadena productiva y serán parte de un eventual programa de certificación.¹⁷ También hay que considerar centros de acopio con un manejo eficiente en el que participen los productores por medio de sus organizaciones.¹⁸ Asimismo, las compras del gobierno de la ciudad para abastecer sus programas de alimentación y comedores pueden ser un importante apoyo y es una solicitud de productores organizados.¹⁹ Los esfuerzos de construcción de infraestructura para mejorar las cadenas de los productos agropecuarios y de consolidación de mercados serán más exitosos probablemente si se llevan a cabo junto con organizaciones o grupos de productores de las entidades vecinas a Ciudad de México.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Entrevista a Álvaro Urreta.

¹⁸ Esto se plantea casi automáticamente, como mantra, pero es indispensable. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que casi todas las organizaciones campesinas se originan en proyectos de apoyo gubernamental, lo cual da lugar a organizaciones controladas por distintos grupos en lugar de organizaciones multiactivas con mayor representación. En los últimos años, además, ha habido una expropiación de las funciones y de los recursos por parte de “despachos” y de intermediarios entre las dependencias de gobierno y los productores.

¹⁹ Entrevista a Álvaro Urreta.

Están vigentes un número importante de mecanismos de apoyo a esas zonas, con distintos objetivos tanto del gobierno federal por medio de varias dependencias como del gobierno de la ciudad mediante la Sederec, la Secretaría de Medio Ambiente y la Secretaría de Desarrollo Social así como algunos programas de las propias delegaciones.

Persiste la queja por la falta de coordinación pero esos programas muestran que hay recursos. Hacen falta procesos de coordinación y concertación para combinar y potenciar esos recursos para así financiar el desarrollo de la estrategia para las ZAVE.

Elevar la calidad de vida de los pobladores rurales y rural-urbanos también contribuye a mejorar la de toda la ciudad. Es necesario que los servicios sociales tengan suficiente cobertura y accesibilidad. La población de esas zonas ya se dedica a varias actividades simultáneamente. Esa multiactividad no debe ser obstaculizada a riesgo de afectar sus ingresos.

En todos los casos las políticas sociales y de fomento deben traducirse en acciones adecuadas para los beneficiarios, productores u otros, pero en esas regiones de Ciudad de México ello es aún más necesario por la gran diversidad de situaciones de su población. Su participación debe asegurarlo. Esta participación se alentará con un monitoreo serio y a su vez será parte importante de éste.

La reforma política y la regulación del trabajo en la constitución de Ciudad de México

Luis Emilio Giménez Cacho*

El decreto de reforma política de la ciudad de México aborda las cuestiones laborales con un único objetivo aparente: establecer las bases que permitirán que en adelante las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de la ciudad sean reguladas por una nueva legislación local y no, como ha sido hasta ahora, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El primer párrafo del apartado B del artículo 123 fue reformado para establecer que únicamente quedarán sujetos a éste las relaciones “entre los Poderes de la Unión y sus Trabajadores” eliminando la alusión al “gobierno del Distrito Federal”.

El cambio no es menor. Significa que bajo el nuevo régimen jurídico los trabajadores de los tres poderes de la ciudad dejarán de regir sus relaciones laborales por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y no estarán ya sujetos a la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que hasta ahora fue el órgano de justicia laboral en el ámbito del Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes y los Tribunales de Justicia.

Como consecuencia de lo anterior el texto del decreto otorga un mandato y le da facultades al Poder Legislativo de la ciudad para aprobar una legislación del trabajo para sus servidores públicos y para crear nuevos órganos de justicia laboral para el ámbito local.

Conviene citar *in extenso* el nuevo precepto constitucional:

Art. 122, Apartado A, fracción XI. *Las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores se regirán por la ley que expida la Legislatura Local, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus leyes reglamentarias.*

Más adelante, el artículo 6° transitorio establece un plazo de tres años para que quede establecido el nuevo marco legal:

Art. 6°.- *Las reformas al primer párrafo del Apartado B del artículo 123 y la Base XI del Apartado A del artículo 122 relativas al régimen jurídico de las relaciones de tra-*

* Sociólogo; fundador del Instituto de Estudios para la Transición Democrática; coordinador de asesores de la Presidencia del Consejo General del INE.

bajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores, entrarán en vigor a partir del día 1 de enero de 2020.

El propio artículo 6º transitorio establece que los trabajadores de los poderes de la ciudad que estén incorporados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) permanecerán en él y que los empleados de organismos que no lo estén hoy podrán incorporarse mediante convenios.

Conviene observar que el texto del artículo 122 expresamente remite a los legisladores de Ciudad de México a tomar como base de la nueva ley burocrática el artículo 123 y “sus leyes reglamentarias”. De esta prescripción se desprende que las potestades de la Asamblea Constituyente de la capital estarán o parecerían estar acotadas en materia laboral. De hecho en el tema propiamente político también lo están, puesto que el nuevo texto del artículo 122 incluye mandatos respecto de la organización del gobierno de la ciudad, como la creación de las alcaldías y su integración, que son expresiones evidentes del pacto político que dio lugar a toda la reforma política de la ciudad. Una de las peculiaridades de la Asamblea Constituyente es precisamente que se trata de una soberanía sujeta a otra, el Constituyente federal.¹

Por eso es previsible que la cuestión de los alcances de la regulación del trabajo en la nueva constitución sea el primer terreno de la discusión política en la Asamblea. ¿Puede y debe una constitución local replantear, modificar o ampliar la relación de los derechos y principios laborales establecidos en el artículo 123? ¿Pueden desarrollarse más los mecanismos para garantizarlos? ¿Es posible modificar desde la constitución local las atribuciones y organización de las autoridades laborales, tanto administrativas como jurisdiccionales? ¿La nueva legislación burocrática que ordena la reforma debe limitarse a reproducir la que rige en el nivel federal o puede avanzar hacia la ruptura de los esquemas corporativistas vigentes hasta hoy?

Cuestiones como éstas surgirán seguramente en la discusión cuando se conozca el proyecto de constitución que presentará el gobierno de la ciudad a la Asamblea Constituyente. Se ha anunciado que dicho proyecto contendrá un capítulo específico dedicado a los derechos laborales. Si así fuera debemos esperar un difícil procesamiento del apartado laboral, si se considera que conforme al propio decreto, los acuerdos de la Asamblea Constituyente deberán tomarse por votación de las dos terceras partes de sus integrantes. Asimismo los constituyentes deberán tomar en cuenta las probabilidades de que los partidarios de una visión restringida de la reforma recurran a las acciones de inconstitucionalidad si fuesen derrotados en la Asamblea.

En última instancia la discusión sobre un capítulo de la constitución dedicado al trabajo remite a dos visiones distintas sobre las consecuencias que debe tener la nueva facultad de autorregulación de la ciudad. Una es la que se limitaría a los aspectos políticos de la organización del gobierno, la administración de justi-

¹ Pedro Salazar Ugarte, “La Asamblea Constituyente: un poder constituido”, *El Universal*, 26 de febrero de 2016.

cia y el ejercicio de los derechos políticos. Otra la que ve en la nueva constitución, además, una oportunidad para la reforma social de la ciudad y el avance en el ejercicio de los derechos humanos en el mundo del trabajo.

El debate sobre el capítulo laboral de la constitución tendrá como telón de fondo la discusión sobre al menos tres tendencias generales que han sido determinantes en la configuración del mercado de trabajo y las relaciones laborales en el país. La primera es el conjunto de reformas macroeconómicas de mercado y la renuncia gubernamental a mantener una política industrial, que ha tenido serios efectos sobre el crecimiento económico. La segunda es la política de combate a la inflación basada en la contracción de los salarios reales que ha significado el deterioro de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional. En tercer término está el crónico déficit de representación de los trabajadores y la actuación parcial de las autoridades del trabajo en materia de derechos colectivos.

La política económica y la transformación de la estructura productiva

En una nuez, las reformas económicas neoliberales de los últimos 30 años consistieron en la eliminación del proteccionismo comercial, la radical disminución de la participación del Estado en las actividades económicas y en el establecimiento como prioridades de la política macroeconómica el control de la inflación y la conservación del déficit fiscal en los más bajos niveles posibles.²

Con la eliminación de la protección comercial México abrió sus mercados a la competencia del exterior y fueron abandonadas las herramientas de la política industrial que caracterizaron a las políticas de desarrollo anteriores a la década de los años ochenta. A cambio, es la política comercial basada en la apertura y en los tratados internacionales la que ha marcado el ritmo y el sentido del desarrollo productivo. El resultado ha sido una reorientación de la producción nacional hacia el mercado externo, en especial hacia Estados Unidos. El crecimiento económico se ha caracterizado por una parte por estar cifrado en una alta proporción en la inversión extranjera y por la otra por implicar una importante contracción de la inversión pública.

A su vez, las políticas macroeconómicas lograron el control de la inflación y la reducción del déficit público que parecía incontrolado e incontrolable. Sin embargo, no estuvieron a la altura de las promesas de la reforma neoliberal, porque no han logrado poner en marcha un crecimiento más alto y sostenido de la actividad económica. Desde 1987 hasta 2015 la tasa promedio de crecimiento del producto interno bruto ha sido de 2.6%, que es menos de la mitad del promedio del periodo de 1960 a 1981.

Además del lento crecimiento de la actividad productiva, otro de los rasgos del desarrollo industrial de las últimas décadas ha sido la polarización. Un número

² La descripción que se hace aquí de la política económica está tomada de Juan Carlos Moreno-Brid, "Crecimiento económico y transformación productiva. Tres décadas de éxito externo y fracaso interno", en Rolando Cordera y Enrique Provencio (coords.), *Informe del desarrollo en México 2015*, México, UNAM, 2016, pp. 39-55.

reducido de grandes empresas exportadoras exitosas en el mercado internacional contrasta con la enorme cantidad de pequeñas, medianas y microempresas que atienden a la mayor parte del mercado interno en condiciones de acceso limitado al crédito y a la tecnología.

La baja participación de los asalariados en la riqueza nacional

El mercado interno, además, se ha visto debilitado relativamente por la creciente concentración del ingreso, la disminución del poder de compra de los salarios y la caída de la participación de la masa salarial en el producto interno bruto.

Los trabajos de Norma Samaniego que analizan la participación de las remuneraciones al trabajo como proporción de la riqueza nacional muestran que México tenía en 2012 la participación más baja de los 31 países que incluye la base de datos de la OCDE. La participación de los ingresos de los asalariados sobre el valor agregado nacional era en ese año 10 puntos porcentuales inferior a la de Chile o Grecia y 18 más baja que la de China.³

Aun usando métodos que consideran a quienes tienen ingresos no únicamente salariales, sino mixtos, la participación de la remuneración al trabajo en el PIB no pasa de 50%, una proporción equivalente a la que tenían Francia e Inglaterra a fines del siglo XIX.

Las tendencias recientes apuntan a una disminución aún mayor de la participación de los salarios en el ingreso nacional. A ello contribuye, siguiendo a Samaniego, el débil crecimiento económico de las últimas tres décadas, al tiempo que la población en edad de trabajar se multiplicó dos veces y media. Los nuevos empleos que se han creado resultaron insuficientes para absorber la oferta de trabajadores que año con año se suman al mercado de trabajo.

Junto con el exiguo crecimiento del empleo formal, el segundo componente de la baja de la participación del trabajo en el PIB es la caída de los salarios reales que ha pasado por distintos ciclos de deterioro. En los años ochenta el desbordamiento de la inflación implicó una drástica caída del poder adquisitivo de los salarios. Entre 1980 y 1988 el salario mínimo y el salario medio perdieron casi la mitad de su poder adquisitivo. Más tarde, en la década de los noventa, se recurrió a una política de control de precios y salarios y al tipo de cambio fijo para controlar la inflación. Con estas medidas se logró una relativa estabilización de los salarios que volvió a revertirse con la crisis de 1995. En ese año se registra no sólo una nueva pérdida del poder adquisitivo de los salarios reales sino también una importante destrucción de empleos formales. A partir de 1995 la política de salarios deprimidos empezó a ser un componente central de las políticas de competitividad en un modelo económico de crecimiento centrado en la maquila y las industrias ensambladoras.

Un nuevo ciclo de agravamiento del desempleo y deterioro de los ingresos salariales sobrevino como consecuencia de dos nuevos factores: la caída del em-

³ La información que sigue proviene de Norma Samaniego Breach, "La participación del trabajo en el ingreso nacional. El regreso a un tema olvidado", en Rolando Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, pp. 281-316.

pleo en la industria maquiladora por la expansión de la competencia de China a partir de 2001 y, más tarde, con la crisis de 2007-2009.

El impacto conjunto del crecimiento lento y los ciclos económicos con su secuela de destrucción de empleos productivos y reducción de los salarios reales ha configurado un mercado laboral en el que los rasgos centrales han sido las presiones hacia la búsqueda de empleos en el extranjero —que enfrenta cada vez mayores obstáculos—, la disminución del empleo formal y la expansión de las actividades económicas informales. El INEGI estima que el trabajo informal representaba, en 2014, 58% de toda la población ocupada.

A estos fenómenos se ha sumado en años recientes un nuevo proceso de deterioro de la calidad de los empleos formales: la llamada precarización. Entre el tercer trimestre de 2008 y el primero de 2010, las ocupaciones con acceso a la seguridad social descendieron en 573 000. Persiste una tendencia a que los puestos de trabajo que se crean sean mayoritariamente de bajos salarios. A ello contribuye también la práctica de las empresas formales de subcontratar los servicios de sus trabajadores por la vía conocida como *outsourcing* que les permite eludir el pago de sus obligaciones laborales.

Así, para Norma Samaniego, la baja creación de empleos formales, el estancamiento de los salarios reales y el bajo crecimiento económico son los tres componentes que moldean el perfil del mercado laboral mexicano. En un contexto en el que la población en edad de trabajar sigue creciendo, estos factores dan lugar a la expansión de la informalidad, la presión hacia la emigración de trabajadores, tanto no calificados como calificados, el crecimiento de la desocupación y el incremento significativo de los jóvenes en edad de trabajar que ni estudian ni están incorporados a la producción.

El déficit de representación de los trabajadores y las deformaciones de la justicia laboral

Las reformas económicas se han conducido bajo la bandera de la modernización del país. Se vieron acompañadas por una prolongada secuencia de reformas que cambiaron radicalmente el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos. En 30 años el país sufrió una transformación democrática de gran calado. Las garantías a la libertad de expresión, la consolidación del pluralismo político, la independencia del Poder Legislativo, la autonomía del Poder Judicial y otros órganos del Estado así como la existencia de un sistema electoral independiente, entre otros, dan cuenta de la profunda mutación que ha sufrido el régimen político. Parece paradójico que la transformación democrática de las últimas décadas haya dejado deliberadamente intocado en todo lo fundamental el régimen del derecho laboral mexicano que durante las décadas del autoritarismo corporativista convirtió a las instituciones reguladoras del trabajo en un instrumento de sometimiento político y social de los trabajadores.

El impulso liberal de las reformas económicas no tuvo en el mundo del trabajo el mismo efecto innovador que pretendía para el régimen de propiedad pública y la conducción de la política económica. Las bases para el ejercicio de los dere-

chos laborales —tanto individuales como colectivos—, las instituciones de garantía y el sistema de justicia laboral permanecen bajo el mismo patrón tripartita concebido hace casi 100 años. Apenas las reformas a la Ley Federal del Trabajo en las postrimerías del gobierno del presidente Calderón introdujeron modificaciones muy afines a las demandas del empresariado para actualizar procedimientos de la administración de la justicia laboral, adecuaciones técnicas derivadas de los cambios en la tecnología y la estructura industrial y ciertas disposiciones significativas en materia de transparencia de las autoridades laborales y de los sindicatos del sector público.

Al no haber habido en estos años un debate serio sobre los contenidos constitucionales en materia de trabajo, las relaciones entre empleados y empleadores siguen estando regidas en todo lo fundamental por normas e instituciones que suponen el viejo arreglo corporativista que hoy resulta pura ficción legal en el nuevo entorno de pluralismo político y de división de poderes. La discrecionalidad con que la ley permite actuar a las autoridades administrativas del trabajo y el control gubernamental del sistema de justicia laboral han sido usados recurrentemente para evitar que los severos impactos de las reformas sobre los ingresos y las condiciones de los trabajadores dieran lugar a expresiones de inconformidad y reclamos hacia nuevas formas de concertación social.

Como parte de los esfuerzos para atraer la actividad de las maquiladoras, se abusó de las facultades que la legislación laboral concede a las autoridades del trabajo en materia de registro de sindicatos y depósito de contratos colectivos para garantizar a los nuevos inversionistas un régimen de control sindical y la disposición gubernamental a conjurar ficticias amenazas a la “paz laboral”.

Así, en pleno proceso de modernización económica se extendió ampliamente por designio gubernamental y con todos los avales empresariales el mecanismo de simulación conocido como de “contratos colectivos de protección patronal”, que mediante artificios legales impide a los asalariados el ejercicio libre del derecho de asociación y bloquea la posibilidad de una contratación colectiva basada en la genuina negociación entre los empleadores y sus trabajadores.⁴

Junto a este caso de adaptación perversa de las leyes laborales a la liberalización económica, las viejas estructuras de control político de las organizaciones de trabajadores mantienen artificiosamente cerrado el espacio para la expansión de los derechos fundamentales y las libertades de los trabajadores subordinados en el ámbito laboral cotidiano. Con todo y las reformas legales de diciembre de 2012, los derechos colectivos de libre organización, contratación colectiva y huelga permanecen sujetos a una serie de requisitos de procedimiento que tienen por objeto interponer el arbitrio gubernamental al ejercicio libre de los derechos laborales.

La democratización del país implicó poner en el centro del escenario al ciudadano capaz de ejercer a plenitud sus derechos políticos y sociales. Sin embargo,

⁴ Un estudio detallado de las manifestaciones de esta política está disponible en Graciela Bensusán, Alfonso Bouzas y otros, *Contratación colectiva de protección en México. Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, marzo de 2008.

en el mundo del trabajo, la inexistencia de condiciones para el cabal ejercicio de los derechos laborales, en un entorno de reformas económicas, dio como resultado la casi desaparición de las organizaciones de asalariados, los sindicatos, como actores políticos y sociales representativos y significativos. No resulta difícil demostrar que este déficit de representación social de los intereses de los trabajadores subordinados es también un componente clave de la bajísima participación de los asalariados en el ingreso nacional, cuyas manifestaciones se analizaron párrafos atrás desde la perspectiva económica.

Las tasas de sindicalización en México son bajas. Apenas alrededor de 4.6 millones de asalariados estaban afiliados a un sindicato en 2010. De ellos, poco menos de la mitad (2.33 millones) son empleados del sector público. El resto (2.35 millones) están afiliados a sindicatos registrados bajo el Apartado A del artículo 123. Para el año 2010 Javier Aguilar estimaba que los afiliados a algún sindicato equivalían a 10.3% de la población económicamente activa.⁵

Son diversos los factores que inciden en las bajas tasas de sindicalización y sin duda uno de ellos es el predominio de micro y pequeñas empresas en la estructura de producción de bienes y servicios del país. Pero la debilidad de la representación de los intereses de los trabajadores en la vida pública se deriva no solamente de la tendencia a la baja en las tasas de sindicalización, que por lo demás es una característica común a las relaciones laborales en buena parte de las economías desarrolladas. El déficit de representación y capacidad de negociación de los asalariados está también vinculado con la debilidad política de las propias organizaciones existentes. La gran mayoría de las organizaciones sindicales permanecen ajenas a las prácticas democráticas de elección de dirigentes, participación de los miembros en la toma de decisiones y rendición de cuentas de los líderes. El modelo dominante en los sindicatos mexicanos es el del dirigente o grupo de dirigentes que se eternizan en los cargos de dirección, que eluden los procedimientos democráticos en la vida de las organizaciones, que no responden ante sus afiliados y que terminan por convertir las franquicias sindicales en fórmulas de enriquecimiento personal y familiar.

El predominio de esos liderazgos no democráticos, que no se ocupan de defender los intereses generales de los asalariados y que los subordinan a sus propios intereses políticos y económicos explica en buena medida que los viejos mecanismos del tripartismo laboral hayan resultado completamente ineficaces para contrarrestar las tendencias a la degradación de la calidad del trabajo y los salarios. Un ejemplo característico de esta ineficacia es lo sucedido con los salarios mínimos, cuyo poder adquisitivo se redujo en un 75% desde los años ochenta⁶ Esto sucedió a lo largo de tres décadas sin que los representantes de los trabajadores en la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos tuvieran alguna iniciativa o pronunciamiento para hacer cumplir las estipulaciones constitucionales. La parti-

⁵ Javier Aguilar García, *Tasa de sindicalización en México, 2005-2008*, México, Friedrich Ebert Stiftung, Serie Análisis Político, diciembre de 2010, p. 6.

⁶ Véase *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal. Propuesta para un acuerdo Nacional*, México, agosto de 2014.

cipación de los más importantes representantes de las centrales sindicales del país se ha limitado a aprobar, prácticamente sin discusión, las directrices gubernamentales en esa Comisión. Lo mismo sucede con las representaciones de los trabajadores en órganos de gobierno de instituciones como la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) o los órganos de gobierno del IMSS y el Infonavit.

Son estas razones las que llevan a subrayar que las relaciones entre empleadores y empleados en el plano nacional sólo podrán modernizarse mediante una reforma progresiva y amplia que cancele definitivamente las premisas corporativistas del marco jurídico laboral con el que operan hoy los sindicatos, las autoridades del trabajo y todo el sistema de justicia en el trabajo. Ello implicaría, se ha dicho mucho, trasladar los tribunales del trabajo al ámbito del Poder Judicial pero además la eliminación de los preceptos legales y procedimientos que hoy restringen la plena libertad de asociación de los trabajadores y el ejercicio de los derechos de huelga y contratación colectiva en términos de los convenios y estándares internacionales.

Nada de lo anterior es viable sin una reforma al artículo 123 constitucional y un nuevo ciclo de modificaciones a la Ley Federal del Trabajo que está fuera del alcance de las reformas locales. Lo sucedido con ocasión de la reforma laboral del gobierno de Felipe Calderón significa que hoy no puede haber muchas razones para el optimismo. Sin embargo, vale la pena destacar que durante las celebraciones del 1° de Mayo de este año, el propio presidente Peña Nieto, reconociendo por primera vez la magnitud del problema, ha convocado a la revisión del sistema de justicia laboral para eliminar el tripartismo y llevar la justicia laboral al Poder Judicial y a una política de corrección del deterioro salarial. El trayecto de tales reformas puede ser muy largo y complejo, considerando los intereses enquistados durante décadas. Pero entretanto nada impide considerar las posibilidades que ofrece la incorporación de un capítulo del trabajo en la constitución de Ciudad de México que permita contrarrestar al menos en el ámbito local las tendencias nacionales dominantes y ejercer además un efecto-demostración de mayor alcance.

Sobre el capítulo laboral de la nueva constitución

A la cuestión de si la constitución de la ciudad debe ocuparse exclusivamente de regular las relaciones laborales de los trabajadores con el gobierno, como parece propugnar una visión restrictiva de la reforma, habría que responder negativamente. Una de las críticas que se han hecho de tiempo atrás a la legislación burocrática federal es la de establecer distinciones injustificadas y discriminatorias respecto al ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores que rigen sus relaciones por la Ley Federal del Trabajo (Apartado A). Por ello no se explicaría que en una nueva constitución se reproduzcan vicios que hoy es posible superar.

Conforme al texto de la reforma, el Constituyente de Ciudad de México tendrá que emitir los principios y reglas que orientarán la formación de la nueva ley de los trabajadores al servicio de la capital, incluyendo en ellos las normas para el diseño de los nuevos tribunales del trabajo y el sistema de justicia laboral de la ciudad. Será

necesario además establecer las atribuciones de las autoridades administrativas de trabajo respecto de los empleados públicos. Si se da a los derechos laborales el tratamiento de derechos humanos, no tiene justificación alguna que el catálogo de derechos laborales que se reconocen en el ámbito del mercado laboral privado de Ciudad de México sean distintos a los de los empleados públicos. De ahí que parezca razonable que un capítulo especial de la constitución se dedique a precisar los derechos que corresponden a todos los trabajadores, sin distinciones, y de ahí se desprendan las responsabilidades y reglas de los órganos de garantía, administrativos y jurisdiccionales que correspondan, según se trate de empleados públicos o privados.

Desde esta perspectiva un capítulo o título sobre el trabajo en la ciudad debe comenzar por el reconocimiento de los derechos de que gozan los trabajadores por el hecho de serlo. Naturalmente el catálogo de derechos parte de reconocer todos aquellos establecidos en el artículo 123 y las leyes del trabajo. Pero además será necesario establecer con claridad que en virtud de la reciente reforma al artículo primero de la Constitución general en materia de derechos humanos, deben ser aplicables en Ciudad de México los convenios internacionales, en especial los suscritos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Atendiendo a las tendencias estructurales del mercado de trabajo que se enumeraron en apartados anteriores, la Asamblea Constituyente podría poner énfasis específico en los derechos y garantías cuya aplicación puede contribuir en mayor medida a contrarrestar los efectos más dañinos para la calidad del trabajo en la ciudad.

Frente a las tendencias estructurales al deterioro del poder adquisitivo del salario y la precarización cobra especial relevancia establecer el principio del salario remunerador y el derecho de todos los trabajadores a un trabajo digno, en los términos establecidos por la OIT, que incluyen además del respeto a la dignidad humana, el derecho a la seguridad social, a no ser víctimas de discriminación, a la capacitación laboral y a las condiciones apropiadas de seguridad e higiene. Asimismo sería indispensable establecer la obligación de las autoridades del trabajo de promover por todos los medios una política de salarios justos, más allá de lo que establezcan las disposiciones relativas al salario mínimo, que como es sabido competen al ámbito federal.

El grave déficit de representación de los trabajadores sólo puede contrarrestarse dando garantías a la libertad de asociación, que forma parte de la definición internacional del trabajo digno y que es la clave de todo el derecho colectivo. Ante las tendencias dominantes cobra especial importancia que las autoridades del trabajo apliquen rigurosamente los principios del convenio 87 de la OIT sobre la libertad sindical. Ello implica el establecimiento de mecanismos para asegurar la legitimidad de las organizaciones de trabajadores y el combate a la simulación de sindicatos ficticios. Deben establecerse obligaciones de transparencia proactiva por parte de las autoridades del trabajo, para evitar la simulación. La estadística sindical producida por las autoridades debe contribuir a la transparencia de las organizaciones sindicales.

La simulación sindical tiene un correlato, que como se ha visto es la expansión de los contratos colectivos de protección patronal. Se trata de una fórmula

seudolegal, muy extendida en Ciudad de México, que tiene por efecto anular el derecho a la contratación colectiva. Por ello no basta con que la constitución reconozca el derecho a la contratación colectiva sino que establezca un mandato claro a las autoridades administrativas y jurisdiccionales para perseguir y sancionar esa práctica.

La contratación colectiva debe ser promovida y protegida no sólo porque es el mejor vehículo para mejorar las remuneraciones y las condiciones de trabajo. Es el instrumento más reconocido para impulsar el diálogo social y construir los mecanismos de mejora de la productividad y la distribución equitativa de sus resultados.

La precarización del trabajo se vincula no sólo con la informalidad, sino también, como se explicó antes, con la tendencia de las empresas formales a eludir el cumplimiento de la ley mediante la subcontratación indebida. Ante la débil sindicalización y la atomización de la producción y los servicios en millares de micro y pequeñas unidades empresariales en la ciudad, una condición para garantizar el cumplimiento de las leyes del trabajo y la vigencia de los derechos es que exista y opere una auténtica Inspección del Trabajo, profesional y dotada de recursos humanos y materiales suficientes.

Como hemos visto, en el ámbito de los trabajadores del gobierno de la ciudad, la impartición de justicia quedará a cargo de nuevos tribunales. La aplicación de la Ley Federal del Trabajo en la jurisdicción local del Apartado A seguirá correspondiendo a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Uno de los rasgos dominantes de la justicia laboral, en especial en lo que se refiere al derecho colectivo, es la parcialidad en favor de los intereses empresariales. Los criterios de los jueces laborales han sido determinantes para el debilitamiento del ejercicio del derecho de asociación, la libertad sindical y el derecho de huelga. El derecho de los trabajadores a una justicia imparcial y la existencia de medios institucionales para la rendición de cuentas de los jueces y miembros de la Junta de Conciliación forman parte indispensable de la reforma deseable del derecho del trabajo en Ciudad de México.

Los resultados de la elección de diputados constituyentes y la integración final de la Asamblea serán determinantes para el destino final del capítulo laboral de la constitución. El reconocimiento de un catálogo de derechos laborales, basado en la doctrina de los derechos humanos, parece no tener demasiados obstáculos al frente, si se examinan las plataformas electorales de los principales partidos políticos de la ciudad. La complejidad estribará seguramente, como lo indica la experiencia previa, en la construcción de los mecanismos de garantía a esos derechos incluida en ellos, naturalmente, lo que pueda plantearse en términos de mejora de la administración de justicia laboral.

El capítulo del desarrollo

Ricardo Becerra,* Salomón Chertorivski**

I. Un tema abandonado

Que la ciudad de México se transforme, se desarrolle, crezca y lo haga de un modo sostenido y solidario, no es un asunto exclusivo de los chilangos —al contrario—, es un tema que concierne a todo el país. Basta con mirar los datos más gruesos para comprenderlo: la riqueza que por sí sola genera la capital de la República asciende a 2.3 billones de pesos, casi 17% de todo lo producido por México en un año (gráfica 1).

En 2015, aquí se crearon 109 000 empleos formales, o sea 18% de los nuevos empleos que se generaron en todo el país, tendencia que se mantiene ya a lo largo de todo el siglo XXI.¹ Si abrimos nuestra visión a un periodo mayor, digamos para un lapso de 10 años, la ciudad de México produjo 83 000 empleos al año, en promedio. Lo que es más: en el último lustro (luego de la crisis), la ciudad promedió una producción de 117 000 empleos por año (gráfica 2).

Es posible afirmar incluso que la suerte económica de la capital de la República es la suerte económica de México. Revisados los datos en el mediano plazo (digamos desde 1997) resulta que la tasa acumulada de crecimiento de todo el país frente a la del DF fue prácticamente la misma (alrededor de 2.3%). No hay otra entidad que siga tan clara y puntualmente la trayectoria del ciclo nacional como Ciudad de México (gráfica 3).

Este hecho nos pone frente a una premisa casi obvia: la ciudad necesita una reestructuración a fondo de su política económica, precisamente porque gravita de modo decisivo en la economía nacional, y en muchos sentidos la impulsa o arrastra.

Y ha llegado la hora de reconocerlo:² durante muchos años —durante décadas— el otrora Distrito Federal fue dejado a su suerte, sin recursos propios para renovar su infraestructura; sin banca de desarrollo local (para una economía de 2.3 billones de pesos!); sin capacidad de endeudamiento autónomo; sin instrumentos de gran tamaño para el financiamiento y crédito a sus empresas, sus comercios y su industria; sin herramientas de promoción, estímulo y regulación poderosas; sin

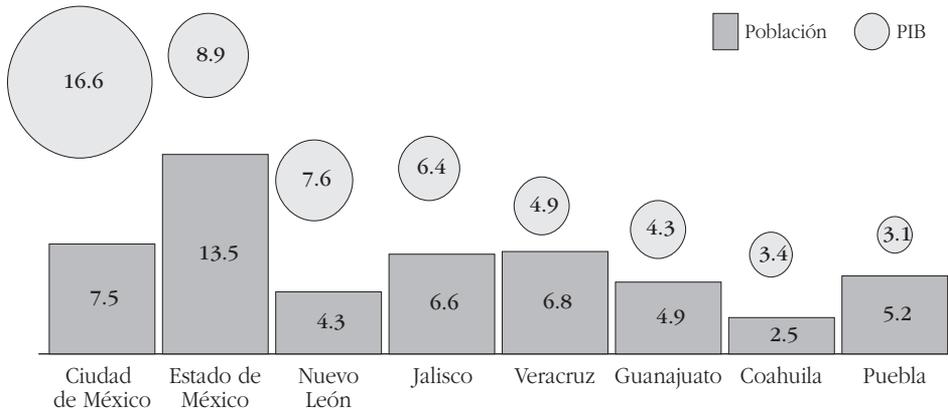
* Economista; subsecretario de Desarrollo Económico de la Ciudad de México.

** Economista; maestro en políticas públicas; secretario de Desarrollo Económico de la Ciudad de México.

¹ Prácticamente uno de cada cuatro empleos de los que produjo toda la nación en lo que va del siglo XXI. En consonancia con ese poder de atracción, todos los días más de 167 000 mexicanos —no chilangos— vienen a buscar trabajo, oportunidades, una forma de ganarse la vida en la capital (véase <<http://reporteeconomico.sedecodf.gob.mx>>).

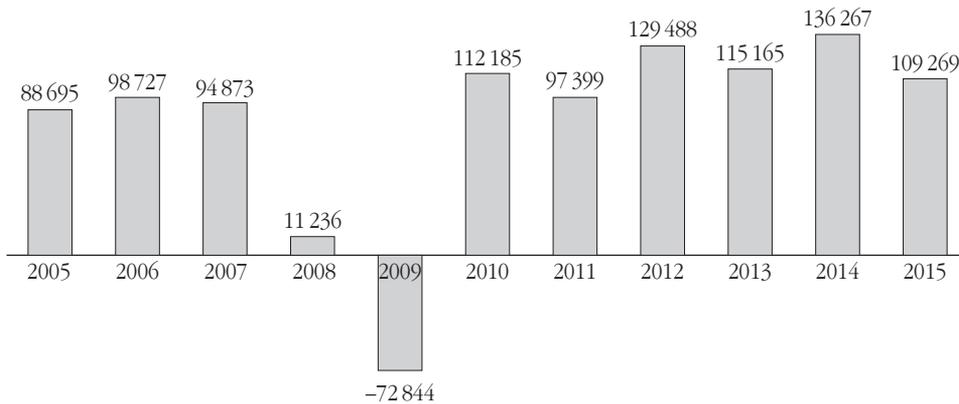
² Muchas de las ideas aquí expuestas fueron discutidas en el foro Las decisiones económicas de la ciudad de México, en septiembre de 2013, Secretaría de Desarrollo Económico, Ciudad de México.

Gráfica 1. Las economías locales más grandes de México y su demografía (relación riqueza-población), 2015



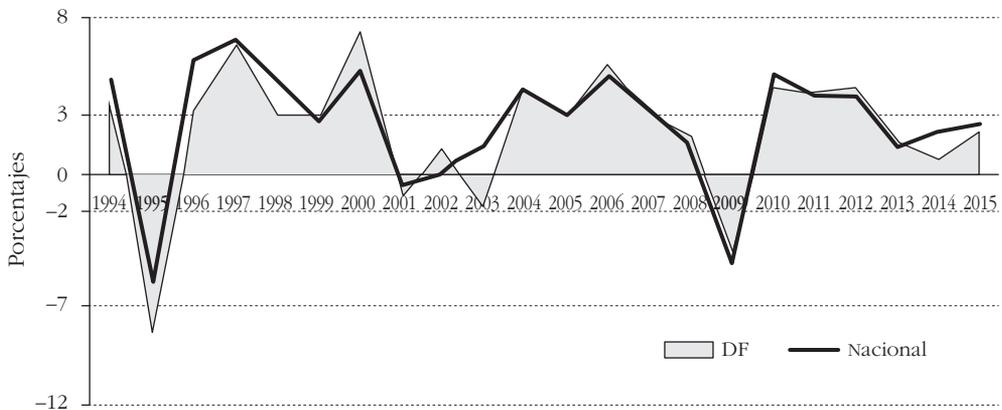
FUENTE: estimaciones propias con datos del INEGI, Encuesta intercensal, 2015, y Banco de Información Económica.

Gráfica 2. Generación de empleo formal en la ciudad de México, 2005-2015



FUENTE: elaboración propia con datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Gráfica 3. Crecimiento de la actividad económica, 1994-2015 (variación porcentual anual del PIB nacional y de la ciudad de México)



instituciones, recursos, capacidad especializada e información actualizada y oportuna que le permitieran detonar proyectos económicos de pequeño o de gran calado, multiplicadores del empleo y la riqueza local.

La economía, la política económica y los derechos económicos no han sido tema en la ciudad de México, sino hasta hace muy poco tiempo. Y si la economía ha podido crecer, lo ha hecho merced a sus mecanismos espontáneos, su intrincada e histórica red comercial, su densidad, su ubicación, su centralidad financiera y su poder de atracción.

Pues bien, es precisamente esta circunstancia la que puede empezar a corregirse desde la constitución de Ciudad de México: los principios y las instituciones que le den vida y que inicien una etapa activa para una política económica “subnacional”.³

Se trata de crear una infraestructura institucional que admita los instrumentos típicos de política: atracción intencionada de inversiones, inversiones directas del propio gobierno, financiamiento a negocios, incentivos, exenciones, créditos, coinversiones, proyectos de intervención masivos en zonas consideradas estratégicas, cambio energético, protección a la inversión legal y productiva, producción de información económica útil y actualizada, mejora regulatoria, políticas de formalización de sectores económicos completos, promoción de sectores específicos, nuevos tipos de industria, etcétera.

Ésta es la discusión y la ventana que se abre ante la nueva constitución: la posibilidad de que una gran ciudad entre de lleno a una nueva “etapa constructiva” (como dice el investigador Enrique Provencio), que se movilice en torno a proyectos explícitos, públicos y privados, que multipliquen la actividad económica y mejoren las condiciones de la infraestructura física, el ingreso y el empleo.

II. Un diagnóstico general

Pensar en una política económica distinta, capaz de sostener un Estado de bienestar (es decir un Estado social de derechos, incluyendo los económicos), obliga a valorar la posición de Ciudad de México dentro de un régimen federal con nula intervención en la política monetaria y financiera; una participación modesta en la definición de la política fiscal, y una intervención limitada en la política salarial y laboral.

No obstante, a pesar de ello y dado su tamaño y su poder económico, la ciudad está en condiciones de repensar sus instituciones y prioridades económico-sociales. Por ejemplo, su presupuesto anual ronda los 10 000 millones de dólares, cifra superior a la de varios países de América Latina y, como ya mostramos, su PIB representa casi 17% del nacional.

Por eso resulta muy notable y preocupante que, una vez que la ciudad de México pudo elegir democráticamente a sus gobiernos, no haya podido avanzar en la institucionalización de una política económica local.

³ Un primer esbozo para corregir esa gran ausencia es la nueva Ley de Desarrollo Económico en la Ciudad de México, publicada en 2014, una norma que comienza a cubrir esos huecos y que pone en las prioridades de la agenda pública el tema, casi olvidado, de la política económica.

La nuestra es una economía con ingresos relativamente altos, pero muy desigual. Su estructura económica se caracteriza por ser heterogénea y polarizada: una gran cantidad de unidades económicas pequeñas con baja productividad, bajos ingresos y con empleo desprotegido, por un lado; por el otro, grandes empresas vinculadas, principalmente, a circuitos globales, que generan los empleos mejor pagados, aunque incluso esta característica se modificó luego de la crisis financiera mundial.⁴ Por eso, sostenemos, potenciar y expandir la política social exige también la transformación de la estructura productiva.

El análisis del mercado laboral y sus políticas toman una relevancia crucial, pues predominan empleos con bajos salarios y de poca calificación para una sociedad con el mayor grado de escolaridad del país, incluso dentro de empresas e instituciones formales.

La debilidad del marco económico en la ciudad contrasta con el amplio y robusto marco jurídico que concibe la intervención gubernamental en lo social y que va mucho más allá del combate a la pobreza, para situarla en el plano de la construcción de un Estado de derecho. No es casualidad que hoy Ciudad de México sea referente en dos de las iniciativas de política social que se están impulsando en el ámbito nacional: el seguro de desempleo y la pensión para adultos mayores.

Sin embargo, un combate sostenido a la pobreza y la desigualdad requiere un enfoque redistributivo y no sólo compensatorio. En otras palabras, es necesaria una nueva articulación entre la política social y económica. Ello implica una estrecha colaboración institucional: pensar la política económica desde la política social y la política social desde la política económica. O, dicho en palabras del especialista Pablo Yáñez, políticas económicas de alto impacto social y políticas sociales de alto impacto económico.⁵

Ciudad de México debe pensar seriamente su institucionalidad económica y financiera y tomar las lecciones de otras grandes ciudades para las que la política económica es igual o más importante que la política de planeación urbana o de seguridad.

Así pues, una economía productiva, dinámica y equitativa, con un crecimiento y ampliación de derechos, orientada a la igualdad social, requiere:

1. un cambio de la estructura productiva que combata la heterogeneidad y la polarización;
2. una política laboral y salarial activa que recupere el poder adquisitivo y que proteja su trabajo, y
3. el desarrollo de una nueva fiscalidad que financie la progresividad, mejore cobertura, consolide instituciones y mejore los servicios públicos.

Este último punto nos parece especialmente importante, pues Ciudad de México no recauda lo que debería, por concepciones, costumbres e inercias que no

⁴ Véase Alicia Ziccardi (coord.), *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, México, UNAM, 2012. Y también, *Política de recuperación del salario mínimo en México y el Distrito Federal: propuesta para un acuerdo nacional*, Gabinete económico de la Ciudad de México, agosto de 2014.

⁵ En el foro Las decisiones económicas de la ciudad de México, *op. cit.*

están acordes con la riqueza que la propia ciudad genera. Por eso —como insiste Antonio Azuela en este mismo volumen— el crecimiento de la urbe no puede reducirse a una cuestión de gestión del uso del suelo, y los programas de desarrollo urbano deben tomar en cuenta la interacción con otras políticas públicas, especialmente las de corte económico.

Debido a la falta de definiciones y diálogo público abierto y sin inhibiciones, se pierden beneficios económicos y sociales que podrían generarse en cada una de las transformaciones urbanas (desde las más modestas hasta las más ambiciosas). La cuestión central es ésta: ¿las plusvalías generadas por la ciudad pertenecen exclusivamente a los propietarios, o bien al Estado y a la sociedad?

Aunque existe un esfuerzo por apuntalar este nuevo debate,⁶ el hecho es que no hemos logrado inscribir los usos del suelo y las políticas territoriales como expresión de política económica, recaudatoria y redistributiva. La alternativa ensayada en otras grandes urbes es el manejo público de las plusvalías urbanas con objeto de fomentar la producción inmobiliaria para redistribuir los beneficios de los desarrollos urbanos. Entre los instrumentos a utilizarse están la adopción de derechos que se podrían obtener mediante títulos y valores que circulan en subasta pública, y que posteriormente son utilizados como medio de pago para el derecho a construir.⁷

Por eso es indispensable cambiar las condiciones institucionales de discusión para las transformaciones urbanas, de modo que los proyectos de desarrollo sean reconocidos como legítimos, luego de intensa información, diálogo y comunicación entre los sectores sociales. Pero para ello debemos transformar la idea jurídica e institucional de la propiedad y de los derechos de construcción y esto deberá constituir uno de los debates centrales de la reforma política y constitucional de Ciudad de México.

El Programa General de Desarrollo puede dar la pauta para las directrices y lineamientos del crecimiento y del reciclaje urbano. Uno de los retos económicos de la capital es convertirse en una ciudad policéntrica: por ejemplo, que cada delegación tenga su punto de desarrollo trascendente, además de localizar con estudios transparentes, bien fundados, conocidos públicamente, los polígonos que generen una derrama económica suficiente para volverlos motor de desarrollo local.

Así las cosas, no dudamos al decir que estamos ante la oportunidad de plasmar una visión económica no ortodoxa en México, por primera vez al menos desde hace 30 años, cuando se impusieron las costosas nociones de la utópica “sociedad de mercado”, “la mejor política industrial es la que no existe”, “desregular es la única política económica”, más ese difuso rechazo genérico al sector público y su intervención, sea la que sea.⁸

⁶ Véase *¿Qué hacer con el terreno que deja el aeropuerto? La opinión de la Ciudad*, primera entrega, CES–Sedeco–CDMX, 2016.

⁷ Martin Smolka, *Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

⁸ Para entender el conjunto de ideas que han predominado en la política económica nacional de los últimos 30 años, véase Fernando Escalante Gonzalbo, *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015.

Así pues, en esta entrega exploraremos los trazos del posible “capítulo económico”, o mejor, del “capítulo del desarrollo” en la futura constitución de Ciudad de México.

III. Principios y propósitos

No está de más repetirlo: Ciudad de México necesita una política económica propia, específica y acorde con sus necesidades. Ello implica no sólo la definición de objetivos explícitos y precisos, sino también el diseño de estrategias e instrumentos de alto impacto, así como el diagnóstico y la delimitación de áreas geográficas urbanas que se conviertan en escenarios de esa nueva aceleración.

La política económica de la ciudad es además un instrumento de autonomía política. Y es que hasta ahora, en materia económica, la ciudad de México se ha concebido como una mera extensión de las políticas y decisiones tomadas por la federación. De ahí también la necesidad de un nuevo marco y de un referente constitucional que le dé sentido y permanencia propios y singulares. Se necesita, pues, una nueva idea y un nuevo concepto económico “subnacional”, para que los capitalinos puedan desarrollar, ahora sí, una serie de acciones y proyectos más incisivos, con base en los intereses y las prioridades propias, capaz de diseñar su futuro, por el bien del interés público y actuar en su favor.

Aquí enumeramos los principales objetivos que deberá perseguir la política económica en su marco constitucional correspondiente:

1. La búsqueda de un mayor ingreso y bienestar para los habitantes de la capital.
2. La búsqueda de un mayor crecimiento económico y de generación de riqueza en Ciudad de México.
3. El ensanchamiento de la economía legal, formal, por sobre el enorme sector de la economía semilegal y de la economía informal.
4. La reanimación económica de zonas urbanas definidas, en el entendido de que la actividad económica es un bien público en sí mismo. El bienestar de todos no puede estar supeditado al uso de suelo, sino al contrario.
5. El impulso de una política laboral, que dé lugar a empleos de calidad y garantice los derechos laborales de los trabajadores de Ciudad de México.
6. La construcción de mecanismos generales, universales, de redistribución del ingreso permanentes y no contingentes, bajo la forma de derechos, especialmente el salario mínimo y su recuperación sostenida.
7. La generalización de actividades productoras de mayor valor agregado, más modernas, que hagan crecer la productividad general y, por lo tanto, el ingreso general.
8. El impulso al crecimiento requiere inversión privada e inversión pública, sin exclusiones ni prejuicios. Inversión privada que deberá ser protegida y acompañada por obligación de las autoridades; una inversión que tenga certezas jurídicas esenciales y que obtenga incentivos suficientes para su despliegue.
9. En el mismo sentido, Ciudad de México debe emprender sin complejos una tarea clara de internacionalización, es decir de comunicación, conexión y búsqueda de inversión extranjera para su propio desarrollo.

10. La actividad económica de Ciudad de México debe estar acompañada de una fuerte institucionalidad contra la corrupción y a favor de la rendición de cuentas. La actividad económica legal es un bien público que corresponde ser tutelado por una autoridad coherente y unificada en la entidad.

11. Ciudad de México no puede entenderse como un espacio que llegó a sus límites infranqueables; más bien —como toda ciudad moderna— ha de concebirse como un espacio en permanente renovación de su infraestructura física y de su infraestructura intangible (conectividad, telecomunicaciones, etcétera).

12. La capital requiere, por tanto, un plan para la inversión pública y un programa de largo plazo que asegure la modernización permanente de su infraestructura.

13. La banca de desarrollo subnacional, una caja de ahorro, los fondos de infraestructura, la banca de proyectos y otras alternativas, deben ser posibles en Ciudad de México y hacerse viables desde la constitución.

14. El establecimiento de políticas públicas para una economía menos contaminante y menos depredadora; una política de sustentabilidad general, que implique no sólo las acciones de gobierno sino toda la actividad económica de Ciudad de México.

15. La incorporación de una visión metropolitana que dé pauta en el diseño de instrumentos de coordinación interinstitucional para aprovechar las ventajas de la integración económica y permita la atención de las problemáticas comunes.

16. La consolidación de una institucionalidad para la interlocución y el diálogo de los diversos actores económicos y sociales, locales y nacionales, en el tema del desarrollo, consolidando la figura del Consejo Económico y Social de la Ciudad.

17. La política económica no puede imaginarse sin poner al día las exigencias de información y de transparencia que necesitan los pequeños negocios, los inversionistas, los consumidores, los actores económicos, las compras de gobierno y todos los agentes que tejen nuestra economía real. No sólo se requiere información actualizada, útil y accesible para cualquiera, producida todos los días, sino que además debe inscribirse en un riguroso marco de rendición de cuentas.

18. De tal suerte que la política económica de Ciudad de México está convocada a convertirse en una batería de instrumentos por necesidad contrastante con la política económica dominante. Es un escenario para desarrollar la visión de crecimiento con redistribución que la capital le propone a la sociedad mexicana.

Éstos son los principios vertebrales del capítulo del desarrollo en la nueva constitución: redistribución, crecimiento, sustentabilidad, dignidad de la empresa, empleo, búsqueda de nueva inversión, planeación de la nueva infraestructura urbana a largo plazo, diálogo social y transparencia en un marco de afirmación de derechos y de libertades.

IV. Corolario

El gobierno de Ciudad de México y su constitución deben asumir con todas las consecuencias del caso que *la actividad económica legal es un bien público que debe ser tutelado*.

Quien arriesga su patrimonio, quien arriesga su dinero, quien invierte produciendo bienes que el mercado reconoce y consume, se convierte por ese solo hecho en un agente del bienestar y del orden social. Por eso, la empresa y la actividad económica deben ser objeto de la protección y el acompañamiento del Estado, nunca de su obstrucción, freno o entorpecimiento.

La ley superior debería tejerse a partir de este reconocimiento, de manera que los capitalinos veamos —en un nuevo o viejo negocio, en un empresario— un factor de la prosperidad de todos y, en esa medida, de nuestra cohesión social.

Es una tarea legal, institucional y aun cultural, porque la expansión de la economía legal es la única alternativa para resolver los problemas de nuestra ciudad (y del país). Lastrar, ningunear, interrumpir la actividad económica es erosionar nuestra convivencia social.

Ahora bien, si la economía legal debe estar protegida, fomentada, desde su nacimiento hasta su consolidación, por su parte ella debe ofrecer cada vez mejores condiciones de trabajo y de ingreso. Y éste es un asunto que debe estar en el centro del debate constitucional.

Mientras la economía formal pague poco o se haga competitiva porque paga cada vez menos, seguirán creciendo a su lado los bolsones de informalidad en los que los mexicanos (sobre todo los más jóvenes) encuentran mayores percepciones. Empresas y empresarios deben empezar a reconocer ese hecho: los bajos salarios se han vuelto productores de pobreza y de informalidad que nos abruman.

Por eso, la economía legal tiene que ser libre para expandirse, protegida, acompañada, y debe, al mismo tiempo, ser cada vez más distributiva, más decente, más dignificante de sí misma y de la gente que produce bienes y riqueza en las empresas.

Finalmente, nada de esto podrá concretarse sin una inversión pública que mejore y potencie la actividad económica de todos, superando los rezagos tecnológicos y la obsolescencia de nuestra infraestructura. Es un error de graves consecuencias renunciar a la decidida modernización del orden material —en comunicaciones, en movilidad o servicios, por ejemplo— en nombre de la austeridad. Esta visión ha sido enemiga del desarrollo, y ha generalizado en la ciudad —como en el país— una resignada actividad acaso útil para el mantenimiento de las ruinas (el ejemplo del aeropuerto y los terrenos que dejará es muy elocuente).

Precisamente para garantizar las prestaciones del bienestar se necesita una cartera fuerte y por muchos años, de inversiones en infraestructura. Hay que huir de la dicotomía entre políticas sociales y económicas *versus* políticas de infraestructuras. Por paradójico que suene, invertir de modo masivo y planificado en el contexto material de la vida en común puede llegar a ser la primera y más importante de las políticas económicas y sociales.

Por eso, el debate constitucional por venir está obligado a dar el lugar que le corresponde al *capítulo del desarrollo*.

Ciudad de México y su constitución en el entorno nacional

David Ibarra,* Ricardo Dosal**

1. Introducción

Ciudad de México es uno de los centros más poblados del mundo y es también la columna vertebral de la vida política, cultural y económica del país. En las últimas tres décadas se han acumulado problemas no resueltos y problemas nuevos que fuerzan a renovar las estrategias de acción política, a replantear el papel de Ciudad de México en el contexto nacional, en el de la globalización y en su conjugación con el avance de la democracia.

Entre el primer conjunto de cuestiones están las usuales de las grandes urbes: el ordenamiento o reordenamiento territorial, la prestación de servicios básicos a la población, el tráfico terrestre, el abasto de agua, el manejo de desperdicios, la contaminación y el cuidado ecológico, la atención de problemas administrativos y de coordinación con gobiernos vecinos.¹ En segundo término, y en nuestro caso, se sitúan las dificultades de armonizar acciones políticas, sociales y económicas cuando conviven dos centros de mando, el de ser asiento de los poderes federales y el relacionado con el manejo propiamente dicho de la ciudad.

Para comenzar, la combinación de factores de atracción y repulsión vienen comprimiendo la participación de Ciudad de México en la evolución de la población del país. En efecto, su peso cae de 14% en 1970 a menos de 8% en 2010, al estabilizarse alrededor de 8.5 a 9 millones de habitantes, aunque la zona conurbada que abarca otras entidades federativas ya suma alrededor de 20 millones (cuadro 1). Además, cobran importancia tensiones relacionadas con el cuasi estancamiento económico nacional de las últimas tres décadas, la pobreza urbana,² la polarización de los ingresos y la inseguridad en que vive la población del país. En los hechos, la ciudad se ha segmentado en múltiples subcentros urbanos donde es ostensible la exclusión de algunas clases sociales del bienestar y los derechos de que gozan los segmentos privilegiados.

* Economista; doctor Honoris Causa de la UNAM.

** Licenciado en derecho y relaciones internacionales por el ITAM; maestro en derecho internacional por la Universidad de Georgetown.

¹ Véanse H. Aridjis, F. Césarman *et al.*, *El ecocidio urbano*, México, Consejo de la Crónica de la Ciudad de México, 1989, y G. Legorreta, *Transporte y contaminación en la Ciudad de México*, México, Centro de Ecodesarrollo 1989.

² Pese al alto ingreso per cápita del Distrito Federal, según el Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), la pobreza se mantiene en el 28-29% de su población, esto es, afecta aproximadamente a 2.5 millones de habitantes entre 2009-2014.

Cuadro 1. Población total por entidad federativa
(miles de personas)

	1970	%	1980	%	1990	%	2000	%	2010	%
Total nacional	48225	100.0	66847	100.0	81250	100.0	97483	100.0	112337	100.0
Aguascalientes	338	0.7	519	0.8	720	0.9	944	1.0	1185	1.1
Baja California	580	1.2	1178	1.8	1661	2.0	2487	2.6	3155	2.8
Baja California Sur	128	0.3	215	0.3	318	0.4	424	0.4	637	0.6
Campeche	251	0.5	421	0.6	535	0.7	691	0.7	822	0.7
Coahuila	1114	2.3	1557	2.3	1972	2.4	2298	2.4	2748	2.4
Colima	241	0.5	346	0.5	429	0.5	543	0.6	651	0.6
Chiapas	1569	3.3	2085	3.1	3210	4.0	3921	4.0	4797	4.3
Chihuahua	1612	3.3	2005	3.0	2442	3.0	3053	3.1	3406	3.0
Distrito Federal	6874	14.3	8831	13.2	8236	10.1	8605	8.8	8851	7.9
Durango	939	1.9	1182	1.8	1349	1.7	1449	1.5	1633	1.5
Guanajuato	2270	4.7	3006	4.5	3983	4.9	4663	4.8	5486	4.9
Guerrero	1597	3.3	2109	3.2	2621	3.2	3080	3.2	3389	3.0
Hidalgo	1194	2.5	1547	2.3	1888	2.3	2236	2.3	2665	2.4
Jalisco	2396	5.0	4372	6.5	5303	6.5	6322	6.5	7351	6.5
Estado de México	3833	7.9	7564	11.3	9816	12.1	13097	13.4	15176	13.5
Michoacán	2324	4.8	2869	4.3	3548	4.4	3986	4.1	4351	3.9
Morelos	616	1.3	947	1.4	1195	1.5	1555	1.6	1777	1.6
Nayarit	544	1.1	726	1.1	825	1.0	920	0.9	1085	1.0
Nuevo León	1695	3.5	2513	3.8	3099	3.8	3834	3.9	4653	4.1
Oaxaca	2015	4.2	2369	3.5	3020	3.7	3439	3.5	3802	3.4
Puebla	2508	5.2	3348	5.0	4126	5.1	5077	5.2	5780	5.1
Querétaro	485	1.0	739	1.1	1051	1.3	1404	1.4	1828	1.6
Quintana Roo	88	0.2	226	0.3	493	0.6	875	0.9	1326	1.2
San Luis Potosí	1282	2.7	1674	2.5	2003	2.5	2299	2.4	2586	2.3
Sinaloa	1266	2.6	1850	2.8	2204	2.7	2537	2.6	2768	2.5
Sonora	1099	2.3	1513	2.3	1824	2.2	2217	2.3	2662	2.4
Tabasco	768	1.6	1063	1.6	1502	1.8	1892	1.9	2239	2.0
Tamaulipas	1457	3.0	1924	2.9	2250	2.8	2753	2.8	3269	2.9
Tlaxcala	421	0.9	556	0.8	761	0.9	963	1.0	1170	1.0
Veracruz	3815	7.9	5388	8.1	6228	7.7	6909	7.1	7643	6.8
Yucatán	758	1.6	1064	1.6	1363	1.7	1618	1.7	1956	1.7
Zacatecas	951	2.0	1137	1.7	1276	1.6	1354	1.4	1491	1.3

FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Complicando en mucho los problemas aludidos resaltan los efectos todavía no enteramente manifiestos de la alteración de la estrategia nacional de desarrollo instrumentada desde comienzos de los años noventa. Recuérdese cómo el proteccionismo y la política de sustitución de importaciones se combinaron en el pasado con la aglomeración demográfica y el presidencialismo político para convertir al Distrito Federal en el mayor polo industrial del país, concentrador de las

economías de escala, el consumo, los mejores servicios y la inversión nacional y extranjera.³

Sin embargo, desde hace un cuarto de siglo, la apertura de fronteras, con la intensificación de la competencia de productores foráneos, ha acelerado la reducción paulatina de los privilegios económicos de que gozó la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Puesto en otros términos, las ventajas de la localización geográfica de los productores nacionales se desplazó hacia lugares con menos deseconomías de aglomeración o hacia las fronteras y costas, singularmente a lugares más cercanos al mercado norteamericano. Por supuesto, se trata de un proceso gradual, aunque inevitable, cuando las capacidades productivas han de moverse de ubicación mediante la gradual formación de la nueva inversión de reemplazo. De la misma manera, las oportunidades de desarrollo de la provincia tienden por igual a enmendar la macrocefalia inicial del país. En compensación apenas parcial, persiste la inercia de localizar los núcleos directivos de muchas empresas en Ciudad de México, aunque su producción se realice en otros lugares, dadas las facilidades que brindan las oficinas públicas federales.

2. Visión más cercana

El aporte a la generación del producto

Debido a esas y otras razones, la ZMVM pierde poco a poco su calidad de ser el principal centro inductor y beneficiario del desarrollo nacional. Su producto ha venido perdiendo participación en el valor total agregado de la economía. En 1970 representaba alrededor de 28%, cayó a 22% en el año 2000 y en la actualidad es de 16.5% del producto nacional.⁴ Siendo ése el fenómeno más notorio entre

³ Véase G. Garza, *El proceso de industrialización en la Ciudad de México, 1821-1970*, México, El Colegio de México, 1985.

⁴ La declinación de Ciudad de México no representa un caso único. En cierto sentido, una situación análoga se presentó en Nueva York a raíz de la crisis financiera de 2008-2009. Abruptamente se perdieron cerca de 40000 puestos de trabajo, sólo en el sector financiero, y los ingresos de la ciudad cayeron estrepitosamente. Aparte de las medidas locales y federales para restañar el desplome bancario, el gobierno de la ciudad implantó prontamente políticas activas orientadas a diversificar y balancear la economía de Nueva York. Se pensó que el sector financiero, no obstante haber sido rescatado con éxito, perdería mucho de su dinamismo anterior y de su potencial para impulsar a la economía neoyorquina. Por eso, la Corporación de Desarrollo Económico de Nueva York (NYCEDC) impulsó una estrategia basada en el desarrollo científico y tecnológico mediante la creación de distritos de innovación técnica. Así, se subsidió la fundación de un nuevo centro universitario de tecnología (Cornell and Technion-Israel Institute of Technology), al que se añadió el Centro de Ciencia Urbana y Progreso (CUSP) y luego el Instituto de Ciencias de la Información de la Universidad de Columbia para configurar el cerebro del programa "Applied and Sciences Initiatives". Fue un gasto público comparativamente pequeño que luego multiplicó la inversión privada. En poco tiempo, los adelantos productivos y tecnológicos son ya muy diversos y van desde el desarrollo de energías limpias y mejoras al transporte urbano eficiente, hasta hacer otro tanto con las comunicaciones y los sistemas de purificación de agua, poniendo de nuevo a Nueva York en la avanzada de la generación de ideas tecnológicamente productivas susceptibles de ser difundidas y aplicadas en nuevos polos de desarrollo. (Véase B. Katz y J. Bradley, *The Metropolitan Revolution*, Washington Brookings Institution Press, 2014).

1970 y 2014, hay otros hechos que se subrayan enseguida (cuadro 2). Hasta antes del estallamiento de la crisis de 2008-2009, buena parte de los estados del norte de la República acrecentaron su participación en el producto nacional (Baja California, Coahuila, Nuevo León, Chihuahua), como reflejo de la apertura externa, para

Cuadro 2. Producto interno bruto por entidad federativa
Valores absolutos
(millones de pesos a precios corrientes)

	1970	%	2000	%	2014	%
Total nacional	444 271	100.0	4 982 567	100.0	16 306 606	100.0
Aguascalientes	2 469	0.6	61 682	1.2	197 952	1.2
Baja California	11 686	2.6	180 915	3.6	454 992	2.8
Baja California Sur	1 648	0.4	26 965	0.5	120 076	0.7
Campeche	1 954	0.4	59 459	1.2	691 744	4.2
Coahuila	12 373	2.8	155 612	3.1	554 861	3.4
Colima	1 915	0.4	27 274	0.5	98 110	0.6
Chiapas	7 175	1.6	81 192	1.6	291 168	1.8
Chihuahua	15 096	3.4	228 542	4.6	463 533	2.8
Distrito Federal	122 453	27.6	1 121 882	22.5	2 694 461	16.5
Durango	6 235	1.4	59 928	1.2	199 929	1.2
Guanajuato	14 963	3.4	170 841	3.4	682 201	4.2
Guerrero	7 630	1.7	85 708	1.7	246 088	1.5
Hidalgo	5 934	1.3	64 915	1.3	276 784	1.7
Jalisco	31 683	7.1	321 178	6.4	1 066 373	6.5
Estado de México	38 292	8.6	503 117	10.1	1 516 171	9.3
Michoacán	11 274	2.5	110 914	2.2	396 042	2.4
Morelos	4 801	1.1	65 511	1.3	188 838	1.2
Nayarit	3 807	0.9	26 378	0.5	109 078	0.7
Nuevo León	26 140	5.9	352 865	7.1	1 188 979	7.3
Oaxaca	6 567	1.5	73 805	1.5	262 553	1.6
Puebla	14 415	3.2	187 419	3.8	515 282	3.2
Querétaro	3 533	0.8	86 302	1.7	354 038	2.2
Quintana Roo	815	0.2	69 768	1.4	263 742	1.6
San Luis Potosí	6 925	1.6	85 774	1.7	312 848	1.9
Sinaloa	10 968	2.5	96 580	1.9	341 197	2.1
Sonora	14 093	3.2	133 279	2.7	474 635	2.9
Tabasco	5 152	1.2	60 139	1.2	512 686	3.1
Tamaulipas	14 144	3.2	154 129	3.1	495 717	3.0
Tlaxcala	1 772	0.4	26 511	0.5	91 297	0.6
Veracruz	28 700	6.5	198 041	4.0	830 671	5.1
Yucatán	5 030	1.1	69 093	1.4	247 663	1.5
Zacatecas	4 533	1.0	35 850	0.7	166 897	1.0

FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

luego sostenerla o verla descender con la recesión norteamericana. También las entidades federativas del centro del país han ganado terreno al profundizarse las deseconomías de la ZMVM: Estado de México, Guanajuato, Querétaro e Hidalgo. Del mismo modo, factores demográficos y sociales análogos explican parcialmente el crecimiento de la población en las entidades federativas aledañas: Estado de México, Hidalgo, Morelos, Querétaro. Por último, se advierte la ausencia, insuficiencia o ineficiencia de las políticas de apoyo a los estados comparativamente rezagados. Muchas de las entidades pobres ven estancada o reducida su contribución a la producción nacional y a su propio bienestar (Chiapas, Colima, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Zacatecas).

Entre 1970 y 2014, la combinación de factores mencionados hace que el crecimiento del producto de la ciudad de México, resulte 40% inferior al del promedio nacional (véase de nuevo cuadro 2). En términos del ingreso por habitante se observa el mismo fenómeno, pero atenuado por el estancamiento demográfico del propio Distrito Federal. Las percepciones per cápita casi duplicaban el promedio nacional (1970) para descender a 1.65 veces (2014). Otras entidades federativas han evolucionado con mayor vigor. Por ejemplo, Nuevo León, de contar con poco más de 20% del ingreso per cápita de la capital en 1970, sube su porcentaje a 42% en 2010, y Querétaro lo hace de 2.7 a 11.5 por ciento.

El desplome de Ciudad de México, en su papel de impulsor del desarrollo del país, es más impresionante al examinarse la evolución de su aporte al producto manufacturero. Aquí, de representar casi un tercio de ese producto (1970), comienza a descender por efecto del juego de las deseconomías o economías de aglomeración con otras entidades federativas. Pero después, el descenso es más acusado al sumarse los efectos del libre comercio internacional. Así, el valor agregado manufacturero del Distrito Federal respecto del total nacional declina del 32% en 1970 a menos del 7% en 2014 (cuadro 3).⁵ En esas condiciones, el ahorro ciudadano abandona la inversión productiva para refugiarse en el rentismo sobre todo inmobiliario.

Lo anterior coincide con la significativa pérdida de dinamismo del sector manufacturero nacional que se refleja magnificada en Ciudad de México (cuadro 4). En efecto, se transitó de ritmos anuales de ascenso de las manufacturas de 10% o más, a tasas apenas superiores al crecimiento del producto nacional o incluso negativas. El desarrollo industrial de los centros del interior del país no alcanza a reemplazar los viejos impulsos surgidos en la ciudad capital o éstos son desviados o amortiguados por la especialización en la maquila. La transferencia de actividades productivas a la provincia apenas compensa la pérdida de participación de la capital de la República, y no genera mayor crecimiento conjunto. El fenómeno es reflejo de la ausencia de políticas industriales y de la abolición de fronteras al

⁵ Sin duda, han surgido o se han fortalecido actividades compensatorias importantes como la industria farmacéutica, la de telecomunicaciones y los servicios. Sin embargo, son insuficientes para sostener un proceso integral de renacimiento económico, impulsor del desarrollo propio y nacional. No sólo se necesita reemplazar industrias ya insostenibles, sino precisar y establecer las bases del crecimiento futuro que en gran medida descansará en la difusión del conocimiento tecnológico.

Cuadro 3. PIB del sector manufacturero por entidad federativa
(millones de pesos a precios corrientes)

	1970	%	1980	%	1993	%	2000	%	2010	%	2014	%
Total nacional	105 203	100.00	985 013	100.00	2 199 934	100.00	1 013 598	100.00	2 199 445	100.00	2 881 449	100.00
Aguascalientes	297	0.28	3 973	0.40	2 627	1.19	18 847	1.86	42 243	1.92	69 847	2.42
Baja California	2 155	2.05	17 237	1.75	5 714	2.60	40 492	3.99	72 503	3.30	95 679	3.32
Baja California Sur	184	0.17	1 341	0.14	188	0.09	1 213	0.12	2 611	0.12	3 360	0.12
Campeche	298	0.28	2 119	0.22	229	0.10	850	0.08	2 700	0.12	3 409	0.12
Coahuila	3 075	2.92	30 631	3.11	10 167	4.62	55 460	5.47	151 364	6.88	234 159	8.13
Colima	181	0.17	1 557	0.16	299	0.14	1 477	0.15	5 059	0.23	6 284	0.22
Chiapas	784	0.75	12 276	1.25	1 066	0.48	3 722	0.37	20 558	0.93	22 575	0.78
Chihuahua	1 846	1.75	18 192	1.85	8 912	4.05	51 586	5.09	72 185	3.28	100 246	3.48
Distrito Federal	33 880	32.20	290 140	29.46	47 651	21.67	175 141	17.28	197 689	8.99	199 096	6.91
Durango	1 097	1.04	9 263	0.94	2 626	1.19	11 913	1.18	31 729	1.44	37 100	1.29
Guanajuato	2 948	2.80	23 440	2.38	7 175	3.26	44 867	4.43	138 766	6.31	209 055	7.26
Guerrero	517	0.49	3 961	0.40	983	0.45	5 175	0.51	10 067	0.46	14 392	0.50
Hidalgo	1 574	1.50	21 542	2.19	4 586	2.09	17 532	1.73	62 144	2.83	80 332	2.79
Jalisco	7 249	6.89	65 603	6.66	16 325	7.42	69 979	6.90	156 550	7.12	214 034	7.43
Estado de México	18 425	17.51	178 025	18.07	37 774	17.18	156 405	15.43	284 536	12.94	358 308	12.43
Michoacán	1 104	1.05	12 673	1.29	3 066	1.39	15 232	1.50	47 495	2.16	59 544	2.07
Morelos	857	0.81	10 366	1.05	3 495	1.59	13 961	1.38	30 842	1.40	43 481	1.51
Nayarit	607	0.58	6 190	0.63	757	0.34	2 468	0.24	5 465	0.25	6 356	0.22
Nuevo León	10 023	9.53	89 710	9.11	19 024	8.65	89 147	8.80	220 663	10.03	296 355	10.28
Oaxaca	807	0.77	9 353	0.95	2 415	1.10	11 051	1.09	28 623	1.30	41 721	1.45
Puebla	3 308	3.14	37 235	3.78	7 957	3.62	48 950	4.83	92 954	4.23	115 474	4.01
Querétaro	964	0.92	13 899	1.41	4 602	2.09	28 662	2.83	66 628	3.03	101 739	3.53
Quintana Roo	65	0.06	549	0.06	491	0.22	1 770	0.17	6 354	0.29	8 961	0.31
San Luis Potosí	1 033	0.98	13 520	1.37	4 748	2.16	22 359	2.21	61 288	2.79	80 490	2.79
Sinaloa	1 307	1.24	10 180	1.03	1 812	0.82	7 552	0.75	28 290	1.29	36 344	1.26
Sonora	1 362	1.29	12 615	1.28	4 939	2.25	25 090	2.48	73 497	3.34	97 652	3.39
Tabasco	374	0.36	5 356	0.54	873	0.40	3 653	0.36	18 774	0.85	23 302	0.81
Tamaulipas	1 810	1.72	17 770	1.80	6 025	2.74	32 953	3.25	67 255	3.06	86 622	3.01
Tlaxcala	404	0.38	4 696	0.48	1 552	0.71	7 664	0.76	19 988	0.91	25 869	0.90
Veracruz	5 335	5.07	51 919	5.27	9 579	4.36	36 064	3.56	133 840	6.09	153 014	5.31
Yucatán	1 101	1.05	8 281	0.84	1 832	0.83	10 051	0.99	33 328	1.52	41 894	1.45
Zacatecas	232	0.22	1 406	0.14	448	0.20	2 313	0.23	13 457	0.61	14 753	0.51

FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Cuadro 4. Tasas de crecimiento real de las manufacturas

	1960-1970 ¹	1970-1980 ²	1993-2000 ³	2000-2010	2010-2014 ⁴
Total nacional	10.5	11.7	5.4	4.5	3.4
Distrito Federal	10.9	11.2	3.8	3.8	-13.7

¹ Precios de 1950; ² precios de 1960; ³ precios de 1993; ⁴ precios de 2003.

FUENTE: para 1960-1970, G. Garza, *El proceso de industrialización de la Ciudad de México 1821-1970*, *op. cit.*; para el resto de los periodos, INEGI, banco de datos.

comercio que han originado un proceso de desindustrialización —industrialización desigual dentro del país—. Antes se tenía desarrollo desigual en la República. Hoy se tiene eso y también declinación desigual, de la cual la principal víctima es el Distrito Federal. En suma, el neoliberalismo altera la geografía de la producción, sin ganancias netas en el bienestar del conjunto nacional.

Una parte del encogimiento de los ritmos de ascenso económico —el crecimiento nacional bajó a la mitad de compararse los periodos 1950-1980 con 1980-2010— es atribuible a la menor intensidad de la formación de capital en el país y de la participación de la inversión pública, determinantes del desarrollo y ascenso del bienestar de la población. En México, la primera variable subió de 15 a 23-24% del producto entre 1950 y 1980, para luego caer y estancarse en alrededor de 20%. Por su parte, la formación pública de capital, después de alcanzar 38-40% de la inversión total (1970), se desploma a 22% en 2014. El Distrito Federal no es excepción en la caída vertical del esfuerzo inversor estatal. Las erogaciones en inversión y fomento se encogen de 26% del gasto total en 1990 a 14.1% en 1995, se recuperan algo entre 2002 y 2005, para luego volver a reducirse hasta 0.5% en 2013 (cuadro 5).⁶ En los hechos, el crecimiento menor de la producción citadina se conjuga con otros acontecimientos para estrechar las finanzas y la capacidad inversora del gobierno del Distrito Federal.

Las finanzas públicas

En materia fiscal, con la entrada en vigor de la primera Ley de Coordinación Fiscal (1980), se puso fin a un mosaico dispar de regímenes impositivos y de exenciones promocionales en el territorio nacional que estorbaban la asignación eficiente de recursos y el propio desarrollo. En 1980, las recaudaciones impositivas de todas las entidades federativas ascendían aproximadamente al 10% de sus ingresos totales. Por efecto de la mencionada Ley de Coordinación Fiscal se redujeron a 3% de los mismos ingresos al segregarse los tributos alimentadores de la bolsa fiscal que

⁶ Alrededor del año 2000, María de los Angeles Moreno y Antonio Suárez McAuliffe prepararon el estudio “Distrito Federal Horizonte 2020”, en el que pasaron revista a los principales problemas de la entidad: integración territorial y medio ambiente, agua potable y saneamiento, empleo y crecimiento, desarrollo social y financiamiento. Conforme a esa investigación, enmendar rezagos, poner al día los servicios básicos, resolver cuellos de botella, exigiría enormes inversiones —alrededor de 300 000 millones entre 2000 y 2005— que sólo se satisficieron en pequeñísima escala, dejando que persistieran y se agudizaran los problemas.

Cuadro 5. Ingreso y gasto en el Distrito Federal
(miles de pesos)

	1990	%	1995	%	2000	%	2002	%	2003	%	2005	%	2013	%
INGRESO														
Total	7707275	100.0	17991147	100.0	56676153	100.0	68486239	100.0	69945789	100.0	79623633	100.0	739577651	100.0
Impuestos	1424891	18.5	4187155	23.3	11494156	20.3	14017757	20.5	14766681	21.1	16974042	21.3	35967199	4.9
Participaciones federales	3912458	50.8	7591077	42.2	23476806	41.4	27537102	40.2	27349940	39.1	34829009	43.7	647012311	87.5
Derechos	569165	7.4	1688757	9.4	9590252	16.9	10569136	15.4	9460401	13.5	11852684	14.9	18561830	2.5
Otros	1699342	22.0	3508410	19.5	7337001	12.9	9174234	13.4	12986715	18.6	15967898	20.1	33257261	4.5
Financiamiento y/o deuda pública	101419	1.3	1015748	5.6	4777938	8.4	7188010	10.5	5382052	7.7	0	0.0	4779051	0.6
GASTO														
Total	7707275	100.0	17991147	100.0	56676153	100.0	68486239	100.0	69945789	100.0	79623633	100.0	739577651	100.0
Obras públicas y acciones sociales	2055954	26.7	2537108	14.1	3819389	6.7	5818331	8.5	4244537	6.1	6702553	8.4	3688472	0.5
Deuda pública	67892	0.9	630168	3.5	2803133	4.9	2220953	3.2	4762298	6.8	4784115	6.0	5866576	0.8

FUENTE: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México* (varios años).

sólo se recuperaron en 2011, cuando alcanzaron 5% (cuadros 6 y 7). Algunas entidades federativas hacen un mayor esfuerzo tributario, aprovechando condiciones especiales. Así, Querétaro, Quintana Roo y Campeche sostienen cargas fiscales del doble de la media nacional. En ese terreno destaca el Distrito Federal que desde la década de los noventa recauda en impuestos alrededor del 20% de sus ingresos. O visto de otra manera, entre 1980 y 2011 la participación del Distrito Federal ha subido de 32 a 38% en el conjunto de las recaudaciones de todas las entidades federativas, a pesar del encogimiento paralelo en su aporte al producto nacional.

Cuadro 6. Ingresos totales e impuestos del Distrito Federal
(millones de pesos corrientes y porcentajes)

<i>Año</i>	<i>Ingresos 1</i>	<i>Impuestos 2</i>	<i>Porcentaje 2/1</i>
1980	68 238	7 332	10.7
1985	645 952	38 248	5.9
1990	7 707	1 425	18.4
1995	17 991	4 187	23.3
2000	56 576	11 494	20.3
2005	69 623	19 974	28.7
2010	130 541	24 241	18.6
2012	146 005	35 058	24.0

FUENTE: INEGI.

Dada la singularidad del sistema tributario nacional en una República federal, las participaciones y luego las aportaciones federales integran el grueso de los ingresos estatales, con cifras que suelen exceder el 80%. En rigor, las percepciones propias de los gobiernos estatales han estado limitadas tanto por la incorporación de los principales tributos a la bolsa fiscal compartida como por un sistema impositivo federal notoriamente suave, poco progresivo, que se combina con el escaso esfuerzo de los estados en la materia (cuadro 8).

Ante el bajo crecimiento recaudatorio y la falta de ajustes a un sistema nacional de impuestos altamente dependiente de los ingresos petroleros, las presiones sobre la tributación local se han orientado no a elevar los impuestos locales directos (predial, enajenación de inmuebles, automóviles), sino a gravar las nóminas de trabajadores y empleados. Así, los impuestos al trabajo suben de 10% en 1980 a más de 68% en 2011 de las recaudaciones, mientras la imposición predial baja de 39 a 17% en los mismos años. Pese a su mayor esfuerzo tributario, el Distrito Federal no escapa a las tendencias señaladas. Entre 2000 y 2015, el peso de los tributos a la nómina sube de 40 a 45% de la recaudación, mientras la imposición a la propiedad cae de 45 a 31%. Por consiguiente, la evolución de los gravámenes estatales, lejos de corregir desigualdades distributivas parece ahondarlas, acentuando tanto los desajustes del mercado de trabajo como la concentración nacional del ingreso (cuadro 9).

Cuadro 7. Impuestos como porcentaje de las entidades federativas
(millones de pesos a precios corrientes)

	1980			1985		
	<i>Total ingresos</i>	<i>Impuestos</i>	<i>% de impuestos</i>	<i>Total ingresos</i>	<i>Impuestos</i>	<i>% de impuestos</i>
Total nacional	238 977	22 784	100.00	2 667 991	72 332	100.00
Aguascalientes	1 532	573	2.51	17 155	95	0.13
Baja California	12 440	522	2.29	121 996	1 148	1.59
Baja California Sur	1 196	77	0.34	9 722	21	0.03
Campeche	1 711	140	0.61	25 398	10	0.01
Coahuila	3 748	79	0.35	38 092	330	0.46
Colima	779	82	0.36	25 428	92	0.13
Chiapas	6 265	461	2.02	83 407	810	1.12
Chihuahua	4 027	621	2.73	40 923	1 789	2.47
Distrito Federal	68 238	7 332	32.18	646 785	37 779	52.23
Durango	2 063	160	0.70	26 344	65	0.09
Guanajuato	4 162	606	2.66	54 357	403	0.56
Guerrero	2 229	426	1.87	36 871	817	1.13
Hidalgo	1 457	103	0.45	23 247	49	0.07
Jalisco	17 040	1 754	7.70	203 529	5 193	7.18
Estado de México	28 651	2 677	11.75	210 967	9 089	12.57
Michoacán	3 268	432	1.90	37 290	513	0.71
Morelos	1 988	738	3.24	34 596	1 182	1.63
Nayarit	1 112	215	0.94	12 825	145	0.20
Nuevo León	22 850	1 207	5.30	336 142	5 502	7.61
Oaxaca	7 861	256	1.12	109 727	179	0.25
Puebla	3 482	268	1.18	52 770	446	0.62
Querétaro	1 105	166	0.73	24 072	121	0.17
Quintana Roo	1 100	85	0.37	14 766	36	0.05
San Luis Potosí	1 834	216	0.95	28 853	94	0.13
Sinaloa	5 331	908	3.99	47 950	1 334	1.84
Sonora	5 025	720	3.16	60 225	1 434	1.98
Tabasco	7 743	292	1.28	112 173	295	0.41
Tamaulipas	4 509	523	2.30	47 369	1 871	2.59
Tlaxcala	1 067	20	0.09	16 337	4	0.01
Veracruz	12 186	814	3.57	122 928	950	1.31
Yucatán	1 804	195	0.86	24 266	445	0.62
Zacatecas	1 174	116	0.51	21 481	91	0.13

FUENTE: INEGI, *El ingreso y gasto público en México* (varios años).

1995			2005			2011		
Total ingresos	Impuestos	% de impuestos	Total ingresos	Impuestos	% de impuestos	Total ingresos	Impuestos	% de impuestos
129030902	6572988	100.00	777138760	34994854	100.00	1514906992	70130466	100.00
1125908	7691	0.12	8403080	77628	0.22	16447824	556580	0.79
5105705	123297	1.88	20764119	1036449	2.96	33789101	1762861	2.51
776380	8390	0.13	5867505	207172	0.59	11014314	408182	0.58
1727271	21057	0.32	10185833	297678	0.85	16497592	1015611	1.45
3252170	62218	0.95	19858665	404122	1.15	65497989	854160	1.22
840229	3520	0.05	5746143	109288	0.31	11951209	457749	0.65
4927202	58179	0.89	34423616	483484	1.38	69552472	1387655	1.98
4223203	187538	2.85	26563227	1359747	3.89	44898929	1876977	2.68
17991147	4187155	63.70	79623633	16974042	48.50	140452470	27027603	38.54
941802	26211	0.40	11705771	183680	0.52	22398798	660979	0.94
3676475	16712	0.25	28192352	891509	2.55	54474416	1842374	2.63
1690750	82979	1.26	23672864	437299	1.25	43811817	990221	1.41
2309220	27910	0.42	17805678	284509	0.81	31852947	777860	1.11
11452228	310264	4.72	44201309	1503752	4.30	78279855	2456269	3.50
13184875	411750	6.26	88875742	2612566	7.47	184527926	6654492	9.49
3525088	23282	0.35	27408720	401302	1.15	53751246	917755	1.31
1389395	100198	1.52	11723699	109543	0.31	23701328	371708	0.53
1309474	25920	0.39	8920426	206312	0.59	17627754	511938	0.73
9149096	315181	4.80	34392514	1873604	5.35	71685109	4676138	6.67
7630800	7429	0.11	25974172	179609	0.51	55909703	545545	0.78
4298334	55306	0.84	31531916	496592	1.42	60603611	2219938	3.17
2220960	21119	0.32	12397851	562906	1.61	23029160	1764127	2.52
1021368	41424	0.63	10175788	469760	1.34	29908394	997045	1.42
2356477	5551	0.08	18318339	257679	0.74	30411734	648355	0.92
3128279	52755	0.80	18248970	299856	0.86	34699337	673849	0.96
3464397	168604	2.57	21530162	633426	1.81	46017766	1324245	1.89
3423115	13347	0.20	28067875	212325	0.61	38841502	1558930	2.22
3302031	123895	1.88	22975665	808944	2.31	39525939	1322826	1.89
681332	9240	0.14	7689036	121884	0.35	16516006	228307	0.33
6367523	24839	0.38	47807118	1070464	3.06	97610842	2393249	3.41
1079885	42633	0.65	12846079	260058	0.74	24157128	938929	1.34
1458783	7394	0.11	11240893	167665	0.48	25462774	308009	0.44

Cuadro 8. Participaciones y aportaciones federales
(millones de pesos corrientes)

Año	Participaciones	Aportaciones	Suma	Ingresos federales ¹	Porcentaje respecto a ingresos federales
1998	113 665	98 847	212 512	545 176	39
2000	178 136	168 961	347 097	938 627	37
2010	437 335	411 979	849 314	2 080 013	41
2014	584 904	535 514	1 120 418	2 881 544	39

¹ Ingresos tributarios y no tributarios.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Deuda, participaciones y aportaciones federales

Sin embargo, las restricciones a la evolución de los ingresos no han desembocado en endeudamientos desenfrenados de la ciudad. La deuda pública de la capital del país no parece excesiva ni haber desempeñado funciones contracíclicas importantes. Salvo en años excepcionales (1996 a 1998), el financiamiento no excede de 10% de los ingresos del gobierno de la ciudad y sólo en pocos años supera el 6% de su gasto total. El costo financiero de la deuda del Distrito Federal es bajo, crece de 1993 a 1999 llegando al 0.34% de su producto. A partir de ahí baja o se estanca hasta la crisis de 2008-2009. De hecho, el endeudamiento local crece menos que el del país y el de otras entidades federativas. En efecto, entre 2001 y 2014, el promedio de las deudas estatales casi se duplicó, pasando de 1.5 a 3.0% de su producto; la de la Federación subió de 16.4 a 30.4%, mientras que la del Distrito Federal se redujo de 2.8 a 2.2% (cuadros 10 y 11).

Aparte de la prudencia financiera con la que pudieron haberse manejado las finanzas del gobierno local, está el hecho de que hasta la reforma de enero de 2016 la deuda anual debía ser aprobada por el Congreso de la Unión, no por la Asamblea Legislativa (artículo 122 de la Constitución federal; artículo 42, fracción segunda del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal). Por lo tanto, esos recursos antes se incorporaban a la Ley de Ingresos de la Federación como parte de los empréstitos sobre el crédito de la nación con su garantía.

En consecuencia, la fuente principal de ingresos de las entidades federativas está dada por las participaciones en la recaudación federal de impuestos nacionales. Como se dijo, también cuentan de manera creciente las “aportaciones federales” que persiguen satisfacer variados objetivos y urgencias.

El régimen de participaciones en la bolsa fiscal del país es el resultado de un complejo acuerdo negociado entre la Federación y todas las entidades federativas por el cual éstas dejan de ejercer su soberanía tributaria consagrada en la Constitución, a cambio de recibir junto a sus municipios, una fracción de las recaudaciones de la lista convenida de los tributos nacionales. Dado su origen en un pacto económico-político y su peso en los presupuestos de ingresos de los estados, las participaciones padecen cierta rigidez estructural. Sólo se alteran frente a cambios

Cuadro 9. Impuestos de las entidades federativas
(millones de pesos a precios corrientes)

	1980					1985					
	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	Alas remuneraciones	Total indirectos	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	Alas remuneraciones	Total indirectos	Adicionales y otros
Total nacional con DF	22 144	13 985	8 856	2 335	5 086	72 333	57 829	22 148	19 906	6 123	8 173
Aguascalientes	574	77	39	47	496	95	65	29	65	29	230
Baja California	512	251	160	47	142	1 148	655	573	573	262	4
Baja California Sur	77	39	29	0	20	21	12	1	1	5	8
Campeche	141	19	10	0	121	10	4	4	4	8	107
Coahuila	79	70	43	1	9	330	222	2	2	17	4
Colima	82	38	30	1	32	92	74	4	4	17	122
Chiapas	460	87	59	1	373	810	411	269	269	83	179
Chihuahua	621	439	238	134	140	1 789	1 527	1 527	1 527	2276	906
Distrito Federal	7 070	5 339	4 102	105	379	37 779	34 597	22 148	19 906	2 276	58
Durango	160	87	69	2	34	65	7	7	7	235	700
Guanajuato	606	511	376	8	95	403	167	7	7	58	50
Guerrero	426	199	125	16	132	817	58	7	7	1 179	4 108
Hidalgo	103	61	53	403	8	49	1	3 979	3 979	135	272
Jalisco	1 474	1 081	673	640	393	5 193	4 013	4 981	4 981	301	72
Estado de México	2 678	2 076	845	570	31	9 089	4 981	105	105	180	98
Michoacán	432	267	206	165	165	514	105	1	1	77	29
Morelos	738	193	138	1	471	1 182	631	1	1	7	223
Nayarit	215	33	23	1	171	145	8	5	5	20	171
Nuevo León	1 139	1 067	393	673	41	5 502	5 267	5 267	5 267	139	33
Oaxaca	256	52	43	3	164	179	1	1	1	15	33
Puebla	268	121	121	8	147	446	346	44	44	625	226
Querétaro	166	105	46	8	8	121	44	1	1	60	104
Quintana Roo	85	60	54	0	8	36	1	1	1	60	104
San Luis Potosí	216	128	75	87	87	94	21	8	8	15	33
Sinaloa	907	487	222	161	392	1 334	1 112	689	689	223	223
Sonora	720	265	200	3	212	1 434	1 043	940	940	20	171
Tabasco	272	105	33	29	167	295	296	248	248	139	33
Tamaulipas	523	234	124	78	155	1 871	1 723	1 507	1 507	1	33
Tlaxcala	20	9	7	0	4	4	3	3	3	1	33
Veracruz	814	315	201	18	376	950	100	100	100	625	226
Yucatán	195	83	63	4	81	445	281	11	11	60	104
Zacatecas	116	86	56	1	30	53	4	4	4	15	33

[continúa →]

Cuadro 9. Impuestos de las entidades federativas (concluye)
(millones de pesos a precios corrientes)

	1995					2000					
	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	A las remuneraciones	Total indirectos y otros	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	A las remuneraciones	Total indirectos y otros	
Total nacional con DF*	2 390 027	2 076 219	2 462 250	1 569 079	84 115	9 002 774	7 523 466	9 181 228	6 568 594	607 917	860 445
Aguascalientes	7 691	7 244	0	4 010	447	35 993	30 385	26 752	3 633	5 608	0
Baja California	123 297	86 741	0	75 179	9 461	613 203	459 204	29 550	429 654	42 744	111 255
Baja California Sur	8 390	5 662	0	5 662	2 260	71 613	23 406	0	23 408	29 573	18 632
Campeche	21 058	20 775	0	20 775	283	115 147	112 179	0	112 179	2 968	0
Coahuila	62 218	57 847	0	45 660	1 685	253 159	214 810	31 613	188 197	25 670	12 679
Colima	3 521	3 234	125	82	287	19 632	12 400	10 873	1 527	7 232	0
Chiapas	58 179	44 371	20 239	9 622	388	110 774	96 369	22 704	73 665	5 703	8 702
Chihuahua	187 538	169 770	155 691	123	0	997 612	807 009	86 597	720 412	20 865	169 738
Distrito Federal	4 187	0	1 955	1 408	0	11 494	0	5 238	4 651	0	540
Durango	26 212	13 528	0	13 528	0	130 279	61 153	5 853	55 300	3 522	65 614
Guanajuato	16 712	15 619	0	0	1 093	91 024	55 319	55 319	0	16 410	19 295
Guerrero	82 979	38 212	0	34 887	786	265 564	125 591	25 700	99 891	47 540	92 433
Hidalgo	27 910	18 252	0	12 198	3	104 565	67 652	2 566	65 086	0	36 913
Jalisco	310 265	255 357	0	255 280	54 908	1 023 235	954 762	101 713	853 049	68 473	0
Estado de México	411 751	410 896	0	374 502	855	1 457 364	1 446 358	121 043	1 325 315	10 820	186
Michoacán	23 283	6 073	0	0	0	77 083	21 978	21 978	0	2 388	52 717
Morelos	100 198	73 881	43 887	78	345	44 868	9 524	9 523	1	8946	26 398
Nayarit	25 920	15 087	0	10 185	560	78 358	31 093	11 730	19 363	12 462	34 803
Nuevo León	315 182	315 182	0	289 277	0	1 207 701	1 175 501	105 041	1 070 460	32 200	0
Oaxaca	7 429	7 226	0	27	203	24 313	14 614	14 614	0	9 699	0
Puebla	55 306	55 306	0	38 750	0	271 024	256 393	74 171	182 222	14 631	0
Querétaro	21 119	8 075	0	0	611	64 225	22 348	22 348	0	8 523	33 354
Quintana Roo	41 424	35 126	0	35 126	2 500	250 785	136 920	6 034	130 886	11 3865	0
San Luis Potosí	5 551	5 550	0	1 017	1	83 737	78 683	18 777	59 906	5 054	0
Sinaloa	52 755	52 755	0	45 456	0	187 354	141 619	21 477	120 142	21 428	24 307
Sonora	168 604	150 684	24 353	109 558	1 151	461 237	336 890	30 588	259 667	9 101	115 246
Tabasco	13 347	13 347	0	10 792	0	80 404	73 228	10 944	62 284	7 176	0
Tamaulipas	123 895	122 305	0	122 305	1 590	550 783	531 238	0	531 238	19 545	0
Tlaxcala	9 240	8 913	0	8 267	327	60 925	60 222	8 293	51 929	703	0
Veracruz	24 839	15 118	0	8 656	3 211	70 617	14 803	14 803	0	38 956	16 858
Yucatán	42 633	38 362	0	36 669	988	157 226	133 978	4 449	129 529	13 745	9 503
Zacatecas	7 394	5 721	0	0	172	31 476	17 837	17 837	0	2 367	11 272

2005

2011

	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	Alas remuneraciones	Total indirectos	Adicionales y otros	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	Alas remuneraciones	Total indirectos	Adicionales y otros
Total nacional con DF*	18037786	15471502	1568249	13916316	1011945	1537940	43102863	37105508	7509777	29595731	1778855	4218500
Aguascalientes	77 628	66 332	51 427	14 905	11 296	0	556 580	538 407	264 909	273 498	18 173	0
Baja California	1 036 449	761 583	45 758	71 5825	59 154	215 712	1 762 862	1 141 466	211 802	929 664	101 990	519 406
Baja California Sur	207 172	129 479	0	129 479	77 693	0	408 182	287 883	88 388	279 045	112 348	7 951
Campeche	297 678	283 825	0	283 825	6 582	7 271	1 015 611	987 237	184 101	803 136	14 531	13 843
Coahuila	404 122	351 973	59 967	292 006	37 764	14 385	854 160	791 855	127 926	663 929	39 206	23 099
Colima	109 288	100 431	19 776	80 655	8 857	0	457 749	419 950	209 744	210 207	17 620	20 178
Chiapas	483 484	472 471	72 901	399 570	11 013	0	1 387 655	1 340 997	433 243	907 754	17 936	28 722
Chihuahua	1 359 747	1 076 386	97 192	979 194	26 490	256 871	1 876 977	1 438 174	112 139	1 326 036	40 992	397 811
Distrito Federal	16 974	0	6 544	6 519	0	575	26 759	0	9 564	12 360	0	0
Durango	183 680	90 666	11 220	79 446	5 019	87 995	660 979	354 187	140 394	213 793	16 629	290 163
Guanajuato	891 509	870 254	92 998	777 256	21 255	0	1 842 374	1 789 557	106 297	1 683 260	31 997	20 820
Guerrero	437 299	193 937	36 327	157 610	60 689	182 673	990 222	552 951	203 325	349 626	0	437 271
Hidalgo	284 509	180 392	29 782	150 610	4 478	99 639	777 860	525 108	36 189	488 919	15 171	237 581
Jalisco	1 503 752	1 387 872	110 314	1 277 558	115 880	0	2 456 269	2 210 321	188 193	2 022 129	245 948	0
Estado de México	2 612 566	2 587 433	212 510	2 374 923	25 044	89	6 654 492	6 567 616	633 632	5 933 984	86 876	0
Michoacán	401 302	275 563	33 686	241 877	12 670	113 069	917 755	895 455	39 428	856 027	22 300	0
Morelos	109 543	23 933	23 933	0	23 691	61 919	371 708	265 583	36 175	229 408	12 521	93 604
Nayarit	206 312	96 237	21 928	74 309	28 501	81 574	511 938	277 730	139 344	138 386	77 538	156 670
Nuevo León	1 873 604	1 826 708	162 141	1 664 567	46 896	0	4 676 138	4 598 229	1 698 478	2 899 752	59 409	18 500
Oaxaca	179 609	155 896	30 629	125 267	23 713	0	545 545	418 502	191 167	227 335	28 129	98 914
Puebla	496 592	479 627	121 690	357 937	16 965	0	2 219 938	2 184 758	894 461	1 290 297	35 181	0
Querétaro	562 906	381 483	40 510	340 973	13 495	167 928	1 764 127	1 360 544	574 086	786 457	40 300	363 283
Quintana Roo	469 760	274 453	14 337	260 116	195 307	0	997 045	495 395	24 747	470 648	501 650	0
San Luis Potosí	257 679	225 329	17 583	207 746	12 853	19 497	648 355	617 088	67 987	549 101	17 186	14 081
Sinaloa	299 856	220 100	27 424	192 676	35 412	44 344	673 849	541 933	66 555	475 378	60 269	71 648
Sonora	633 426	504 727	48 927	455 800	22 569	106 130	1 324 245	830 512	84 499	746 013	16 834	476 899
Tabasco	212 325	195 605	15 980	179 625	16 720	0	1 558 929	1 514 381	297 796	1 216 585	22 063	22 485
Tamaulipas	808 944	775 801	46 773	729 028	33 143	0	1 322 826	1 249 649	50 309	1 199 341	32 873	40 304
Tlaxcala	121 884	120 040	15 896	104 144	18 44	0	228 307	225 557	62 179	163 377	2 751	0
Veracruz	1 070 464	999 052	23 655	975 397	35 001	36 411	2 393 249	1 587 763	60 224	1 527 539	44 587	760 899
Yucatán	260 058	225 333	4 659	220 674	19 037	15 688	938 929	848 831	235 654	613 177	40 963	49 135
Zacatecas	167 665	138 581	71 782	66 799	2 914	26 170	308 009	247 888	125 955	121 932	4 887	55 235

* A partir de 1995 el Distrito Federal se reportó aparte.

FUENTE: INEGI, *El ingreso y gasto público en México* (varios años).

Cuadro 10. Deuda pública como porcentaje del PIB

<i>Año</i>	<i>Distrito Federal</i>	<i>Promedio entidades federativas</i>	<i>Gobierno federal</i>
2001	2.80	1.50	16.40
2002	2.90	1.70	17.00
2003	3.10	1.80	19.20
2004	2.80	1.70	19.60
2005	2.70	1.70	18.70
2006	2.50	1.60	18.20
2007	2.30	1.70	18.40
2008	2.30	1.70	18.70
2009	2.40	2.20	23.20
2010	2.40	2.50	24.30
2011	2.30	2.90	25.10
2012	2.10	2.70	27.40
2013	2.40	3.10	28.85
2014	2.20	3.00	30.40

FUENTE: informes trimestrales de la situación de la deuda del Gobierno del Distrito Federal, SHCP y Banco de México.

Cuadro 11. Deuda pública del Distrito Federal

<i>Año</i>	<i>Deuda pública</i>		<i>Tasa de crecimiento anual</i>	
	<i>Nominal</i>	<i>Real¹</i>	<i>Nominal</i>	<i>Real²</i>
2006	44 133.0	52 884.8	1.4	-2.6
2007	44 079.5	50 907.1	-0.1	-3.7
2008	45 579.6	49 413.7	3.4	-2.9
2009	47 529.5	49 749.9	4.3	0.7
2010	52 529.5	52 665.3	10.5	5.9
2011	56 232.2	54 303.8	7.0	3.1
2012	61 207.3	57 096.4	8.8	5.1
2013	65 592.8	58 823.4	7.2	3.0
2014	69 511.9	59 893.6	6.0	1.8
2015	67 424.3	58 145.4	-3.0	-2.9
	2012-2015		10.2	1.9

¹ Datos al 30 de junio de 2015.

² Dato calculado con la inflación acumulada anual de 2.87% a junio de 2015.

FUENTE: informes trimestrales de la situación de la deuda del Gobierno del Distrito Federal, SHCP y Banco de México.

de largo plazo en la generación del producto regional o por razones de peso político. En efecto, entre 1990 y 2015 poco se mueve el reparto a entidades federativas como Nuevo León, Coahuila, Chihuahua o Sinaloa entre las de más intenso desarrollo y algo sube entre las rezagadas de Oaxaca o Guerrero. Como era de esperarse, el cambio más notorio es el desplome de las participaciones del Distrito Federal (de 20.9 a 11.6%), así como el ascenso del Estado de México (de 10.4 a 13.0%). Puesto en otros términos, el régimen fiscal de las participaciones no es un instrumento de compensación regional, salvo en los momentos en que se negocia o renegocia (cuadro 12).

En cambio, el uso político, desarrollista y sobre todo de atención a urgencias del régimen de aportaciones federales a las entidades federativas pudiera servir mejor a esos propósitos y a los de sustituir la ausencia de programas regionales de desarrollo. En efecto, las transferencias del Ramo 33 del presupuesto federal persiguen numerosos objetivos políticos, sociales, económicos, de seguridad pública, de fortalecimiento de los municipios y de apoyo a los servicios de salud, educativos o de carácter tecnológico. Sin duda, rezagos o carencias regionales del más variado género y el lento crecimiento de la bolsa fiscal a repartir, han forzado el aumento del Ramo 33, posiblemente mermando los recursos destinados a la inversión pública. El monto de las aportaciones ha crecido cinco veces entre 1998 y 2014, hasta casi igualar la cuantía de las participaciones federales.

En conjunto, la suma de los ramos 33 y 28 del presupuesto nacional representan una presión considerable en el gasto público federal acentuada por el gasto social⁷ y por los recortes del ajuste presupuestario recientemente implantado. Sea como sea, desde fines de la década de los noventa las participaciones y aportaciones absorben alrededor de 40% de los ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno federal. Sin embargo, pese a las disparidades regionales en desarrollo, bienestar social, infraestructura o seguridad, la distribución de las aportaciones totales recibidas por cada estado ha variado poco a lo largo del periodo 1998-2014, aunque su composición se altere bastante más. Con excepción de Chiapas, los estados más pobres no han acrecentado y a veces incluso han perdido participación en el Ramo 33 del presupuesto (Guerrero, Oaxaca, Zacatecas, Tlaxcala). Los estados donde la inseguridad parece más alta (Guerrero, Michoacán, Tamaulipas, Oaxaca) pierden o, cuando mucho, mantienen sus porcentajes en las aportaciones federales, aunque suban las asignaciones a ciertos rubros, la seguridad, por ejemplo. En el caso de las entidades federativas ricas se da un mosaico de situaciones. Ganan participación el Distrito Federal —por la incorporación a fondos de los que había sido excluido—,⁸ Chihuahua y Baja California y sobre todo el Estado de México, pero la pierden Nuevo León, Coahuila y Querétaro (cuadro 13). Acaso

⁷ Con traslapes con los regímenes de participaciones y de aportaciones a las entidades federativas, el gasto social dentro del presupuesto público federal alcanza ya un peso considerable, poco más de 50% en 2010, en parte reflejo del pausado crecimiento de la economía y el empleo.

⁸ Las transferencias federales a Ciudad de México solían excluir aportaciones por nómina educativa, educación tecnológica y de adultos y las del Fondo de Aportaciones Múltiples. En 2014 se logró la incorporación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Cuadro 12. Participaciones pagadas a las entidades federativas
(millones de pesos)

	1990	%	1995	%	2000	%	2005	%	2008	%	2010	%	2015	%
Total nacional	20717.4	100.0	49158.9	100.0	178136.2	100.0	27842.7	100.0	417630.7	100.0	437334.5	100.0	629084.9	100.0
Aguascalientes	196.1	0.9	541.2	1.1	2055.8	1.2	3290.4	1.2	4872.5	1.2	4820.4	1.1	7010.8	1.1
Baja California	654.5	3.2	1416.7	2.9	4992.3	2.8	8158.1	2.9	11711.5	2.8	12391.2	2.8	17230.3	2.7
Baja California Sur	135.4	0.7	300.0	0.6	1187.2	0.7	1958.0	0.7	2899.8	0.7	2987.9	0.7	4121.6	0.7
Campeche	267.7	1.3	600.2	1.2	2073.0	1.2	2835.1	1.0	5963.8	1.4	5628.4	1.3	8441.7	1.3
Coahuila	491.4	2.4	1158.5	2.4	4294.7	2.4	6596.0	2.4	9912.9	2.4	10571.1	2.4	14534.1	2.3
Colima	150.0	0.7	368.3	0.7	1357.7	0.8	2265.5	0.8	3052.0	0.7	3086.1	0.7	4243.0	0.7
Chiapas	812.1	3.9	1799.7	3.7	6790.7	3.8	11143.0	4.0	16653.8	4.0	17484.5	4.0	24373.0	3.9
Chihuahua	585.1	2.8	1354.7	2.8	5261.5	3.0	8185.0	2.9	11954.3	2.9	12537.5	2.9	18754.6	3.0
Distrito Federal	4332.8	20.9	7541.7	15.3	23233.8	13.0	34894.1	12.5	51590.0	12.4	52552.1	12.0	73131.1	11.6
Durango	271.3	1.3	702.2	1.4	2460.1	1.4	3587.7	1.3	5394.1	1.3	5639.5	1.3	8367.1	1.3
Guajuato	596.8	2.9	1870.5	3.8	6780.2	3.8	10323.5	3.7	16053.2	3.8	16862.5	3.9	26734.2	4.2
Guerrero	385.6	1.9	1152.4	2.3	3867.1	2.2	5946.4	2.1	8832.0	2.1	9527.8	2.2	14999.5	2.4
Hidalgo	303.9	1.5	887.2	1.8	3307.1	1.9	5161.7	1.9	7867.7	1.9	8315.7	1.9	12176.8	1.9
Jalisco	1131.0	5.5	3084.2	6.3	10935.3	6.1	17293.1	6.2	26855.9	6.4	28084.6	6.4	41140.6	6.5
Estado de México	1804.4	8.7	5114.3	10.4	20336.6	11.4	32421.7	11.6	50615.9	12.1	53430.8	12.2	81745.1	13.0
Michoacán	458.5	2.2	1450.2	3.0	5395.8	3.0	8223.3	2.9	12406.7	3.0	13355.2	3.1	19616.8	3.1
Morelos	266.8	1.3	722.5	1.5	2652.2	1.5	4237.4	1.5	5932.1	1.4	6228.6	1.4	8765.4	1.4
Nayarit	207.1	1.0	527.6	1.1	1853.6	1.0	2794.7	1.0	4036.2	1.0	4442.2	1.0	6286.8	1.0
Nuevo León	966.9	4.7	2345.0	4.8	8127.7	4.6	13253.6	4.8	20255.5	4.9	20430.4	4.7	28931.2	4.6
Oaxaca	365.0	1.8	1337.7	2.7	4410.9	2.5	6993.8	2.5	10368.6	2.5	11166.0	2.6	16216.7	2.6
Puebla	580.1	2.8	1831.0	3.7	6984.6	3.9	11099.0	4.0	17000.7	4.1	18248.5	4.2	27024.9	4.3
Querétaro	260.1	1.3	764.5	1.6	2881.1	1.6	4886.7	1.8	7237.7	1.7	7152.6	1.6	10965.3	1.7
Quintana Roo	154.3	0.7	408.4	0.8	1827.6	1.0	3599.2	1.3	5485.3	1.3	5691.9	1.3	8327.5	1.3
San Luis Potosí	326.5	1.6	917.2	1.9	3381.7	1.9	5197.6	1.9	7846.4	1.9	8354.0	1.9	12154.0	1.9
Sinaloa	577.9	2.8	1236.4	2.5	4435.1	2.5	6748.2	2.4	10207.8	2.4	11012.1	2.5	15210.5	2.4
Sonora	735.4	3.5	1405.5	2.9	5408.3	3.0	8672.2	3.1	12813.8	3.1	13020.6	3.0	17837.5	2.8
Tabasco	102.5	0.5	2025.8	4.1	8576.0	4.8	13432.4	4.8	15942.4	3.8	16527.3	3.8	21028.9	3.3
Tamaulipas	598.7	2.9	1419.7	2.9	5585.3	3.1	8853.0	3.2	13296.9	3.2	14170.7	3.2	19949.2	3.2
Tlaxcala	185.4	0.9	498.0	1.0	1819.6	1.0	2765.2	1.0	3997.7	1.0	4569.7	1.0	6321.9	1.0
Veracruz	1234.4	6.0	2963.3	6.0	10713.6	6.0	16059.2	5.8	24261.6	5.8	25991.6	5.9	34415.7	5.5
Yucatán	276.3	1.3	753.5	1.5	2848.0	1.6	4415.1	1.6	6821.8	1.6	7011.4	1.6	10817.9	1.7
Zacatecas	239.1	1.2	616.4	1.3	2301.9	1.3	3552.9	1.3	5393.7	1.3	6041.5	1.4	8211.4	1.3

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 13. Aportaciones federales a algunas de las entidades federativas, Ramo 33 (millones de pesos)

	1998	%	2014	%
Total	98 847	100.0	535 514	100.0
Baja California	2 340	2.4	14 510	2.7
Coahuila	2 635	2.7	12 644	2.4
Chiapas	5 449	5.5	34 727	6.5
Chihuahua	5 449	5.5	36 419	6.8
Distrito Federal	1 826	1.8	12 141	2.3
Guerrero	5 026	5.1	25 338	4.7
Jalisco	5 220	5.3	29 292	5.5
Estado de México	4 821	4.9	60 197	11.2
Michoacán	4 763	4.8	22 146	4.1
Nuevo León	3 366	3.4	17 976	3.4
Oaxaca	4 870	4.9	27 001	5
Querétaro	1 644	1.7	8 433	1.6
Tamaulipas	3 364	3.4	15 947	3
Tlaxcala	1 360	1.4	6 710	1.3
Veracruz	7 746	7.8	38 311	7.2
Zacatecas	2 005	2.0	9 666	1.8

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

entonces los desajustes estatales, regionales o en el interior de los estados, resulten tan diversos, graves, urgentes que cancelan u oscurecen la dirección de las políticas dirigidas a buscar la convergencia en el desarrollo y el bienestar territorial del país. En efecto, en el cuadro 2 se constataron los pocos o menores avances de las entidades rezagadas (Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas) en cuanto a su aporte al producto nacional.

En resumen, la mezcla de factores estructurales, cambios en los modelos nacionales de crecimiento y fenómenos de orden político se conjugan para explicar la retracción comparativa del Distrito Federal en la economía del país, en tanto inductor, innovador o beneficiario del desarrollo nacional. Desde tiempo atrás, tampoco ha recibido el tratamiento privilegiado o compensatorio que suele suponerse, sea en los regímenes de participaciones, transferencias, deuda o inversiones por parte del Gobierno federal. De persistir ese proceso de rezago será cada vez más costoso y difícil sacar a Ciudad de México de una declinación ya casi crónica.⁹ Adviértase que apenas en 2014 comenzó a operar el Fondo de Capitalidad con 3 500 millones de pesos que intenta compensar a Ciudad de México de los costos asociados a ser la capital de la República, pero que poco dice sobre la renovación de sus capacidades desarrollistas.

⁹ Véase H. Aridjis, F. Césarman *et al.*, *op. cit.*; y G. Legorreta, *op. cit.*

La orientación de las políticas en el Distrito Federal

En virtud de que la suerte económica del Distrito Federal está altamente condicionada por la evolución general del país y de las políticas de alcance nacional, los sucesivos gobiernos locales han concentrado energías en los campos donde gozan de mayor autonomía de planteamientos y resultados. Quizá por eso han puesto el énfasis en políticas de orden social o en acrecentar la participación democrática en las decisiones de gobierno. Sin pretender abarcar todos los intentos, retrocesos y avances en esos aspectos, enseguida se mencionan algunos casos relevantes.¹⁰

En 1987, con el apoyo decisivo de los órganos rectores federales, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano ciudadano con facultades de dictar bandos y ordenanzas de buen gobierno. En 1993, al aprobarse la reforma política del propio Distrito Federal, se otorgaron a la Asamblea facultades de órgano de gobierno con alcances legislativos. En 1996 se modificó el artículo 122 de la Constitución para formalizar las funciones de la propia Asamblea y dar carácter de diputados a sus miembros. Por último, dentro de esa corriente de transformaciones políticas, se reformó de nuevo el artículo 122 constitucional a fin de autorizar la preparación de una constitución para Ciudad de México que complete los derechos políticos de sus habitantes y que, al hacerlo, equipare su autonomía con la de otros estados miembros del pacto federal.

La compleja coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas vecinas y los municipios conurbados, llevó a establecer en 2008 el Consejo de Desarrollo Metropolitano con la tarea de armonizar las acciones específicas en materia de asentamientos humanos, transporte, tránsito, agua potable y drenaje, recolección y tratamiento de basura, protección del medio ambiente y seguridad pública. Sin embargo, ha quedado pendiente la tarea de establecer metas y políticas para el desarrollo del conjunto de la zona metropolitana.

En 2009 la Asamblea Legislativa tomó la importante decisión de crear el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México. El Consejo, integrado por representantes empresariales, obreros, de la academia, de la sociedad civil, tiene el propósito de abrir a la participación democrática la discusión de las políticas socioeconómicas y de las iniciativas de ley que se presenten a la propia Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.

En paralelo a esa reforma de tintes político-económicos se adoptaron diversas medidas de corte social. Se estableció el subsidio de adultos mayores que abarca alrededor de medio millón de adherentes. Así, se mejoró el bienestar de un grupo social extremadamente desprotegido. Después, el programa fue llevado a todo el país por la Secretaría de Desarrollo Social y ya provee de una renta mínima garantizada de 580 pesos mensuales a los ciudadanos mayores de 65 años

¹⁰ La pausada expansión de la economía, de los ingresos públicos federales y las mayores tensiones sociales llevaron a los gobiernos del Distrito Federal y a los partidos que los apoyan a incorporarse a pactos políticos que tienen la virtud de unificar acciones, fortalecer su fuerza electoral o tener otras ventajas, pero que suelen con alguna frecuencia contrariar algunos de sus postulados ideológicos.

(5.7 millones de personas). En 2015 se constituyó el Fondo de Atención a los Desastres Naturales de la Ciudad de México, con el objeto de estabilizar los presupuestos y atender contingencias naturales y médicas, con una aportación inicial de 3 000 millones de pesos.

Con sus errores y aciertos, la innovación social del gobierno de Ciudad de México constituye una significativa punta de lanza nacional. Ahí están la despenalización del aborto, la legalización del matrimonio de parejas del mismo sexo y la reelección de diputados de la Asamblea Legislativa. En el futuro podrían incorporarse en la nueva constitución las figuras del referéndum y del plebiscito. Asimismo, cabría replantear la iniciativa de revisar el régimen de salarios mínimos, cuyo bajísimo nivel es una rémora que contribuye a sesgar la distribución del ingreso y a lesionar el bienestar por fuerza encadenado de numerosas capas de trabajadores.¹¹ La regresión salarial del país ha sido notoria: alrededor de los años cuarenta la participación de los trabajadores en el producto excedía del 40%; hoy día no alcanza el 30%, situación que contrasta con la de la mayoría de los países desarrollados (60% o más) y de muchas naciones latinoamericanas (Argentina, Brasil, Uruguay).¹²

En ese sentido, el gobierno de Ciudad de México podría seguir abriendo brecha en una serie de campos promisorios. Uno de ellos, con el necesario apoyo de la Federación, sería la combinación de estímulos y gravámenes tributarios relacionados con la protección del medio ambiente, sobre todo frente a la grave y reciente crisis de contaminación atmosférica. Al efecto, podrían revisarse las regulaciones sobre automóviles y energéticos, la industrialización de los desperdicios, el transporte ciudadano o, incluso, el otorgamiento de incentivos al ahorro de energía o al desarrollo de fuentes renovables. Otro, sería impulsar dentro de la Conago (Conferencia Nacional de Gobernadores) un programa necesariamente nacional de recatastración de la propiedad territorial, encaminado a corregir rezagos históricos en la modernización de los impuestos prediales, así como a desahogar los presupuestos municipales y atenuar la concentración de ingresos y riqueza. Del mismo modo, cabría emprender el mejoramiento de algunos barrios (colonias Doctores, Guerrero, etc.) siguiendo las experiencias de lo hecho en el centro de la ciudad de Guadalajara y de la propia Ciudad de México, con el propósito de restaurar barrios deteriorados y, a la vez, contener el crecimiento desmesurado de la demanda geográfica de servicios públicos.¹³

¹¹ Véanse S. Escobar, “Salario mínimo y salarios: evolución y situación actual”, en R. Cordera (coord.), *Más allá de la crisis*, México, Fondo de Cultura Económica–UNAM, 2016; N. Samaniego, “La participación del trabajo en el ingreso nacional”, *Economía UNAM*, 11: 3, 2014; Glosario del Distrito Federal, *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal*, México, 2014.

¹² Véanse T. Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Londres, The Belknap Press, 2014; J. Stiglitz, *The Price of Inequality*, Nueva York, Norton, 2012; T. Piketty y E. Sáez, “Income Inequality in the United States, 1913-1998”, *Quarterly Journal of Economics*, 118: 1, 2003; A. Atkinson, *Inequality*, Nueva York, Harvard University Press, 2015; ILO, *Social Dialogue Indicators*, Ginebra, 2011; M. Lavoie y E. Stockhammer, *Wage-led Growth*, Londres, Palgrave, 2013; N. Samaniego, “La participación del trabajo en el ingreso nacional”, *op. cit.*; M. Elsby *et al.*, “The Decline of U.S. Labor Share”, *Brookings Papers on Economic Activity*, otoño de 2013.

¹³ Véase D. Ibarra, *La tributación en México*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2011.

Todas esas acciones y programas contribuirían a promover la economía, a mejorar el bienestar y los derechos ciudadanos, pero por desgracia se ubican en la zona de rendimientos decrecientes en cuanto a resolver los problemas agravados por la declinación del ingreso y del empleo de la ciudad.

Visión a futuro

Aunque el debate crítico sea por su naturaleza constructivo, parece poco útil debatir sobre la necesidad, las ventajas o inconvenientes de dotar a Ciudad de México de una constitución, después de haberlo decidido el Congreso de la Unión con la reforma al artículo 122 de la Constitución federal de enero del año en curso.

Sin, duda la organización del poder constituyente y luego la emisión de una constitución para Ciudad de México dará salida a diversos dilemas de orden jurídico-social, de igualación e incluso de ampliación de los derechos ciudadanos. También es posible que dé origen a problemas nuevos, como el de las diferencias en los regímenes aplicables en los municipios y el que se diseñe para las alcaldías de futura creación que, en algún sentido, recuerda el viejo debate entre el federalismo y el centralismo.

Asimismo, la nueva constitución posiblemente facilite, aunque no resuelva, la ausencia de una estrategia definida sobre el desarrollo económico metropolitano y del papel que pudiese desempeñar en el país. Puesto de otra manera, la tarea medular a futuro consistirá en definir para Ciudad de México nuevas funciones, nuevas vocaciones productivas por medio de iniciativas innovadoras que mitiguen su declinación económica y que renueven su contribución a la prosperidad nacional.

Buena parte de los problemas que se arrastran provienen de la confianza, acaso excesiva, depositada en mercados liberados para proveer empleo, desarrollo nacional y convergencia regional con justicia distributiva. Frente a la supresión de las políticas industriales, regionales y de la canalización obligada del financiamiento interno a la producción, el decaimiento del Distrito Federal como polo de crecimiento resultó inevitable, mientras no se encontrase reemplazo a las actividades que necesariamente se irían perdiendo. A ello se sumaron con fuerza la contracción de la inversión y el abasto de bienes públicos, así como la recesión global de 2008-2009.

En alguna medida, la nueva constitución aflojará la camisa de fuerza que constriñe las políticas desarrollistas y las finanzas de la ciudad. Desde luego, se recibirían aportaciones federales mayores en algunos rubros —sobre todo los que se le habían negado hasta fechas recientes, como educación tecnológica y de adultos, infraestructura social municipal, infraestructura social estatal—. Asimismo, se ganaría flexibilidad en materia de endeudamiento, al pasar a ser responsabilidad de la Asamblea Legislativa el sostener la inversión pública local e instrumentar políticas contracíclicas. En igual sentido, influiría la ampliación de las transferencias al Fondo de Capitalidad que la Federación ha integrado para apoyar a Ciudad de México en su calidad de capital de la República. Por último, en la medida que el nuevo régimen político acreciente la justicia social, el ritmo de crecimiento y el bienestar de la propia ciudad, se producirán efectos secundarios que los reforzarán.

Sin embargo, la solución a cuestiones descuidadas en claro proceso de agravarse, no depende exclusivamente del gobierno local, sino de una acción planificada con el gobierno federal y con las entidades federativas vecinas. En primer término, habría que solucionar la insuficiencia crónica de la inversión en infraestructura básica de Ciudad de México. Aquí destacan el abasto de agua, el rezago en los servicios de transporte público y de sus vinculaciones con la contaminación atmosférica que ya afectan incluso a los estados aledaños. Sin embargo, ello sería subsidiario a la primerísima prelación de definir el papel de Ciudad de México y de sus nuevas vocaciones socioproductivas, así como programar su fomento y el de las actividades que las integren.

No es demasiado difícil señalar algunos campos promisorios a desarrollar en Ciudad de México. Sin embargo, el camino de la reconstrucción será difícil después de décadas de descuido y tendrá que centrarse primordialmente en la incorporación, difusión y desarrollo de conocimientos tecnológicos aplicables a la vida económica de la entidad y del país.

Posibles campos a desarrollar

Desde luego, su enorme riqueza histórica, arquitectónica y cultural, así como la abundancia de comunicaciones hacen de Ciudad de México un polo turístico de primera importancia que está muy lejos de agotar sus posibilidades de atracción y crecimiento, si se resguarda celosamente la seguridad. Aquí el gobierno de la ciudad, la Secretaría de Turismo, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), el Banco de Comercio Exterior, vinculados con las asociaciones y empresas turísticas privadas, bien podrían preparar un primer programa conjunto de acción.

La presencia de centros educativos de excelencia, de mano de obra entrenada, de buenos cuadros empresariales, de infraestructura moderna, facilitaría la formación de verdaderos centros de conocimiento y de cultura. A partir de ahí, se podrían instrumentar políticas de reindustrialización regional por medio de instituciones de investigación y desarrollo que sirviesen de cerebro de corto y largo plazos a las nuevas y viejas actividades productivas del Distrito Federal y del país. Adviértase aquí la pobreza del esfuerzo nacional en materia de investigación y desarrollo. Ese gasto es muy limitado (menos de 1% del producto), las empresas nacionales invierten en ello casi nada y las universidades —salvo excepciones, como la de la UNAM— dedican sus recursos casi por entero a la docencia. Adviértase también la pasividad promocional, la falta de proyectos transformadores de envergadura productiva de la banca de desarrollo dedicada, hoy por hoy, principalmente a redescantar papel de una banca comercial que poco presta a la producción. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, los centros universitarios de investigación y la acción renovada de la banca estatal podrían aunar esfuerzos para abordar o solucionar problemas de producción y productividad, al impulsar la formación de distritos empresariales de innovación.¹⁴ En este trabajo no es posi-

¹⁴ Un ejemplo digno de mencionarse en el ámbito de la tecnología es el de Silicon Valley en Estados Unidos que absorbió más de 40% de la inversión norteamericana de riesgo y generó más de 225 000 empleos altamente tecnificados y remunerados en 2006. Su punto de partida fue el desarro-

ble señalar en detalle el contenido de un programa de regeneración productiva y de incorporación del saber tecnológico en Ciudad de México; bastará señalar algunos proyectos que parecen relevantes y que exigirían el respaldo de instituciones públicas, entre las que destaca la banca de desarrollo.

La construcción en marcha del nuevo aeropuerto de Ciudad de México liberará una considerable superficie, bien dotada de infraestructura y servicios, susceptible de dedicarse a usos constructivos. Ello abre la posibilidad de incubar polos de investigación y desarrollo vinculados a sectores dinámicos que impulsen la economía o que se vinculen a la búsqueda de soluciones a problemas de obstrucción del desarrollo local y nacional. Se buscaría facilitar a empresas importantes ya establecidas en México, el acercarse a la frontera tecnológica del mundo y luego a hacerla avanzar, aprovechando las ventajas propias del país.¹⁵ La intención medular sería incorporar sistemáticamente al país a la avanzada tecnología universal de la que hemos estado alejados demasiado tiempo. Y, a la vez, dar cabida en Ciudad de México a instituciones que nutran la acción innovadora en materia económica y social del país. Dada esa premisa, en lo que sigue se mencionan algunos proyectos posibles siguiendo el razonamiento mencionado.

Piénsese, por ejemplo, en instalar un centro de investigación público-privado de difusión e innovación en materia automotriz para mantener al país en la avanzada tecnológica mundial, sea en términos competitivos o de cuidado ecológico, como hacen otros países. La elección del sector automotriz no es arbitraria. Se trata de una actividad madura que, habiendo crecido mucho, carece del apoyo de la investigación tecnológica nacional. México ya es el octavo productor mundial de automóviles, cuya oferta duplica el crecimiento industrial del país, que genera un millón de empleos bien remunerados —con amplios márgenes de ampliación en la fabricación de partes y componentes—, que beneficia a más de 20 entidades federativas. Las ventas externas de la industria automotriz alcanzan cerca de 90 000 millones de dólares y dejan una balanza comercial positiva próxima a los 50 000 millones, mientras la inversión foránea en la fabricación de equipo de transporte alcanzó más de 20 000 millones de dólares entre 2000 y 2011. Hay, en consecuencia, claro interés nacional en formar alianzas estratégicas con el exterior para crear en México un núcleo de investigación y desarrollo de la tecnología que aporte estabilidad de crecimiento y capacidad competitiva a la industria automotriz.

De la misma manera, el viejo aeropuerto sería buen lugar para un centro de investigación sobre la industria de la aviación, en apoyo a las inversiones e instalaciones fabriles que proliferan y se consolidan en el vecino estado de Querétaro y

llo de posibilidades manufactureras y de servicios basados en las investigaciones básicas del gobierno y del ejército. En México, el punto de arranque podría ser la recuperación de la política industrial, la incorporación deliberada de nuevas tecnologías conforme a esquemas de fomento apropiados a las condiciones de la zona metropolitana de Ciudad de México con participación pública y privada. Otro ejemplo es el de la ciudad de Bangalore, en India, donde se han concentrado las industrias de aviación y electrónica de alta tecnología y se ha logrado un crecimiento rapidísimo.

¹⁵ Véase J. Stiglitz y B. Greenwald, *Creating a Learning Society*, Nueva York, Columbia University Press, 2014.

cuyo desarrollo es en extremo promisorio. Aquí, como en el caso de la industria automotriz, hay campo abierto a la promoción de la banca de desarrollo y a la iniciativa privada nacional o extranjera.

En un país con distribución desigual de los recursos hídricos, con amplias zonas áridas, con sobreexplotación de acuíferos y con un proceso avanzado de deforestación-desertificación, la investigación técnica sobre el uso eficiente del agua representa una prelación insoslayable. A ello se suman otros hechos. Unos, de orden nacional, se refieren al agotamiento de las posibilidades de desviar corrientes al abasto de las principales ciudades del país. El reciclaje y tratamiento de aguas residuales constituye la principal solución a las crecientes necesidades del futuro.¹⁶ En el mismo sentido influye la sobreexplotación de los acuíferos y la salinización de los cercanos a las costas. Por si fuese poco, el riego beneficia a cerca de 7 millones de hectáreas en el país, pero su infraestructura es deficiente —sobre todo en los distritos de riego— en la conducción o eliminación de fugas y desperdicios, en demérito de la producción agrícola. Asimismo, siendo limitada la captación y utilización de las aguas de lluvia, la implantación de técnicas de riego por goteo o de desalinización de aguas marinas ofrecen posibilidades atractivas de desarrollo. A todo lo anterior se suma el hecho de que las tarifas de consumo de agua no suelen cubrir los costos de suministro, lo que provoca desperdicios.

Sin descontar el proceso de calentamiento global que intensificará en todo el planeta la escasez de agua, hay imperativos para emprender sistemáticamente la investigación sobre los recursos acuíferos. Por tanto, crear un centro de investigación en tecnología del uso del agua podría ser otra de las vocaciones a desarrollar en Ciudad de México, con beneficios de alcance nacional. De nueva cuenta, los esfuerzos combinados de la Secretaría de Agricultura, Conagua, la banca de desarrollo, las universidades y alianzas estratégicas con el exterior serían imprescindibles.¹⁷

Otros proyectos se relacionan con la modernización del sector energético. Uno de ellos es el impulso que merece el Instituto de Investigaciones Eléctricas para llevar al país a aprovechar y desarrollar fuentes de energía renovable e introducir sistemas indispensables de ahorro en el consumo. De la misma manera, pese al desmantelamiento de Pemex, rejuvenecer al Instituto del Petróleo podría conducir a emprender proyectos petroquímicos abandonados por décadas e impulsar otros de cogeneración con la Comisión Federal de Electricidad.

Como se ha visto, no es tarea imposible identificar funciones y actividades que ocupen poco a poco el lugar de las que cancelan la nueva, o la no tan nueva,

¹⁶ En México ya tienen importancia los proyectos de tratamiento del agua. Destaca como el más importante el de Atotonilco, del estado de Hidalgo. El proyecto procesará alrededor de 35-40 m³ por segundo, con una inversión cercana a los 10000 millones de pesos. Aunque se trata de suministros hídricos que probablemente se volcarán al riego, también podrían, en parte, abastecer al Distrito Federal; en términos comparativos, su tamaño no desmerece frente al consumo estimado de agua (65 m³ por segundo) de la zona metropolitana de Ciudad de México (véase <conagua.gob.mx>).

¹⁷ La experiencia de Israel en la materia podría ser de ayuda invaluable. Ese país ha desarrollado tecnologías tanto en la desalinización como en el uso eficiente del agua que ya vende a otros países (4% de sus exportaciones totales).

estrategia de política económica nacional, sea para revertir la persistente declinación económica de Ciudad de México o para revivir su papel de impulsor de la prosperidad nacional. La nueva constitución, siendo un paso adelante, no resuelve por entero los escollos que pesan sobre Ciudad de México. Pero bien puede ser el detonador del rejuvenecimiento de su liderazgo económico, como el eslabón faltante en la revitalización del desarrollo nacional. Pero también puede caerse en una pasividad que siga erosionando a la ciudad y al país. El no intervenir, el seguir poniendo fe en la infalibilidad de los mercados, haría persistir la destrucción creativa o la simplemente demoledora, como diría Schumpeter. En este último caso, habría que admitir el desmantelamiento progresivo de la capital del país como centro y cerebro de la economía nacional. En mérito de lo invertido por siglos en construir y embellecer Ciudad de México, acaso sea preferible romper programáticamente el *dictum* de Jane Jacobs: “sociedades y civilizaciones en las cuales las ciudades se estancan sin desarrollarse ni florecer, se deterioran”.¹⁸

¹⁸ J. Jacobs, *Cities and the Wealth of Nations*, Nueva York, Vintage Books, Random House, 1985, p. 232.

Información y medios en la constitución de Ciudad de México

Raúl Trejo Delarbre*

En Ciudad de México se congrega la mayor parte de los medios de información del país, aunque muy pocos de ellos se ocupan fundamentalmente de los asuntos de esta capital. Se trata, sin duda, de la entidad mejor comunicada, con más abundante oferta noticiosa y en materia de contenidos mediáticos. Pero ni los habitantes ni el gobierno de la ciudad tienen, como tales, injerencia directa en la producción de tales contenidos ni en su regulación.

El de los medios de comunicación es uno de los temas de más difícil incorporación en la constitución para Ciudad de México. La regulación de la radiodifusión, así como de las telecomunicaciones, es de carácter federal. Ambas son actividades de servicio público de acuerdo con la definición que desde 2013 contiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Allí se ratifica que el espectro radioeléctrico por donde se propagan las señales de telefonía celular, igual que de televisión y radio, es propiedad de la nación y se encuentra regulado por la autoridad federal en esas materias. Por eso los estados no participan en la asignación, la revisión ni la eventual cancelación de concesiones para difundir por esos medios. La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión regula obligaciones de la autoridad en la supervisión de contenidos para niños y jóvenes, derechos de audiencias y usuarios, obligaciones de emisoras públicas y sociales, entre muchos otros rubros.

A la prensa, por otra parte, se le regula con disposiciones muy generales o de difícil aplicación como la Ley de Imprenta que en abril de 1917 cumplirá un siglo desde que fue expedida por Venustiano Carranza, apenas dos meses más tarde que la Constitución. Uno de los derechos que reglamentaba esa Ley aunque con grandes insuficiencias, el de réplica, ahora se encuentra garantizado en una ley específica, también del ámbito federal.

Los espacios que los medios de radiodifusión están obligados a proporcionar para las campañas electorales, así como el acceso de candidatos a partidos a esos tiempos oficiales, son regulados por la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales entre otras disposiciones. La publicidad de medicamentos en radio y televisión, por la Ley General de Salud.

Normados por disposiciones e instancias federales, los medios de información son integrantes esenciales en la vida pública de cada ciudad y a lo ancho y largo de todo el país. Pero los poderes locales no intervienen en su regulación.

* Sociólogo; investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Concentración comunicacional

El centralismo, además de tantas otras expresiones, también se manifiesta en los recursos para ejercer tareas de comunicación. En Ciudad de México viven unos 9 millones de personas, alrededor de 7.5% de la población nacional. Sin embargo, aquí se han concentrado (de acuerdo con datos de 2013) 25% de las líneas telefónicas fijas, unos 5.14 millones de un total nacional de 20.6 millones.

Mientras que en todo el país había un promedio de algo más de seis líneas telefónicas alámbricas por cada 100 habitantes, en ciudad de México esa relación ha sido de 58 líneas por cada centenar de personas.

En telefonía celular esa relación es diferente aunque la capital del país es de las entidades con mayor acceso a ese recurso de comunicación. En 2013 teníamos un promedio nacional de 88.3 líneas celulares por cada 100 habitantes. En Ciudad de México era de 110.2 por cada 100 personas.

El acceso a internet, igual que muchos de estos datos, cambia cotidianamente. Pero en 2014, 35% de los mexicanos tenían conexión a la red en sus hogares. En la capital 55% de los hogares contaban con internet.¹

El panorama en radio y televisión es diferente. La naturaleza de esos medios y la concentración de 80 estaciones en el espacio no demasiado extenso de Ciudad de México implica que haya gran disparidad entre la cantidad de radio y televisoras y el número de habitantes. En esta entidad en mayo de 2016 había 65 estaciones de radio. 33 de ellas transmiten en frecuencia modulada, 29 en amplitud modulada y tres en onda corta. Solamente 16 —una cuarta parte de ellas— contaban con licencia como emisoras no comerciales, es decir, funcionaban bajo la figura de permisos.² Por estas fechas se encontraba en marcha el cambio de régimen jurídico dispuesto por la reforma constitucional de 2013 para que las estaciones no comerciales reciban concesión de carácter público o social, según sea el caso, que les permitirá utilizar todas las capacidades tecnológicas de la frecuencia que ocupan (por ejemplo, para difundir señales de telefonía adosadas al canal radiofónico que ya tienen).

En 2014, en el país teníamos un promedio de 168 000 habitantes por cada estación de televisión, independientemente de la cobertura geográfica que alcanzaran las señales de cada emisora. En Ciudad de México, en cambio, había 890 000 habitantes por cada una de las 10 televisoras que funcionaban entonces. Solamente el Estado de México, con casi 1 500 000 habitantes por estación, tenía más concentración de personas por señal de televisión abierta.³

La adjudicación de nuevas concesiones —sobre todo para televisoras no comerciales— y la digitalización de las frecuencias que permite difundir varias señales donde antes se transmitía una sola, han incrementado el número de posibilida-

¹ INEGI (2014), Módulo sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares, disponible en <www.inegi.org.mx>.

² Información a partir de datos en el sitio del Instituto Federal de Telecomunicaciones <www.ift.org.mx>.

³ Raúl Trejo Delarbre, “Medios, 1989-2014”, en Ricardo Becerra L. (coord.), *Informe de la democracia en México*, México, Siglo XXI-IETD, en prensa.

des en ese medio. En esta entidad, también en la primavera de 2016, había 14 canales de televisión. Nueve de ellos contaban con régimen de concesión comercial y cinco no tenían propósitos de esa índole, aunque el Canal 22, manejado por la Secretaría de Cultura del gobierno federal, desde su creación tuvo régimen de concesión que le permitió vender espacios publicitarios. En esos 14 canales de televisión abierta en mayo de 2016 se transmitían 22 señales, la mitad de ellas emitidas por instituciones no comerciales. Cuando todos los canales difundían todos los espacios que caben en cada frecuencia, en esta ciudad habrá por lo menos 44 señales en televisión abierta (y tres o cinco más cuando funcione una nueva cadena de TV comercial cuyas frecuencias serían licitadas en el transcurso de 2016).

En otras palabras, frente a los casi 900 000 habitantes que hace pocos años había por cada canal de televisión, hoy tenemos 409 000 por cada señal y en poco tiempo serán menos de 205 000. Los televidentes tienen más opciones de entretenimiento e información, sin contar las que se multiplican en los sistemas de televisión de paga y mecanismos de acceso a contenidos audiovisuales en línea como Netflix, entre otros. Sin embargo Ciudad de México sólo cuenta con un canal de televisión destinado expresamente a crear y difundir contenidos relativos a ella. Se trata del Canal 21, XHCDM, manejado por el gobierno local. El bajo perfil y la casi inexistente audiencia de esa emisora se deben a las vicisitudes financieras y políticas que han limitado su desarrollo tecnológico y que lo han mantenido estancado en una programación por lo general oficialista.

En 2010, que es la fecha más cercana para la que hay datos disponibles, en esta ciudad 98% de las viviendas tenían al menos un televisor. Se trata de la entidad con el porcentaje más alto de telerreceptores por vivienda aunque el promedio nacional no era bajo, 92.5%, y seguramente aumentó con la distribución gratuita en muchos casos y la compra, en otros, de televisores digitales que son los únicos que reciben señales desde fines de 2015.

En la capital del país, como es bien sabido, se encuentran los canales insignia o “ancla” de todas las cadenas de televisión. Las señales que se producen en la ciudad son las que predominan en la televisión que se ve en toda la República. La televisión, de hecho, con todo y sus limitaciones y enfoques ideológicos y culturales, ha sido uno de los más importantes factores de cohesión nacional. La programación de televisión comercial que han visto durante toda su vida es uno de los pocos rasgos de identidad comunes a la mayoría de los mexicanos. Esa televisión se produce esencialmente en la capital del país, en una de las expresiones de centralismo más acentuadas.

En los noticieros de televisión se mencionan asuntos policiacos y administrativos que han ocurrido en Ciudad de México. Los reportes del clima otorgan más espacio a las previsiones meteorológicas para el Valle de México. Lo mismo sucede en los noticieros radiofónicos más importantes que, al difundirse desde la capital, son concebidos como programas locales aunque su audiencia se encuentre en muy variadas regiones. Aunque tienen alcance y público en todo el país, el énfasis local de los asuntos que recogen impide considerar que esos tele y radio noticieros sean realmente nacionales.

Al acaparar los medios “nacionales”, Ciudad de México refuerza su influencia política y cultural. Esa hegemonía la ejercen las corporaciones e instituciones que tienen acceso a los medios, especialmente a la televisión y la radio. No se trata de una influencia de los habitantes de la capital, ni de sus intereses.

La exhibición y en buena medida la producción cinematográfica ofrecen tendencias similares. En Ciudad de México y su área metropolitana en 2015 fueron contabilizadas 1454 salas de cine, 24% de todas las que había en el país. En esta ciudad teníamos 11 525 habitantes por pantalla, que contrastan con los más de 57 000 que había en Zacatecas o los 54 500 en Chiapas.⁴

En 2015 el cine producido en México tuvo un público de 17.5 millones de espectadores en toda la República. De ellos, casi 4.6 millones vieron ese cine en la capital. Por supuesto, la oferta también es mayor. De 80 películas nacionales que ese año se estrenaron en México, 77 fueron exhibidas en la capital del país.

Así que en Ciudad de México se producen y exhiben abundantes contenidos, aunque los ciudadanos por lo general son receptores pasivos de toda esa información. En contraste con la intensa participación que hay en las redes sociodigitales, en las que numerosos usuarios que viven en esta ciudad discuten y denuncian irregularidades en los servicios públicos, entre muchos otros asuntos, respecto de los medios convencionales no son actores sino espectadores.

Al mismo tiempo el gobierno de la ciudad mantiene viejos estilos de comunicación para ganar o ampliar consenso. La compra de amplios espacios en la prensa, y sobre todo de machacones anuncios en televisión y radio, repite en esta ciudad las mismas formas de relación con la sociedad que vienen del antiguo régimen priista. A pesar de que hayan tenido —aunque esa caracterización sea discutible— una ideología de izquierdas, durante dos décadas los gobiernos del Distrito Federal y ahora de Ciudad de México han disfrutado de una intensa promoción mediática que al menos en parte ha sido sufragada con dinero público.

De acuerdo con la escasa información disponible, en 2010 el gobierno del DF gastó 370.2 millones de pesos en la contratación de publicidad en medios; en 2011, 321.5 mdp; en 2012, 140.2 mdp y en 2013, 291.5 mdp. Esas sumas fueron mucho mayores al gasto en publicidad del gobierno del Estado de México: 2.4 veces más en 2010 y 2.2 veces en 2011. Para 2012 no hay datos del Estado de México.⁵ En 2013 el gasto en publicidad en el DF fue dos veces mayor al del estado vecino. En el Estado de México, sin embargo, vive casi el doble de habitantes que en Ciudad de México.

Diez propuestas para una entidad con ciudadanos libres, comunicados y enterados

En otro sitio manifesté mi escepticismo acerca de los avances que pueda significar la constitución de Ciudad de México.⁶ El remedio a los grandes proble-

⁴ Instituto Mexicano de Cinematografía, *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2015*.

⁵ Datos calculados a partir de Article 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *Libertad de expresión en venta. Acceso a la información y censura indirecta en publicidad oficial*, México, 2015.

⁶ Raúl Trejo Delarbre, “Cambio sin sustancia”, *La Crónica*, 21 de enero de 2016.

mas de esta entidad no depende de la creación de nuevas reglas sino del cumplimiento de muchas que ya existen y sobre todo de la decisión, hasta ahora inexistente, para afectar monopolios, privilegios, costumbres y pactos que perjudican a los habitantes de la ciudad. El debate sobre la nueva constitución puede alimentar la ilusión de que algo se logra sin que haya cambios auténticos. Por otra parte, los derechos fundamentales que tienen relación con los medios y la información ya se encuentran en la Constitución Política del país y en diversas legislaciones federales, como se dice en las primeras páginas de este artículo.

De todos modos la nueva constitución reiterará esos derechos. Los redactores de ese documento, y los congresistas que lo debatirán y aprobarán, se van a enfrentar a un dilema básico, a partir del cual deberán resolver cada tema. Me refiero al tipo de constitución que pretendan: un documento conciso y preciso, que establezca principios fundamentales en formulaciones de carácter general, o un documento extenso y detallado que se ocupe de asuntos muy específicos. En mi opinión la primera opción le permitiría a Ciudad de México contar con un documento emblemático y orientador, a partir del cual se redefiniera el entramado jurídico con el que ahora cuenta esta entidad. Será difícil, porque resultará grande la tentación para llevar a la constitución las más peculiares reivindicaciones o los asuntos más concretos.

Menciono esa disyuntiva porque de ella dependen las propuestas que resulten pertinentes para nutrir la nueva constitución. En las siguientes páginas incluyo una decena de temas que parece adecuado llevar a la carta magna de esta joven entidad y que se explican por sí solos. Cada uno de ellos comienza con una breve formulación, que podría ser considerada como propuesta para el nuevo texto constitucional. A continuación se desarrollan algunas recomendaciones específicas en cada tema, a partir del reconocimiento de que una constitución breve requerirá leyes reglamentarias que hagan realidad las garantías allí consagradas.

1. Libertad de prensa. *En la Ciudad de México está asegurada la libertad de todos para informar, opinar e informarse. Los informadores que en otros sitios sean perseguidos por su actividad profesional, o quienes lo sean por sus ideas, encontrarán en Ciudad de México garantías para vivir y trabajar.*

Propuestas complementarias:

– La Comisión de Derechos Humanos de Ciudad de México creará y mantendrá un observatorio de la libertad de prensa que verifique el cumplimiento de estos derechos y promueva la educación cívica para garantizarlos.

– El gobierno de Ciudad de México proveerá de recursos a las empresas no lucrativas y grupos sociales interesados en crear o mantener, durante lapsos específicos, proyectos de prensa no comercial. Un comité autónomo, designado por la Legislatura de la entidad, decidirá acerca de esas asignaciones. Para decidir sobre ellas se tomará en cuenta el impulso al periodismo de investigación, así como a la deliberación de los asuntos públicos acerca de, entre otros, los temas relacionados con la vida en la capital.

– Ciudad de México mantendrá y ampliará el o los programas de protección a periodistas y reforzará la infraestructura para alojar a informadores perseguidos en otros sitios por su desempeño profesional.

2. Derechos de la sociedad ante los medios. *Los habitantes de Ciudad de México tienen derecho a la privacidad, la réplica y la defensa de su imagen delante de los medios de información y comunicación.*

Propuestas complementarias:

– La Comisión de Derechos Humanos y el Instituto de la Comunicación (al que se hace referencia más adelante) desarrollarán campañas permanentes para difundir los derechos de réplica y privacidad.

– Las acciones de los ciudadanos que se amparen en la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, serán respaldadas por instancias jurídicas del gobierno de Ciudad de México.

3. Derecho a la información pública. *Todos los funcionarios de los poderes de Ciudad de México están comprometidos con la más amplia transparencia en sus actividades y decisiones, así como respecto de su patrimonio.*

Propuestas complementarias:

– Las declaraciones patrimoniales de todos los funcionarios obligados a presentarlas así como sus actualizaciones serán públicas, de manera íntegra.

– Los proyectos, documentos, especificaciones, convenios y costos de todas las obras públicas que se hayan realizado y que se realicen en la capital serán del dominio público. No hay motivo alguno para mantener en reserva la información de ninguna obra u acción en las que se hayan invertido recursos públicos. Sólo se mantendrá reserva sobre edificaciones e infraestructura directamente relacionadas con la seguridad pública.

– Los medios de comunicación escritos harán públicos al menos cada mes los datos de su circulación. Los medios de radiodifusión y/o digitales publicarán al menos cada mes los datos de sus audiencias.

– El gobierno local creará y mantendrá un Instituto de la Comunicación que cumplirá, entre otras, las siguientes tareas: *a)* verificar la información sobre audiencias y circulación que entreguen los medios; *b)* emprender investigaciones sobre temas de ética y buenas prácticas en la comunicación, y *c)* ofrecer programas de educación mediática.

4. Publicidad oficial. *Está prohibida, sin excepción alguna, la contratación de publicidad para promover imagen, obras o proyectos de los funcionarios públicos de los poderes de Ciudad de México y de las oficinas a su cargo. Sólo se contratará publicidad para difundir eventos y avisos.*

Propuestas complementarias:

– El gobierno local creará un fondo para promover prensa y medios audiovisuales de calidad. Ese fondo, iniciado con un monto equivalente a 10% del gasto

total en publicidad en medios durante 2015, será administrado por un Consejo de Asignación de Tiempos y Ayudas a los Medios que, previa convocatoria pública, será designado por la Legislatura de esta entidad. Las ayudas financieras serán por un año con posibilidad de renovación a otro año más y favorecerán la calidad, la pluralidad y la independencia de los medios de comunicación que reciban tales apoyos.

– El gobierno de Ciudad de México, así como los titulares de las demarcaciones delegacionales (o como se les denomine) y los miembros de la Legislatura, renunciarán a la prerrogativa que le confiere la legislación electoral federal para contratar publicidad días antes y días después de su informe anual. Esos informes estarán disponibles en línea y serán acompañados de foros digitales en donde los ciudadanos interesados puedan discutirlos y entrar en interlocución con los funcionarios que presentan esos balances de sus gestiones.

5. *Tiempos oficiales.* *El tiempo oficial que le corresponda al gobierno de Ciudad de México en medios de radiodifusión será empleado únicamente para la difusión de avisos de urgencia. El resto será cedido a organizaciones de la sociedad.*

Propuestas complementarias:

– El Consejo de Asignación de Tiempos y Ayudas a los Medios distribuirá los espacios en radio y televisión que, una vez descontados los tiempos para avisos de urgencia, no sean utilizados por el gobierno u otros poderes locales. Esa distribución se hará, previa convocatoria pública, entre organizaciones ciudadanas que promuevan valores como la solidaridad en la sociedad, la igualdad entre las personas y la equidad de género. El espacio que corresponde a Ciudad de México en “La Hora Nacional” será administrado con el mismo procedimiento.

6. *Los medios en Ciudad de México.* *Las frecuencias de televisión y radio concesionadas a la capital serán manejadas por el organismo público autónomo Radiodifusión de Ciudad de México. El director de ese organismo será designado por la Legislatura de la ciudad a partir de una terna que presentará el jefe de Gobierno. La terna resultará de una convocatoria pública que requerirá que los candidatos a la dirección del mencionado organismo tengan experiencia en medios de radiodifusión de carácter público. Radiodifusión de Ciudad de México contará con un consejo ciudadano integrado por siete personas designadas, previa convocatoria pública, por la Legislatura de la ciudad.*

Propuestas complementarias:

– El Canal 21 (o como se le denomine en el futuro) y los que resulten de la digitalización de esa frecuencia dispondrá de presupuesto suficiente para difundir sus transmisiones y hacer una producción propia de calidad.

– El gobierno local gestionará ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones al menos una frecuencia, en la banda de frecuencia modulada, para la instalación de una radiodifusora que contará con los recursos necesarios para su operación.

– Al menos 30% de los tiempos de transmisión del Canal 21 y la radiodifusora estarán ocupados por los programas que realicen productores audiovisuales independientes. El Consejo Ciudadano del organismo de radiodifusión convocará a la asignación de tales espacios y resolverá sobre ellos.

– El canal de televisión de Ciudad de México tendrá un noticiero diario, con duración de una hora, en horario considerado como AAA. La producción de ese noticiero será puesta a licitación, por periodos bianuales, entre los grupos de periodistas y profesionales de la comunicación interesados en hacerse cargo de ese espacio. La licitación será resuelta por el Consejo Ciudadano del organismo de radiodifusión considerando antes que nada criterios de calidad, independencia y pluralidad en la información y la deliberación de los asuntos públicos.

7. Medios sociales y comunitarios. *Los medios de radiodifusión de Ciudad de México ofrecerán espacio y respaldo a la producción de grupos comunitarios y ciudadanos.*

Propuestas complementarias:

– El Canal 21 destinará uno de los canales adyacentes de su señal digital a la transmisión de programas producidos por grupos comunitarios y sociales.

– El organismo Radiodifusión de Ciudad de México dará apoyo técnico para la producción de programas de televisión y radio por parte de grupos comunitarios y ciudadanos.

– Los ciudadanos de cada delegación o demarcación de la capital dispondrán de espacios específicos en el canal de televisión destinado a contenidos comunitarios y sociales.

8. Contenidos audiovisuales. *A fin de promover pluralidad y la diversidad culturales, Ciudad de México respalda la creación y la exhibición de contenidos audiovisuales realizados por productores independientes.*

Propuestas complementarias:

– El gobierno local creará el Consejo de Producción Audiovisual que dispondrá de presupuesto para financiar la realización de corto y largometrajes. Ese Consejo tendrá un coordinador designado por el jefe de Gobierno y seis integrantes más nombrados por la Legislatura de Ciudad de México.

– Las películas, los documentales y obras audiovisuales creados con recursos del Consejo de Producción antes mencionado serán exhibidos en el Canal 21, al menos una vez, antes de su difusión por otras vías.

– El gobierno local y el Consejo de Producción Audiovisual gestionarán exenciones fiscales, aportaciones de grupos privados, financiamientos federales e internacionales, para nutrir los recursos a disposición de productores independientes. El Consejo determinará los criterios para calificar la independencia, respecto de los grandes consorcios comunicacionales, de un grupo o empresa de producción.

9. Respaldo al cine mexicano. *Las salas cinematográficas que funcionan en Ciudad de México están obligadas a exhibir películas de origen nacional en al menos 30% de sus días y horarios de exhibición calculados en el transcurso de un año.*

Propuestas complementarias:

– Por lo menos la cuarta parte de ese porcentaje estará destinado a exhibir películas producidas con fondos del Consejo de Producción Audiovisual de Ciudad de México.

– Uno de los canales de televisión alojados en la frecuencia del Canal 21 estará destinado a la transmisión de cine mexicano. Se dará preferencia a las producciones recientes.

10. Libertades en línea, acceso a la Red. *Internet es y debe seguir siendo una colección de espacios, enlazados reticularmente, para la libertad, la creatividad, la información y el conocimiento. Ciudad de México promueve y defiende esas libertades y respalda la cultura digital de sus habitantes.*

Propuestas complementarias:

– El gobierno local presentará y desarrollará un plan para que, antes de que termine 2018, al menos 80% de las viviendas de esta entidad tengan conexiones de buena calidad a internet y para que, antes de 2022, todos los habitantes de la ciudad que así lo deseen dispongan de tal servicio.

– Ciudad de México respaldará iniciativas de pequeñas y medianas empresas para promover accesos de calidad y a costos competitivos a la Red Nacional Compartida que promueve el gobierno federal.

– Ciudad de México tendrá un Consejo de Desarrollo Digital integrado por especialistas, empresarios y usuarios de las redes informáticas para proponer acciones que permitan desarrollar tanto la cobertura y la calidad como el uso creativo de los recursos de carácter digital.

– El Consejo de Desarrollo Digital creará un Plan de Banda Ancha para la capital. En él se contemplará la creación y el sostenimiento de zonas de conexión gratuita en plazas, parques y edificios públicos, así como el desarrollo de acciones para fortalecer la cultura digital de los habitantes de Ciudad de México.



Este número de *Configuraciones* ha sido posible gracias a la solidaridad de:

Francisco Javier Alejo
Carmen de Araujo
Hugo Andrés Araujo
Ricardo Becerra Laguna
José Blanco
Antonio Bolívar
Elsa Cadena
Felipe Cazals
Carmen Cordera Campos
Rolando Cordera Campos
Alfonso Fernández Cruces
Margarita Flores
Antonio Franco
Jesús Galindo
Luis Emilio Giménez Cacho
Eduardo Goycoolea
Jesús de Hoyos
Eugenia Huerta
David Ibarra Muñoz
Julio Labastida
Rosa Elena Montes de Oca
Maricruz Mora Arjona
Paloma Mora Arjona
Eliezer Morales Aragón
Federico Novelo
Emilio Ocampo Arenal
José Andrés de Oteyza
María de los Ángeles Pensado
David Pantoja
Virginia Pérez Cota
Jacqueline Peschard
Enrique Rubio Lara
Pablo Ruiz Nápoles
Hortensia Santiago
José Sarukhán
Carlos Tello Macías
Ramón Carlos Torres
Ricardo Valero
José Woldenberg
Alicia Ziccardi

y otros amigos-donantes anónimos y asistentes-contribuyentes a nuestras reuniones