

La gobernanza en la Ciudad de México

Visiones multidisciplinarias

Coordinador

Jesús Armando López Velarde Campa

JESÚS ARMANDO LÓPEZ VELARDE CAMPA

DOCTOR EN DERECHO

INVESTIGADOR VISITANTE EN EL
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS DE LA UNAM

LEÓN ACEVES DÍAZ DE LEÓN

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN
Y POLÍTICAS PÚBLICAS

DIRECTOR GENERAL DE LA ESCUELA DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA

DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS
INVESTIGADORA EN EL INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM

ANTONIO DEL RÍO PORTILLA

DOCTOR EN CIENCIAS
DIRECTOR DEL INSTITUTO DE ENERGÍAS
RENOVABLES DE LA UNAM

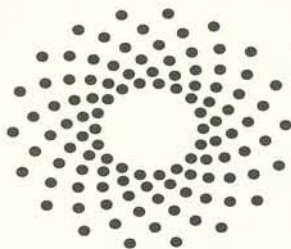
HILDA ADRIANA A. JIMÉNEZ GARCÍA

MAESTRA EN DERECHO
PROFESORA-INVESTIGADORA EN LA
COORDINACIÓN DE RELACIONES
INTERNACIONALES DE LA FCPYS DE LA UNAM

UNAM
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
CARRERAS DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
CARRERAS DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
CARRERAS DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS



VII LEGISLATURA



PARLAMENTO
ABIERTO

La voz de la ciudadanía

2



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE
AGUASCALIENTES

DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN
BIBLIOGRÁFICA

ESTE LIBRO FUE DONADO A LA
BIBLIOTECA POR: **ARMANDO LÓPEZ CAMPA**

Asamblea Legislativa del Distrito Federal
VII Legislatura

Comité de Asuntos Editoriales

Dip. Rebeca Peralta León
Presidenta

Dip. Jorge Romero Herrera
Vicepresidente

Dip. Integrante de Morena
Secretario

Integrantes

Dip. Dunia Ludlow Deloya
Dip. Nury Delia Ruiz Ovando
Dip. Luisa Yanira Alpízar Castellanos
Dip. Integrante de Morena

La gobernanza en la Ciudad de México

Visiones multidisciplinares

Coordinador
Jesús Armando López Velarde Campa

eap

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CIUDAD DE MÉXICO



PARLAMENTO
ABIERTO

La voz de la ciudadanía



VII LEGISLATURA



La gobernanza en la Ciudad de México

Visiones multidisciplinares

Coordinador

Jesús Armando López Velarde Campa

Coordinador de la obra: Doctor Jesús Armando López Velarde Campa.

Colaboración Editorial con la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.

Primera edición, 2018.

D. R. © 2018, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México
Tacuba 4, col. Centro Histórico,
del. Cuauhtémoc, 06040 Ciudad de México.

ISBN EAP: 678-607-8228-60-7

La impresión de la presente obra fue financiada con recursos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, a través de su Comité de Asuntos Editoriales.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

El contenido de esta obra no refleja necesariamente las ideas de las instituciones coeditoras, sino que es responsabilidad de sus autores.

Impreso en México

Printed in Mexico

Asamblea Legislativa del Distrito Federal
VII Legislatura

Comité de Asuntos Editoriales

Dip. Rebeca Peralta León
Presidenta

Dip. Jorge Romero Herrera
Vicepresidente

Dip. Integrante de Morena
Secretario

Integrantes

Dip. Dunia Ludlow Deloya
Dip. Nury Delia Ruiz Ovando
Dip. Luisa Yanira Alpízar Catellanos
Dip. Integrante de Morena



Enrique Graue Wiechers



Instituto de Investigaciones Jurídicas

Director

Pedro Salazar Ugarte

Secretario académico

Francisco Ibarra Palafox

Secretario técnico

Raúl Márquez Romero

Jefa del Departamento de Publicaciones

Wendy Vanesa Rocha Cacho

Índice

Agradecimientos.....	9
Prólogo.....	11
<i>Francisco Alberto Ibarra Palafox</i>	
Introducción.....	13
<i>Jesús Armando López Velarde Campa</i>	
El derecho a la buena Administración Pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte a la gobernanza	17
<i>León Aceves Díaz de León</i>	
El derecho al medio ambiente sano en la Ciudad de México: hacia la gobernanza y gestión ambiental	39
<i>María del Carmen Carmona Lara</i>	
Investigación y formación de recursos humanos para ciudades sustentables.....	61
<i>Jesús Antonio del Río Portilla y Celeste Morales Santiago</i>	
Gobernanza y democracia paritaria en la Ciudad de México. Propuesta de ONU-Mujeres y Parlatino.....	77
<i>Hilda Adriana A. Jiménez García</i>	
El derecho a la salud en el Estado mexicano.....	97
<i>Luciano Jimeno Huanosta</i>	
La Organización de Naciones Unidas y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza en la Ciudad de México.....	121
<i>Jesús Armando López Velarde Campa</i>	

ÍNDICE

El marco jurídico e institucional para la gobernanza urbana en México	141
<i>Oscar López Velarde Vega</i>	
Del Poder Legislativo y su principio de construcción de buen gobierno	167
<i>Leonel Luna Estrada</i>	
Hacia una Fiscalía General de la Ciudad de México basada en Derechos Humanos y perspectiva de género	181
<i>Juan José Olea Valencia</i>	
Semblanzas de los autores	207

Agradecimientos

La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinarias es un estudio que impulsa la gobernanza en la capital mexicana, entendiendo ésta como el ambiente propicio con marcos jurídicos adecuados, procesos políticos, de gestión y administrativos eficientes; así como mecanismos, directrices y herramientas que permiten a los gobiernos locales responder a las necesidades de los ciudadanos y fomentar la participación activa de los actores sociales en la toma de decisiones en el ámbito público.

En congruencia con lo anterior, el texto buscó la colaboración de diversos actores sociales que, desde una perspectiva multidisciplinaria, abordaran la gobernanza vinculada a diversas temáticas como: Administración Pública, medio ambiente, formación de recursos humanos, democracia paritaria, derecho a la salud, cooperación internacional, urbanismo, Poder Legislativo y procuración de justicia. Todo ello contribuyó a la construcción de un libro integral, rico en experiencias, diagnósticos y propuestas.

En este contexto, no nos queda más que agradecer la generosidad de todos y cada uno de los académicos, investigadores, servidores públicos y diputados integrantes de distintas instituciones como la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México (EAP), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), el Instituto de Energías Renovables (UNAM), la Coordinación de Delegaciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), que tuvieron a bien enriquecer la obra con sus artículos.

Igualmente, destacamos la invaluable aportación del doctor Ricardo Méndez-Silva, coordinador del Área de Derecho Internacional del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM, pieza clave en la formulación de la presente investigación; sin él no hubiéramos podido llevar a buen término esta encomienda. Así también, agradecemos al doctor Francisco Alberto Ibarra Palafox, Secretario Académico del mismo Instituto, por promover el apoyo y colaboración de nuestra Máxima Casa de Estudios con este proyecto, otorgándonos su confianza y aval.

AGRADECIMIENTOS

De manera especial, nuestra gratitud al maestro León Aceves Díaz de León, Director General de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, por su decidido compromiso con la generación y difusión de conocimientos, así como por su gran labor en la Administración Pública local. Y a todo su equipo, quienes llevaron a cabo la revisión, corrección y dictaminación de los artículos que componen la presente obra.

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento al Comité Editorial de la Asamblea Legislativa, VII Legislatura; y a su presidenta, la diputada Rebeca Peralta León, por el apoyo brindado para la impresión del presente, sin lugar a dudas realizan una gran labor en la producción y publicación de textos que abordan las grandes problemáticas que atañen a la sociedad mexicana.

DOCTOR JESÚS ARMANDO LÓPEZ VELARDE CAMPA
Ciudad de México, abril de 2018.

Prólogo

La obra coordinada por el doctor Jesús Armando López Velarde Campa cubre un vacío en la literatura jurídico-política de la Ciudad de México: examinar la gobernanza en las instituciones y el espacio social capitalino.

La gobernanza, como concepto de reciente creación en las ciencias sociales, sugiere la necesidad de reflexionar desde nuevos marcos conceptuales; es transversal e interdisciplinaria en esencia. En uno de sus acercamientos posibles, se refiere a la coordinación del Estado con los diferentes actores no estatales para el buen gobierno y esto acontece tanto en el plano nacional como internacional.

En las últimas décadas presenciamos el fortalecimiento de los agentes no estatales como centros de producción normativa que cooperan con los Estados nacionales para posibilitar las labores del gobierno. En el plano nacional, los estados enfrentan el surgimiento de actores privados poseedores de cuantiosos recursos y capacidad de incidencia política que colaboran o, en su defecto, compiten por el poder político, anteriormente, terreno único de los poderes estatales.

En la esfera internacional, presenciamos cómo la comunidad de naciones se desenvuelve en un espacio donde los organismos internacionales y privados participan activamente. Por ejemplo, las corporaciones privadas transnacionales imponen con frecuencia las condiciones del mercado, las tasas impositivas, las políticas arancelarias e incluso sanitarias, ignorando los legítimos intereses de los Estados nacionales. Ante semejante escenario, la gobernanza es un instrumento indispensable para el gobierno de la comunidad internacional, facilitando la colaboración de sus diversos actores.

Enfrentamos una nueva realidad socio-jurídica donde el Estado es sólo un actor más entre quienes movilizan a la sociedad; desde luego, es el más importante pues el gobierno es un actor estatal de primerísimo orden. Sin embargo, enfrenta la creciente colaboración u oposición de grupos empresariales, financieros, medios de comunicación, organismos no gubernamentales, asociaciones profesionales y gremiales, órganos de seguridad y un sin fin de organismos que varían según la complejidad social.

Cuando esta colaboración coincide en objetivos, principios y tiempos tiene lugar el más afortunado de los escenarios para el gobierno. Sin embargo, cuando sucede lo contrario, acaece una disfuncionalidad política para el gobierno pues aunque el Estado posee el monopolio de la producción legislativa y de su interpretación, los organismos privados tienen una enorme capacidad de incidencia para modificar los comportamientos de la población, aquí radica su poder normativo de índole política, distinta a la jurídica.

Entre otros valiosos aspectos, aquí radica la importancia del libro coordinado por el doctor Jesús Armando López Velarde Campa, donde se examina la gobernanza en la Ciudad de México, espacio al cual ha dedicado años de estudio y atención a través de su sobresaliente labor académica y trabajo político. En esta obra colaboran académicos, políticos y actores sociales para estudiar a la gobernanza capitalina desde diferentes áreas de interés y especialidad: la democracia, el Poder Legislativo, la Administración Pública, el medio ambiente, la formación de recursos humanos, el derecho a la salud, la cooperación internacional, el desarrollo urbano y la Fiscalía General de la Ciudad de México; todos los autores, sin lugar a duda, contribuirán a enriquecer nuestra perspectiva sobre estos temas.

Además, la obra llega en un momento significativo: justo pocos meses después de los sismos del 19 de septiembre de 2017. Nunca como ahora la justa cooperación entre el gobierno y otros actores, públicos y privados, es tan indispensable para reconstruir la Ciudad de México; ciudad cosmopolita y plural, abierta al país y al mundo, pero donde también son visible las cicatrices de la falta de oportunidades. Sin duda, esta obra será una valiosa contribución para reflexionar desde la igualdad y el acceso a los derechos en este gran espacio urbano.

FRANCISCO ALBERTO IBARRA PALAFOX
Secretario Académico del Instituto
de Investigaciones Jurídicas-UNAM
Ciudad Universitaria, abril de 2018.

Introducción

Las crisis económicas, los desastres naturales, el urbanismo desmesurado, las aglomeraciones, la escasez de viviendas, la carencia de servicios básicos; los problemas de equipamiento e infraestructura, la falta de previsión y planeación; así como la alta demanda energética, el consumo de agua y otros recursos no renovables; la pobreza y discriminación, la violación de Derechos Humanos, la insalubridad; la inseguridad y la corrupción que hoy en día enfrentan varias ciudades, exigen formas más incluyentes de gobernar.

Los sistemas de gobierno tradicionales, jerárquicamente verticales, unilaterales y centralizados, se han visto impedidos de dar soluciones a las problemáticas, desafíos y contextos que actualmente afectan a la sociedad y a los ciudadanos. Aún los sistemas democráticos han sido severamente cuestionados y criticados sobre la exclusión de las necesidades ciudadanas en las decisiones de gobierno.

Es bajo este contexto que la gobernanza surge como un modelo de política abierta, en el que los marcos jurídicos, los procesos políticos de gestión y administrativos permiten la participación de diferentes actores no gubernamentales en el diseño, la instrumentación y la evaluación de políticas públicas que benefician a toda la población. Esto supone una modificación en las relaciones entre el Estado y la sociedad que permitan la corresponsabilidad entre gobierno, instituciones públicas y privadas, sociedad civil y ciudadanía.

En este sentido, *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinarias*, busca incorporar desde una multiplicidad de enfoques propios a actores estatales y no estatales, el significado de este concepto en el ejercicio de gobierno en una entidad tan compleja como la Ciudad de México.

Resultado de este análisis es el presente texto que se compone de nueve artículos, que proveen un marco multidisciplinario de diagnósticos, enfoques y propuestas, desde las experiencias propias, pero integradas en una realidad más amplia. Sin duda constituyen una aportación valiosa a la reflexión y debate sobre la gobernanza en la Ciudad de México.

La primera colaboración, *El derecho a la buena Administración Pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte a la gobernanza*, del maestro

León Aceves Díaz de León, analiza la gobernanza como una respuesta a la crisis de la democracia representativa, y una forma de gobierno vinculada al derecho a la buena Administración Pública. Asimismo, estudia la inclusión de este derecho en la Constitución Política de la Ciudad de México y los principales sistemas adoptados para hacerlo efectivo.

El segundo artículo, *El derecho al medio ambiente sano en la Ciudad de México: hacia la gobernanza y gestión ambiental*, de la doctora María del Carmen Carmona Lara, tiene por objeto impulsar un diálogo reflexivo que permita, a través de la labor legislativa y la transformación institucional, un nuevo esquema de gestión y gobernanza ambiental que garantice el pleno ejercicio del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de México.

Como tercer trabajo tenemos *Investigación y formación de recursos humanos para ciudades sustentables*, del doctor Jesús Antonio del Río Portilla y la licenciada Celeste Morales Santiago, en éste se visibiliza el reto que tienen las ciudades de incorporar energías sustentables, destacando el papel fundamental de las instituciones educativas en la generación de conocimiento, formación de personal capacitado y desarrollo de tecnologías; y la manera como las fuentes renovables de energía posibilitan la gobernanza en las ciudades.

En la cuarta participación, *Gobernanza y democracia paritaria en la Ciudad de México. Propuesta de ONU-Mujeres y Parlatino* de la maestra Hilda Adriana A. Jiménez García, aborda la importancia de la gobernanza en el fortalecimiento de la participación de la mujer en el espacio público, vinculada a la democracia paritaria como mecanismo de inclusión e igualdad sustantiva. Asimismo, se analiza, a la luz de la propuesta realizada por ONU-Mujeres y Parlatino para la consolidación de la democracia paritaria, la Constitución Política de la Ciudad de México y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales local.

El quinto análisis, *El derecho a la salud en el Estado mexicano* del diputado Luciano Jimeno Huanosta, tiene como finalidad examinar el marco jurídico nacional del derecho a la salud y la manera en que los procesos de gobernanza en la Ciudad de México pueden impactar de manera positiva en su ejercicio. Adicionalmente, se hacen una serie de propuestas que abarcan diferentes ámbitos, como el económico, institucional, educativo y legal.

En sexto lugar, *La Organización de Naciones Unidas y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza en la Ciudad de México*, del doctor Jesús Armando López Velarde Campa, presenta un análisis sobre los mecanismos de cooperación entre la Ciudad de México y diversos organismos del Sistema de Naciones Unidas para el fomento de la gobernanza local. Destaca la labor de la Coordinación General de Asuntos Internacionales (CGAI) del Gobierno de la Ciudad de México en la implementación del Programa Especial de Acción Internacional (2015-2018).

La séptima investigación, *El marco jurídico e institucional para la gobernanza urbana en México*, del licenciado Oscar López Velarde Vega, profundiza en el estudio de los procesos de urbanización a nivel global, regional y nacional y sus problemáticas. De igual manera, examina los marcos jurídicos que regulan la gobernanza urbana y la Reforma Urbana del siglo XXI.

En octavo lugar tenemos el ensayo, *Del Poder Legislativo y su principio de construcción de buen gobierno*, del diputado Leonel Luna Estrada, que nos invita a la reflexión sobre la labor del Poder Legislativo de la Ciudad de México, así como su trabajo en el fortalecimiento del buen gobierno como parte de la gobernanza local. En este sentido, enuncia una serie de iniciativas, propuestas, foros, seminarios, mesas de trabajo, así como otras actividades que reflejan los esfuerzos de la Asamblea Legislativa en la materia.

El texto cierra con la colaboración, *Hacia una Fiscalía General de la Ciudad de México basada en Derechos Humanos y perspectiva de género*, del maestro Juan José Olea Valencia, que aborda la situación actual de la violencia hacia las mujeres, el marco jurídico internacional, nacional y local para su prevención y erradicación. Todo ello, vinculado a la gobernanza y a la procuración de justicia en la Ciudad de México.

De este modo, el presente texto se suma, con metodología analítica, conceptual y teórica, al esfuerzo por resolver las complejas y dinámicas problemáticas en la Ciudad de México; en las que cada día es más evidente la necesidad de la amplia participación social, de la coadyuvancia de todos los actores en un esquema de gobernanza democrática, que asegure las mejores políticas públicas, su pleno y real ejercicio, su transparencia y rendición de cuentas.

JESÚS ARMANDO LÓPEZ VELARDE CAMPA
Coordinador

El derecho a la buena Administración Pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte a la gobernanza

León Aceves Díaz de León

Introducción

El desgaste de las relaciones Estado-sociedad es innegable, grave y difícil de contener. No sólo en México, sino en muchas partes del mundo.

De algunos años para acá, tanto en democracias consideradas “consolidadas”, como en aquellas más recientes o incipientes, las sociedades cuestionan con severidad la voluntad y las capacidades de las instituciones públicas para ser receptivas ante las necesidades colectivas y para resolver los problemas del desarrollo. Así, la democracia misma y sus instituciones son señaladas por crecientes partes de las sociedades como responsables de muchos de los problemas que les producen malestar en el presente e incertidumbre en el porvenir.

El doctor Luis F. Aguilar comenta que, en los años recientes, los países llamados “occidentales” conocen un *boom* de libros y corrientes de pensamiento que le achacan a la democracia gran parte de los males contemporáneos, y que incluso auguran —si no es que desean— su “muerte”.

Aunque no siempre por las mismas razones, países con democracias incipientes, como el nuestro, también muestran un profundo desencanto.

La llamada transición democrática que ha vivido México en las últimas décadas se ha abocado, principalmente, a su dimensión electoral, pero no ha puesto la suficiente atención en transformar las formas de gobernar. Es decir, durante mucho tiempo nos hemos centrado en cómo elegir a nuestros representantes de manera libre y con respeto al sufragio. Es evidente que se trata de un componente irrenunciable de toda democracia, además de que las históricas y fundadas dudas sobre la legitimidad y la legalidad de los procesos electorales en México hacían —y hacen— ineludible abordar y resolver dicho componente.¹

¹Si bien no es materia de este artículo, no puede dejarse de lado que, al día de hoy, en México las amenazas de regresión en cuanto a la legitimidad y legalidad de los procesos electorales están presentes. En otras palabras, es palpable que aún no podemos dar por sentadas todas las condiciones para que las y los mexicanos tengamos confianza en las instituciones y normas que nos hemos dado en lo concerniente a la dimensión electoral de la democracia.

Dicho lo anterior —y de esto no se habla tanto—, no se ha puesto la misma atención en el *buen gobierno*, en mejorar las condiciones, los diseños institucionales y los procesos que nos permitan superar las prácticas inerciales, improvisadas, clientelares y poco receptivas a las necesidades de la población, que nos permitan desterrar los ejercicios de gobierno que no se comprometan con la resolución de las necesidades colectivas y que no sean cercanos a las personas.

No hay duda de que las y los mexicanos están cansados del mal desempeño de muchas instituciones gubernamentales; están cansados de enterarse cotidianamente de nuevos casos de corrupción; de ver que los recursos públicos no siempre se traducen efectivamente en seguridad, en desarrollo económico y social, en mejores servicios de salud, de educación, en infraestructuras de calidad y un largo etcétera.

Al mismo tiempo, en este país persiste, desgraciadamente, la arraigada creencia de que quienes laboran en las administraciones públicas no cuentan con los méritos, los conocimientos, las aptitudes y los valores para hacer frente a graves y complejos fenómenos, como son las desigualdades y las brechas sociales, la inseguridad, las vulnerabilidades de todo tipo, las escasas perspectivas para una vida digna, entre otros.

En suma, no son pocas las necesidades no satisfechas y tampoco las que han sido mal diagnosticadas y/o mal atendidas.

Es así que aquí, como en casi todo el orbe, el tema del *mal gobierno* se torna indispensable para comprender la corrosión que sufre la democracia.

En algunas de sus obras, Pierre Rosanvallon narra cómo la “primera revolución democrática se organizó en torno al sufragio universal”, aunque advierte que, a pesar de los dos siglos transcurridos desde que en Occidente se iniciará dicha revolución, en el terreno electoral hay aún mucho por hacer “para luchar contra las formas persistentes de confiscación de la expresión ciudadana”².

Rosanvallon no sólo lanza esa advertencia, sino que, sobre todo, nos recuerda que, actualmente, “para los ciudadanos la falta de democracia significa no ser escuchados, ver que se toman decisiones sin consulta alguna, que los ministros [secretarios] no asumen sus responsabilidades, que el mundo político vive encerrado en sí mismo y no rinde cuentas suficientes, que el funcionamiento administrativo sigue siendo opaco”³.

Por ello, hace hincapié en la urgente necesidad de avanzar hacia la “democracia de ejercicio”; aquélla en la que los ciudadanos ya no sólo son “soberanos de un día” (el de la elección); aquélla en la que además existen las instituciones para controlar más eficazmente los poderes públicos e incidir de forma más sistemática en los asuntos colectivos.

²Rosanvallon, Pierre, *El buen gobierno*, Buenos Aires, Manantial, 2015, p. 347.

³*Ibidem*, p. 16.

Así pues, en México, como en otras latitudes, es necesario hacer frente a una seria amenaza para la democracia: el *mal gobierno*, con el consecuente distanciamiento entre las instituciones públicas y la sociedad, además de no bajar la guardia en la exigencia de procesos electorales confiables.

El objetivo del presente texto es, esencialmente, alertar sobre la relevancia de dotar a la democracia del sentido y de las instituciones necesarias para el *buen gobierno*, como una de las condiciones para redefinir las relaciones entre gobernantes y gobernados, y revertir la desconfianza mutua.

De igual forma, se busca dejar de manifiesto que la primera Constitución Política de la Ciudad de México (publicada el 5 de febrero de 2017), al inspirarse en varios de los rasgos del *buen gobierno*, aporta bases importantes para una transformación institucional de gran calado en la capital mexicana, a condición de que sea fielmente traducida en las leyes correspondientes y debidamente implementada.

Así, en este texto se aborda sucintamente uno de los enfoques que en los últimos lustros han venido tomando forma para dar respuesta al distanciamiento Estado-sociedad: la gobernanza (I). De igual forma, se menciona cómo el principio de buena Administración Pública abona a dicha gobernanza (II). Después, se describe la incorporación del derecho a la buena Administración Pública en la primera Constitución Política de la Ciudad de México (III). Y, por último, se analizan algunas de las condiciones que se consideran indispensables para facilitar el ejercicio efectivo de tal derecho (IV).

La gobernanza como respuesta a la corrosión de la democracia

A pesar de la multiplicidad de definiciones de gobernanza y de que, sin lugar a dudas, en muchas ocasiones son utilizadas de forma equívoca, en lo que parece haber cierto consenso es en que la gobernanza surge de la crisis de la democracia representativa. Así, la ciudadanía, más informada y, en ocasiones, más activa, busca no sólo *delegar* en verdaderos representantes populares, sino además *incidir* en la toma de decisiones públicas.

También parece haber consenso en que la llamada “post-modernidad” coloca a las regiones, naciones, organizaciones (públicas, sociales, privadas) e individuos en una situación de alta interdependencia, lo que lleva al poder estatal a replantear su forma de interactuar con múltiples actores, en diversos escenarios (local, nacional, supranacional).⁴

Por otra parte —aunque en ello, por su carga ideológica, el consenso es menor—, se habla de que la gobernanza surge de la incapacidad manifiesta del Estado para dirigir la sociedad y catalizar sus necesidades. En contrapunto, no puede omitirse

⁴Chevallier, Jacques, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, Collection droit et société, 2004, p. 226.

que algunas corrientes de pensamiento consideran que la gobernanza forma parte del debilitamiento del rol y funciones del Estado, el cual, acotado en sus fines y desposeído de muchos de sus instrumentos, cede importantes parcelas de decisión y de acción, con propósitos y resultados que no siempre son acordes con el interés general.

En todo caso, la pérdida de legitimidad del poder estatal (innegable en nuestros días) para dirigir, por sí solo, la sociedad ha implicado la inclusión de diversos sectores en la producción —o coproducción— de la acción pública. Ha significado la incorporación de nuevos métodos para la toma de decisiones y para su puesta en práctica, que pretenden ser más consensuadas, producto de mayor deliberación, así como menos asimétricas y unilaterales.

El doctor Luis F. Aguilar, uno de los más grandes teóricos que tiene Iberoamérica en torno a la gobernanza, plantea que los cambios del modelo económico a nivel global, iniciados entre los años setenta y ochenta; los vertiginosos avances científicos y tecnológicos conocidos en las últimas décadas; la emergencia de la sociedad del conocimiento, y las recientes transformaciones de los comportamientos individuales y de las relaciones sociales han llevado a que muchos de los recursos (llámense financieros, tecnológicos u otros), así como el poder, se hayan desplazado de la esfera estatal hacia otras esferas.

Sumado a lo anterior, los gobiernos ya no sólo son cuestionados en casos de *ineficiencia*, es decir, cuando muestran ineptitud para diseñar e implementar con responsabilidad planes, políticas y programas, así como para dirigir la prestación de servicios públicos, bajo estándares técnicos y financieros aceptables. Estas críticas por *ineficiencia* vienen siendo planteadas desde hace ya décadas, a partir de distintos campos del conocimiento y bajo diferentes enfoques ideológicos.

Lo que es más reciente, en opinión del doctor Aguilar, es el análisis respecto a la *insuficiencia* de la acción gubernamental. Se refiere a que las instituciones públicas no siempre disponen de los recursos, de la información, de la tecnología, de los instrumentos e, incluso, de los poderes, para hacer frente a los problemas públicos contemporáneos, además de que el grado de interdependencia de actores y de intereses se ha hecho cada vez más marcado. Por ello, las instituciones se ven en la necesidad de recurrir a varios sectores de la sociedad.

Para el doctor Aguilar, “la conclusión es lógica: para diseñar y realizar la sociedad que queremos se requieren más actores que el actor gubernamental, más recursos que los gubernamentales y un estilo de gobernar diferente al tradicional, por lo menos en específicos asuntos públicos”.⁵

No puede obviarse que varios de los atributos de la *governabilidad* siguen y seguirán siendo necesarios, por ejemplo, para garantizar el Estado de derecho (particularmente en

⁵Aguilar, Luis F., “La nueva gobernanza pública: sus implicaciones en la Administración Pública”, ponencia impartida para la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México el 15 de febrero de 2018, p. 7.

contextos de fragilidad institucional y débil cultura de la legalidad, como el que se vive en México); aun así, la tendencia pareciera clara: el desplazamiento de la *governabilidad* a la *gobernanza* en el tratamiento de muchos de los asuntos públicos.

Dicho de otra forma, se ha venido produciendo una profunda reconfiguración de la triada Estado-mercado-sociedad, que ha dado lugar a la llamada gobernanza.

La gobernanza puede ser definida como un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones, con miras a alcanzar objetivos definidos y discutidos colectivamente. La gobernanza se refiere entonces al conjunto de instituciones, redes, directivas, reglamentaciones, normas, usos políticos y sociales, así como de actores públicos y privados, que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, a su orientación, a la capacidad de dirigir y a la de brindar servicios y asegurar su legitimidad.⁶

La anterior definición de gobernanza brinda elementos interesantes: coordinación de actores múltiples, deliberación, orientación y objetivos colectivos, capacidad de brindar servicios y de dirigir a la sociedad de forma legítima... elementos sin los cuales difícilmente se logrará que la acción pública genere mejores resultados y que la sociedad se sienta incluida y conforme con la democracia.

Ahora bien, el hecho de que el poder y los recursos se encuentren mucho más desestatizados y que, por lo tanto, la gobernanza implique formas de gobernar menos unilaterales, y más bien bidireccionales, no significa que las capacidades directivas del gobierno deban ser dejadas de lado o debilitadas. En todo caso, significa que tienen que ser repensadas, mejoradas y ejecutadas de forma distinta para ser más efectivas.

Si gobernanza es definir de una manera más horizontal tanto el sentido de dirección y rumbo de la sociedad, los medios y los recursos necesarios para alcanzar los fines trazados, como la conducción y coordinación de la sociedad en los asuntos de interés general,⁷ entonces, se requiere de gobiernos sólidos y profesionales, con habilidades técnicas, dotados de la información necesaria para la toma de decisiones y que, al mismo tiempo, sepan deliberar y concertar con una pluralidad de voces que tengan la voluntad y las habilidades para hacer valer la participación y las iniciativas sociales.

Es así que la gobernanza tiene impacto tanto en las configuraciones institucionales como en el funcionamiento administrativo.

⁶Le Galès, Patrick, "Gouvernance", en Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, París, Sciences Po Les Presses, 2004, p. 243.

⁷Aguilar, Luis F., *op. cit.*, p. 10.

El vínculo entre la gobernanza y el principio de buena Administración Pública

En la vida social contemporánea, las interdependencias de actores y de intereses tienen un doble filo: son generadoras de mejoras y, a la par, también son fuente de la extrema complejidad que caracteriza a varios de los males que actualmente aquejan a las sociedades (criminalidad, violencia, precariedad, desigualdades, etcétera). Por ello, no pueden concebirse respuestas técnicamente válidas y socialmente aceptadas, sin gobiernos capaces de procesar, en favor del interés general, esa ingente cantidad de redes de actores y de intereses. Entonces, el funcionamiento administrativo se ve obligado a transformarse y a adoptar nuevos mecanismos e instrumentos.

El principio de buena Administración Pública se inscribe en dicha tendencia. Pretende estar en sintonía con la gobernanza, ya que busca —desde el propio aparato administrativo— aportar respuestas a varias de las exigencias que ésta implica. Por ejemplo: la exigencia de una acción pública más abierta, receptiva y cercana a la población; de administraciones preparadas para abordar con una multiplicidad de voces las distintas fases de la gestión pública (desde la planeación hasta la evaluación de planes, políticas y programas); de contar con personas servidoras públicas convencidas de la importancia de motivar y transparentar sus decisiones, así como dispuestas a rendir cuentas de sus acciones.

El principio de buena Administración Pública parece ser consustancial a la gobernanza, en tanto no le basta la actuación racional-legal de tipo weberiano (aunque tampoco podría desmarcarse totalmente de ella y, por ende, conserva algunos de sus rasgos), sino que en todo caso busca ir más allá de este tipo de actuación.

Algunos autores consideran que el principio de la buena Administración Pública es producto de un proceso ligado, en buena medida, a la construcción y gradual democratización de las instituciones de lo que ahora conocemos como Unión Europea (UE).⁸

Hay que recordar que a partir del Tratado de la UE que entró en vigor en el año 1993, mejor conocido como el Tratado de Maastricht, comenzaron a sentarse las bases que luego derivarían en el reconocimiento de la buena administración como un derecho, ya que en dicho Tratado se fijan varios principios para que el funcionamiento de las instituciones europeas sea más cercano a las y los ciudadanos, por ejemplo, a través de:

⁸Jacqué, Jean-Paul, "Le Droit à une Bonne Administration dans la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne", *La démocratie administrative*, Revue française d'administration publique, ENA, 2011/1, núms. 137-138, pp. 79-83.

- La subsidiariedad. Esto significa que las decisiones sean tomadas de la forma más próxima posible a las y los ciudadanos.
- La exigencia de transparencia.
- La institución del Defensor del Pueblo Europeo, quien está facultado para recibir reclamaciones de los ciudadanos de la UE, o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios.

Así pues, el Tratado de Maastricht contiene algunos embriones del principio de la buena Administración Pública, mismos que fueron fortaleciéndose con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, que fue fijando, mediante sus decisiones, particularmente durante los años noventa, la exigencia no sólo hacia las instituciones europeas, sino también hacia los Estados miembro de la Unión, de un tratamiento imparcial, equitativo y expedito de los asuntos administrativos.⁹

El avance gradual que conoció este principio desembocó en su reconocimiento como un derecho. De tal suerte, es en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, conocida como la Carta de Niza (aprobada en el 2000), donde el derecho en el 2007, a la buena Administración Pública es reconocido explícitamente. Años después, este derecho fundamental es ratificado a través de la adopción del Tratado de Lisboa.

Así pues, el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, actualmente en vigor, contiene lo siguiente:

- Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente, y dentro de un plazo razonable.
- Este derecho incluye, esencialmente:
 - Que toda persona pueda ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente;
 - Que toda persona pueda acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
 - La obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

⁹La adopción de principios como el de la buena Administración Pública, en el derecho interno de varios Estados miembro de la UE, es considerada por diversos autores como resultante positiva de la acción de las instituciones europeas (en este caso tanto del Tribunal de Justicia como del Defensor del Pueblo Europeo), quienes en ocasiones llegan a constituirse en caja de resonancia para la democratización administrativa de los países comunitarios.

- Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembro.
- Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y debe recibir una contestación en esa misma lengua.

En el contexto del derecho europeo, el derecho a la buena Administración Pública es considerado como una suerte de *matrioshka* o “muñeca rusa”, debido a que va englobando e integrando varios componentes, algunos de los cuales ya se encontraban contenidos en otros Tratados o en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE.

Pese a lo anterior, no son pocos los expertos que consideran que el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea tiene sus virtudes, ya que explicita y codifica varios derechos reconocidos con anterioridad y en fuentes diversas.

En este sentido, Jean-Paul Jacqué anota respecto al mencionado artículo: “si el carácter innovador es débil [en el contexto del derecho positivo europeo], el efecto incitativo es fuerte”.¹⁰ Es decir, en la práctica debe conducir a las instituciones (ya sea comunitarias o nacionales) a crear estándares de buena administración y mejorar procedimientos, para procurar que la acción pública sea más cercana y de mayor calidad, bajo el enfoque de la mejora continua del servicio público.

América Latina no ha sido ajena a estas reflexiones, mismas que han desembocado en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada en 2013 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y adoptada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que tuvo lugar ese mismo año en la Ciudad de Panamá.

Conviene recordar que, de acuerdo con el Capítulo Primero, numeral 1, la Carta tiene como finalidad precisamente “el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes”.

Siendo así, considera a la buena Administración como “una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable”.

Es en el Capítulo Tercero, numeral 25, donde se menciona en qué radica este derecho fundamental, al señalar que “consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana”.

¹⁰Jacqué, Jean-Paul, *op. cit.*, p. 83.

Respecto a los “componentes” del derecho fundamental a la buena Administración Pública, el numeral 25 de la Carta Iberoamericana es prolijo (más que el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), al detallar una gran cantidad de derechos de los ciudadanos y de obligaciones de las administraciones públicas.

Algunos de sus componentes se asemejan a los ya descritos en la Carta de la Unión Europea; otros tampoco representan una gran innovación con respecto a las exigencias del procedimiento administrativo.

Al igual que para el caso europeo, la importancia radicaría en que en una sola Carta se integran y explicitan varios derechos y obligaciones. Asimismo, la Carta Iberoamericana también pretende tener un fuerte carácter incitativo para los Estados iberoamericanos que la suscriben. No obstante, se enfrenta a la limitación de no tener el mismo grado de obligatoriedad, de exigibilidad y justiciabilidad que sí tiene la Carta de la Unión Europea, ya que la primera de ellas no forma parte de un profundo proceso de integración legal de alcance supranacional, como lo es la integración europea.

Además, en general, Latinoamérica enfrenta un déficit de ciudadanía y, por lo tanto, una baja cultura de la legalidad, lo que en la región podría hacer más compleja la garantía del derecho a la buena administración.

Aun así, no deben perderse de vista algunos de los “derechos componentes” del derecho fundamental a la buena Administración Pública, consagrados en el numeral 25 de la Carta Iberoamericana, ya sea porque su naturaleza es relativamente innovadora o bien porque se encuentran más vinculados a la democratización de la administración.

De manera no exhaustiva, podrían mencionarse: el derecho a participar, mediante audiencias, información pública u otros mecanismos, en los asuntos administrativos en los que el ciudadano tenga interés o en el proceso de elaboración de normas de carácter general; el derecho al trato digno y cordial por parte de las administraciones; el derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios; la responsabilidad de las administraciones de establecer y dar a conocer a los ciudadanos los estándares de calidad para la prestación de los servicios públicos, creando canales para conocer su opinión; el derecho de los ciudadanos a conocer las evaluaciones de gestión y a proponer mejoras, así como de ser consultados periódicamente respecto a su grado de satisfacción sobre los servicios que reciben; la recomendación de incrementar el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para el intercambio de documentación y para facilitar la intercomunicación y la atención de los trámites y solicitudes de los ciudadanos.

En suma, el derecho a la buena Administración Pública, aunque aún proteiforme y con distintos grados de obligatoriedad, ha venido teniendo eco en varias regiones y países, al englobar una serie de componentes que persiguen la finalidad de democratizar el funcionamiento administrativo, de incorporar más ampliamente a

las y los ciudadanos en determinadas decisiones administrativas, de rendirles cuentas sobre el funcionamiento de la burocracia y, a la postre, mejorar así las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Por su sintonía con la gobernanza, y por el potencial que tiene para contribuir a paliar la crisis democrática, el derecho a la buena Administración Pública fue incorporado en nuestro país, por primera vez, en la Ley Fundamental de la Ciudad de México (CDMX).

La inclusión del derecho a la buena Administración Pública en la Constitución Política de la Ciudad de México

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa al entonces Distrito Federal, aprobada por el Congreso de la Unión en enero de 2016, fue mucho más allá del cambio en la denominación de la capital mexicana, ya que palió su déficit de autonomía y facultó a su Jefe de Gobierno, el doctor Miguel Ángel Mancera Espinosa, a redactar el proyecto de la primera Constitución Política de la CDMX. Para ello, el doctor Mancera conformó un Grupo Redactor, multidisciplinario, integrado por 30 personalidades de la academia, de la sociedad civil organizada, de la Administración Pública, así como de la vida política nacional y de la ciudad.

Las intensas reflexiones de este Grupo Redactor y del Jefe de Gobierno, que tuvieron lugar entre los meses de febrero y agosto de 2016, dieron como resultado un proyecto constitucional de corte garantista, basado en el enfoque de derechos e inspirado en las obligaciones que el Estado mexicano ha suscrito a través de diversos instrumentos internacionales —de las cuales también la capital debe ser garante—.

Gracias a las propuestas del doctor Mauricio Merino Huerta, miembro del Grupo Redactor, y a los aportes conceptuales y técnicos que en el mismo tenor la Escuela de Administración Pública (EAP) de la Ciudad de México tuvo el honor de brindar, desde el proyecto de Constitución quedó incluido el derecho de todas y todos a una buena Administración Pública, lo que, por cierto, constituía una verdadera innovación para el derecho positivo mexicano.

En septiembre de 2016 se instaló la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, la cual recibió el proyecto de texto constitucional elaborado por el Jefe de Gobierno y por el Grupo Redactor. Es con esta base que la Asamblea trabajó, discutió y, finalmente, el 31 de enero de 2017, aprobó la primera Constitución Política de la CDMX.

Desde el inicio del proceso, y hasta la fecha, aún hay gente que se pregunta para qué la CDMX requería de una Constitución propia.

Me adhiero plenamente a quienes estiman que la Constitución de la CDMX es, y será, indispensable para enfrentar desde la ciudad uno de los serios riesgos que amenaza a la democracia en todo nuestro país: la ya mencionada brecha, cada vez más amplia, entre Estado y sociedad.

Considero que buena parte de los autores de esta Constitución tuvieron en mente que fuera un instrumento refundacional del pacto social; un marco útil para revertir los rezagos, para hacer frente a los complejos problemas de esta metrópoli y para propiciar una visión compartida de futuro. Muchos de los artífices del texto se encargaron de que éste estuviera permeado por la noción de gobernanza, partiendo del reconocimiento de la crisis democrática.

Por lo anterior, aunque el texto tenga puntos perfectibles, no puede regatearse el que se trate de un logro histórico.

Uno de los rasgos más destacables es que cuenta con una amplia Carta de Derechos. Otra de sus virtudes es que, además de enunciar derechos, también establece principios para su exigibilidad y justiciabilidad. Esto no es menor porque busca el acceso y el ejercicio, gradual y efectivo, a los derechos ahí consagrados.

Es en el apartado de la Carta de Derechos, en el artículo 7o. de la Constitución, donde quedó descrito el derecho a la buena Administración Pública, que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación”.

Como ya se mencionó, se trata de una de las principales innovaciones del texto constitucional, pero lo que más conviene destacar es que la buena Administración Pública, además de ser un derecho, es un medio para que el Estado garantice el cumplimiento de gran parte de los otros derechos reconocidos en la Carta Magna. En otras palabras, si la Administración Pública no administra bien, difícilmente las personas accederemos plenamente a los derechos y libertades reconocidos en nuestro régimen jurídico.

Y también es de la mayor relevancia porque, con este derecho, se busca revertir problemáticas que aún están presentes y que tienen, como se esboza en la introducción, en el hartazgo a las y los mexicanos. Por ejemplo, que los recursos no siempre son utilizados para atender los problemas que más aquejan a la población; que en ocasiones las instituciones públicas se aprovechan para fines privados o de grupo; o que en no pocas veces las normas se aplican de manera discrecional y arbitraria.

Es importante subrayar que la Constitución de la CDMX no sólo consagra el derecho a la buena Administración Pública, sino que asimismo establece en su artículo 60, denominado “Garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública”, lo siguiente: “El ejercicio pleno de los derechos consignados en el presente

título, será garantizado a través de las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad”, en los términos que determine la ley.

Esto es trascendental porque significa que las y los ciudadanos podremos reclamar jurídicamente ante actos que consideremos que incumplen con el derecho a la buena Administración Pública.

Y, a la vez, plantea enormes desafíos para las instituciones porque entonces, las personas servidoras públicas tendremos que estar a la altura, y prestar bienes y servicios con la mayor cercanía, calidad y profesionalismo.

Los principales sistemas contenidos en la Constitución Política de la Ciudad de México para hacer efectivo el derecho a la buena Administración Pública

Ahora bien, para cumplir con este derecho es indispensable que se implementen adecuadamente y de forma articulada los sistemas que la propia Constitución contempla, entre los que se pueden citar: 1) el Sistema de Gestión Pública, 2) el Sistema de Profesionalización de la Función Pública, 3) el Sistema de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y 4) el Sistema Local Anticorrupción.

Se requiere hacer mención de todos ellos porque es menester que interactúen con un enfoque sistémico. Sin embargo, para los fines de este artículo me enfocaré en los dos primeros.

El Sistema de Gestión Pública

De entrada, conviene hacer una acotación. Cierto es que la Carta Magna habla del “Sistema de planeación”, pero, bajo nuestra óptica, la planeación es sólo uno de los procesos que, junto con otros, integran lo que puede denominarse un Sistema de Gestión Pública.

Considero que es necesario entender este sistema como aquel que contempla y articula diversos procesos: el de planeación, pero también el de presupuestación, el monitoreo y la evaluación de los planes, políticas y programas.¹¹

Entender articuladamente estos procesos, como un Sistema de Gestión Pública (que, por supuesto, debe considerar la participación social en cada uno de ellos), puede ayudar a generar mayor valor público y a incrementar el impacto social de la acción gubernamental.

¹¹Cfr. Longo, Francisco e Ysa, Tamiko (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Escuela de Administración Pública de Catalunya, 2008, p. 351.

Hecha esta observación, se exponen ahora algunas de las problemáticas que, desde la EAP se han identificado en los últimos años en cuanto al Sistema de Gestión Pública de la capital, no sin antes reconocer que, durante la presente administración, se realizaron esfuerzos significativos para que el Programa General de Desarrollo (PGD) 2013-2018, fuese construido bajo un enfoque de definición de problemas públicos y con una amplia coordinación intergubernamental. Además, por primera vez desde que hay gobiernos democráticamente electos en esta capital, se elaboraron los programas que mandata la actual Ley de Planeación local, esto es: los sectoriales, institucionales y especiales, mismos que igualmente requirieron de importantes esfuerzos técnicos y de coordinación que deben ser puestos en su justo valor.

A pesar de lo anterior, subsisten problemáticas considerables, algunas de las cuales a continuación se describen. Cabe señalar que su identificación es producto de la experiencia vivida por la propia EAP como facilitador metodológico en los procesos de elaboración del PGD y sus programas derivados, así como del análisis y estudios llevados a cabo como parte de las atribuciones legales de esta entidad en materia de investigación aplicada.

En principio, hay que mencionar que en la administración no siempre se cuenta con diagnósticos mediante los cuales se detecten las causas y consecuencias de los problemas públicos, lo que puede dificultar la toma de decisiones, así como el diseño e implementación de planes, políticas y programas.

Aunado a ello, tampoco ha existido una instancia *ad hoc* que genere y sistematice la información estadística y geográfica de la ciudad, y que permita fortalecer los procesos de la gestión pública y la rendición de cuentas.

Adicionalmente, es de resaltar la ausencia de un órgano permanente y especializado, responsable del proceso de planeación; por ello, en la práctica, se han tenido que emplear recursos e instancias que no están diseñados expresamente para esa función. Esto ha repercutido en que no estén suficientemente homologados los criterios y las metodologías para una planeación más coherente, integral y que facilite la participación ciudadana.

En el mismo sentido, la inexistencia de un órgano de planeación ha implicado inconsistencias entre el PGD y otros programas que definen el desarrollo urbano y rural, social, económico, cultural, la seguridad ciudadana, entre otros.

Es decir, se ha dificultado una visión integradora, una visión de conjunto, y de corto, mediano y largo plazos.

Hay que agregar que no todos los entes del gobierno tienen unidades dedicadas a la planeación, al monitoreo o a la evaluación interna; y, aunque sí las tengan, hay mucho por hacer para homologar enfoques y conceptos; para sentar bases comunes sobre las metodologías y sus instrumentos idóneos; para fortalecer capacidades técnicas que

permitan una mejor construcción de objetivos, metas, indicadores, estudios de factibilidad y mecanismos de monitoreo.

Por otro lado, se observa una débil articulación entre la planeación y la presupuestación. Es palpable que las asignaciones presupuestales en ocasiones son inerciales y que no siempre se toman en cuenta los objetivos y las metas contenidos en el marco programático ni, en su momento, los resultados e impactos obtenidos con el dinero público.

En otras palabras, muchas veces lo que se planifica no tiene una traducción presupuestal y lo que se asigna en el presupuesto no corresponde forzosamente con las estrategias para el desarrollo.

Por otra parte, ligado a las dificultades para definir objetivos, metas e indicadores, el tema del monitoreo sigue siendo un desafío. Es cierto que, durante esta administración, la Coordinación General de Modernización Administrativa del gobierno capitalino (CGMA) ha mejorado varios de los aspectos del monitoreo (mejoras que deberían retomarse en la implementación de la Constitución), aunque habrá que seguir enriqueciendo este esfuerzo para que el monitoreo tenga mayor incidencia en la toma de decisiones y en la mejora continua de la gestión pública.

En la misma línea, la Ciudad de México ha conocido avances en la evaluación de sus programas sociales, particularmente con la creación del Consejo de Evaluación de la Política Social (Evalúa); sin embargo, queda un gran volumen de políticas y programas que, al no estar vinculados a la política social, no son evaluados y permanecen en una "zona gris".

Además, no se ha contado con una instancia de evaluación externa que goce de la autonomía suficiente para pronunciarse sobre los resultados y el impacto de las acciones.

Tampoco puede obviarse que la participación ciudadana, tal y como está ahora, resulta escasa y con insuficiente incidencia en las distintas etapas del Sistema de Gestión Pública: desde la planeación hasta la evaluación.

Hasta aquí la descripción de algunas de las problemáticas que se han venido detectando y que, en su momento, fueron transmitidas al Grupo Redactor del proyecto constitucional, así como a la Comisión correspondiente dentro de la Asamblea Constituyente.

A continuación, se presentan algunos de los que considero como los principales aciertos de la Constitución, en lo relativo al Sistema de Gestión Pública.

Para empezar, es de reconocerse que en el texto quedaron plasmadas disposiciones que pueden ayudar a remediar varias de las problemáticas arriba señaladas. El apartado sobre el "Desarrollo y la Planeación Democrática" brinda una base importante para que el Estado recupere algo de lo que se ha desentendido en las últimas décadas, que es, su responsabilidad en la promoción del desarrollo, a la vez que esta-

blece mecanismos para que la ciudadanía tenga una intervención más efectiva y constante en la definición y ejecución de las políticas.

Uno de los aportes de la Ley Fundamental es que incluye los principales componentes de lo que puede denominarse como “Sistema de Gestión Pública”, es decir: la planeación, la presupuestación, el monitoreo y la evaluación. Asimismo, contiene algunas disposiciones que perfilan una mejor articulación entre ellos.

Otro gran acierto es la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. En nuestra opinión, se decidió atinadamente que éste tuviera un carácter descentralizado. Por un lado, porque bajo esa figura tendrá autonomía técnica y de gestión, así como personalidad jurídica y presupuesto propios. Por otro lado, porque esa naturaleza jurídica implica que el Ejecutivo no deje de lado su responsabilidad en la planeación y promoción del desarrollo.

Conviene recordar algunas de las principales funciones del Instituto:

- Integrar un sistema de información estadística y geográfica, así como elaborar los diagnósticos que requieran los procesos de planeación y de presupuestación.
- Elaborar los instrumentos de largo plazo que prevé la Constitución, como son: el Plan General de Desarrollo (de una vigencia de 20 años) y el Programa General de Ordenamiento Territorial (de una vigencia de 15 años).
- Elaborar el sistema de indicadores de la ciudad.
- Verificar la congruencia entre la asignación presupuestal y las acciones establecidas en el Plan General Desarrollo y demás instrumentos, así como emitir recomendaciones en caso de existir incongruencias.
- Definir lineamientos para que las alcaldías generen sus instrumentos de planeación, asesorarlas y apoyarlas técnicamente en su elaboración.

En cuanto al proceso de presupuestación, hay algunas disposiciones constitucionales que pueden favorecer una mayor coherencia entre lo que se planifique y lo que se presupueste.

En este sentido, ya mencionamos que el Instituto deberá verificar dicha coherencia. Y, adicionalmente, cuando la Constitución se refiere al Programa de Gobierno, que es sexenal y es elaborado por la persona titular del Ejecutivo, se establece que, en sus ejercicios presupuestales, deberá ser consecuente con lo que haya definido como objetivos y metas en su Programa.

Otro de los aportes de la Constitución que queremos destacar es la creación del Consejo de Evaluación de la CDMX. Se tratará de un organismo constitucional autónomo, encargado de la evaluación externa de las políticas, los programas y las acciones, tanto del gobierno central como de las alcaldías, en las diferentes materias del

desarrollo y no sólo en la política social. Sus recomendaciones serán vinculantes para orientar el mejoramiento de las intervenciones públicas.

En el proceso constituyente hubo intensos debates sobre si este Consejo debía ser autónomo y respecto a si el Instituto de Planeación también debía serlo. En nuestra consideración, fue acertada la decisión del Constituyente en cuanto a dotar al Instituto de Planeación de una naturaleza descentralizada y otorgar autonomía constitucional al Consejo de Evaluación, porque pensamos que la planeación es una función eminentemente ejecutiva (que, desde luego, debe también contar con verdadera participación social), mientras que evaluar los resultados y el impacto de las políticas y programas requiere de una mirada externa al Ejecutivo, para que éste no sea juez y parte.

Todos estos nuevos enfoques, arreglos institucionales y mecanismos implican, indudablemente, enormes desafíos. Entre ellos, que la legislación secundaria para implantar y operar articuladamente los procesos del Sistema de Gestión Pública presentes en la Constitución de la capital no sea sólo un “retoque” de los marcos normativos ya existentes.

Por el contrario, se requiere de leyes secundarias que, al ser consecuentes con el espíritu de las normas constitucionales, se orienten a generar las profundas transformaciones institucionales en estas materias, es decir, produzcan un nuevo modelo de gestión que incremente el valor público y el impacto social de la actividad gubernamental, en otras palabras, la resolución de los problemas públicos como lo exige la sociedad.

El Sistema de Profesionalización de la Función Pública

Se trata de un sistema al que también obliga la Carta Magna de la CDMX y que reviste una importancia vital, porque de poco sirve tener una extraordinaria Constitución, un muy buen marco normativo, una estructura orgánica impecable, si no contamos con una Administración Pública profesional, honesta y efectiva, es decir, con los funcionarios competentes para hacer realidad los derechos y las libertades plasmados en la Constitución y para alcanzar los objetivos de desarrollo de la ciudad.

A efecto de enmarcar qué se entiende aquí por profesionalización, cabe recordar que la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada hace ya casi 15 años, proclamó la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

En ella, se define la profesionalización como: “la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia”.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas define la profesionalización del servicio público como: “una intervención sistémica que contribuye al desarrollo institucional [...] y que refuerza la capacidad de un país para hacer un uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales”.

Desde la óptica y la práctica de la EAP de la Ciudad de México, como un organismo público descentralizado responsable de contribuir a la profesionalización de las y los funcionarios del gobierno capitalino, y a la luz del análisis de diversas experiencias nacionales e internacionales,¹² consideramos que profesionalizar implica consolidar y articular, cuando menos, los siguientes procesos: de ingreso basado en el mérito, de formación inicial y continua, de certificación de competencias profesionales, así como los relativos al desarrollo del personal y a la evaluación del desempeño individual, entre otros.

Estos procesos, por cierto, como veremos más adelante, pueden institucionalizarse y consolidarse como parte de Servicios Profesionales de Carrera.

Durante décadas —con pocas excepciones—, en las administraciones públicas de México (en los ámbitos federal, estatal y local) ha predominado una concepción patrimonialista y clientelar respecto a los recursos humanos. Es decir, el llamado “sistema de botín” implica que, tras cada elección, una gran cantidad de personas servidoras públicas se ven obligadas a dejar la función pública para ser sustituidas por otras, cuyos méritos bien pueden radicar en su participación en los procesos electorales o en su lealtad personal o de grupo hacia el ganador de la elección, pero no forzosamente en méritos profesionales, es decir, en sus conocimientos, habilidades, aptitudes, actitudes y valores para el ejercicio efectivo de la función pública.

El llamado “sistema de botín” puede ser sumamente nocivo, ya que por lo regular implica una alta e injustificada rotación de personal, que no está basada en la racionalidad propia de una *gestión estratégica de recursos humanos*,¹³ sino como efecto de los resultados electorales y de las reconfiguraciones de las lealtades personales o de facción.

La poca estabilidad de las y los servidores públicos en las administraciones produce también una discontinuidad de gestión y pérdida de la memoria institucional, ya que en la atención de los problemas o en el diseño de estrategias y políticas públicas, como coloquialmente se dice, en muchas ocasiones hay que “inventar el hilo negro”, o iniciar de cero, ante cada cambio de administración.

¹²Producto de actividades organizadas por la EAP, tales como los *Seminarios Internacionales sobre la Profesionalización de la Función Pública*, que tuvieron lugar en la CDMX los días 12-13 de noviembre de 2015, y 3-4 de noviembre de 2016.

¹³Cfr. García, Mauricio *et al.*, *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 7.

En el mismo sentido, el “sistema de botín” y la consustancial alta rotación de servidores públicos pueden generar el desaprovechamiento de los esfuerzos de capacitación y de formación, la pérdida de personas talentosas y con vocación de servicio e, indudablemente, impedir la construcción de administraciones públicas estables, con espíritu de cuerpo en torno a los valores de la ética pública, así como dificultar la consolidación de gobiernos más profesionales, honestos y efectivos.

En suma —a pesar de lo que aún algunos actores políticos piensan—, el “sistema de botín” resulta mucho más costoso que profesionalizar a las y los servidores públicos e implementar Servicios Civiles de Carrera. De la misma forma, el “sistema de botín” es más propio de un sistema clientelar —sino es que autoritario— del ejercicio de gobierno e impide la democratización administrativa.

En nuestro país, salvo algunos casos como el servicio exterior, el servicio electoral y unos pocos más, en general han estado ausentes los servicios públicos profesionalizados, estructurados, estables y basados predominantemente en el mérito y las capacidades de las personas.

Cierto es que, en un intento por generalizar la práctica profesional en el gobierno, en el 2003 fue instituido por ley el Servicio Profesional de Carrera a nivel federal. No obstante, de acuerdo con diversos estudios, algunas deficiencias en sus normas y errores en su implementación condujeron a una frustración e insatisfacción generalizada.

Sin embargo, el relativo fracaso de esa experiencia no debe llevarnos a desechar en automático la alternativa de los servicios de carrera, sino a aprender de los errores para subsanarlos y no repetirlos en otras experiencias, en cualquiera de los órdenes de gobierno.

Para el caso de la Administración Pública de la Ciudad de México, desde el 13 de junio de 2000 han existido tres leyes relativas al Servicio de Carrera. Una publicada ese día, otra proclamada el 8 de octubre de 2008 y, finalmente, la promulgada el 26 de enero de 2012. Las dos primeras no entraron en vigor, mientras que la tercera ha conocido un mínimo avance en su implementación.

Con este escenario puede afirmarse que los esfuerzos por erigir el Servicios de Carrera en nuestro país y en la ciudad han sido limitados, a pesar de que se trata de una de las vías que han privilegiado países de todos los continentes y niveles de desarrollo para construir funciones públicas más efectivas, íntegras y democráticas.

Como producto de la serie de seminarios y foros internacionales organizados en los últimos años por la EAP con los principales responsables de los servicios de carrera de varios países latinoamericanos (Chile, Brasil, Uruguay o Perú), llama mucho la atención el bajísimo grado de desarrollo que, comparativamente, nuestro país padece en la *gestión estratégica de los recursos humanos* de las administraciones públicas.

En los últimos años, el gobierno capitalino ha realizado esfuerzos significativos en estas materias. Por ejemplo, la creación misma de la EAP, mediante la cual de 2013

a 2017 se ha capacitado a más de 41 mil personas servidoras públicas en alguno de los cuatro posgrados, nueve diplomados y más de 40 cursos de actualización con que ya cuenta esta entidad.

Asimismo, se ha desarrollado y fortalecido el andamiaje jurídico, metodológico e instrumental de la EAP para llevar a cabo procesos de certificación de competencias profesionales a fin de medir conocimientos, habilidades y actitudes relacionadas con el ejercicio de determinadas funciones. Entre 2014 y 2017 se han emitido más de 2,200 certificados de competencias, en los procesos aplicados en la Contraloría General, en la Auditoría Superior de la CDMX, en el Invea, en el C5, en las Direcciones Generales de la Administración del gobierno central, en el Registro Público de Propiedad y de Comercio, entre otros.

Como parte de las actividades para la profesionalización de la función pública, desde la EAP se llevan a cabo decenas de seminarios, foros, mesas de debate, coloquios y conversatorios con la participación de expertos nacionales y extranjeros, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y personas servidoras públicas, a través de los cuales se analizan los principales problemas públicos de la metrópoli y se discuten posibles alternativas de solución. De igual forma, se producen decenas de obras para apoyar la formación de las y los funcionarios y reflexionar sobre buenas prácticas en materia de gestión pública.

A pesar de los importantes esfuerzos llevados a cabo durante la presente administración desde la EAP y otras instancias del gobierno capitalino, como la Contraloría General y la CGMA, debemos reconocer que aún se observa un andamiaje institucional fragmentado, algunas prácticas obsoletas y diversas lagunas que dificultan la consolidación de un sistema de profesionalización.

Mencionaré brevemente algunas de esas dificultades:

En principio, es muy común que se piense que la profesionalización de las y los funcionarios se limita a la obtención de grados académicos. Sin embargo, me adhiero a quienes consideran que profesionalizar a los servidores públicos implica —sin demérito de los grados académicos— lograr que tengan las competencias profesionales para ejercer con probidad y efectividad la función pública.

Observamos también que el ingreso a la Administración Pública no siempre tiene bases meritocráticas, ni en todos los casos el ingreso se acompaña de programas de formación inductiva y menos aún de formación continua.

Además, no existe suficiente desarrollo de los principios, criterios y modelos pedagógicos para orientar en todo el gobierno las acciones de profesionalización de los funcionarios, lo cual genera que se presente duplicidad de esfuerzos, con el riesgo de que el impacto de las capacitaciones sea menor.

También hay que mencionar que, generalmente, el tipo de capacitación que se promueve en algunas instancias del gobierno no tiene un carácter profesionalizante,

y que tampoco está ligada al desarrollo de las competencias necesarias para el ejercicio concreto de las funciones encomendadas ni a los objetivos institucionales.

Por otra parte, se aprecia una insuficiencia normativa con respecto a las reglas para la rotación y movilidad del personal de estructura (tanto horizontal como vertical), siendo limitados los incentivos que pueden ser otorgados al personal como consecuencia de su desempeño. En este mismo tenor, aún no se ha construido un mecanismo que permita evaluar el desempeño individual de los servidores públicos.

Puede resumirse que la problemática radica en la insuficiencia y, en su caso, en la dispersión de los esfuerzos para profesionalizar la función pública, que se debe, en parte, a la indefinición respecto a una instancia rectora que coordine un sistema de profesionalización moderno, coherente y articulado, acorde con las necesidades concretas de la Administración Pública de la capital.

Lo anterior limita la efectividad gubernamental y puede generar condiciones favorables para la corrupción.

Estas problemáticas interpellaron al Grupo Redactor del proyecto de Constitución y, después, a la mayoría de los diputados constituyentes. De tal suerte que en el artículo 60, numeral 2, de la Carta Magna, se vincula la profesionalización de los funcionarios con la garantía del derecho a la buena Administración Pública. Asimismo, se establece la obligatoriedad de que los poderes locales, las alcaldías y los organismos autónomos establezcan políticas de profesionalización y un Servicio de Carrera fundado en el mérito y la igualdad de oportunidades.

En el mismo artículo, quedaron incorporados de manera explícita los procesos que mínimamente deben formar parte de un sistema de profesionalización y, en nuestra opinión, de los servicios de carrera. Entre los principales procesos se encuentran: el ingreso basado en el mérito y la igualdad de oportunidades, la capacitación y la formación, la certificación, así como la evaluación del desempeño individual. Al mismo tiempo, se establece que la ley deberá determinar los órganos rectores responsables de organizar y gestionar la profesionalización y servicios de carrera.

Dejar pasar, otra vez, la histórica oportunidad de comenzar a romper con el "sistema de botín" y con la visión patrimonialista de los recursos humanos representaría desconocer los errores del pasado, dejar de ver el hartazgo ciudadano, así como cerrar el paso a administraciones responsables y competentes, con sentido social y claridad sobre el porvenir.

Consideraciones finales

Tenemos el aliciente de que somos muchísimos quienes nos preguntamos cómo romper con el conjunto de círculos viciosos que parecen circundarnos y obstaculizar

nuestro desarrollo social e individual. En este texto se han tocado muy sucinta y humildemente tan sólo dos de los que podrían formar parte de los “puntos de quiebre” de esos círculos viciosos: un mejor Sistema de Gestión Pública (que mejore y articule la planeación, la programación-presupuestación, el monitoreo, la evaluación y rendición de cuentas) y personas servidoras públicas altamente competentes y probas (mediante políticas de profesionalización y servicios de carrera).

En este sentido, tanto la inclusión del derecho a la buena Administración Pública en la primera Constitución Política de la capital como el que ésta se encuentre permeada por la noción de gobernanza debiesen convertirse en poderosos motores para la transformación institucional y para la reconstrucción de las relaciones de confianza.

Adicionalmente, no podemos obviar que, como señalan Roberto Gargarella y Paola Bergallo:

nuestros derechos dependen de los impuestos recaudados por el gobierno. Eso significa que no es posible pedir, al mismo tiempo, que la política reduzca los impuestos y dé garantía plena a nuestros derechos. La libertad de expresión, la seguridad social, el debido proceso, el voto son algunos de los derechos que más valoramos, y no son gratuitos, sino que cuestan dinero. Es decir, que requieren la permanente inversión estatal. Sin embargo, las batallas electorales de nuestro tiempo se encuentran inundadas de reclamos que exigen una rebaja en los impuestos y demandan, a la vez, protecciones básicas en materia de derechos.¹⁴

Los derechos dependen de los impuestos. Pudiera parecer una obviedad, sin embargo, no siempre está en nuestras mentes ni en las de nuestros candidatos, representantes y conciudadanos.

Por todo lo anterior, como ya se ha expuesto a lo largo de este texto: compartimos que se requiere del concurso de diversos recursos y actores (más allá de los gubernamentales). Pero también compartimos que es imprescindible que los poderes públicos asuman con seriedad sus responsabilidades; que se generen marcos normativos armónicos y coherentes; y que se procuren finanzas públicas más robustas y justas, con un sentido redistributivo y al servicio del desarrollo y del cumplimiento de derechos, manejadas con honestidad y efectividad.

Cierro comentando que, para estar a la altura de las exigencias constitucionales y de los anhelos que nos hemos trazado, requerimos, quizá más que nunca, de una ciudadanía responsable y activa, de una academia propositiva, de un sector privado comprometido y, sin duda, de un Estado profundamente democrático y al mismo tiempo fuerte, garante y estrategia.

¹⁴Gargarella, Roberto y Bergallo, Paola, “Presentación”, en Holmes, Stephen y R. Sunstein, Cass, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, México, Siglo XXI Editores, 2011, p. 11.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- , “La nueva gobernanza pública: sus implicaciones en la Administración Pública”, ponencia impartida para la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México el 15 de febrero de 2018.
- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2000, C 364.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Ciudad de Panamá, 18-19 de octubre de 2013.
- CHEVALLIER, Jacques, *L'État post-moderne*, París, LGDJ, Collection droit et société, 2004.
- Constitución Política de la Ciudad de México*, México, Editorial Porrúa, Colección Leyes y Códigos de México, 2017.
- GARCÍA, Mauricio *et al.*, *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.
- GARGARELLA, Roberto y Bergallo, Paola, “Presentación”, en Holmes, Stephen y Sunstein, Cass R., *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, México, Siglo XXI Editores, 2011.
- JACQUÉ, Jean-Paul, “Le Droit à une Bonne Administration dans la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne”, en *La démocratie administrative*, Revue française d'administration publique, ENA, 2011/1 núms. 137-138.
- LE GALÈS, Patrick, “Gouvernance”, en Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, París, Sciences Po Les Presses, 2004.
- LONGO, Francisco e Ysa, Tamiko (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Barcelona Generalitat de Catalunya, Escuela de Administración Pública de Catalunya, 2008.
- ROSANVALLON, Pierre, *El buen gobierno*, Buenos Aires, Manantial, 2015.
- Tratado de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas/Luxemburgo, 1992.

El derecho al medio ambiente sano en la Ciudad de México: hacia la gobernanza y gestión ambiental

María del Carmen Carmona Lara

Introducción

Una de las asignaturas pendientes para poder garantizar el derecho al medio ambiente sano, así como de otros derechos humanos que se vinculan con éste, son los aspectos que tienen que ver con la gestión ambiental y la gobernanza. En el presente estudio se realiza una serie de reflexiones que permiten construir una agenda legislativa para la formulación del marco jurídico que dé fundamento a una nueva estructura institucional y nuevos mecanismos de acceso a la justicia ambiental que permitan garantizar el derecho al medio ambiente sano en la Ciudad de México.

La gobernanza ambiental es una de las premisas fundamentales del estudio, cuyo objetivo es lograr el equilibrio entre las diferentes actividades e intereses que se desarrollan en el ámbito social, cuando éstas tienen que ver con los elementos naturales que, como parte del ecosistema, le dan sustento.

La gobernanza ambiental en la Ciudad de México representa un desafío, ya que implica poder compartir lo que nos es esencial y común, en un espacio en el que conviven más de 10 millones de habitantes, en el que se requieren formas, mecanismos innovadores e instituciones que permitan el desarrollo sustentable a partir de la distribución equitativa de los recursos naturales que compartimos, la infraestructura que hemos construido entre todos, los espacios públicos, el paisaje y recursos vitales, como el aire y el agua que disfrutamos. Por todo lo anterior, la pregunta clave es: ¿la gobernanza ambiental puede garantizar el derecho humano al medio ambiente sano en la Ciudad de México? Sabemos que la respuesta es afirmativa, pero requiere de mayor reflexión, implicaciones y elementos que se necesitan y que son los que guían el presente trabajo.

La gobernanza y el derecho al medio ambiente sano

La nueva complejidad que implican los denominados asuntos emergentes: el deterioro de los ecosistemas; la contaminación ambiental; el manejo, la gestión y el control de residuos peligrosos; el cambio climático que ahora enfrentan los Estados, se traduce en dos problemas concretos, desde la óptica del gobierno. El primero se refiere a la capacidad directiva de los gobiernos para dirigir sus sociedades, impulsar acciones y traducirlas en resultados; y el segundo se refiere a la legitimidad política, que se ha visto erosionada como consecuencia de los problemas para ofrecer respuestas oportunas y atinentes a las necesidades y demandas de los ciudadanos. De ahí que es necesario explorar nuevas formas de gobierno y de gestión para atender los problemas ambientales.

Las nuevas formas de gobierno que han surgido como respuesta a los retos como, por ejemplo, la globalización, la transnacionalización de las empresas y de cierta manera de las sociedades, a partir de las nuevas tecnologías de la información, han acuñado nuevos términos como el de *gobernanza* que constituye “la cualidad propia de una comunidad política según la cual las instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo para la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política mediante la obediencia cívica del pueblo”.¹ También se refiere a la capacidad de gobernar: “una capacidad para mantener en su lugar los diversos grupos u organizaciones y para satisfacer mínimamente los intereses de los ciudadanos”.²

De esta manera, la gobernanza es un concepto que en su connotación actual es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales. Al lado de otros conceptos como *governabilidad* y *nueva gestión pública*, es manifestación de una serie de cambios que han ocurrido tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca de lo que el Estado es y de lo que debiera ser.³

En la literatura al respecto, existen diferencias en la interpretación de la gobernanza; sin embargo, las diferentes perspectivas teóricas comparten elementos como: a) la poca capacidad del gobierno para imponer una agenda en las sociedades contemporáneas; b) el incremento de recursos por parte de actores sociales para actuar en la esfera pública (legitimidad, financiamiento, información, tecnología, capital humano, entre otros); c) los procesos de colaboración, vinculación, codirección,

¹Moyado Estrada, Francisco, *Gobernanza y calidad en la gestión pública: oportunidades para mejorar el desempeño de la Administración Pública en México*, México, INAP, 2014, p. 30.

²Jáuregui, Gurutz, 2011, citado en *ibidem*, p. 32.

³Serna de la Garza, José María, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público (contribución para una interpretación del caso de la guardería ABC)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010, p. 21.

coproducción, regulación e implementación compartida entre los actores sociales y el gobierno, y d) la dilución entre los límites de la esfera pública y la privada.⁴

La gobernanza en sentido descriptivo alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios.⁵

Los elementos fundamentales de la gobernanza son: el camino a la transparencia, al acceso a la información y a la rendición de cuentas, que está condicionado por múltiples factores, desde una legislación adecuada y clara, una cultura de exigencia de parte de la ciudadanía hacia las autoridades gubernamentales de un desempeño eficiente y ético, además de un empleo creciente de información generada por el Estado y sus instituciones, de una capacidad de negociación de los grupos organizados e incluso de un óptimo manejo de apoyos electrónicos y, fundamentalmente, de un contexto y ambiente democráticos.⁶

En la evolución de la forma en que se ha concebido la gobernanza, tanto teóricamente como desde la esfera institucional, destaca el concepto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que definió la gobernanza como:

el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.

Desde este punto de vista, la gobernanza adecuada se caracteriza como “participativa, transparente [...] con control público [...], efectiva y equitativa [...] promotora

⁴Martínez, Nain y Espejel, Ileana, “La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental”, *Economía, sociedad y territorio*, vol. 15, núm. 47, ene./abr., 2015, Toluca, <http://www.scielo.org.mx>

⁵Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 84.

⁶Moreno, Roberto, “Gobernabilidad y gobernanza en la administración local”, en Lerner, Bertha *et al.*, (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2011.

del Estado de derecho [que] asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad".⁷

Para el caso ambiental, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera la gobernanza ambiental como la clave para alcanzar el desarrollo sostenible, a nivel nacional, regional y global. Por ello, los procesos de toma de decisiones y el trabajo de las instituciones deben seguir métodos informados, coherentes, unificados e integrales y, al mismo tiempo, apoyarse en marcos normativos adecuados que faciliten estos procesos.⁸

A través del subprograma Gobernanza Ambiental, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) apoya en los procesos nacionales y regionales respecto a la toma de decisiones para la gobernanza ambiental; contribuye al fortalecimiento de las capacidades para implementar acuerdos internacionales ambientales a nivel nacional a través de medidas legales e institucionales apropiadas, y promueve la integración de la sostenibilidad ambiental en el desarrollo en todos los niveles.⁹

Si integramos los conceptos antes referidos, puede decirse que la gobernanza ambiental en México es un mecanismo que permite garantizar el derecho al medio ambiente sano y alcanzar el desarrollo sostenible, a nivel nacional, en el ámbito federal, de las entidades federativas, de los municipios, fronterizo, regional y global.

La gobernanza ambiental permite asegurar que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad a través de la participación en los procesos de toma de decisiones de los ciudadanos y los grupos, para articular intereses, ejercer sus derechos legales, cumplir sus obligaciones, resolver sus diferencias y programar, evaluar y dar seguimiento al trabajo de las instituciones en materia de: prevención y control de la contaminación, protección del ambiente, responsabilidad por daño ambiental, así como promoción y alcance de esquemas de desarrollo sustentable, siguiendo métodos informados, coherentes, unificados e integrales, y principios de transparencia, rendición de cuentas y control público.

⁷UNDP, *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, Nueva York, enero de 1997, p. 9.

⁸Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Medio Ambiente para el Desarrollo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá, <http://web.unep.org/americalatinacaribe/es/trabajo-regional/gobernanza-ambiental>

⁹*Idem.*

Aspectos constitucionales

El derecho al medio ambiente sano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El primer paso para el análisis jurídico de la gobernanza ambiental se basa en la revisión de la norma fundamental y fundacional del sistema jurídico, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y de la sistematización de sus disposiciones para establecer la estructura que sirve como base. Los instrumentos jurídicos aplicables al análisis de la gobernanza ambiental se basan en una serie de principios contenidos en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su artículo 1o. se reconoce que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Lo anterior implica que se incorporan al sistema normativo nacional los tratados internacionales y que sus postulados son aplicables a las actividades relacionadas con las materias de su objeto.

En el mismo artículo también se reconoce que “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”. Por ello, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos en los términos que establezca la ley.

Esta garantía debe aplicarse a los Derechos Humanos contenidos en la Constitución. En el artículo 4o. se encuentran los relacionados con el medio ambiente, que en su párrafo cuarto a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

La Constitución establece, como elemento fundamental (para garantizar el derecho humano al medio ambiente sano), la responsabilidad que tiene quien provoca el daño y deterioro ambiental. La premisa fundamental es el cumplimiento de la normatividad ambiental en todos sus ámbitos de validez y niveles jerárquicos de aplicación. Llevar a cabo todas las actividades dentro del marco de legalidad garantiza la prevención del daño o deterioro ambiental, ya que la finalidad de las normas am-

bientales es prevenir la afectación a los elementos naturales que conforman los ecosistemas, aunque esto no exime a quien la genera de la responsabilidad de reparar, restaurar e indemnizar en los términos que marca la Constitución. Por ello es fundamental el cumplimiento efectivo de las disposiciones jurídicas, y que se asuma la responsabilidad ambiental incorporando los principios constitucionales en la materia y lo relativo a los Derechos Humanos asociados.

Para hacer efectivo tanto el derecho humano al medio ambiente sano como lo relativo a la responsabilidad por el daño o deterioro ambiental, el párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución establece el principio de iniciar acciones colectivas. Y expresamente señala:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

[...]

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

En el artículo 27, párrafo tercero, la Constitución incluye los principios relativos a:

- Aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación en beneficio social
- Conservación
- Preservar y restaurar el equilibrio ecológico; y
- Evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

El texto expresamente señala:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio

ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

El artículo 73, fracción XVI, establece que el Congreso tiene facultad:

Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. La base 4ª, señala que el Consejo de Salubridad General establecerá medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, las que serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

En el artículo 73, fracción XXIX-G, se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Respecto a las reformas al artículo 122 relativo a la Ciudad de México,¹⁰ la Constitución señala:

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 presente 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.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución.

¹⁰Publicadas por Decreto, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016.

La Constitución General equipara a la Ciudad de México con los estados para el ejercicio de las facultades, ya que el artículo 122, inciso D, establece: “Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados aplicarán a la Ciudad de México”.

El derecho al medio ambiente sano en la Constitución de la Ciudad de México

El derecho al medio ambiente sano en la Constitución de la Ciudad de México¹¹ se encuentra en el artículo 13 que, dentro del apartado “Ciudad habitable”, expresamente señala:

A. Derecho a un medio ambiente sano

1. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias, en el ámbito de sus competencias, para la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, con el objetivo de satisfacer las necesidades ambientales para el desarrollo de las generaciones presentes y futuras.
2. El derecho a la preservación y protección de la naturaleza será garantizado por las autoridades de la Ciudad de México en el ámbito de su competencia, promoviendo siempre la participación ciudadana en la materia.
3. Para el cumplimiento de esta disposición se expedirá una Ley secundaria que tendrá por objeto reconocer y regular la protección más amplia de los derechos de la naturaleza conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo sujeto de derechos.¹²

El derecho al medio ambiente sano en la Ciudad de México abarca tanto el derecho humano al medio ambiente sano —que incluye la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico— como el derecho a la preservación y protección de la naturaleza promoviendo siempre la participación ciudadana en la materia. Un tercer elemento se integra a este derecho y es el hecho de que los ecosistemas y las especies se reconocen como un “ente colectivo sujeto de derechos”, estableciendo “los derechos de la naturaleza”.

En la ley secundaria tendrá que establecerse el contenido de estos “derechos”, que tienen como antecedente la nueva Constitución de Ecuador, que fue el primer país que convirtió constitucionalmente a la naturaleza en un sujeto de derechos, a lo que

¹¹*Gaceta Oficial*, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, 5 de febrero de 2016, *Constitución Política de la Ciudad de México*; conforme al artículo Transitorio PRIMERO; entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018.

¹²*Idem*.

se han sumado Bolivia y la Ciudad de México. Sin embargo, el tema es complejo y el debate continúa dentro de los países que lo han reconocido y alrededor del mundo.

La ONU ha resaltado la importancia de crear legislación que proteja los derechos del planeta dentro de la propuesta denominada “Carta de la Tierra”, que tiene como filosofía que el bienestar de las personas depende de la salud de la naturaleza, en contraste con un modelo de consumo y producción insostenibles. La iniciativa es un movimiento global de organizaciones e individuos que la avalan y la utilizan para guiar la transición hacia un mundo más justo, sostenible y pacífico.

En este mismo sentido se encuentra la Encíclica *Laudato si'*, promovida por el papa Francisco, que aborda los siguientes temas:

- La íntima relación entre los pobres y la fragilidad del planeta: satisfacción de las necesidades básicas y la cultura del descarte.
- La convicción de que en el mundo todo está conectado: el balance ambiental y la movilidad social.
- La crítica al nuevo paradigma y las formas de poder que derivan de la tecnología: impacto del manejo ambiental para el ser humano y nuestra casa común.
- La invitación a buscar otros modos de entender la economía y el progreso, y la grave responsabilidad de la política internación y local.
- El valor propio de cada criatura y el sentido humano de la ecología: ejercicio de los derechos y la libertad.¹³

En el artículo 23 de la Constitución establece, dentro de los “Deberes de las personas en la ciudad”, los siguientes:

1. Toda persona tiene deberes con su familia, su comunidad y su entorno.
2. Son deberes de las personas en la Ciudad de México:
 - a) Ejercer y respetar los derechos reconocidos en esta Constitución y contribuir al acceso universal de los mismos, así como tratar a todas las personas con dignidad y sin discriminación;
 - b) Conocer y cumplir las disposiciones de la presente Constitución y las leyes;
 - c) Proteger, preservar y generar un medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional y sustentable.¹⁴

Si bien es una nueva forma de entender el derecho al medio ambiente sano y sus alcances, será un desafío para el legislador el poder hacerlo efectivo.

¹³Carta encíclica del Santo Padre Francisco, sobre el cuidado de la casa común, con fecha de 24 de mayo de 2015; el papa Francisco ha publicado la carta Encíclica *Laudato si'* (Alabado seas, mi Señor), el nuevo texto guía de su pontificado, en el que propone un modelo de ecología integral.

¹⁴*Gaceta Oficial, Constitución Política de la Ciudad de México, op. cit.*

Aspectos institucionales

La evolución de la gestión pública en el tema ambiental en los últimos 30 años en México y en el mundo ha estado caracterizada por dos tendencias:

Internacional. La influencia del efecto de la participación de México en los tratados bilaterales, como el Convenio de Cooperación Ambiental con Estados Unidos; regionales, como el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, y multilaterales, como en el caso de la Conferencia de Estocolmo en 1972, la de Río de Janeiro en 1992, las Conferencias de las Partes (COP) en Convenios como el de Cambio Climático y el de Biodiversidad, y los diversos Protocolos.

Creación de un marco regulatorio. En el caso constitucional, si bien desde el texto original de 1917 se consagra el principio de conservación en el artículo 27, las reformas a la Constitución se iniciaron en materia de protección al ambiente en 1971, hasta llegar a las más recientes, del 8 de febrero de 2012, en la que se reconoce el derecho al medio ambiente sano, el principio de responsabilidad ambiental y el derecho humano al agua.

La legislación ambiental en el ámbito nacional ha seguido la pauta de los instrumentos internacionales. En el caso de México, se inició en 1971 con la expedición de la Ley Federal para prevenir y controlar la Contaminación y desde entonces, con textos como la Ley Federal de Protección al Ambiente y la ley ambiental vigente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Actualmente, se complementa la legislación ambiental con: la Ley General de Cambio Climático, la Ley de Vertimientos en Zonas Marítimas Mexicanas, la Ley Federal de Responsabilidad por Daño Ambiental, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, la Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre y la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable, entre otras.

A pesar de contar con un marco normativo que sigue la tendencia internacional, en México no se cuenta con esquemas de aplicación efectiva de la legislación ambiental, situación indispensable para la gobernanza y gestión ambiental. Se cuenta con la norma, pero no hay quien la exija no hay el procedimiento para su cumplimiento, ni la forma en que se sanciona una falta en contra de la norma o hasta un delito o en que se premia una conducta cuando ésta es sustentable y genera beneficios ambientales y sociales.

Puede afirmarse que la gestión y gobernanza ambiental, en lo que a marco institucional se refiere, es una asignatura pendiente en México y se convierte en su principal debilidad. Las instituciones ambientales en el ámbito federal, de las entidades

federativas y municipal se encuentran en diferentes niveles jerárquicos; dependen a veces de autoridades menores, no cuentan con personal capacitado, ni con equipo especializado y, lo más grave, no cuentan con recursos financieros y presupuestales. El costo del cumplimiento efectivo de la norma ambiental no es asumido por nadie, ni por la autoridad, ni por el promovente, el operador o el infractor; es un pasivo ambiental que generamos todos y, de igual forma, todos asumiremos las consecuencias. No se tiene un esquema claro de costos de limpieza, remediación, restauración o compensación.

En el ámbito federal, el tránsito, desde 1971 hasta la fecha, ha sido de ser la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en el seno de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, a una Subsecretaría de Ecología de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a un Instituto Nacional de Ecología dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, para convertirse en Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y ser actualmente la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Otras instituciones se han sumado en este periodo; es el caso de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional del Agua, la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, entre otras.

Nota especial merece la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), que desde 1992 ha sido un icono para la gestión ambiental por ser una institución que genera inteligencia sobre nuestro capital natural; sirve de puente entre la academia, el gobierno y la sociedad; promueve que la conservación y manejo de la biodiversidad se base en acciones realizadas por la población local, la cual debe ser un actor central en ese proceso. El presidente de la Comisión es el titular del Ejecutivo federal, el secretario técnico es el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), y participan los titulares de nueve secretarías más: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Desarrollo Social (Sedesol), Economía (SE), Educación Pública (SEP), Energía (Sener), Hacienda y Crédito Público (SHCP), Relaciones Exteriores (SRE), Salud (SSA) y Turismo (Sectur). La Conabio tiene la misión de promover, coordinar, apoyar y realizar actividades dirigidas al conocimiento de la diversidad biológica, así como a su conservación y uso sustentable para beneficio de la sociedad. Fue concebida como una organización de investigación aplicada, promotora de investigación básica, que compila y genera información sobre biodiversidad, desarrolla capacidades humanas en el área de informática de la biodiversidad y es fuente pública de información y conocimiento accesible para toda la sociedad.

En el marco de la estructura y jerarquía institucional, pareciera que se ha evolucionado al convertir a una Subsecretaría en una Secretaría. En la práctica, el resultado ha sido distinto. No existe continuidad en la gestión ambiental, que en su origen era

sanitarista y que en la actualidad pone mayor énfasis en el cambio climático. La política ambiental, a pesar de encontrarse como uno de los ejes principales de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), no tiene referentes institucionales ni procedimentales.

Figuras como los programas de ordenamiento ecológico del territorio han sido catalizadas y hasta nulificadas por los programas de ordenamiento territorial promovidos por otra Secretaría y sin fundamento legal. El caso de las áreas naturales protegidas cuyo programa de manejo, en muchos casos, no está formalmente validado y que no cuenta con presupuesto específico, implica que estas áreas son jurídica y realmente vulnerables ante invasiones y saqueos. El caso más dramático es el del agua, en el que la vigilancia e inspección la realiza la Comisión Nacional del Agua (Conagua), convirtiéndose en juez y parte para el caso de los actos administrativos que emite y resuelve. O la fractura de la autoridad —restando la autoridad de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa)— en el caso de los hidrocarburos con la creación de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) que, dicho sea de paso, también es juez y parte.

Existe falta de transparencia, confusión en la delimitación de jurisdicción, así como competencia por materia entre las autoridades ambientales. Falta jerarquía para establecer el control de mando, no se sabe quién ordena y quién obedece o si existe subordinación o colaboración, situación que se agudiza en caso de contingencias, emergencias y accidentes ambientales. Son tan sólo unos de los casos que reflejan la situación respecto a la gestión ambiental que, desgraciadamente, se traslada al caso de las entidades federativas y los municipios.

En la Ciudad de México, el marco institucional es todavía más caótico. La Secretaría de Medio Ambiente (Sedema) cuenta con direcciones generales y coordinaciones (algunas de ellas tan incongruentes y contradictorias como su denominación, como es el caso de Dirección General de Zoológicos y Vida Silvestre). Destaca también la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), que no tiene atribuciones de inspección, ya que dicha facultad la ejerce el Invea y tampoco queda claro si tiene facultades para meter “en cintura” a las hasta ahora delegaciones, que serán en un futuro no muy lejano alcaldías. La autoridad ambiental se encuentra desdibujada entre las atribuciones de la Sedema, la PAOT, el Invea y las delegaciones. Diluidas las funciones, la autoridad ambiental carece de fuerza para gobernar y con ello no es posible aspirar a contar con gobernanza y gestión ambiental en la Ciudad de México.

En el caso normativo, es la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial* el 13 de enero de 2000, con últimas reformas el 4 de noviembre de 2016, la que regula las cuestiones ambientales. En el artículo 60. señala que son autoridades ambientales: el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los

titulares de la Secretaría del Medio Ambiente y de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación; los Jefes Delegacionales del Distrito Federal; y la PAOT del Distrito Federal. Sin embargo, no contempla esquemas de coordinación, colaboración, seguimiento, evaluación y mucho menos de transferencia de funciones, personal y recursos entre ellos.¹⁵

Los derechos asociados al derecho al medio ambiente sano para la gobernanza ambiental en la Ciudad de México

En el inciso primero del artículo 3o. de la Constitución de la Ciudad de México, se reconoce como principio la garantía de los derechos humanos: “La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a éstos”.¹⁶

Lo anterior significa que, al ser considerada la gestión y gobernanza ambiental dentro de la esfera de la actividad pública, el respeto y la garantía de los Derechos Humanos vinculados al derecho al medio ambiente sano son las premisas fundamentales de ello. En el inciso 2. a) del mismo artículo, se señalan dentro de los principios que la Ciudad de México asume para el respeto a los Derechos Humanos los que se vinculan con el derecho al medio ambiente sano:

- El desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana
- El respeto a la propiedad privada
- La preservación del equilibrio ecológico
- La protección al ambiente
- La protección y conservación del patrimonio cultural y natural.¹⁷

Respecto a la relación que guarda la Ciudad de México con los bienes y su titularidad, se reconoce, en el mismo inciso, la propiedad de la ciudad sobre sus bienes del dominio público, de uso común y del dominio privado; asimismo, la propiedad ejidal y comunal. En el inciso c), se determina la función social de la ciudad, a fin de garantizar el bienestar de sus habitantes, en armonía con la naturaleza.

En el caso de la gobernanza, los principios que se asocian a ella son los que se encuentran en el inciso b) del mismo artículo 3o. en el que se reconoce a:

¹⁵Gaceta Oficial, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, 13 de enero de 2000, “Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal”.

¹⁶Gaceta Oficial, Constitución Política de la Ciudad de México, op. cit.

¹⁷Idem.

- La rectoría del ejercicio de la función pública apegada a: la ética, la austeridad, la racionalidad, la transparencia, la apertura, la responsabilidad, la participación ciudadana, y
- La rendición de cuentas con control de la gestión y evaluación, en los términos que fije la ley.¹⁸

En el apartado 3 del artículo 3o., se dan las bases para la gestión, ya que señala: “El ejercicio del poder se organizará conforme a las figuras de democracia directa, representativa y participativa, con base en los principios de interés social, subsidiariedad, la proximidad gubernamental y el derecho a la buena administración”.¹⁹

En el artículo 8o. dedicado a “Ciudad educadora y del conocimiento”, dentro del inciso C. Derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica, se garantizan igualmente la preservación, el rescate y desarrollo de técnicas y prácticas tradicionales y originarias en la medicina y en la protección, restauración y buen uso de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.²⁰

En la Constitución de la Ciudad de México se encuentra el Derecho a la Ciudad, que está íntimamente relacionado con el derecho al medio ambiente sano en el artículo 12, en sus incisos 1 y 2 establece: “La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente”.²¹

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

En el artículo 16, dedicado al ordenamiento territorial, en sus incisos 6, 7, 8 y 9 se hace referencia a los principios que se encuentran vinculados con el derecho al medio ambiente sano y que son indispensables para su protección y garantía: el principio precautorio, de responsabilidad del daño ambiental, de acceso a la información, de consulta pública y de preservar el conocimiento tradicional; expresamente se señala:

6. El principio precautorio regirá cuando existan indicios fundados de que el uso de productos, tecnologías o actividades representan riesgos para la salud o el medio ambiente, en los términos que determine la ley.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

7. El daño o deterioro ambiental genera responsabilidad. Quienes los provoquen están obligados a la compensación y reparación integral del daño, sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que establezcan las leyes.

8. Las autoridades garantizarán el derecho de acceso a la información pública sobre el medio ambiente y establecerán mecanismos de participación y consulta ciudadana en las regulaciones y programas ambientales.

9. La Ciudad de México promueve y protege los conocimientos y prácticas tradicionales que los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes realizan para la preservación de su medio ambiente.²²

En el artículo 59 de la Constitución de la Ciudad de México, dedicado a los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, en su inciso B. Libre determinación y autonomía, se determina que “en sus territorios y para su régimen interno los pueblos y barrios originarios tienen competencias y facultades en materia política, administrativa, económica, social, cultural, educativa, judicial, de manejo de recursos y medio ambiente”.²³

El ordenamiento territorial como marco constitucional de la gestión y gobernanza ambiental en la Ciudad de México

El ordenamiento territorial como esquema de gestión y gobernanza ambiental

Los conceptos que son la base para la gestión y gobernanza ambiental en la Constitución de la Ciudad de México se encuentran en diferentes artículos. Es el concepto de ordenamiento territorial, que se encuentra en el artículo 16, en el que se vislumbra el marco de gestión y gobernanza ambiental a través de la utilización racional del territorio y los recursos de la Ciudad de México. Su propósito es crear y preservar un hábitat adecuado para las personas y todos los seres vivos. A partir de la forma en que se utiliza al territorio y sus recursos, se genera la gestión del hábitat para las personas y los seres vivos, en el que el ordenamiento territorial juega un papel primordial.

Dentro del concepto de ordenamiento territorial, el medio ambiente se convierte, junto con la política hídrica, en uno de los ejes más importantes de la gestión y gobernanza ambiental. En el apartado A. Medio Ambiente, del mismo artículo 16, se establece: “1. Derivado del escenario geográfico, hidrológico y biofísico en que se localiza la Ciudad de México, se requerirán políticas especiales que sean eficaces en materia

²²*Idem.*

²³*Idem.*

de gestión hidrológica, protección ambiental, adaptación a fenómenos climáticos, prevención y protección civil”²⁴

A las políticas especiales para el ordenamiento territorial se le suma, en el mismo artículo, el sistema de áreas naturales protegidas de la Ciudad de México; su administración, vigilancia y manejo es responsabilidad directa de la o el Jefe de Gobierno a través de un organismo público específico con participación ciudadana sujeto a los principios, orientaciones, regulaciones y vigilancia que establezcan las leyes correspondientes, en coordinación con las alcaldías, la Federación, estados y municipios conurbados.

Dicho sistema coexistirá con las áreas naturales protegidas reconocidas por la Federación. El sistema protegerá, al menos, el Desierto de los Leones, el Parque Nacional Cumbres del Ajusco, el Parque Ecológico de la Ciudad de México del Ajusco Medio, los Dinamos de Contreras, el Cerro de la Estrella, la Sierra de Santa Catarina, la Sierra de Guadalupe y las zonas lacustres de Xochimilco y Tláhuac, el Parque Nacional de Fuentes Brotantes, los parques estratégicos de Chapultepec en sus tres secciones, el Bosque de Tlalpan y el Bosque de Aragón, así como las áreas de valor ambiental decretadas y que se decreten. Estas áreas serán de acceso público.

Por otro lado, se encuentran el reconocimiento de bienes comunes y de interés público de: los ecosistemas naturales, el patrimonio genético y las especies nativas, lo que significa que su protección, preservación y recuperación es corresponsabilidad entre los sectores público, privado y social.

Una serie de principios son fundamentales para el rubro Medio Ambiente del ordenamiento territorial en la Ciudad de México:

- Los seres sintientes gozarán de protección especial. Las leyes garantizarán su protección para las presentes y futuras generaciones.
- La ciudad atenderá los criterios de sustentabilidad, minimización de la huella ecológica y reversión del daño ambiental.
- La Ciudad de México minimizará su huella ecológica, en los términos de emisión de gases de efecto invernadero, a través de:
 - Una estructura urbana compacta y vertical
 - Nuevas tecnologías
 - Uso de energía renovable
 - Una estructura modal del transporte orientada hacia la movilidad colectiva y no motorizada
 - Vehículos de cero emisiones de servicio público y privado
 - Medidas y políticas de eficiencia energética
 - Políticas de recuperación y conservación de ecosistemas

²⁴Idem.

- Políticas de aprovechamiento energético del metano generado por residuos orgánicos.
- Los servicios ambientales son esenciales para la viabilidad de la ciudad.

Para el caso de los residuos de competencia de las autoridades de la Ciudad de México, los principios son:

- Quienes generen residuos son corresponsables de su gestión integral y de la remediación de los sitios contaminados.
- Queda prohibida la privatización y concesión de los servicios públicos de recolección y tratamiento de residuos sólidos.
- Se abandonará de forma progresiva el uso de productos no biodegradables, no reciclables y de elevado impacto ambiental.
- El tratamiento, aprovechamiento y manejo de los residuos sólidos se desarrollarán con base en los mecanismos que las leyes permitan.
- El gobierno de la ciudad contará con una política educativa e informativa dirigida a sus habitantes sobre el manejo de los residuos y su impacto en el medio ambiente.
- La prestación de los servicios de gestión integral de los residuos sólidos es responsabilidad pública, para lo cual se desarrollarán los mecanismos que las leyes permitan.
- El gobierno de la ciudad deberá adoptar las tecnologías que permitan el manejo sustentable de los residuos sólidos.
- El Congreso de la ciudad podrá establecer contribuciones especiales a las actividades que ocasionen consecuencias perjudiciales sobre la salud o el ambiente.

Las obligaciones de las autoridades para la gestión y gobernanza ambiental

Las autoridades de la Ciudad de México cuentan con obligaciones expresamente señaladas en la Constitución local, en el marco de su competencia, que se encuentran en el rubro de Medio Ambiente del Ordenamiento Territorial; éstas son:

- Adoptarán medidas que respetarán los derechos humanos para garantizar:
 - La recarga de los acuíferos
 - La conservación de los bienes naturales
 - El incremento de áreas verdes
 - La protección de la atmósfera
 - La recuperación del suelo
 - La resiliencia ante fenómenos naturales.

- Impedirán la deforestación, la destrucción de humedales y la contaminación de aire, agua, suelo, acústica, visual, lumínica y cualquier otra.
- Fomentarán la adopción de patrones de producción y consumo sustentables, compatibles con el respeto a los ciclos vitales de la naturaleza.
- Las autoridades garantizarán el derecho a un medio ambiente sano.
- Aplicarán las medidas necesarias para reducir las causas, así como prevenir, mitigar y revertir las consecuencias del cambio climático.
- Crearán políticas públicas y un sistema eficiente con la mejor tecnología disponible de prevención, medición y monitoreo ambiental de emisiones de gases de efecto invernadero, agua, suelo, biodiversidad y contaminantes, así como de la huella ecológica de la ciudad.
- Establecerán las medidas necesarias y los calendarios para la transición energética acelerada del uso de combustibles fósiles al de energías limpias.
- Adoptarán medidas de prevención y reducción de la generación de residuos sólidos, de manejo especial y de materiales peligrosos, así como su gestión integral de manera concurrente con los sectores social y privado, para evitar riesgos a la salud y contaminación al medio ambiente.
- Prestarán de manera exclusiva y gratuita los servicios de barrido, recolección, transportación y destino final.²⁵

En el artículo 53, en el inciso 12, se señalan las facultades de las alcaldías dentro de éstas, se encuentra, en la fracción X, Protección al medio ambiente. Las personas titulares de las alcaldías, dentro de sus atribuciones, que ejercen de manera exclusiva, están las de obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos, y en la fracción III, se establece la de vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones, así como aplicar las sanciones que correspondan en materia de medio ambiente, mobiliario urbano, desarrollo urbano y turismo.²⁶

Las facultades de los alcaldes de la Ciudad de México en la protección al medio ambiente son:

XXI. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

XXII. Implementar acciones de protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico que garanticen la conservación, integridad y mejora de los recursos naturales, suelo de conservación, áreas naturales protegidas, parques urbanos y áreas verdes de la demarcación territorial;

²⁵*Idem.*

²⁶*Idem.*

XXIII. Diseñar e implementar, en coordinación con el gobierno de la Ciudad de México, acciones que promuevan la innovación científica y tecnológica en materia de preservación y mejoramiento del medio ambiente;

XXIV. Vigilar, en coordinación con el gobierno de la Ciudad de México, que no sean ocupadas de manera ilegal las áreas naturales protegidas y el suelo de conservación;

XXV. Promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente.²⁷

Conclusiones

De la breve revisión realizada, puede hacerse un análisis prospectivo para construir la agenda que permita, a través de la labor legislativa y de la reforma institucional, establecer el nuevo esquema de gestión y gobernanza ambiental que exige la Constitución de la Ciudad de México.

Lo que la Constitución reconoce en los artículos 3o, 8o, 12 y 59 es la base para la gestión y gobernanza ambiental en lo que a Derechos Humanos se refiere en la materia de medio ambiente sano y otros derechos vinculados. Debe considerarse que se requiere una ley reglamentaria de la Constitución de la Ciudad de México para poder poner en un lugar preponderante los Derechos Humanos.

Otro gran rubro sería especificar los Derechos de la Ciudad a partir de los ciudadanos para crear y estructurar nuevas figuras que vinculen los Derechos Humanos con los derechos del usuario de servicios públicos, y como parte en el contrato de prestación de servicios, reconocer para determinar claramente los alcances de estos derechos y la forma de poder hacerlos efectivos.

Se requiere, para lo anterior, haber reconocido el contenido de los derechos del ciudadano en la ciudad, la revisión de la estructura institucional para la prestación de los servicios públicos, el régimen de concesiones, el uso del espacio público a partir de varias funciones, el reconocimiento del valor ambiental de los recursos naturales y de la infraestructura. En este último rubro, es una asignatura pendiente desde la transformación del Departamento del Distrito Federal como gobierno del Distrito Federal y que debe ser resuelta para que la Ciudad de México asuma su patrimonio físico de operación y ambiental.

Por las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 2 de febrero de 2017 fue aprobada la Constitución de la Ciudad de México que reconoce y consagra el derecho al medio ambiente sano y los Derechos Humanos asocia-

²⁷ *Idem.*

dos. El desafío para el legislador será la construcción en una primera instancia de una Agenda Legislativa que tendrá que tomar en cuenta los principios que en ella se encuentran y desarrollar los rubros, crear las instituciones, los procedimientos y mecanismos para hacerlos efectivos.

El marco institucional ambiental deberá adaptarse y actualizarse conforme a lo que señala, antes de que entre en vigor, ya que, de no hacerse este cambio, la gobernanza y gestión ambiental no sólo estarán en riesgo sino que se corre el peligro de generar un vacío legal e institucional con consecuencias en materia de garantía de los Derechos Humanos vinculados con el medio ambiente y favoreciendo el deterioro de la Ciudad de México.

Una nueva Procuraduría Ambiental con autoridad, que se derive de facultades prioritarias y jerárquicamente identificadas para que las demás dependencias sigan sus lineamientos y resoluciones. Nuevos procedimientos administrativos asociados a los derechos vinculados con el ambiente a partir del ordenamiento territorial, dentro del esquema de gestión y gobernanza. El gran ideal para lograr lo anterior es generar mecanismos para la administración y aplicación de la justicia ambiental.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Gaceta Oficial*, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, 5 de febrero de 2016, *Constitución Política de la Ciudad de México*.
- Gaceta Oficial*, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, 13 de enero de 2000, *Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal*.
- MARTÍNEZ, Nain y Espejel, Ileana, "La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental", *Economía, sociedad y territorio*, vol. 15, núm. 47, ene./abr., 2015, Toluca. <http://www.scielo.org.mx>
- MORENO, Roberto, "Gobernabilidad y gobernanza en la administración local", en Lerner, Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., 2011.
- MOYADO ESTRADA, Francisco, *Gobernanza y calidad en la gestión pública: oportunidades para mejorar el desempeño de la Administración Pública en México*, México, INAP, 2014.
- PNUMA-ORPALC, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Medio Ambiente para el Desarrollo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá.

Santo Padre Francisco, Carta Encíclica del Santo Padre Francisco, sobre el cuidado de la casa común, 24 de mayo de 2015.

SERNA DE LA GARZA, José María, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público (contribución para una interpretación del caso de la guardería ABC)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010.

UNDP, *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, Nueva York, enero de 1997.



Investigación y formación de recursos humanos para ciudades sustentables

Jesús Antonio del Río Portilla y Celeste Morales Santiago

Introducción

En 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró 2014-2024 como la década de la Energía Sustentable¹ para Todos (SE4All), dando énfasis a los temas de energía para el desarrollo sustentable. Los objetivos de éste indican los retos que tenemos como sociedad para conseguir precisamente un planeta donde el crecimiento de todas las especies sea por igual.

El *homo sapiens*, como una de las especies que actualmente está presente en todas las regiones y como la única que parece tener conciencia de cómo sus acciones modifican el desarrollo de otras especies, tiene una responsabilidad intrínseca con la naturaleza, que consiste en la obligación ética de procurar, no sólo el beneficio individual de su especie, sino el bienestar social y, más ampliamente, el de los seres vivos en el planeta.

Hoy en día, la mayoría de la gente vive en ciudades y son precisamente en ellas donde los conglomerados de personas y las tensiones entre ellas y las demás especies son mucho más inequitativas.

El conocimiento de los efectos nocivos, para otras especies y para la nuestra, del modelo actual de desarrollo, que agota los recursos naturales o modifica dramáticamente el ambiente, es realmente reciente. Fue hasta la mitad del siglo XX cuando la sociedad empezó a tomar conciencia de que sus acciones afectan el planeta. Esta conciencia se fundamenta en los descubrimientos científicos, que no son conocidos por la mayoría de las personas y de los que es necesario que se apropie.

Un punto muy relevante a considerar en el caso de México es que, el crecimiento económico ha sido para unas cuantas personas, ya que más de 50% de la población vive por debajo de la línea de pobreza.² No obstante, lo más preocupante es que este

¹Se empleará el término desarrollo sustentable para enfatizar que se requiere contemplar cuatro dimensiones en el criterio de sustentabilidad: naturaleza, economía, sociedad y organización, en contraste con el desarrollo sostenible que, por definición de la Real Academia Española, sólo contempla la naturaleza y la economía como entes en conflicto en los procesos de desarrollo humano.

²Coneval, Consejo Nacional de Evolución de la Política de Desarrollo Social, 2016, www.coneval.org.mx

porcentaje no ha disminuido en los últimos seis años. La desigualdad económica en nuestro país es lacerante y produce brotes de violencia que sufrimos ya cotidianamente.

Una de las causas principales del meteórico desarrollo económico ha sido la densidad energética que se encuentra en los hidrocarburos y su fácil acceso. Sin embargo, ya no es posible argumentar que su uso puede continuar a la tasa actual sin influir negativamente en nuestro entorno natural, dado que al producir energía con hidrocarburos fósiles somos responsables, en gran medida, del deterioro ambiental, de la producción de gases de efecto invernadero, de la acidificación de los océanos, del aumento del nivel del mar y de los fenómenos meteorológicos extremos, de la liberación del metano atrapado en el permafrost y en los hidratos de aguas profundas, entre otros.

La alternativa para suplir la energía a partir de hoy para el futuro, es el uso de las fuentes renovables de energía. Una de las características importantes de fuentes de energía como la solar o la eólica consiste en que están distribuidas en muchísimas regiones en el planeta. Esta característica tiene profundas implicaciones para la gobernanza de pequeñas o grandes regiones. En particular, para las ciudades implica una ruptura en la forma de uso, distribución y generación de energía.

En este texto abordaremos dos temas principales: investigación y formación de recursos humanos para construir ciudades sustentables. Primeramente, describiremos los esfuerzos que se han hecho desde instituciones internacionales y revisaremos las condiciones y la composición de la población, principalmente la de jóvenes. Posteriormente, comentaremos la necesidad de construir soluciones locales con conocimiento global, amalgamándolo con el específico de las localidades.

Finalizamos con algunas reflexiones y apuntando tareas por realizar para conseguir ciudades sustentables, capaces de desarrollar tecnología, investigación y formar recursos humanos en diversas disciplinas, quienes serán los encargados de tomar decisiones y proponer políticas públicas encaminadas a la sustentabilidad; construir normas y estándares de eficiencia que propicien la reducción de la demanda de energía generada con hidrocarburos, y satisfacer su demanda de electricidad con energías renovables de forma distribuida.

Investigación en energía para una ciudad sustentable

La Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sustentable, aprobada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 2015, estableció 17 objetivos que van desde el combate de la pobreza y la desigualdad hasta lograr reducir la demanda energética global. El objetivo 9 —construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación— tiene como una de sus principales metas

umentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de todos los países, en particular los países en desarrollo, entre otras cosas, fomentando la innovación y aumentando considerablemente, de aquí a 2030, el número de personas que trabajan en investigación y desarrollo por millón de habitantes y los gastos de los sectores público y privado en investigación y desarrollo.³

La generación de conocimiento para conseguir un desarrollo sustentable es una tarea necesaria y debe contemplar las cuatro dimensiones de la sustentabilidad. Así, la generación de conocimiento en la dimensión ambiental o natural puede darse en el contexto de las ciencias naturales y exactas; el conocimiento en el entorno económico puede propiciarse desde la economía y las ingenierías; la parte de conocimiento social, desde la sociología, la psicología y las humanidades; la parte organizacional involucra a la sociología, el derecho y las humanidades. Una visión reduccionista de la generación de conocimiento puede conducir a parcelamiento. Hoy más que nunca sabemos que para entender las interacciones entre entes naturales y sociales es muy importante mantener una visión multi, inter y transdisciplinaria.

En el ámbito de la energía, la generación de conocimiento no solamente debe reducirse a dispositivos o plantas generadoras de energía; debe propiciarse el desarrollo de técnicas, mecanismos y sistemas de uso eficiente de energía. En 2017, IRENA publicó un documento de trabajo basado en REMAP 2030 llamado “Sinergias entre la energía renovable y la eficiencia energética”. El informe proporciona un mapa de ruta global para poder reducir la demanda de energía global total hasta en 25% y duplicar la participación de las energías renovables para el año 2030.⁴ Para lograr estos objetivos deberán cambiarse los hábitos de consumo de las energías convencionales y los avances tecnológicos pensados sólo en el consumo, que contribuyen al cambio climático antropogénico (causado fundamentalmente por la quema de hidrocarburos para producir energía).

La mayoría del consumo de esos hidrocarburos se ha usado para el transporte y para la producción de electricidad, es decir, para impulsar un tipo de desarrollo económico caracterizado por explotar los recursos naturales y la mano de obra de forma autodestructiva. Los potenciales de eficiencia energética y el mejor acceso a la energía pueden elevar la participación de las energías renovables en la combinación energética global hasta en 36%, además de la implementación de políticas públicas, desarrollo e implementación de estándares y control de calidad, basados en la inves-

³ONU, proyecto de resolución remitido a la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno periodo de sesiones, Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 2015.

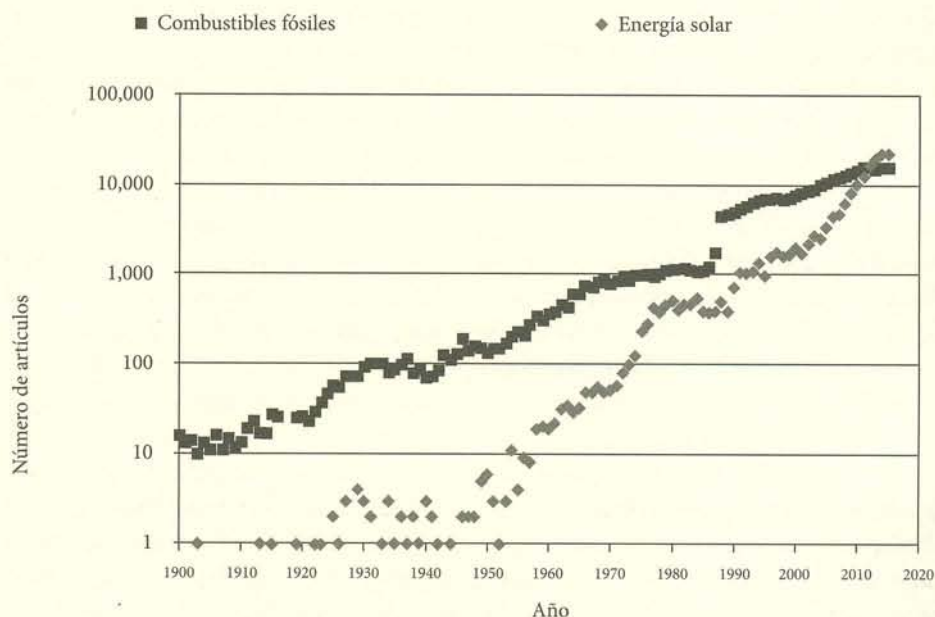
⁴IRENA, *Synergies between Renewable Energy and Energy Efficiency. A Working Paper based on Remap 2030*, International Renewable Energy Agency, 2017, http://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2017/Aug/IRENA_REmap_Synergies_REEE_2017.pdf

tigación y desarrollo de proyectos y tecnologías que contribuyan al bienestar y crecimiento de las ciudades de manera más equitativa.⁵

Es importante mencionar que la comunidad científica está mostrando un compromiso a nivel global con la sustentabilidad; para muestra, podemos señalar que el número de artículos de investigación en tópicos de energía solar ha sobrepasado al correspondiente a investigaciones sobre hidrocarburos. La evolución de estos números se observan en la gráfica 1, que muestra los datos desde principios del siglo pasado, y es solamente en la última década que una de las energías renovables (energía solar) ha sobrepasado a los hidrocarburos.⁶

Gráfica 1

Energía solar y combustibles fósiles



Fuente: “Harvesting Solar Energy” (Del Río, 2017, p. 159).

⁵IRENA, *REthinking Energy 2017: Accelerating the global energy transformation*, International Renewable Energy, 2017, Agency https://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_REthinking_Energy_2017.pdf

⁶Del Río Portilla, J. Antonio, “Harvesting Solar Energy”, en Cetto Kramis, Ana María y Pérez de Celis Herrero, María Teresa Josefina, *Light Beyond 2015. Luz más allá de 2015*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017 (pp. 156-170), pp. 440.

Hasta principios del siglo XX, los resultados obtenidos de la investigación en temas sobre el ambiente, los procesos industriales y en general los ecosistemas de nuestro planeta no permitían augurar el cambio climático y la situación de deterioro ambiental al que nos enfrentamos actualmente. Ahora resulta irresponsable no tomar en cuenta que nuestra voraz forma de explotar los recursos naturales y la fuerza de trabajo son actitudes que comprometen la forma natural en que se desarrollan los ecosistemas. Hoy en día, nuestro conocimiento del medio natural y de los procesos económicos y sociales indica que este sistema económico no es sustentable y que sus crisis recurrentes pueden terminar en desastres sociales y ambientales.

Ya a finales del siglo XX y principios de este milenio, se iniciaron acciones para usar razonable y eficientemente la energía. Sin embargo, debe reconocerse que en estos momentos no existe una fuente de energía capaz de sustituir por completo a los hidrocarburos y de esa manera satisfacer la demanda actual de energía. Afortunadamente, puede decirse que existe disponibilidad de diversas combinaciones de fuentes renovables de energía en diferentes ecosistemas que empiezan a suplir a los hidrocarburos.

Actualmente, la situación energética nos dice que 80% de la energía proviene de los combustibles fósiles, que 2% es nuclear y que solamente el restante 18% es renovable. En cuanto a la generación de electricidad, 76.5% se hace con combustibles fósiles y 23.5% proviene de energías renovables. Por ejemplo, en Alemania hay días que se genera más de 85% de la electricidad con fuentes renovables.⁷

Estos datos auguran un futuro prometedor: el cambio hacia un sistema de generación de energía basado en las energías renovables parece inevitable. Encontramos que a partir de 2012 se han instalado en el mundo más plantas generadoras de electricidad que usan energías renovables en comparación con aquellas que usan hidrocarburos. Además, el crecimiento en el empleo generado por las energías renovables va en constante aumento (ha crecido casi al doble en cinco años). En el 2015 se crearon más de 8 millones de nuevos empleos en el sector energético renovable.⁸ Recientemente, los estudios muestran que en el futuro cercano (2030) puede generarse la electricidad con 100% de energías renovables en algunas regiones del planeta.⁹ La ciencia es una de las actividades humanas que realmente tiene la característica de la internacionalización; no puede concebirse una ciencia circunscrita a un Estado, es posible buscar que impacte más en lo local, pero la ciencia se hace a nivel mundial. Propiciar una ciencia ciudadana, en la que la población aborde problemas utilizando la metodología científica y obtenga conocimiento para tomar decisiones;

⁷IRENA, *Synergies between Renewable...*, op. cit.

⁸REN21, *Renewables 2016, Global Status Report*, Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, http://www.ren21.net/wp-content/uploads/2016/10/REN21_GSR2016_FullReport_en_11.pdf

⁹Gulagi, Ashish et al., *Electricity system based on 100% renewable energy for India and SAARC*. PLOS ONE 12(7), 2017, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0180611>

generalmente esta forma de proceder, amalgama el conocimiento tradicional en estas soluciones.

Es importante recalcar que la actividad científica no termina hasta que se difunde y es aquí donde las redes sociales y los medios de comunicación juegan un papel relevante, como en el periodismo ciudadano. La comunicación de las posibilidades que ofrecen las energías renovables debe dirigirse hacia la apropiación social de ese conocimiento. Hoy estamos frente a la problemática energética y se requiere del trabajo multidisciplinario con enfoque sistémico para poder implementar verdaderas soluciones.

Se debe continuar con la investigación para trasladar estos conocimientos a una infraestructura más avanzada. La urbanización sustentable pareciera un tema sacado de un futuro idílico, donde cada construcción sea capaz de generar su propia energía para satisfacer su demanda de electricidad. Las necesidades energéticas actuales son mayores que hace unos años, por lo que al planear una edificación esto debe ser considerado. Actualmente, hay una tendencia a utilizar las telecomunicaciones y el Internet de las cosas; de esta manera, una gran cantidad de acciones pueden ser monitorizadas y controladas vía remota: la temperatura y luminosidad del hogar, sostener largas videollamadas de un punto a otro de la Tierra, contar con un sistema de vigilancia, pasar un gran número de horas frente a una computadora o teléfono móvil, el uso de más y variados electrodomésticos. Aquí debemos enfatizar que todas estas “necesidades” actuales deben ser satisfechas, ante lo que la demanda de energía eléctrica sólo parece ir en aumento.

Debemos insistir, los retos que hemos mencionado son locales y las particularidades son incontables; además, las fuentes renovables de energía tienen características específicas de acuerdo con las diferentes zonas del planeta:

sus problemas son relativamente distintos para latitudes mayores a los 32 grados y recordemos que México se ubica entre los 14 y los 32 grados de latitud con características climáticas y con ecosistemas diferentes a Europa, por ejemplo. Las características de las fuentes renovables de energía disponibles en nuestro país son diferentes a las de países como Alemania, EEUU, Japón o Corea.¹⁰

Mientras en nuestro país tenemos zonas climáticas que van desde la selva húmeda hasta los desiertos, desde las zonas de alta montaña a las zonas costeras. La mitad de nuestro país podemos decir que se ubica en selva baja caducifolia, en el norte y sur zonas muy favorables para el viento, una gran región de calma intertropical, pero con un amplio litoral con vientos moderados en el amanecer y atardecer.

¹⁰Del Río Portilla, J. Antonio, “Reforma energética, hacia las renovables”, 21 de agosto de 2013, <http://delrioantonio.blogspot.mx/2013/08/reforma-energetica-hacia-las-renovables.html>

En Alemania, así como en los otros países mencionados arriba de los 35° de latitud, los vientos se presentan casi todo el año y las horas de soleamiento son mucho menores que en la mayoría de nuestro país. Existen peculiaridades que deben entenderse para resolverlas y también hay opciones diversas que deben explorarse. Estamos a tiempo para diseñar, generar y construir nuestras propias soluciones sin comprometer el futuro de la población que vivirá en esta región del planeta.

La investigación, concebida como la generación de conocimiento en las dimensiones de la sustentabilidad, es una ineludible tarea que debe contemplar y sistematizar el conocimiento tradicional para amalgamarlo con el conocimiento científico y humanista de cada región. La tarea parece titánica y posiblemente lo es. Es importante recordar el carácter distribuido de las fuentes renovables de energía que permiten el empoderamiento de las personas, grupos de personas u organizaciones, al ofrecer alternativas energéticas independientes de la centralización. Esto abre oportunidades a diferentes formas de gobernanza.

Así, fomentar la red de capacidades para generar soluciones energéticas desde las raíces de la sociedad es un reto complejo con vertientes sociales, económicas, tecnológicas, científicas, ambientales y normativas. Para lograrlo debe trabajarse de manera multidisciplinaria en la construcción de políticas públicas para la apropiación social del paradigma de la sustentabilidad.

Proponer metas retadoras para el uso de las fuentes renovables de energía con enfoque sustentable permitirá construir normas y estándares de eficiencia energética acordes con el entorno específico de las regiones, con la posibilidad de fomentar la creación de pequeñas empresas energéticas que atiendan las necesidades locales y romper el paradigma de la centralización. Por supuesto, estas acciones requieren investigaciones en el ámbito de lo social para apuntar un cambio en la gobernanza con la inclusión de conocimientos científico y técnico específicos de las localidades.

Hasta hoy, el sistema eléctrico está concebido bajo el modelo de grandes centrales de generación. Las fuentes renovables de energía ofrecen la posibilidad de la generación distribuida con beneficios económicos, sociales y ambientales.

Cambiar de paradigma de régimen de máxima potencia a régimen eficiente,¹¹ de grandes plantas a generación distribuida, de responsabilidad centralizada a responsabilidad compartida no es tarea sencilla. El desafío actual es la concientización para el cambio en diferentes niveles, tomando en cuenta la realidad en aspectos energéticos. El propio consumidor debe jugar un papel primordial para incrementar la sostenibilidad energética, minimizar las pérdidas de transporte y mejorar la calidad y seguridad del sistema eléctrico.

Al fomentar el modelo energético distribuido, también deben promoverse normas y esquemas legales aplicados a la industria que favorezcan la implementación de

¹¹Del Río Portilla, J. Antonio, *op. cit.*

estrategias de distribución y que funcionen como alternativas a la generación centralizada de electricidad con hidrocarburos, además de promover acciones individuales en el ámbito sustentable: uso de vehículos eléctricos, consumo responsable, reducción del consumo de gas LP. En estos temas deben eliminarse aquellas barreras que impiden el aumento de las cuotas de generación de energías renovables en los sectores de calentamiento y enfriamiento, así como de transporte. En estos temas, las iniciativas políticas actuales no son suficientes para llevar a cabo una transición hacia los combustibles fósiles.¹²

La investigación que hemos esbozado requiere de personal con capacidades diferentes a las que actualmente formamos en la mayoría de nuestras instituciones de educación superior. En la siguiente sección discutiremos este punto.

Formación de recursos humanos con enfoque distribuido

Con lo dicho en la sección anterior, es claro que la formación de personal preparado para contender con los retos del desarrollo sustentable en las ciudades debe ser capaz de generar, utilizar y adecuar el conocimiento integral del entorno, en específico, la generación de energía con fuentes renovables que correspondan a las particularidades de la localidad, además, del uso de energía con eficiencia.

En este punto es importante mencionar que las estrategias que conducen a la eficiencia energética en una localidad pueden ser totalmente ineficientes para otra. Una vez que se conocen las necesidades locales del sector energético, es prioritario trazar planes y programas para la formación de recursos humanos en instituciones de educación media superior, superior y posgrados, para vincular y potenciar sus capacidades con el futuro energético, que sin duda requerirá de profesionistas en diversas disciplinas, quienes serán los encargados de tomar decisiones, crear políticas públicas e innovación orientada a la sustentabilidad.

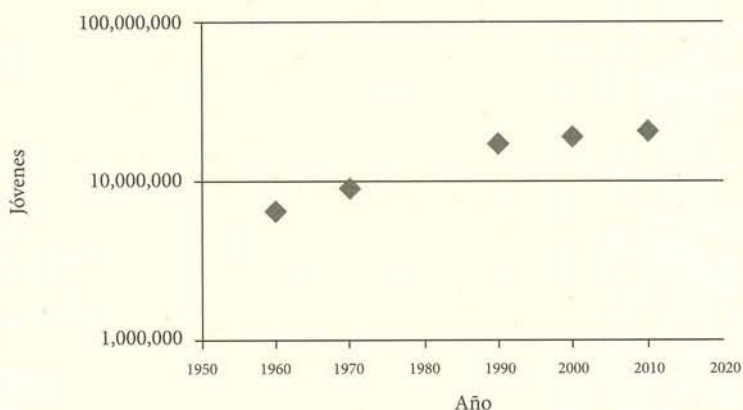
En el tema de recursos humanos, debemos contemplar que México es un país de jóvenes. Al revisar los censos se observa que el rango de los jóvenes entre 15 y 24 años ha crecido a lo largo de la historia y más rápidamente a partir de los años ochenta, aunque en la actualidad se ha estancado dicho crecimiento (véase la gráfica 2). Hasta el 2010 el país registraba 20 millones de jóvenes.¹³ Estos son los que tendrán que resolver los problemas que generaciones atrás construyeron con la explotación acelerada de los hidrocarburos de una forma no sustentable.

¹²REN21, *op. cit.*

¹³INEGI, Censo de Población y Vivienda. México, Institución Nacional de Estadística y Geografía, 2010.

Gráfica 2

Jóvenes 15-24



Fuente: Elaborada con datos del INEGI.

¿Cuántos de estos jóvenes se dedican a la ciencia o a la tecnología? La comparación con otros países siempre puede ser ilustrativa. En 2014, la inversión en investigación y desarrollo se situó en 1.7% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, frente a 1.5% en 2000. En todo el mundo, había 1,098 investigadores por millón de habitantes en 2014, proporción que variaba desde 63 en los países menos adelantados hasta 3,500 en Europa y América del Norte.¹⁴

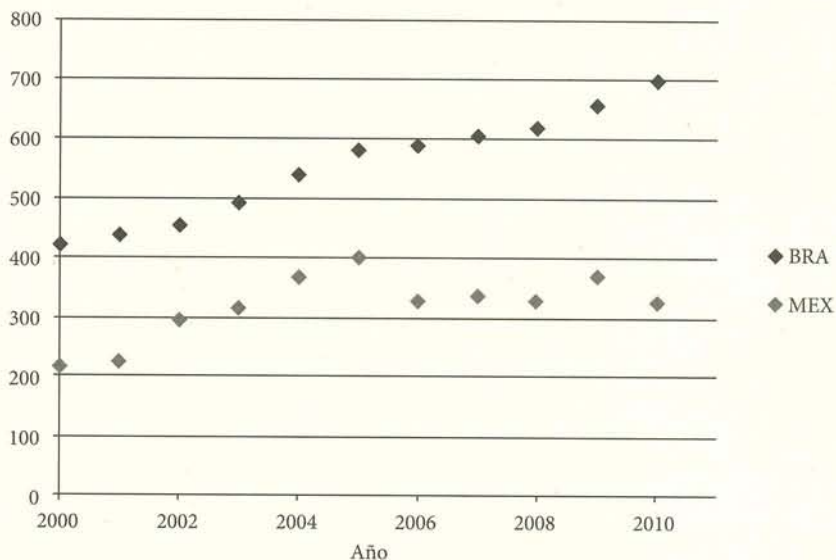
Como un ejemplo cercano a nuestro país, podemos mencionar que en Brasil laboran 700 investigadores por millón de habitantes, mientras que en México son poco más de 300 investigadores por millón de habitantes.¹⁵ Al analizar la evolución de este indicador, observamos que los primeros cinco años de este milenio el crecimiento fue parecido en ambas naciones, pero en el caso de México descendió en el año 2010, mientras que para Brasil el indicador todavía creció en 16% comparado con el 2005 (véase la gráfica 3). Con estos datos, resulta evidente la necesidad que se tiene en nuestro país de contar con personas capacitadas en la generación, reproducción y enseñanza de los conocimientos científicos (véase la gráfica 4).

¹⁴ONU, *op. cit.*

¹⁵Banco Mundial, 2017, <http://www.bancomundial.org/>

Gráfica 3

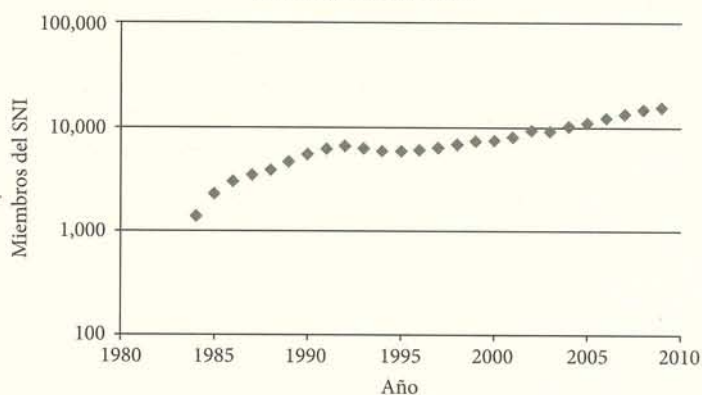
Investigadores dedicados a investigación y desarrollo (por cada millón de personas)



Fuente: Elaborada con datos del Banco Mundial.

Gráfica 4

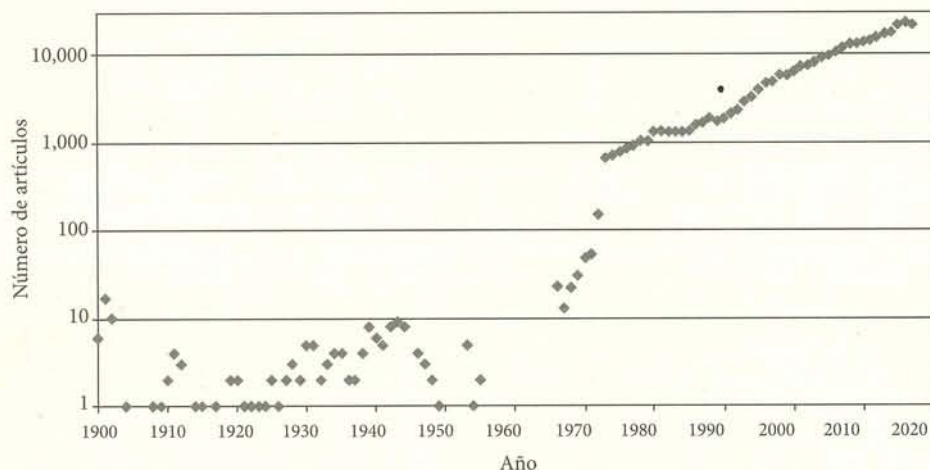
Evolución del número de investigadores en México 1984-2009



Fuente: Elaborada con datos del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Por otro lado, “la producción científica ha crecido en forma continua desde el año 1983 (véase la gráfica 5); sin embargo, este crecimiento ha sido muy lento. Es más, en el último milenio todavía lo ha hecho más lentamente. Es decir, requerimos más personas capacitadas laborando en ciencia y tecnología”.¹⁶

Gráfica 5
Publicaciones científicas de México



Fuente: Elaborada con datos obtenidos de Web of Science (Búsqueda CU=México).

La ciencia mexicana es una ciencia profesional; esto quiere decir que la ciencia que se hace en nuestro país es similar a la hecha en cualquier parte del mundo.

No obstante los esfuerzos de varias instituciones para promover la formación de recursos humanos especializados en energía a nivel licenciatura y posgrado, fue hasta la última década cuando se tuvo un auge en la creación de este tipo de profesiones y hoy en día se tiene una oferta nacional de 30 instituciones que cuentan con 28 licenciaturas, 12 instituciones con 14 programas de maestría y sólo tres instituciones con tres programas de doctorado relacionados con energía. Algunas de éstas mezclan hidrocarburos con energías renovables. Una de las características no deseables es que no se fomenta la formación contemplando las cuatro dimensiones de la sustentabilidad.

Además de la investigación en fuentes renovables de energía, las actualizaciones en educación y formación en el sector de las energías renovables deben ser constantes. Los involucrados en la formación de personas con capacidades diferentes a las

¹⁶Del Río Portilla, J. Antonio, “Ciencia ciudadana, energías renovables y reforma energética”, 11 de diciembre de 2013, <http://delrioantonio.blogspot.mx/2013/12/ciencia-ciudadana-energias-renovables-y.html>

actuales son diversos: desde empresas en energías renovables, asociaciones, sociedades, proveedores de tecnologías, políticos, legisladores, autoridades municipales y, por supuesto, las mismas instituciones de educación.

En las profesiones técnicas, es indispensable garantizar la actualización de las competencias y conocimientos a medida en que las tecnologías avanzan, así como crear habilidades y conocimientos transversales y mejorar las destrezas básicas en ámbitos como: resolución de problemas, comunicación y trabajo en equipo. Asimismo, en las profesiones que no son de carácter técnico (administrativos, abogados, etcétera), existe la necesidad concreta de adquirir nuevos conocimientos sobre aspectos técnicos y científicos que les permitan tomar decisiones basadas en el conocimiento y, por supuesto, mantenerlos actualizados.¹⁷

Es necesario construir estándares para los profesionales de las energías renovables; éstos deben cumplir con perfiles requeridos para darle certeza a los diversos consumidores y tomadores de decisiones, y responder a las particularidades de cada región: ser profesionales con habilidades para adecuar, innovar e implementar tecnología para el aprovechamiento de recursos energéticos renovables y con capacidades para administrar y poner en operación estrategias a favor del desarrollo sustentable.

Como anteriormente se señaló, durante 2015 se crearon más de 8 millones de empleos en el sector de las energías renovables; sin embargo, resulta insuficiente para cubrir la demanda energética actual. Existe una importante relación entre la creación de empleos, la reducción de la pobreza y el desarrollo de tecnologías. Los empleos generados en el ámbito de las energías renovables traerán consigo un incremento en la calidad de vida, ya que son empleos de calidad por la demanda especializada de personas certificadas. Por otra parte, las ciudades deben contemplar estos temas en sus agendas políticas e incluir la participación de especialistas de diversas disciplinas en el proceso de definición de políticas, toma de decisiones y seguimiento de acciones en aspectos climáticos, energéticos y educativos, lo que incrementa la necesidad de personal capacitado para cumplir con estos temas de agenda. De esta manera, no solamente se requiere personal con conocimiento en cuestiones técnicas de energías renovables, sino personas capaces de dar seguimiento a las acciones de política pública y de compartir conocimientos para capacitar a los actores técnicos y sociales en la implementación de las energías renovables.

¹⁷OIT, *La inversión en energías renovables genera puestos de trabajo. La oferta de mano de obra calificada debe responder a esta necesidad*, Síntesis de investigación, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.

Conclusiones

Las instituciones de educación superior en México tienen una tarea fundamental para contribuir al alcance de los objetivos planteados anteriormente, principalmente mediante:

1. *Generación de conocimiento*, tanto en fuentes renovables como en almacenamiento de energía, administración y gestión de la energía, evaluación del derecho de las personas al uso y disfrute de las fuentes renovables de energía, como la solar y la eólica que pueden competir con otros derechos. Las energías renovables pueden hacer posible el desarrollo económico de nuestro país, al aprovechar nuestro potencial energético en las ciudades debido a nuestra buena situación geográfica.

2. *Formar personal con capacidades para contender con el paradigma de generación distribuida y la gobernanza de lo no centralizado*. Los actuales estudios universitarios en temas de ingeniería, ciencias y humanidades ya forman parte de la base necesaria para el trabajo a nivel profesional en el sector de las energías renovables. Cada vez son más las instituciones que ofrecen cursos orientados a las energías renovables. Sin embargo, la multidisciplinaria y la inmersión bidireccional entre ciencia, técnica y ciencias sociales y humanidades todavía son insuficientes.

3. *Desarrollar tecnologías en colaboración con la industria*. Las energías renovables brindan oportunidades económicas. Las tecnologías desarrolladas pueden ingresar al mercado con precios altamente competitivos y la inversión en energías renovables ofrece también un amplio margen para generar oportunidades de empleo; el desarrollo de proyectos, la construcción y la instalación de las tecnologías lleva intrínsecamente un potencial de empleo considerable.

4. Reiteramos, la característica de amplia distribución de las fuentes renovables de energía posibilita una gobernanza de las ciudades en forma diferente a la centralizada.

Actualmente, México forma parte de los países que transitan en busca de la sustentabilidad; como se ha mencionado a lo largo de este texto, existe un mapa de ruta trazado.¹⁸ Para contribuir a la meta, sin duda la investigación y la formación de recursos humanos orientados a las energías renovables contribuirán de manera significativa en la construcción de ciudades sustentables. Para lograr los objetivos, se requiere de acciones que contribuyan a la autogeneración y gestión energética, el acceso a fuentes eficientes de energías renovables y un cambio de paradigma hacia lo distribuido. Para esto se requiere amalgamar el conocimiento tradicional de las comunidades con el conocimiento científico. Democratizar y propiciar energía accesible. Hoy en día, es posible generar energía en el mismo lugar en el que se requiere y

¹⁸IRENA, *Remap 2030*, op. cit.

evitando grandes pérdidas. Se necesita de ingeniería de diseño y profesionales capacitados y certificados que conozcan el funcionamiento y las limitaciones de las tecnologías solares, eólicas, geotérmicas o de biocombustibles. Por supuesto, que las dimensiones social y organizacional de la sustentabilidad requieren un énfasis similar. Sin embargo, estas tareas no son sencillas, ya que involucran opciones diferentes y demandan conocimiento para cada región. El reto está planteado; las acciones mencionadas son claves para construir ciudades sustentables que permitan el desarrollo equitativo de sus partes sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial, 2017, <http://www.bancomundial.org/>
- Coneval, Consejo Nacional de Evolución de la Política de Desarrollo Social, 2016, www.coneval.org.mx
- DEL RÍO PORTILLA, J. Antonio, "Ciencia ciudadana, energías renovables y reforma energética", 11 de diciembre de 2013, <http://delrioantonio.blogspot.mx/2013/12/ciencia-ciudadana-energias-renovables-y.html>
- , "Harvesting Solar Energy", en Cetto Kramis, Ana María y Pérez de Celis Herrera, María Teresa Josefina, *Light Beyond 2015. Luz más allá de 2015*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017 (pp. 156-170), pp. 440.
- , *Reforma energética, hacia las renovables*, 21 de agosto de 2013, <http://delrioantonio.blogspot.mx/2013/08/reforma-energetica-hacia-las-renovables.html>
- GULAGI ASHISH *et al.*, *Electricity system based on 100% renewable energy for India and SAARC*. PLOS ONE 12(7), 2017, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0180611>
- INEGI, Censo de Población y Vivienda, México, Institución Nacional de Estadística y Geografía, 2010.
- IRENA, *Remap 2030, A Renewable Energy Roadmap, Renewable Energy Prospects: México, 2015*, http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_REmap_Mexico_report_2015.pdf
- IRENA, *REthinking Energy 2017: Accelerating the global energy transformation*, International Renewable Energy, 2017, https://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_REthinking_Energy_2017.pdf
- IRENA, *Synergies between Renewable Energy and Energy Efficiency. A Working Paper based on Remap 2030*, International Renewable Energy Agency, 2017, http://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2017/Aug/IRENA_REmap_Synergies_REEE_2017.pdf
- OIT, *La inversión en energías renovables genera puestos de trabajo. La oferta de mano de obra calificada debe responder a esta necesidad*. Síntesis de investigación, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.

ONU, Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno periodo de sesiones, Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 2015.

REN21, *Renewables 2016, Global Status Report, Renewable Energy Policy Network for the 21st Century*, http://www.ren21.net/wp-content/uploads/2016/10/REN21_GSR2016_FullReport_en_11.pdf



Gobernanza y democracia paritaria en la Ciudad de México. Propuesta de ONU-Mujeres y el Parlatino

Hilda Adriana A. Jiménez García

A las mujeres, cuya lucha cotidiana por sus derechos pueden hacer nuestro mundo más justo y nuestras vidas más luminosas; [...] jamás se dejen vencer ni por la gente ni por los acontecimientos.
Marie Curie

Introducción

A pesar de los avances alcanzados en la inclusión de las mujeres en el ámbito público, su participación y representación en la toma de decisiones continúa siendo deficiente. No cabe duda de que, en la Ciudad de México, la presencia de la mujer en el ejercicio de cargos públicos se ha incrementado; sin embargo, es importante modificar las estructuras gubernamentales nacionales y locales, con el objetivo de impulsar la inclusión de las mujeres, la igualdad de género, la no discriminación y la democracia paritaria.

Presupuesto esencial para alcanzar estas metas es la gobernanza, una nueva manera de gobernar, en la que todos los actores sociales participan en la toma de decisiones y que incorpora a la agenda y a las políticas locales dimensiones y perspectivas integradoras, inclusivas y paritarias (50/50). En este contexto, la gobernanza y la democracia paritaria generan un modelo transformador en el que la paridad y la igualdad material o sustantiva de las mujeres se convierten en prioridad para los gobiernos locales.

Bajo estos supuestos, ONU-Mujeres y el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), impulsan la democracia paritaria en todo el continente a través de la adopción de la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria 2016, que busca ser un referente para la transformación institucional y de políticas públicas, que garanticen la igualdad material o sustantiva entre hombres y mujeres en todas las esferas de toma de decisiones.

En este sentido, en el primer apartado, denominado *Participación de la mujer en la esfera pública*, se realiza un esbozo de las luchas de los movimientos feministas en pro del reconocimiento de los derechos de participación de la mujer en la vida pública y el marco jurídico nacional, regional e internacional más sobresaliente en la materia.

En el segundo apartado, *Gobernanza con perspectiva de género*, se analiza la gobernanza vinculada al género como un mecanismo de participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los aspectos de la vida pública y en igualdad de condiciones con los hombres.

En el tercer apartado, *Democracia paritaria en el fortalecimiento de la igualdad sustantiva*, se estudia la paridad como una herramienta indispensable para la igualdad sustantiva, entendida ésta como el reconocimiento de condiciones diferenciadas entre mujeres y hombres para lograr el ejercicio de iguales derechos y oportunidades.

En el cuarto apartado, titulado *La democracia paritaria en la Ciudad de México*, se efectúa un diagnóstico sobre el estado que guarda el marco jurídico local en materia de paridad y las recomendaciones realizadas por ONU-Mujeres y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto a la participación paritaria en la Ciudad de México.

En el quinto apartado, *Propuesta de ONU-Mujeres y Parlatino*, se abordan las propuestas contenidas en la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria 2016, elaborada por el Parlatino en colaboración con ONU-Mujeres y que constituye un referente para la adopción de la democracia paritaria en América Latina.

Finalmente, el estudio cierra con una serie de conclusiones derivadas de la reflexión de todos y cada uno de los apartados mencionados.

Participación de la mujer en la esfera pública

El Estado-nación del siglo XIX “había excluido a las mujeres de la ciudadanía, se les habían negado cualquiera de los derechos por los que se había luchado en la Revolución francesa, y que formaron las bases del desarrollo del estado democrático”,¹ estando confinadas a los aspectos puramente domésticos.

Así pues, la Revolución francesa sustituyó los términos de vasallaje y súbdito por los de ciudadanía y ciudadano. La paradoja es que, a la par del pensamiento liberal por la pugna de la igualdad, se consideró sólo la igualdad jurídico-constitucional entre los hombres, relacionando lo público con lo masculino y lo privado con lo femenino.

De esta manera, los propios pioneros del liberalismo y del Estado moderno excluían a la mujer del ámbito público, fincándose en tradiciones históricas sobre el rol de la mujer en la sociedad. No obstante, este hecho señaló un nuevo camino y las mujeres, también inmersas en las ideas liberales, buscaron reivindicar para sí la igualdad de género en la esfera pública y privada.

¹De Villota, Paloma (ed.), *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*, España, Complutenses, 1998, p. 213.

Filósofos liberales, como el propio Rousseau, no alcanzaban a comprender que la voluntad general, para ser efectiva y democrática, tendría que incorporar a la mujer. Así, en *Emilio o de la Educación*, el pensador francés relega a la mujer a la crianza de los niños, reprochando gravemente a las mujeres que se desprenden de los hijos, al afirmar que: “Estas amantes madres que desprendiéndose de sus hijos se entregan con júbilo a las diversiones y pasatiempos de los pueblos grandes, ¿saben acaso cómo tratan en la aldea a su hijo, envuelto en fajas y pañales?”²

De igual modo, y reafirmando el sistema patriarcal, Rousseau sostiene que el verdadero preceptor del niño es el padre, no la madre, ya que “cuando un padre engendra y mantiene a sus hijos, no hace más que un tercio de sus funciones. Debe a su especie hombres; debe a la sociedad hombres sociables, y debe ciudadanos al Estado”³.

No es sorprendente que en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, las constituciones, los códigos y las leyes eran para el “ciudadano”, entendiendo por tal al que tenía pleno poder de sí mismo y de sus decisiones, y que, por lo tanto, podía participar en la vida pública.

En este contexto, y como respuesta al avance democrático, pero sesgado, Olimpia de Gouges redactó en 1791 la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, que echaba abajo la exclusión de la mujer de la Declaración francesa. Era la respuesta para reivindicar los derechos de las mujeres y pugnar por una igualdad material.

Ejemplo de ello es el artículo VI de esta Declaración que consigna la igualdad entre ciudadanos y ciudadanas:

VI- La ley debe ser la expresión de la voluntad general; todas las Ciudadanas y Ciudadanos deben participar en su formación personalmente o por medio de sus representantes. Debe ser la misma para todos; todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, por ser iguales a sus ojos, deben ser igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin más distinción que la de sus virtudes y sus talentos.⁴

Así pues, es a partir del reconocimiento de la mujer como “sujeto de una histórica subordinación al sujeto masculino”,⁵ que exige la reivindicación de sus derechos y el empoderamiento de los mismos; el Estado moderno ha perdido la oportunidad histórica de avanzar en la consolidación de un auténtico sistema democrático.

²Rousseau, Juan Jacobo, *Emilio o de la Educación*, 18ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 9.

³*Ibidem*, p. 15.

⁴Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, 1791.

⁵Charvet, Erika Silvia (ed.), *Identidad y ciudadanía de las mujeres*, Ecuador, Abya-Yala, 2005, p. 39.

La mujer, como género, ha luchado por el efectivo ejercicio de sus derechos de ciudadanía, entendiendo ésta como “la igualdad de derechos políticos de los ciudadanos frente al Estado”⁶ y el medio de participación de los individuos en el sistema político. De ahí que las mujeres han cuestionado las relaciones y los roles en el interior de la familia y en diversos órdenes del quehacer humano, particularmente en la acción política.

En el mismo sentido, Bourdieu afirma que:

[...] si bien la unidad doméstica es uno de los lugares en los que la dominación masculina se manifiesta de manera más indiscutible y más visible (y no sólo a través del recurso de la violencia física), el principio de la perpetuación de las relaciones de fuerza materiales y simbólicas que allí se ejercen se sitúa en lo esencial fuera de esta unidad, en unas instancias como la iglesia, la Escuela o el Estado y en sus acciones propiamente políticas, manifiestas u ocultas, oficiales u oficiosas.⁷

Debe entenderse, entonces, que la lucha en el ámbito público lo es también en el privado. Intelectuales de la talla de Kant y Hegel señalan que la casa, sometida al dominio paterno, constituye el fundamento moral del orden social; o bien que el hombre y la mujer, en cuanto a su división de “caracteres naturales”, tienen funciones diferenciadas, lo cual se proyecta a la vida privada y pública.⁸

En la arena política, la lucha por el sufragio resumió —durante un tiempo—, las aspiraciones de las mujeres en la participación de la vida política. Así pues, las mujeres se organizaron en la demanda de sus derechos y en la reconstrucción de la ciudadanía con una visión de género. El sufragio, reconocido a las mujeres en la mayoría de los países a partir de mediados del siglo pasado;⁹ significó un gran avance en el ejercicio de sus derechos políticos; sin embargo, la participación de la mujer en la toma de decisiones aún sigue siendo limitada.

No obstante, fruto del impulso feminista y de otros actores nacionales e internacionales, se logró la construcción de marcos jurídicos nacionales, regionales e internacionales, cuyo objetivo es eliminar la violencia y la discriminación contra las mujeres e impulsar el respeto a sus derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Sin la intención de ser exhaustiva, podemos mencionar: la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer de 1948, el Convenio

⁶De Villota, Paloma (ed.), *op. cit.*, p. 35.

⁷Bourdieu, Pierre, *La dominación masculina*, 5ª ed., España, Anagrama, 2007, p. 140.

⁸Aguado, Ana, “Ciudadanía, mujer y democracia”, Universidad de Valencia, España, <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/61>

⁹Aunque algunos países como los Emiratos Árabes Unidos (2006), Kuwait (2005) y Omán (2003), lo hicieron en fechas muy recientes.

Internacional para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949, la Convención Sobre Nacionalidad de la Mujer Casada de 1957 o la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer de 1952. Esta última representó un gran avance en el reconocimiento de la participación política de la mujer al sancionar tres grandes derechos:

- El derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.
- El derecho a ser elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.
- El derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.¹⁰

Posteriormente, en los grandes movimientos civiles de los años sesenta y setenta, y con la consolidación de los Estados democráticos y liberales, se otorgó mayor atención a las condiciones de desigualdad de las que eran sujetas las mujeres y que ponían en tela de juicio el concepto de democracia.

En este contexto, también se adoptaron: la Convención de la ONU sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para el matrimonio y su registro de 1962, la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer de 1967, la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado de 1974; la Declaración del Año Internacional de la Mujer en las Naciones Unidas en 1975 y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979.

Durante la década de los ochenta y a la fecha, se han firmado diversos tratados en materia de derechos humanos, específicamente sobre la mujer, entre los que destaca la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994, así como diferentes conferencias de las cuales han derivado instrumentos jurídicos importantes, como es el caso de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer, Beijing (1995), cuya Declaración y Plataforma de Acción resumen las posiciones, proyectos y programas dirigidos a impulsar el empoderamiento de la mujer en la sociedad, así como propuestas de acción que deben adoptar los gobiernos, la sociedad internacional, el sector privado y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG).¹¹

¹⁰Convención de los Derechos Políticos de la Mujer, 1952.

¹¹Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995.

A nivel nacional, existen importantes adelantos; en 173 de las legislaciones del mundo, incluida México, se garantiza licencia de maternidad con goce de sueldo; 139 constituciones sancionan la igualdad de género; 125 países prohíben la violencia doméstica y 117 prohíben el acoso sexual y garantizan la igualdad de remuneración.¹²

Los grandes avances de los marcos jurídicos internacionales, regionales y nacionales han sido fundamentales para el reconocimiento de los derechos de la mujer. No obstante, aún se observa una amplia brecha en el ejercicio de sus derechos y la participación de las mujeres en el ámbito público, viéndose frecuentemente excluidas de éste.

Gobernanza con perspectiva de género

La gobernanza, definida como la nueva forma de gobierno en la que interactúan una pluralidad de actores, a fin de lograr un equilibrio entre el Estado, la sociedad civil organizada y la sociedad en general, en el ejercicio de las funciones públicas,¹³ se convierte en un factor preponderante en la promoción de la participación de la mujer como otro actor social en la esfera pública.

La gobernanza actúa como un catalizador de la transformación social, impulsa la participación de las mujeres en la toma de decisiones, al mismo tiempo que promueve su injerencia en la adopción de políticas estatales que moldeen la percepción de los roles y asignaciones sociales que históricamente se han dado a hombres y mujeres.

Es a través de la gobernanza con perspectiva de género¹⁴ que se promueve la igualdad material o sustantiva¹⁵ entre mujeres y hombres, el principio de igualdad y no discriminación, la eliminación de estereotipos, así como la inserción de políticas y marcos jurídicos que aborden las necesidades, intereses y objetivos de hombres y mujeres.

¹²ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo. En busca de la justicia, 2011-2012*, p. 24, <http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2011/7/el-progreso-de-las-mujeres-en-el-mundo>

¹³Cerrillo I. Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG), Estudios de Gobernanza. Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 13.

¹⁴La perspectiva de género es un método de análisis que pone al descubierto la presencia de tratos diferenciados basados en el sexo, el género o las preferencias u orientaciones sexuales, y determina si dicho trato es legítimo o, por el contrario, es arbitrario o desproporcionado y, por lo tanto, discriminatorio. Véase Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial de Distrito Federal* el 24 de febrero de 2011.

¹⁵Igualdad sustantiva es el reconocimiento de condiciones y aspiraciones diferentes entre hombres y mujeres para lograr la igualdad de derechos y oportunidades. Véase ONU-Mujeres y Parlatino, *Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria*, 2016.

En este mismo sentido, el documento titulado *Género y gobernanza. Informe general 2009*, de Bridge Development Gender, afirma que, para generar una gobernanza eficaz, efectiva o buena, se debe poner la igualdad de género en el centro de la misma.

La gobernanza debe conducir a un mundo más equitativo, en el que las mujeres tengan opciones y sus derechos sean realizados. No puede ser eficaz si las diferentes necesidades de las mujeres y los hombres no se reflejan en el gasto público, las políticas, las leyes y los tratados. Tampoco puede ser efectiva si para las mujeres no es posible ejercer su derecho a participar equitativamente en las decisiones que afectan sus vidas. En suma, la gobernanza no puede ser eficaz o “buena” si no es sensible al género.¹⁶

El mismo documento destaca la necesidad construir una gobernanza sensible al género,¹⁷ es decir, que admita que las instituciones, procesos y relaciones de gobierno estén marcadas por dinámicas de género. Este reconocimiento es fundamental para la adopción de mecanismos transformadores de la sociedad.¹⁸

Sin duda, la participación en las instituciones es un primer paso en el que las mujeres tienen acceso a ocupar cargos dentro de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a nivel nacional, estatal y local,¹⁹ sin perder de vista que la inclusión de las mujeres en la gobernanza debe ser de manera integral, tanto en las instituciones como en otros ámbitos, hasta permear a toda la sociedad.

Por ello, es indispensable su participación en los procesos de gobernanza, que incluyen “la adopción de decisiones de alto nivel relacionadas con cambios en las políticas y la implementación de nuevas leyes hasta la administración rutinaria y cotidiana que es parte integral de la gobernanza a nivel global, nacional y local”.²⁰

Además, se requiere de la modificación de las relaciones y dinámicas de poder que se generan dentro de las instituciones y los procesos de gobernanza, en los que a menudo las mujeres son subordinadas de los varones, no obtienen cargos de dirección, perciben salarios menores o se ven violentadas en sus derechos.²¹

¹⁶Brody, Alyson, *Género y gobernanza. Informe General*, Bridge Development Gender, Reino Unido, 2009, pp. 11-12.

¹⁷El género es el conjunto de características, actitudes y roles sociales que históricamente han sido asignados en virtud del sexo de las personas. El sexo se constituye a partir de las características biológicas de los seres humanos. Véase Organización Mundial de la Salud, Género, <http://www.who.int/topics/gender/es/>

¹⁸Brody, Alyson, *op. cit.*, p. 26.

¹⁹*Idem.*

²⁰*Ibidem*, p. 27.

²¹*Idem.*

Aunado a lo anterior, la gobernanza con perspectiva de género, deberá:

- Impulsar la creación de políticas públicas que promuevan la igualdad de género para que mujeres y hombres se encuentren en igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades, así como el respeto y ejercicio de los derechos de las mujeres.
- Transformar los marcos jurídicos a fin de eliminar estereotipos y roles construidos por la sociedad de conformidad con el sexo de las personas.
- Modificar los criterios de asignación de recursos para hacerlos más eficaces y equitativos, tomando en consideración las necesidades de mujeres y hombres.

En consecuencia, la gobernanza con perspectiva de género es una gobernanza transformadora e inclusiva, que implica la participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los aspectos de la vida pública y en igualdad de condiciones con los hombres.

Democracia paritaria en el fortalecimiento de la igualdad sustantiva

Concepto esencial para la gobernanza con perspectiva de género es la paridad, entendida como “la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los procesos decisivos del ámbito público y privado”²² (50/50).

En la doctrina se ha dimensionado la paridad como:

- Principio o parámetro de interpretación del principio de igualdad sustantiva. El principio establece que los partidos políticos deben postular de manera paritaria (50/50) a hombres y mujeres para cargos de elección popular.²³
- Derecho o norma jurídica consagrada en marcos normativos nacionales e internacionales y en otros instrumentos. El derecho a la paridad política de las mujeres se define como: “El derecho [...] al acceso y la plena participación en la vida política y pública, lo que implica un ejercicio real y efectivo del poder político así como del proceso de toma de decisiones en todas las esferas de la vida pública y política en igualdad de condiciones con los hombres y sin discriminación de ningún tipo”.²⁴

²²ONU-Mujeres y Parlato, Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, 2016, p. 12.

²³Bonifaz Alfonso, Leticia, *El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, p. 1, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/PRINCIPIO%20DE%20PARIDAD.pdf

²⁴ONU-Mujeres, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia paritaria en México: Avances y desafíos 2017*,

- Regla procedimental o criterios para alcanzar la igualdad sustantiva. Se refiere a la creación de métodos para cumplir con el mandato de paridad y que obliga a las autoridades electorales, administrativas y partidos políticos al respeto de la normatividad en materia de paridad.²⁵

La paridad en todas sus dimensiones constituye también una herramienta indispensable para la igualdad sustantiva, entendida ésta como el reconocimiento de condiciones diferenciadas entre mujeres y hombres para lograr el ejercicio de iguales derechos y oportunidades, y que puedan derivar en la adopción de tratos diferenciados legítimos que corrijan la discriminación basada en el género que afecta a las mujeres, tanto en el ámbito privado como en el público.²⁶

La paridad procura el equilibrio social y la responsabilidad compartida entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida cotidiana,²⁷ mediante el “incremento cuantitativo de mujeres en los espacios de representación política y la toma de decisiones, pero también pretende un impulso cualitativo a fin de profundizar procesos más democráticos en el ámbito de la política”,²⁸ por lo cual se constituye en la “meta a la que aspiran los poderes públicos como fundamento de su legitimación democrática”.²⁹

En este sentido, la democracia paritaria se entiende como “el modelo de democracia en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de la transformación que asume un Estado responsable e inclusivo”.³⁰

Este concepto ha sido consagrado a nivel internacional en diversos instrumentos como: el Consenso de Quito, adoptado en la X Conferencia Regional de las Mujeres, en 2007; el Consenso de Brasilia, aprobado en la XI Conferencia Regional de la Mujer de 2010; el Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo de 2013; la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria de 2015 —que abordaremos más adelante— y la Estrategia de Montevideo, aprobada en la XIII Conferencia Regional de la Mujer de 2016. Cada uno de ellos enfatiza la importancia de la paridad en los procesos democráticos, así como su relevancia para generar condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres.

México, 2017, p. 4.

²⁵Peña Molina, Blanca Olivia, *La puesta a prueba de la paridad de género en candidaturas a cargos de elección popular. Proceso Electoral 2014-2015*, INE/DEPP, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, Tepic, México, 2015, http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/Foro_ImpactoyProspectivas/docs/polapenamolina19nov.pdf

²⁶ONU- Mujeres y Parlatino, *op. cit.*, p. 12.

²⁷*Ibidem*, p. 4.

²⁸*Idem*.

²⁹*Ibidem*, p. 12.

³⁰*Idem*.

La democracia paritaria tiene como metas:

- Transformar la sociedad erradicando la exclusión estructural de mujeres y niñas.
- Generar un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres, en el que ambos participen tanto en la vida pública como en la privada.³¹

Por lo tanto, este modelo implica la obligación del Estado de convertirse en “garante de la eficacia práctica de la igualdad sustantiva y paridad de género junto con los derechos que a ella se circunscriben”,³² así como, de tomar todas las medidas necesaria para cumplir con la mencionada obligación, establecer marcos normativos, institucionales y asignaciones presupuestales acordes con ella.³³

En el caso de México, fruto de un largo proceso histórico, se alcanza en el año de 1953 el derecho al sufragio femenino; posteriormente, en 1996 se adoptan las cuotas de género, pero no fue sino hasta la reforma electoral de 2014, cuando se alcanza la paridad en las candidaturas al Congreso de la Unión y los Congresos locales. Por ello, en las elecciones federales y locales de 2014-2015 se alcanzan mayores porcentajes de mujeres en cargos de elección popular.

No obstante, a pesar de los avances que ha logrado el país en el fortalecimiento del empoderamiento de las mujeres, “persisten profundos contrastes en el interior del territorio y subsisten marcadas desigualdades de género en todas las esferas del desarrollo que afectan en mayor proporción a las mujeres que viven en condiciones de mayor desventaja”.³⁴ Las mujeres continúan siendo discriminadas; ello limita sus oportunidades y obstaculiza su participación en la esfera pública.

En el informe denominado *La democracia paritaria en México. Avances y desafíos 2017*, publicado en colaboración de ONU-Mujeres, el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se mide el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde la perspectiva paritaria, asignando puntales (0-100) a diferentes indicadores dentro de ocho dimensiones:

- I. Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y en el marco legal.
- II. Ejercicios de las mujeres del derecho de sufragio.
- III. Existencia de mecanismos de cuota o paridad.
- IV. Presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo y Administración Pública Federal.

³¹*Idem.*

³²*Ibidem*, p. 13.

³³*Idem.*

³⁴ONU-Mujeres, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *op. cit.*, p. 24.

- V. Presencia en el Poder Legislativo Federal.
- VI. Presencia en el Poder Judicial y en el Poder Judicial Electoral.
- VII. Presencia de mujeres en los partidos políticos.
- VIII. Presencia de mujeres en el gobierno municipal.

Las evaluaciones más altas de México fueron en las dimensiones III. Existencia de mecanismos de cuota o paridad, con una puntuación de 86.1, y I. Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y en el marco legal, con 80. Las más bajas son: IV. Presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal con 44.6, VII. Presencia de mujeres en los partidos políticos, con 57.4 y VI. Presencia en el Poder Judicial y en el Poder Judicial Electoral, con 64.5. En promedio general de las ocho dimensiones, se obtuvo 66.2 puntos de 100.³⁵

Estos resultados se observan con mayor claridad si consideramos, en referencia a la dimensión IV. Presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal que, por ejemplo:

- El cargo de presidente nunca ha sido ocupado por una mujer.
- En el periodo que comprende de 1982 a 2018, únicamente seis mujeres han sido candidatas a este puesto: Rosario Ibarra de Piedra (1982 y 1988-PRT), Cecilia Soto González (1994-PT), Marcela Lombardo (1994-PPS), Patricia Mercado (2006-PASC), Josefina Vázquez Mota (2012-PAN) y Margarita Zavala (2018-candidata independiente).

En cuanto a la dimensión VII. Presencia de mujeres en los partidos políticos:

- De los nueve partidos políticos que tienen registro, sólo uno, Movimiento de Regeneración Nacional, es presidido por una mujer, Yeidckol Polevnsky.

Respecto a la dimensión VI. Presencia en el Poder Judicial y en el Poder Judicial Electoral:

- De los 11 miembros de la Suprema Corte de Justicia, dos son ministras: Norma Lucía Piña Hernández y Margarita Beatriz Luna Ramos.
- De los siete miembros del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dos son magistradas: Janine Madeline Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso.
- De los siete miembros del Consejo de la Judicatura, dos son consejeras: Rosa Elena González Tirado y Martha María del Carmen Hernández Álvarez.

³⁵*Ibidem*, pp. 15-16.

La democracia paritaria en la Ciudad de México

En la Ciudad de México, de los cargos de elección popular que se renovaron mediante las elecciones de 2015, se obtuvieron los siguientes resultados:

- En el ámbito legislativo: De 66 escaños en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 30 puestos fueron ocupados por mujeres, es decir, 45.4%, más que en la Legislatura anterior que fue de 33.3%.³⁶
- En el Ejecutivo: De las 16 Jefaturas Delegacionales, cinco mujeres fueron electas para el cargo, lo que significó un porcentaje de 25%.³⁷ Cabe mencionar que Rosario Robles ha sido la única mujer en fungir como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, durante el periodo de 1998 a 2000.

Sin embargo, para 2018 la Ciudad de México contará con dos nuevos instrumentos jurídicos que consagran la paridad, la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 5 de febrero de 2017 y cuya entrada en vigor es el 17 de septiembre de 2018, y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 7 de junio de 2017, que regirá el proceso electoral 2017-2018, en las que se elegirán: Jefe de Gobierno, integrantes del primer Congreso Local y miembros de las alcaldías.

La Constitución de la Ciudad de México, en su artículo 7o, apartado F, numeral 4, 11, apartado C, y 27, apartado B, numeral 2 y 4, numeral 4, fracción X, y apartado D, establece:

- El derecho de toda persona a acceder a cargos de la función pública en condiciones de igualdad y paridad, libre de violencia y discriminación.
- La obligación estatal de promover la obligación sustantiva y la paridad de género, a través de medidas temporales y permanentes.
- La obligación de los partidos políticos de adoptar reglas para garantizar la paridad de género en las candidaturas a diputaciones locales, así como la integración paritaria de sus órganos directivos.

³⁶ONU-Mujeres y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Foros Regionales. Fortalecimiento de capacidades para la formación de liderazgos femeninos hacia la construcción de una democracia paritaria y libre de violencia. Participación política electoral de las mujeres en la Ciudad de México 2017, p. 14, <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2018/participacion%20politica/participacion%20politica%20de%20las%20mujeres%20en%20cdmx.pdf?la=es&vs=25>

³⁷*Idem.*

- El sistema de nulidades en materia electoral para los casos en los que se acredite la existencia de violencia política de género.³⁸

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México consagra la paridad respecto a las diputaciones de mayoría relativa en los artículos 23 y 256, que establecen:

- Por cada candidato propietario a ocupar un cargo se elegirá un suplente del mismo género.
- En ningún caso se podrá elegir más de 50% de un mismo género.
- En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sea asignado exclusivamente distritos en los que el partido haya obtenido porcentajes bajos de votación en el proceso anterior.³⁹

En cuanto a la paridad de las diputaciones de representación proporcional, ésta se encuentra establecida en el artículo 40., inciso C, numeral 5, 23 y 27, fracción 6, inciso g, que señalan:

- El principio de paridad de género es el acceso al mismo trato y oportunidades para el ejercicio de los derechos político-electorales.
- Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género.
- En cada lista se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada una de las listas.
- Concluida la asignación total de las diputaciones bajo el principio de representación proporcional, se verificará si se cumple con el principio de paridad en la integración del Congreso local.⁴⁰

Respecto de los alcaldes y concejales, los artículos 16 y 23 establecen:

- Por cada candidato propietario a ocupar un cargo se elegirá un suplente del mismo género.
- En ningún caso se podrá elegir más de 50% de un mismo género.

³⁸Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017.

³⁹Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 7 de junio de 2017.

⁴⁰*Idem.*

- Las planillas estarán integradas por personas del mismo género, de manera alternada.⁴¹

Las normas locales consagran el principio de paridad en las diputaciones de mayoría relativa, representación proporcional y para la elección de alcaldes y concejales; en cuanto a criterios de paridad horizontal (50/50) y vertical (listas alternadas de hombres y mujeres), fórmulas del mismo género (propietario-suplente), prohíben las candidaturas de un solo género en distritos perdedores y obligan a verificación e imposición de sanciones al incumplimiento de la regla de paridad.

Asimismo, el artículo 273 fracción XVII del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, prevé destinar al menos 5% del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para capacitación y fortalecimiento de liderazgo político de las mujeres.

A pesar del gran logro que significa la inclusión de la paridad en estos instrumentos, en el documento como *Foros Regionales. Fortalecimiento de capacidades para la formación de liderazgos femeninos hacia la construcción de una democracia paritaria y libre de violencia. Participación política electoral de las mujeres en la Ciudad de México 2017*, publicado por ONU-Mujeres en colaboración con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, establecen las siguientes recomendaciones en materia de participación paritaria:

- Especificar en el artículo 23 que al intercalar las listas A y B se debe continuar con el principio de paridad vertical (hombre-mujer).
- Observar la paridad horizontal y vertical en las planillas de alcaldías.
- Ampliar el requisito de no asignación de distritos perdedores para las postulaciones de alcaldes.
- Puntualizar en el artículo 385, que las sustituciones de cargos de elección deben cumplir en todo momento con la regla de paridad de género.⁴²

Propuesta de ONU-Mujeres y Parlatino

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), órgano regional creado en 1964 e integrado por parlamentos nacionales de 23 países, entre los que se encuentra México,⁴³ en colaboración con ONU-Mujeres, el órgano del Sistema de Naciones

⁴¹ *Idem.*

⁴² ONU-Mujeres y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *op. cit.*, pp. 17-18.

⁴³ México es Estado parte del Tratado de Institucionalización del Parlatino a partir del 4 de diciembre de 1987.

Unidas⁴⁴ para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, adoptaron de manera conjunta la *Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria 2016*, de conformidad con el mandato recibido de la XXIX Asamblea General del Parlamento Latinoamericano, celebrada los días 19 y 20 de octubre de 2013, en el que reafirman la responsabilidad del Parlatino con la participación política de las mujeres y la igualdad sustantiva, y se compromete a elaborar una “Ley Marco que reconozca que la paridad es una de las fuerzas claves de la democracia y su objetivo es lograr la igualdad en el poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de representación social y política para erradicar la exclusión estructural de las mujeres”.⁴⁵

Esta Norma tiene como objetivos, orientar a los Estados miembros del Parlatino en la adopción de medidas que promuevan la consolidación de la democracia paritaria, así como sensibilizar sobre las cuestiones de género a los poderes públicos y a la sociedad en general. Para alcanzar estas metas plantea tres grandes reformas:

- Un modelo de Estado inclusivo que asuma su responsabilidad con la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y que garantice la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito político, económico, social, cultural y civil.
- Incorporar la paridad en los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como en toda su estructura, y su traslado a todos los ámbitos de la sociedad.
- Un modelo paritario en los partidos políticos, movimientos políticos y candidaturas independientes, a través de sus tres dimensiones: organizacional, electoral y programática, a fin de asegurar la paridad representativa y la igualdad sustantiva de las mujeres.

La Norma propone la adopción de un Estado inclusivo y responsable que garantice la eficacia práctica de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, así como la paridad de género en todas las esferas de la vida. El Estado tendría que establecer marcos normativos e institucionales a fin de que todo el aparato gubernamental se comprometiera con estos fines.⁴⁶

En este sentido, el Estado llevaría a cabo medidas de prevención, protección y difusión de las siguientes directrices: principio de igualdad y no discriminación; eliminación de estereotipos y prejuicios por razón de género, raza, etnia, edad, discapacidad, entre otros; prevención y erradicación de la violencia por razón de género; conciliación familiar y laboral; protección e inclusión de la diversidad étnica-racial,

⁴⁴México es parte de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, desde el 17 de octubre de 1945.

⁴⁵ONU- Mujeres y Parlatino, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁶*Ibidem*, p. 13.

acceso y oportunidades de educación; cuidados y atenciones de salud sexual y reproductiva; acciones afirmativas, regulación de cuotas; prevención y erradicación del acoso y violencia política; promover y difundir redes de mujeres lideresas, bancarias, parlamentarias, en partidos políticos, de autoridades regionales y municipales, magistradas electorales, juezas y fiscales; movimientos civiles de mujeres y movimientos feministas.⁴⁷

Asimismo, impulsa la adopción de *Mecanismos para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres*, específicamente creados para implementar y cumplir de manera efectiva y eficaz la política de igualdad de género en todos los ámbitos del poder público.⁴⁸

Además de tomar todas las “medidas necesarias para adecuar la legislación, instituciones, marcos normativos y prestación de servicios al logro de la paridad e igualdad sustantiva, las acciones dirigidas a desarrollar políticas concretas y específicas se complementan con políticas que incluyan la transversalidad de género”.⁴⁹

Adicionalmente, impulsa a utilizar una serie de herramientas de análisis para identificar temas, analizarlos, sistematizarlos y evaluar los planes, programas, acciones y medidas adoptadas por el gobierno, como “estadísticas desagregadas por sexo, encuestas, análisis de costo beneficio, investigación, monitoreo y seguimiento, y creación de observatorios para la igualdad de género”.⁵⁰

En el ámbito del Poder Ejecutivo, establece que éste tendrá una conformación paritaria en sus carteras ministeriales, en cargos directivos y, en general, en toda la administración, en los tres niveles. En el caso de México a nivel federal, estatal, municipal, en la Ciudad de México y sus alcaldías, aplicando la paridad con criterios cualitativos y cuantitativos.⁵¹

En cuanto al Legislativo destaca la importancia de tres medidas: creación de una comisión para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; representación paritaria en los Congresos locales y asambleas legislativas (50/50) y la formación de una Bancada de Mujeres Interpartidaria.⁵²

Respecto al Poder Judicial promueve el fortalecimiento del Estado de derecho, el acceso a la justicia con perspectiva de género y garantizar la conformación paritaria de este poder en todos los niveles.⁵³

⁴⁷*Ibidem*, p. 14.

⁴⁸*Ibidem*, p. 15.

⁴⁹*Idem*.

⁵⁰*Idem*.

⁵¹*Ibidem*, p. 16.

⁵²*Idem*.

⁵³*Idem*.

Con referencia a los órganos electorales, conmina a garantizar su composición paritaria, asegurar el cumplimiento efectivo de la paridad, aplicar la justicia electoral desde el respeto al principio de igualdad sustantiva, difundir jurisprudencias y sentencias.⁵⁴

Asimismo, incorpora dos criterios orientadores para garantizar la representación política de las mujeres de manera paritaria:

- Paridad vertical: En las listas plurinominales la ubicación de las candidaturas de mujeres y hombres debe efectuarse de manera alternada y secuencial (uno a uno) en toda su extensión y de modo descendiente, tanto para titulares como para suplentes. En las listas uninominales, la paridad se cumple con la incorporación de suplentes con sexo opuesto al que detenta el titular.⁵⁵
- Paridad horizontal. Participación equivalente de hombres y mujeres en los encabezamientos de las listas paritarias (primeros lugares). Cuando un mismo partido o alianza se presente en varios distritos electorales simultáneamente deben acordarse encabezamientos de mujeres y hombres por igual.⁵⁶

Asimismo, esta propuesta estimula la creación de sistemas jurídicos nacionales y locales aplicables a los partidos políticos, movimientos y candidaturas independientes que sean favorables a la democracia paritaria. Dichas organizaciones políticas deberán incluir la paridad en todas sus dimensiones: organizacional, electoral, programática y financiera.

- Organizacional. Las organizaciones políticas, ya sean partidos políticos, movimientos o candidaturas independientes, contemplarán la constitución y composición de estructuras orgánicas que respeten la igualdad sustantiva y la paridad de mujeres y hombres, en todas las instancias de dirección interna, en todos los niveles jerárquicos, funcionales y territoriales.⁵⁷
- Electoral. Las organizaciones políticas en sus procesos de selección de candidaturas, para cargos partidarios como públicos, utilizarán listas paritarias y criterios ordenadores. Asimismo, deberán promover condiciones de igualdad de competencia electoral a través de mecanismos de control ético y transparencia, priorizando el financiamiento a mujeres candidatas, promoviendo medidas que garanticen la selección de mujeres candidatas e impulsando el liderazgo de las mujeres en responsabilidades que tradicionalmente han sido para varones.⁵⁸

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Ibidem*, p. 17.

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Ibidem*, p. 21.

⁵⁸ *Idem.*

- Programática. Los programas electorales de las organizaciones políticas deben adoptarse a partir de procesos inclusivos, participativos y paritarios, así como su revisión, socialización y validación. Asimismo, se requiere la existencia de capacitación y formación de milicias y cuadros en materia de igualdad de género y paridad.⁵⁹
- Financiera. Los recursos públicos asignados al sostenimiento institucional deben contemplar la capacitación continua de dirigencia y militancia partidaria en materia de igualdad de género, formación de lideresas y promoción de la participación de las mujeres en la política. En época electoral, se deberán realizar asignaciones directas a mujeres que compensen inequidades respecto a otras formas aceptadas de financiamiento, así como igual porcentaje de espacios gratuitos en radio y televisión para mujeres y hombres. Asimismo, se deberán generar mecanismos efectivos de control y sanción por incumplimiento.

En sus disposiciones finales, la Norma señala las acciones y medidas que tomarán el Parlato y ONU-Mujeres, para que ésta sea puesta en práctica por los Estados parte, así como las labores de difusión y sensibilización que llevarán a cabo a fin de alcanzar dicha meta.

Conclusiones

- Históricamente, las mujeres han sido relegadas al campo de lo privado y ha sido través de un largo proceso que sus derechos al sufragio, a participar en la toma de decisiones y ejercer funciones públicas, fueron reconocidos en los marcos jurídicos nacionales, regionales e internacionales.
- La gobernanza, como nuevo sistema de gobierno que incorpora la participación de todos los actores sociales, se convierte en factor fundamental para conducir a un mundo más equitativo, en el que las mujeres tengan opciones y sus derechos sean plenamente ejercidos. La gobernanza con perspectiva de género, transformadora e inclusiva, debe modificar instituciones, procesos y relaciones de gobierno hasta ahora limitadas por dinámicas de género discriminatorias, para hacer efectivo el derecho de las mujeres a participar equitativamente en las decisiones que afectan sus vidas.
- La paridad, en sus tres acepciones, principio, derecho y reglas procedimentales, constituye una herramienta indispensable para alcanzar la igualdad sustantiva, en la que mujeres y hombres ejerzan sus derechos con igualdad de oportunidades. En la democracia paritaria impone la obligación al Estado responsable e

⁵⁹*Idem.*

inclusivo de contar con dos ejes vertebradores de la transformación y equilibrio social de género: la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres.

- En la Ciudad de México se han realizado importantes avances con la adopción de la paridad en dos instrumentos jurídicos fundamentales: la Constitución de la Ciudad de México y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. En ambos se impulsa la participación de la mujer a cargos de elección popular, a través de los criterios de paridad horizontal y vertical, fórmulas del mismo género, prohibición de las candidaturas en distritos perdedores, financiamiento, verificación e imposición de sanciones.
- La *Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria 2016*, propuesta por ONU-Mujeres y Parlatino, promueve la inclusión integral y transversal de la paridad en todos los niveles de gobierno, federal, estatal y local, y en todos sus ámbitos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los órganos y procesos electorales, tanto en la selección de candidaturas como en las dimensiones organizacional, programática y financiera de los partidos políticos, movimientos y candidaturas independientes.
- La incorporación en la Ciudad de México de la visión integral y transversal de la paridad propuesta por ONU-Mujeres y Parlatino, ayudarían al fortalecimiento de la democracia paritaria y de la gobernanza con perspectiva de género, pero sobre todo sería un factor transformador de la realidad social y un paso más hacia la igualdad sustantiva.

Referencias bibliográficas

- AGUADO, Ana, *Ciudadanía, mujer y democracia*, Universidad de Valencia, España, <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/61>
- BONIFAZ ALFONZO, Leticia, *El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/PRINCIPIO%20DE%20PARIDAD.pdf
- BOURDIEU, Pierre, *La dominación masculina*, 5ª ed., España, Anagrama, 2007, p. 159.
- BRODY, Alyson, *Género y gobernanza. Informe General*, Reino Unido, Bridge Development Gender, 2009.
- CERRILLO I. MARTÍNEZ, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG), Estudios de Gobernanza, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- CHARVET, Erika Silvia (ed.), *Identidad y ciudadanía de las mujeres*, Ecuador, Abya-Yala, 2005.

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 7 de junio de 2017.
- Constitución Política de la Ciudad de México*, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017.
- Convención de los Derechos Políticos de la Mujer, 1952.
- DE VILLOTA, Paloma (ed.), *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*, España, Complutenses, 1998.
- Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, 1791.
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995.
- ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo. En busca de la justicia, 2011-2012*, <http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2011/7/el-progreso-de-las-mujeres-en-el-mundo>
- ONU-Mujeres, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia paritaria en México: Avances y desafíos 2017*, México, 2017.
- ONU-Mujeres y Parlatino, *Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria*, 2016, pp. 24.
- ONU-Mujeres y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Foros Regionales. Fortalecimiento de capacidades para la formación de liderazgos femeninos hacia la construcción de una democracia paritaria y libre de violencia Participación política electoral de las mujeres en la Ciudad de México*, 2017, <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2018/participacion%20politica/participacion%20politica%20de%20las%20mujeres%20en%20cdmx.pdf?la=es&vs=25>
- PEÑA MOLINA, Blanca Olivia, *La puesta a prueba de la paridad de género en candidaturas a cargos de elección popular. Proceso Electoral 2014-2015*, INE/DEPP, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, Tepic, México, 2015. http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/Foro_ImpactoyProspectivas/docs/polapenamolina19nov.pdf
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *Emilio o de la Educación*, 18ª ed., México, Porrúa, 2007.

El derecho a la salud en el Estado mexicano

Luciano Jimeno Huanosta

Introducción

Gobernanza se define como el conjunto de interacciones y acuerdos entre gobernantes y gobernados dirigidos a generar oportunidades y solucionar los problemas de los ciudadanos, construyendo las instituciones y normas necesarias para generar esos cambios. Con fundamento en esta definición, el presente artículo tiene por objeto presentar el marco actual en el que se desarrolla el derecho a la salud en México, al tiempo que analiza oportunidades en materia de gobernanza dirigidos a perfeccionar el ejercicio de dicho derecho. Es menester mencionar que para que existan mecanismos de gobernanza efectivos, debe comprenderse a plenitud la influencia jurídica y práctica de gobernantes y gobernados en una determinada materia, de modo que las propuestas de acción resultantes armonicen y se conviertan en soluciones prácticas sustentadas en la legitimidad y el sentido común. La presente investigación revisa fenómenos sociales relacionados con el ejercicio del derecho a la salud, aún no normalizados como mecanismos de gobernanza, pero con características potencialmente susceptibles para convertirlos en procesos formales de ella.

En términos legales, en México el *derecho a la salud* se consagra como derecho social inalienable en el párrafo cuarto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.¹ A su vez, la citada fracción establece la creación de un Consejo de Salubridad General, dependiente del presidente de la República, para ejecutar, de la forma que considere conveniente, las medidas necesarias para proteger a los habitantes del país de las enfermedades y las epidemias, sin más precisiones sobre el tema; otras normas de carácter administrativo, hoy de valor histórico a la luz de la reforma política de la capital del país, se dictaron para el Distrito Federal en el año 2009, en su Ley de Salud, decretada por el entonces Jefe de Gobierno del

¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma, DOF, 15 de septiembre de 2017.

D.F., Marcelo Ebrard Casaubón, destacando, en su artículo 4o., párrafos I y II, que la “protección a la salud” implica “el bienestar físico y mental del individuo, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades”, al tiempo que pretende “prolongar y mejorar la calidad de la vida humana” mediante la “garantía de seguridad sanitaria para los habitantes”.²

Como se ha mencionado anteriormente, en épocas recientes la Ciudad de México, anteriormente Distrito Federal, ha enfrentado un proceso de modernización en lo tocante a su conformación administrativa, jurídica y política, lo que incluyó la promulgación de su primera Constitución Política desde que la ciudad se constituyó como asiento de los poderes de la Unión. Fue el 5 de julio de 2016 cuando fueron convocadas elecciones extraordinarias para conformar el Congreso Constituyente que redactaría la Carta Magna de la Ciudad, con la pretensión de otorgar derechos de avanzada a sus habitantes; tras la aprobación del proyecto de Constitución el 31 de enero de 2017, el documento final fue promulgado en sesión solemne el 5 de febrero del mismo año, en conmemoración de los 100 años de la Constitución Federal de la República de 1917. Esta primera Carta Magna de la capital del país entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018.

Como parte del nuevo orden constitucional en materia de salud para la Ciudad de México, el artículo 9o. apartado D, de la Constitución de la Ciudad de México³ establece:

1. Toda persona tiene derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, con las mejores prácticas médicas, lo más avanzado del conocimiento científico y políticas activas de prevención, así como al acceso a servicios de salud de calidad. A nadie le será negada la atención médica de urgencia.
2. Las personas que residen en la Ciudad tienen derecho al acceso a un sistema de salud público local que tenga por objeto mejorar la calidad de la vida humana y su duración, la reducción de los riesgos a la salud, la morbilidad y la mortalidad. Asimismo, deberá incluir medidas de promoción de la salud, prevención, atención y rehabilitación de las enfermedades y discapacidades mediante la prestación de servicios médico-sanitarios universales, equitativos, gratuitos, seguros, de calidad y al alcance de todas las personas. Aquéllas con discapacidad tienen derecho a la rehabilitación integral de calidad.
3. Las autoridades de la Ciudad de México asegurarán progresivamente, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales aplicables:

²Ley de Salud del Distrito Federal, artículo 4o., párrafo VIII publicada en la *GODF* el 17 de septiembre de 2009.

³*Constitución Política de la Ciudad de México*, publicada en la *GOCDMX* el 05 de febrero de 2017.

- a) La cobertura universal de los servicios e infraestructura médica y hospitalaria, de manera prioritaria en las zonas que enfrentan mayores rezagos y el abasto gratuito y oportuno de medicamentos esenciales;
 - b) Las condiciones necesarias para asegurar que en las instituciones de salud pública local existan los servicios de salud, asistencia social y atención médica, la disponibilidad, accesibilidad, seguridad e higiene en las instalaciones de los centros de salud y hospitales, así como la suficiencia de personal y profesionales de la salud capacitados, equipamiento, insumos y medicamentos;
 - c) La existencia de entornos salubres y seguros, espacios públicos, actividades sociales, culturales y deportivas que mejoren la calidad de vida y la convivencia, propicien modos de vida saludables, desincentiven las violencias, las adicciones y las prácticas sedentarias;
 - d) La prevención, el tratamiento y el control de las enfermedades transmisibles, no transmisibles, crónicas e infecciosas;
 - e) El desarrollo de investigación científica para rescate y promoción de la medicina tradicional indígena; y
 - f) La prestación de los servicios locales de salud pública es competencia del Gobierno de la ciudad y en lo que corresponda a las alcaldías.
4. Las personas usuarias de los servicios de salud tienen derecho a un trato digno, con calidad y calidez, a una atención médica oportuna y eficaz, a que se realicen los estudios y diagnósticos para determinar las intervenciones estrictamente necesarias y debidamente justificadas, a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, a recibir información sobre su condición, a contar con alternativas de tratamiento, así como a expresar su consentimiento para la realización de procedimientos médicos y a solicitar una segunda opinión.
 5. Los servicios y atenciones de salud públicos y privados respetarán los derechos sexuales y los reproductivos de todas las personas y brindarán atención sin discriminación alguna, en los términos de la legislación aplicable.
 6. Se respetará en todo momento el derecho fundamental a la autodeterminación personal, la autonomía, así como las decisiones libres y voluntarias del paciente a someterse a tratamientos o procedimientos médicos que pretendan prolongar de manera innecesaria su vida, protegiendo en todo momento su dignidad. Para ello, se estará a lo que disponga esta Constitución y las leyes.
 7. A toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la *cannabis sativa*, índica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable.

En resumen, de este breve análisis documental se desprende que el Estado mexicano, en todos sus niveles de gobierno, posee un firme compromiso constitucional para dedicar recursos públicos, políticos y administrativos bajo su potestad a fin de garantizar la protección de la salud y la vida humana, deber regulado a través de leyes específicas en la materia; hay que destacar que toda esta estructura jurídica tiene un fin práctico fundamental que debe involucrar a todo habitante de la República: *garantizar, en la medida en que el poder del Estado lo permita, el derecho y compromiso inalienable de los individuos a cuidar su salud, para no enfermar, y una vez enfermos, acceder a los medios técnicos y recursos materiales necesarios para recuperar su salud hasta el límite que las buenas prácticas y la ciencia médica lo permitan, entendiéndose, este último límite, ajeno a cualquier interés que no sea la preservación de la vida humana; cualquier interés que obstaculice este supremo deber del Gobierno debe cuestionarse, de conformidad con la ley, como anticonstitucional y atentatorio de los derechos humanos y políticos de los mexicanos; asimismo, la ley no exige a los gobernados de su responsabilidad personal sobre su salud y bienestar y, por el contrario, asume un espíritu enfático en cuanto a la obligación jurídica del individuo para promover y perfeccionar el bienestar de su entorno, su comunidad y de la sociedad en general.*

Objetivo

Conocer el marco de desarrollo jurídico y práctico del ejercicio del derecho a la salud con base en algunos ejemplos específicos de procesos sanitarios de alto impacto social susceptibles de perfeccionarse a través de procesos normalizados de gobernanza.

La salud en México, el problema del gasto

En términos económicos, la responsabilidad del Estado en atender las necesidades sanitarias del país ha constituido un oneroso encargo que dista de corresponder con la cobertura suficiente de las necesidades en el rubro. Según datos del Centro de Análisis para Políticas Públicas México Evalúa,⁴ el gasto en salud per cápita creció de \$1,235.00 en 1990 a \$3,125.00 en 2008, lo que significó un incremento en ese periodo de 153% tras lo cual, en medio de polémicas decisiones sobre el presupuesto del sector, México redujo su gasto público en salud en 2016 a 3% del Producto Interno Bruto (PIB), \$628,400 millones de pesos, en comparación con 2015, donde se destinó 3.06%; en términos de gasto por persona, éste fue de \$5,166.00 en 2016, 11.45% me-

⁴México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, *El gasto en salud en México*, 2011, pp. 5-6.

nos que en 2015, cuando este valor fue de \$5,833.00.⁵ Es así como México descendió al puesto 116 de entre 192 países medidos por su gasto público en salud con respecto al PIB en 2016, muy por debajo de Estados Unidos, que destinó 8.46% de su PIB a salud, y Canadá, que lo hizo con 7.23% de su PIB.⁶

Por otra parte, en cuanto a los retos epidemiológicos que enfrenta el país, es en el Informe Ejecutivo 2016 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁷ donde puede leerse una breve y concisa descripción del estado sanitario actual del país:

A pesar de que la población mexicana es joven, con alrededor de nueve personas en edad laboral por cada adulto mayor de 65 años (más del doble del promedio de la OCDE), enfrenta necesidades de salud complejas y retadoras. México tiene ahora la esperanza de vida más baja de todos los países de la OCDE. Mientras que la esperanza de vida de los países de la OCDE se incrementó en promedio tres años entre 2000 y 2013 (aumentó de 77.1 años a 80.4 años), en México sólo incrementó 1.3 años (de 73.8 a 74.6 años). La brecha de longevidad entre México y otros países de la OCDE se ha ampliado de cuatro a casi seis años.

Un aspecto de particular preocupación son las altas tasas de obesidad y diabetes en el país. Entre 2000 y 2012 las tasas de sobrepeso y de obesidad en la población adulta mexicana se incrementaron de 62.3% a 71.3%; uno de tres niños también tiene sobrepeso u obesidad. No es de sorprenderse que la diabetes, la enfermedad crónica más directamente ligada con la obesidad, se esté extendiendo rápidamente y ahora afecte a muchos adultos. En México, más de 15.9% de los adultos tienen diabetes, más del doble del promedio de los países de la OCDE de 6.9%. Quizá como resultado de estos perfiles adversos de factores de riesgo, las muertes por enfermedades cerebrovasculares sólo se han reducido 38% desde 1990, una disminución modesta en comparación con la reducción promedio de 54% entre los países de la OCDE. Sin embargo, es aún más desconcertante que las muertes por cardiopatías sólo hayan disminuido 1%, en contraste con la reducción de 48% en otros países de la OCDE. Debido a que la población mexicana está envejeciendo más rápido que cualquier otro país de la OCDE, hay pocas razones para esperar que estas tendencias adversas se reviertan sin un fortalecimiento sustancial del sistema de salud. Sumado a este preocupante panorama epidemiológico, el contexto social y demográfico de México también presenta retos significantes. La salud y la prosperidad se siguen distribuyendo de forma desigual, donde las personas en los estados del sur, las mujeres, los niños y los grupos indígenas viven en desventaja. A pesar de las grandes reformas redistributivas, la pobreza continúa siendo endémica. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) muestra que un poco menos de 10% de la población sigue viviendo en pobreza extrema (aunque esta cifra está

⁵Expansion. "Datos macro 2016", <https://www.datosmacro.com/estado/gasto/salud/mexico>

⁶Expansion. "Gasto público salud per cápita 2016", <https://www.datosmacro.com/estado/gasto/salud>

⁷Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud, Resúmen Ejecutivo México 2016, pp. 9-10.

disminuyendo) y México es el segundo país más desigual en el área de la OCDE después de Chile. Los ingresos per cápita en los estados más ricos son entre cuatro y seis veces más altos que los ingresos per cápita de los estados más pobres del sur. Aproximadamente, tres cuartas partes de la población indígena en México vive en pobreza, comparado con alrededor de cuatro de cada diez personas no indígenas.

El panorama en términos de efectividad del gasto en salud en México enfrenta uno de los mayores rezagos en la historia del país. Así lo expresa, detalladamente, el Centro de Análisis para Políticas Públicas México Evalúa:⁸

Cuando se observan las cifras de presupuesto asignado a algunos sectores, particularmente a salud y educación, se podría pensar que no hay exactamente una subinversión sino quizás una mala asignación de los fondos al interior del sector, así como mala rendición de cuentas. El presupuesto público destinado a los sectores relacionados con educación, salud y nutrición (que constituyen el capital humano), sostiene una trayectoria creciente ininterrumpidamente desde 1997; sin embargo, cuando se analizan los indicadores que evalúan cada uno de estos rubros en el mejor de los casos simplemente han mantenido resultados iguales y en el peor, han decaído.

Situando este dilema en el ámbito de salud, un mayor gasto público es necesario para poder integrar a más individuos con derechos sociales, disminuir las brechas de desigualdad que signa a nuestra sociedad y evitar que las personas caigan en gastos por motivos de salud que pueden profundizar su pobreza o bien, llevarlos a una situación de pobreza que no tenía previa a la enfermedad. Éstos son algunos de los argumentos que pueden justificar el incremento en gasto de salud, pero para muestra basta un botón y se tiene a la mano el contraejemplo perfecto en el Sistema de Protección Social en Salud, conocido como Seguro Popular, que después de 10 años de su puesta en marcha no ha dado una sola evidencia contundente de cambio estructural sobre la manera en que los mexicanos enfrentan la enfermedad.

Desde el año en que se diseñó el Seguro Popular a la fecha, el presupuesto que se le ha otorgado ha crecido poco más de 20 veces lo que permite incorporar a 57.3 millones de personas que antes no podían ejercer su derecho a la salud. El gasto público para población no asegurada ha crecido 3.6 veces en los últimos 15 años, para los asegurados se ha duplicado, este direccionamiento en el incremento del gasto tiene fundamento en intentar reducir las inequidades en salud. Por ello resulta sorprendente el escaso resultado que hay en términos de gasto de bolsillo.

Desde 1994 que se estimaron las primeras Cuentas Nacionales en Salud se detectó el papel tan importante que realiza el gasto de las familias para sostener al sistema de salud, pues de cada peso gastado en atención a la salud, 52 centavos provienen de los bolsillos de las familias y 48 de gasto público del gobierno. Hoy a 22 años de esa

⁸México Evalúa, *¿Es eficiente el gasto en salud?*, <http://mexicoevalua.org/2016/06/15/es-eficiente-el-gasto-en-salud/>

estimación dicha estructura de aportación no se ha modificado, pese a la implementación de diversos programas para la salud, el más importante el Seguro Popular. ¿Qué porcentaje de lo que se gasta en salud se refleja en mejores niveles de salud, mayor acceso a atención médica, abasto suficiente de medicamentos? En un esfuerzo por estimar estos impactos del gasto en salud, Martínez, Aguilera y Quintana (2009) calcularon un coeficiente de efectividad que ayuda a entender de mejor manera el efecto del gasto en las condiciones de salud de la población a través de la expectativa de vida al nacer. Si se hace este coeficiente para una selección de países de América, se encuentra que México tiene un coeficiente de efectividad por debajo del promedio, incluso de países similares como Brasil, Chile o Colombia. La interpretación más obvia es que el presupuesto que México destina a los servicios de salud no se refleja en mejores indicadores de las condiciones de salud de la población; por ejemplo, la mortalidad infantil en México es la segunda más alta de la OCDE al multiplicar por tres la mortalidad infantil con un pobre resultado de 15.2 por cada 100,000 nacidos vivos.

De acuerdo con la Organización Mundial para la Salud y diversos abordajes de salud pública, no hay mejor manera de invertir en salud que hacerlo desde la esfera de la promoción y prevención; de hecho, es la parte de la salud más próxima a un bien público desde la perspectiva económica, pues hacerla llegar a una persona no evita que los demás lo reciban y no se debe dejar de consumir bien alguno para destinar recursos financieros al recibirla. Bien, pues en México la direccionalidad de la inversión es exactamente la contraindicada, todo va a atender el daño de la enfermedad destinando gran parte de los recursos a curación. Los recursos de Seguro Popular se asignan con una estructura de 76% servicios personales, 20% gastos de operación y 4% inversión; los dos primeros temas absolutamente de atención al daño y el tercero más bien enfocado a infraestructura. La prevención y promoción de la salud son vertientes que no se valoran en su justa magnitud.

Muy en el tenor del reporte de México Evalúa respecto al gasto en salud, destaca que la cobertura de servicios en salud por nivel de ingresos de los hogares muestra ciertas inequidades que resultan injustificables como que de 45% de las familias ubicadas en el 10% más pobre del país sólo tiene acceso a los servicios de salud proporcionados por la Secretaría de Salud y el Programa IMSS Oportunidades. Y en contraparte los hogares ubicados en el 10% más alto de nivel de ingresos, 56% recibe atención del ISSSTE, IMSS, Pemex, Defensa, Marina, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y, en una menor proporción, de la Secretaría de Salud y el Programa IMSS Oportunidades. Así, el acceso a servicios de salud aún no es universal ni equitativo y los sectores más vulnerables no tienen opciones ni alternativas para tratarse. ¿El nuevo sistema universal de salud actuará sobre nuevas premisas o fortalecerá la injusticia social reflejada en algo tan sensible como la salud?

Aunado a los defectos que el sistema de salud mexicano padece en su organización y operatividad, existe un grave factor creciente que está impidiendo ejercer el derecho a la salud a una elevada proporción de mexicanos: la pobreza. Así describe el fenómeno la periodista Paola Ramos Moreno:⁹

“La pobreza extrema es la enfermedad mortal más cruel del mundo y la mayor causa de sufrimiento en la tierra”, se lee en el Informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 1995. Un glosario editado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) cita la frase y señala que la pobreza está profundamente vinculada con la salud de las personas.

“Se observan claras diferencias entre clases sociales respecto de la calidad de la salud. Las personas y niños que pertenecen a clases sociales ‘bajas’ tienen mayor probabilidad de padecer enfermedades infecciosas y parasitarias, neumonía, intoxicación o violencia. Los adultos de estas clases sociales tienen mayores probabilidades de padecer cáncer y enfermedades cardíacas y respiratorias”.

En México, 55.3 millones de personas viven en pobreza, y entre ellas, 11.4 millones subsisten en condiciones de pobreza extrema, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Además de estos 55.3 millones, 8.5 más están catalogados como “vulnerables por ingreso”, lo que da un total de 63.8 millones de mexicanos en pobreza por ingresos que sirven para satisfactorios básicos.

La mitad de nuestro país, pues, es pobre. Y la desigualdad socioeconómica persistente se percibe en múltiples dimensiones, de las que la salud no es la excepción. Así como el acceso a servicios de salud y seguridad social determinan el nivel de pobreza de la población, ésta interrelación puede interpretarse a la inversa: la población con menores ingresos recibe menos recursos y peores servicios de salud que la población con mayores ingresos, señala la organización Acción Ciudadana Frente a la Pobreza.

Del total de habitantes de nuestro país, 21.5 por ciento de la población (en términos genéricos, uno de cada cinco mexicanos), no tiene acceso a los servicios de salud, esto tiene efectos especialmente adversos para quienes viven en condiciones de mayor pobreza, pues en este sector existe mayor carencia de cobertura en salud.

Por otro lado, quienes cuentan con ella la reciben de forma desigual, pues “el sistema público de salud [mexicano] presenta un problema ‘crónico’ de inequidad que produce desigualdad de trato para quienes viven en condición de pobreza, especialmente para población indígena y para quienes viven en zonas rurales de alto rezago social”, destaca el Frente.

Mientras que los sectores con mejores ingresos suelen estar afiliados a algún tipo de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Pemex, Semar o Sedena), los que se encuentran en condición de pobreza, pobreza extrema y/o no cuentan con seguridad social, son

⁹Ramos-Moreno, Paola, *Con los más pobres, la cobertura de salud se hace más pobre*, 10 de diciembre de 2015, www.sinembargo.mx

atendidos a través del Sistema Nacional de Protección Social en Salud (SNPSS), mejor conocido como Seguro Popular (SP), o por el Programa IMSS-Prospera.

“El problema de este modelo de atención fragmentado es como si se dividiera a los ciudadanos de nuestro país en ciudadanos de primera, de segunda y de tercera. Los últimos son quienes tienen menos recursos, los pueblos indígenas y los campesinos y desempleados que no tienen derecho a seguridad social”.

“Las personas con menos recursos no tienen otra opción que acudir a estos servicios que ni siquiera ofrecen una cobertura amplia de salud, sino que en ellos sólo tienen derecho a un número restringido de intervenciones médicas (285) y en este paquete se incluyen algunas intervenciones que anteriormente se daban de manera gratuita. El punto central de esto es que la atención a la salud se reduce a este paquete que, además, no prevé la atención de todas las complicaciones de salud que puedan presentar los pacientes”, dijo a *SinEmbargo* Juan Manuel Castro, coordinador de la Asociación Latinoamericana de Medicina Social (ALAMES).

Ni el Seguro Popular ni IMSS-Prospera, por ejemplo, contemplan la atención de algunas de las enfermedades crónicas degenerativas que más están causando muerte a los habitantes del país: “Un ejemplo es la insuficiencia renal como complicación de la diabetes, y esto sucede aun cuando la población más pobre es la que más sufre enfermedades crónicas, porque los riesgos de salud para el desarrollo de esos padecimientos en ese sector son muy altos y además los procesos de atención son muy malos y muy tardíos”, expone Castro.

Esta falta de cobertura, detalla el especialista, deriva en gastos de bolsillo, es decir, desembolsos personales de los usuarios para recibir algún servicio de salud, principalmente por servicios privados, aun cuando el SNPSS, a partir del 2007, adquirió el perfil de un programa para combatir la pobreza.

Cristina Laurell, en su estudio *Impacto del Seguro Popular en el Sistema de Salud Mexicano*, editado por CLACSO, al examinar el gasto con relación al empobrecimiento de las familias inscritas al Seguro Popular encontró que, por cada peso de gasto de bolsillo, el SP gastaba 0.93 pesos y que 58 por ciento de estos gastos personales en salud corresponde a los sectores más pobres.

El mismo estudio comprobó que dicho programa en realidad deja sin cobertura 36.7 por ciento de la población con mayores niveles de pobreza. “En las localidades rurales, donde la incidencia de la pobreza de ingresos es relativamente mayor en relación con la de las zonas urbanas, más de cinco millones y medio de personas se encuentran sin cobertura del Seguro Popular”, plantean datos del Frente contra la Pobreza. Por otro lado, el primer nivel de atención que ofrece este servicio, platica Manuel Castro, está bastante debilitado, pues no hay un modelo de medicina familiar integral: “este nivel de atención básica que tiene énfasis en la prevención y atención a daños a la salud más frecuentes de la población está generalmente a cargo de pasantes de medicina que no tienen la debida preparación”.

En conjunto, las dificultades de accesibilidad a la salud a las que se enfrentan los sectores más pobres tanto en entornos urbanos como rurales, en palabras del coor-

dinador de ALAMES, son acceso limitado a servicios de salud, falta de continuidad en la atención de todas las enfermedades y/o intervenciones médicas que requieran, saturación de los servicios de salud, falta de infraestructura, horario de atención insuficiente y falta de recursos humanos.

La Comisión de Determinantes Sociales de la Salud de la OMS, en un informe de 2005, señala que “La justicia social es cuestión de vida y muerte [...] Las desigualdades evitables de salud surgen a causa de las circunstancias en las cuales la gente crece, vive, trabaja, envejece y del sistema construido para enfrentar la enfermedad. Las condiciones en las cuales la gente vive y muere están, a su vez, creadas por las fuerzas políticas, sociales y económicas”.

“La distribución extremadamente desigual de la riqueza nacional se podría corregir con una decisión política firme”, asegura Laurell en su estudio. Si esto se hiciera y las prioridades de los gobiernos cambiaran, existiría la posibilidad de financiar un sistema público de acceso igualitario y desmercantilizado, en el cual ni la inserción productiva ni la capacidad económica significaría la exclusión de nadie del derecho de acceder a la atención necesaria para el florecimiento humano de todos”.

“La sociedad civil debe actuar y exigir que el sistema público de salud enfrente sus padecimientos y garantice el derecho a la salud”, sostiene el Frente a la Pobreza.

Son múltiples las evidencias y extensa la información sobre la importancia de la economía en la evolución de la enfermedad entre la población; es este conjunto de datos los que permiten afirmar que interviniendo eficazmente el gasto (lo que implica la lucha contra la corrupción en el sector), *aplicando programas cada vez más efectivos de prevención sanitaria* y abatiendo la pobreza, podrían conseguirse mejores resultados en cuanto al efectivo ejercicio del derecho de los individuos a la salud y la vida digna, un reto administrativo cuya solución aún se encuentra en fase de desarrollo e implementación.

Sobre las enfermedades crónico-degenerativas

Derivado de la denominada *transición epidemiológica*,¹⁰ la preocupación sanitaria moderna en México se centra en el grupo de enfermedades denominadas crónico-degenerativas, es decir, en aquellas cuya presencia en el enfermo se prolonga por más de seis meses, deteriorando de forma clínicamente progresiva y severa su salud y comprometiendo gravemente su estilo de vida y productividad, hasta llegar a la incapacidad prolongada y la muerte. A este grupo de enfermedades pertenecen las que

¹⁰La teoría de la transición epidemiológica involucra modelos económicos, poblacionales y de salud. Para leer más sobre ella y su impacto en los modelos de salud sírvase revisar Gómez-Arias, Rubén, “La transición en epidemiología y salud pública ¿explicación o condena?”, *Revista Facultad Nacional de Salud Pública Medellín*, vol. 19, núm. 2, 2001, pp. 57-74.

afectan el *sistema cardiovascular*, cuyas entidades representativas las constituyen el infarto cerebral, cardiaco y la hipertensión arterial, y las *enfermedades metabólicas*, con la diabetes mellitus y la obesidad como representantes indiscutibles. En este sentido, y en comparación con el resto de las enfermedades que afectan a los seres humanos en diversos aparatos y sistemas, las enfermedades crónico-degenerativas de las que hacemos mención cobran una extraordinaria importancia en virtud de su impacto en la morbilidad y en su extremo impacto económico en cuanto a gasto en salud pública se refiere. Aún más, diversos autores han afirmado la relación patogénica que la obesidad y la diabetes mellitus poseen, por ejemplo, en el desarrollo y la complicación de diversos tipos de enfermedades como, por ejemplo, en el cáncer, otro grupo de padecimientos de gran importancia epidemiológica.¹¹ Resulta, pues, de necesaria importancia, ocuparnos de su análisis en relación con el diseño de estrategias de abordaje y contención entre la población.

Más allá del costo económico que estos padecimientos representan, lo que ha impulsado a las autoridades a calificarlas como *económicamente catastróficas*, las enfermedades cardiometabólicas se han extendido entre la población con base en modelos culturales y alimentarios impulsados, reforzados y/o tolerados por la administración federal de salud en México, y sus correspondientes en los estados de la República Mexicana.

Un ejemplo de la afirmación anterior se encuentra en el incremento en el consumo de alimentos procesados entre la población mexicana, en contraste con el deterioro que ha sufrido el modelo de dieta tradicional. Numerosos estudios han demostrado que las dietas altas en azúcar, grasas y sodio, derivadas del alto consumo de productos procesados de origen industrial, aumenta el riesgo de padecer obesidad, enfermedades cardiovasculares y diabetes;¹² asimismo, el patrón alimentario de la población infantil y adulta en México ha cambiado en favor del consumo de productos publicitados por la industria alimentaria, en detrimento del consumo de frutas y verduras; resulta de interés saber que el gasto en frutas y verduras en el país se redujo en 30%, en tanto que el consumo de bebidas azucaradas se incrementó en casi 40%¹³ (véase la figura 1).

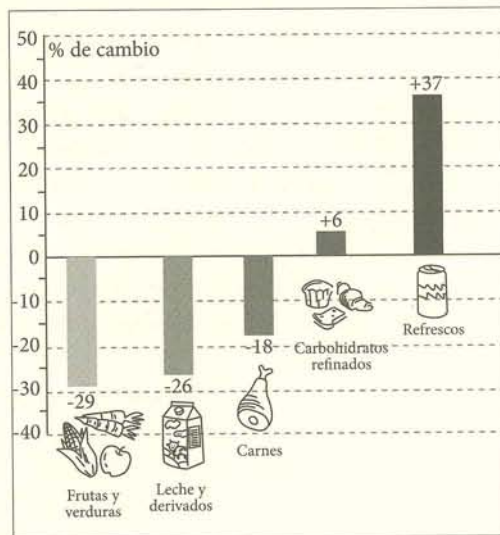
¹¹Sánchez-Castillo, Claudia P. *et al.*, "Epidemiología de la obesidad", *Gaceta Médica de México*, vol. 140, sup. 2, 2004.

¹²Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: Tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*, Washington DC, 2015.

¹³Rivera, Juan A. *et al.*, "Epidemiological and nutritional transition in Mexico: rapid increase of non-communicable chronic disease and obesity", *Public Health Nutrition*, vol. 5 (1a), 2002, pp. 113-122.

Figura 1

Cambios en el gasto en alimentos, 1984-1998

Fuente: Rivera *et al.*, 2002.

Este patrón alimentario constituye la esencia de la génesis de la obesidad; más de 26% de la energía en una dieta típica promedio entre los mexicanos proviene de bebidas azucaradas y alimentos ricos en azúcares añadidos y grasa,¹⁴ al tiempo que 86% de la población infantil y 60% de la población adulta sobrepasan la recomendación para el consumo de dichos alimentos procesados;¹⁵ este comportamiento deriva de una política laxa en cuanto al control de la información comercial dirigida al consumidor, por parte de la industria, y de una carencia educativa; en algunos sectores prevalece una franca ignorancia en materia de salud alimentaria entre los mexicanos, consecuencia de un inexistente programa educativo sobre la materia de carácter público; todo esto se fortalece con la existencia de una velada amalgama de intereses económicos que, se infiere, permea las políticas públicas en la materia. Es debido a estas razones que, entre los años 2000 y 2013, México ocupó un vergonzoso primer lugar en ventas per cápita de productos ultraprocesados entre 13 países de América

¹⁴Aburto, Tania C. *et al.*, "Discretionary foods have a high contribution and fruit, vegetables and legumes have a low contribution to the total energy intake of the Mexican population", *Journal of Nutrition*, 146(9):1881S-7S, 2016,

¹⁵Aburto, Tania C. *et al.*, "Adherence to dietary recommendations for food group intakes is low in the Mexican population", *Journal of Nutrition*, 146(9):1897S-906S, 2016.

Latina, según datos obtenidos de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud ¹⁶ (véase la figura 2).

Figura 2

Ventas al menudeo anuales per cápita de alimentos y bebidas ultraprocesados en 13 países latinoamericanos, 2000-2013



Fuente: OPS/OMS.

En su artículo “Obesidad en la pobreza”,¹⁷ la nutrióloga Leona Luna Rosales describe otros elementos que también han contribuido de forma determinante a la epidemia de obesidad y enfermedades cardiometabólicas que sufre México hoy en día, y que revelan la necesidad de un cambio fundamental en la política de salud del país referente a estos temas:

La inclusión de productos industrializados en la mesa de nuestras familias, los cuales llegan hasta los lugares más recónditos del país, sin duda representa también un cambio en los patrones de alimentación. Han sido desplazados alimentos saludables por otros que no les proporcionan más que azúcares, harinas refinadas y grasas, las cuales dañan su salud. En algunos grupos sociales existe un estigma sobre la obesidad o sobrepeso como algo bueno y representativo de buena salud, especialmente en los niños y en las mujeres. Otro factor importante en el aumento de peso es la multiparidad de las mujeres, lo que aumenta su cantidad de grasa corporal, incrementa-

¹⁶Organización Panamericana de la Salud, *op. cit.*

¹⁷Luna R., Leona, “Obesidad en la pobreza”, *InfocusMed*, vol. 1, año 1, 2014, pp. 18-20.

da aún más por el importante consumo de refrescos y alimentos de alta densidad energética, provocando una notable ganancia de peso cada año.

Según la hipótesis del genotipo de ahorro, los obesos pobres podrían haber desarrollado un mecanismo de adaptación metabólica. La hipótesis postula que las poblaciones expuestas a un consumo inadecuado o fluctuante de alimentos generan formas adaptativas para lograr un nivel alto de eficiencia en el uso de energía y el depósito de grasa, lo cual indica que cuando se dispone de alimentos de forma regular, puede presentarse una prevalencia de exceso de peso y diabetes mellitus no insulino dependiente.¹⁸

Se puede afirmar que los pobres no comen lo que quieren ni lo que saben que deben comer, *sino lo que pueden*. Las restricciones al acceso a los alimentos determinan dos fenómenos simultáneos: los pobres están desnutridos porque no tienen lo suficiente para alimentarse y son obesos porque se alimentan mal, con un desequilibrio energético importante. Los alimentos que tienen a su alcance son productos industrializados, de producción masiva, indiferenciada y barata. [...] Los pobres seleccionan alimentos ricos en carbohidratos, grasas y azúcares que, aunque les impiden gozar de una nutrición adecuada, satisfacen su apetito, se integran bien a su patrón de consumo tradicional y a sus pautas de comensalismo.¹⁹

El déficit de energía se asocia a otros problemas como anemia por deficiencia de hierro, talla baja en relación con el peso, bajo rendimiento escolar y falta de concentración en niños y adultos. Hay que resaltar que la falta de desarrollo en la agricultura mexicana ha marcado aún más la economía de las familias del campo; a falta de cultivos, éstas se desintegran por falta de trabajo; cuando había agricultura vivían de sus cosechas y al mismo tiempo consumían sus propios alimentos, conductas que han sido modificadas desplazando el maíz, frijol, tomate, calabaza, quelites y chile por otros alimentos, en general, menos nutritivos.

El hambre ha tenido como origen, no la disminución de las cosechas, mucho menos reducciones en la producción de alimentos, sino la imposibilidad de acceder a ellos como consecuencia de sus precios, del desempleo, la pobreza mundial, el modo de distribución y la destinación de la producción agrícola a usos diferentes al de la alimentación humana. El sistema agroalimentario actual no sólo produce hambre, también produce sobrepeso: más de 10% de la población mundial sufre de sobrepeso, lo que ha sido considerado como una pandemia de obesidad, asociada al modo de vida occidental²⁰ que va de la mano con enfermedades cardiovasculares y la dia-

¹⁸Peña, Manuel y Bacallao, Jorge, "La obesidad en la pobreza: un problema emergente en las Américas", *Publicación Científica*, núm. 576, OPS, p. 9.

¹⁹Aguirre, Patricia, "Aspectos socioantropológicos de la obesidad en la pobreza", *Publicación Científica*, núm. 576, OPS, p. 13.

²⁰Delgado, Manuel, "El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica", *Revista de Economía Crítica*, 2010, núm. 10, pp. 32-61.

betes. La obesidad y el sobrepeso no son problemas de ricos que comen alimentos que engordan; *estos trastornos de la salud asociados a la comida se relacionan con una alimentación que tiene cada vez más productos refinados, alimentos de origen animal, grasas y aditivos químicos añadidos, no para mejorar su calidad, sino para garantizar la manufactura, el almacenamiento y transporte, para sostener la expansión de los imperios alimentarios.*

México registra en la actualidad el mayor número de casos de adolescentes con sobrepeso de toda su historia; aunque la pobreza aumenta, la obesidad no se asocia con la riqueza, sino con la proximidad a Estados Unidos. El problema del sobrepeso en el país está asociado con cambios en la alimentación, orientada hacia comidas chatarras y rápidas, embutidos, bebidas gasificadas y azucaradas. Ante las diversas amenazas y afectaciones que se presentan con la expansión y profundización del sistema agroalimentario capitalista (cuya finalidad no es cubrir las necesidades nutricionales de la población, sino la maximización de las ganancias), particularmente la vulneración de derechos a las campesinas y campesinos, la subnutrición y la obesidad, es imperativo, si quiere ejercerse el derecho humano a la alimentación adecuada, levantar la bandera de la soberanía alimentaria y volver y potenciar la agricultura campesina y la comercialización local de alimentos, como alternativas a un sistema agroalimentario que no alimenta.

Como puede apreciarse, el origen de las enfermedades crónico-degenerativas de las que nos hemos ocupado es diverso y multifactorial. Considerar seriamente todos y cada uno de estos elementos para incluirlos en las políticas públicas, al mismo nivel que las reformas económicas y políticas en otros sectores de la administración y el desarrollo productivo del país, resulta de imperiosa necesidad, tanto como el impulso de modelos educativos incorporados a la educación básica que fortalezcan el conocimiento sobre la alimentación saludable entre la población infantil y adolescente, grupo que ha resultado particularmente perjudicado por su carencia.

Asimismo, fortalecer la información al consumidor sobre la calidad y las características de los alimentos procesados se antoja como una medida de empoderamiento público y responsabilidad social que forma parte de los esfuerzos compartidos entre gobierno y gobernados ante el problema, al mismo tiempo que combate la discriminación alimentaria por motivos de educación y conocimiento académico, derecho a la información y poder adquisitivo, variable de gran importancia entre las diversas clases sociales que componen el país.

Sobre los cuidados paliativos

Un aspecto ya analizado por los expertos y que reviste un gran potencial en materia de gasto en salud, además del evidentemente humano, es el relativo a los cuidados paliativos como parte de los servicios especializados de atención médica de los habitantes del país y, en este caso en particular, de la Ciudad de México.

Por cuidados paliativos se entiende el conjunto de acciones que se le proporcionan al enfermo terminal durante su estancia en el hospital y después en su domicilio, al tiempo que se asiste también a familiares y cuidadores durante el proceso de deterioro orgánico, agonía y muerte de dicho enfermo. Sus antecedentes inmediatos se remontan a la Edad Media, aspecto que permaneció sin cambios importantes hasta cercano el siglo XX, cuando el moribundo, consciente de su próximo deceso, invitaba a sus seres queridos a reunirse alrededor de su lecho, realizando el llamado “rito de la habitación”. Todas las personas relacionadas con el moribundo participaban de esta particular ceremonia dirigida por quien se encontraba próximo a morir. En esto consistía la “buena muerte”, que ocurría junto a los seres queridos y que era anticipada por el moribundo, pudiendo éste disponer de tiempo para preparar sus asuntos personales, sociales y espirituales.

Durante la mayor parte del siglo XX, con el desarrollo de la medicina moderna y el surgimiento de hospitales y establecimientos especializados para la atención de los enfermos, la identificación de la muerte con el fracaso médico fue la causa básica de importantes problemas para suministrar orientación, acompañamiento y cobertura de las necesidades físicas y psicológicas de los familiares, así como para atender adecuadamente a los pacientes que requerían cuidados especializados en la fase final de su vida.

No fue sino hasta finales de los años sesenta, cuando la médica, enfermera y trabajadora social británica Cicely Saunders (1918-2005) fundó en el sur de Londres el St. Christopher's Hospice, primer hospicio moderno en Reino Unido, en el que se combinaban la atención clínica, el soporte psicológico, la formación y la investigación en torno al enfermo moribundo. Este enfoque holístico proporcionó una base para nuevos modos de tratar y prestar servicios, que en la actualidad se desarrollan de múltiples maneras por todo el mundo.

En la actualidad, y en conjunto con la disciplina médica de la tanatología (del griego θάνατος, “muerte”; *logos*, definición o tratado), los cuidados paliativos integrales representan un moderno conjunto de técnicas aplicadas en torno al enfermo en etapa terminal, la atención a la familia inmediata y al conjunto social donde ocurre la pérdida. Es menester señalar que, en México, desde el 2014 existe una norma oficial especializada en la provisión de cuidados paliativos, la *Norma Oficial Mexicana-NOM-011-SSA3-2014, Criterios para la atención de enfermos en situación terminal a través de cuidados paliativos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*

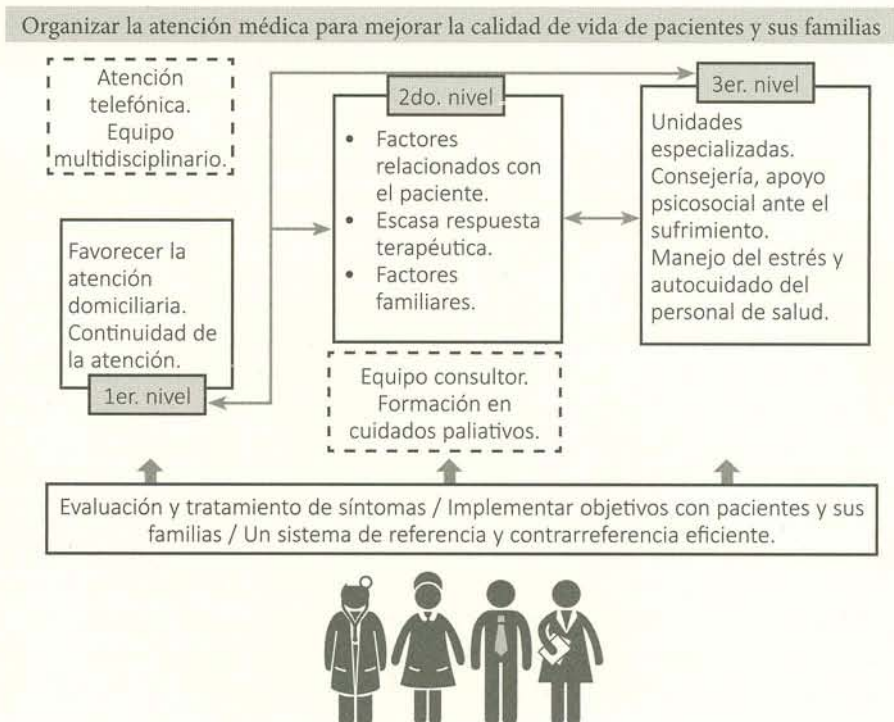
el 9 de diciembre de 2014; al mismo tiempo, por acuerdo suscrito por el Consejo de Salubridad General de los Estados Unidos Mexicanos, se declaró la *Obligatoriedad de los Esquemas de Manejo Integral de Cuidados Paliativos*, así como la observancia de los procesos señalados en la *Guía del Manejo Integral de Cuidados Paliativos*, acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 2014.

Reconociendo que se ha avanzado en forma muy importante en cuanto a la instalación de la estructura operativa y presupuestal dirigida a la aplicación de cuidados paliativos en los distintos hospitales del país y de la Ciudad de México, por parte de los especialistas y las autoridades de salud, *la falta de comprensión de este trabajo entre el público del país ha generado una brecha de cooperación que ha impedido perfeccionar el modelo de atención, de forma que resulte evidente su beneficio médico, social y económico.*

Y es aquí donde, una vez más, la integración de gobierno y gobernados resulta de importancia estratégica para la resolución de un problema de interés común que puede constituir una herramienta de eficiencia en el presupuesto nacional y estatal para gasto en salud.

Guía del Manejo Integral de los Cuidados Paliativos

Modelos de Atención



En términos generales, los retos por resolver en relación con los cuidados paliativos pueden enumerarse en:

1. *Difusión pública, clara y confiable sobre la naturaleza y beneficio de los cuidados paliativos.* Los cuidados paliativos integrales todavía siguen siendo desconocidos para un amplio sector de la población, incluidos muchos médicos y personal de salud. Se desconoce la forma de acceder a ellos, cómo funcionan y qué objetivo tienen; por ello, es muy importante que la población general y el personal de salud tengan información suficiente sobre los cuidados paliativos integrales, qué beneficios aportan a los pacientes y sus familiares y quién puede ser derivado a ellos. En este punto, cabe destacar que también se requiere más información pública sobre los límites que la tecnología y el saber médico tienen en el tratamiento de las enfermedades; promover cuidados paliativos sin la sensibilidad debida y en el momento oportuno puede ser percibido como un fracaso médico, como ocultamiento de malas prácticas médicas o como un intento inhumano de desahuciar a un enfermo por motivos relacionados con la edad, el sexo, el nivel económico u otros, y que los familiares pueden interpretar como abandono profesional. Esta percepción es común cuando no existe una comunicación efectiva entre el personal médico y los tutores del enfermo, y cuando estos últimos desconocen aspectos biológicos de la evolución de las enfermedades o son alentados irresponsablemente con la finalidad de continuar tratamientos destinados al fracaso, motivados por intereses ajenos a aquellos dirigidos a confortar al enfermo.
2. *Integración eficaz de los servicios de cuidados paliativos integrales en las unidades médicas del Sistema Nacional de Salud existente en todos los niveles de su prestación,* especialmente aquéllos de base comunitaria y domiciliaria, así como al sistema de salud privado, adaptándolos a la situación cultural, social y económica específica de las poblaciones. En países como España, en donde los cuidados paliativos están incluidos dentro de la estructura del Sistema de Salud, se llevó a cabo un estudio donde se estima que dichos cuidados generan una reducción en días de hospitalización, una mayor atención domiciliaria y menor uso del servicio de urgencias, lo cual supondría un ahorro de 61% en costos. Asimismo, se encontró que el déficit en recursos domiciliarios y de formación profesional dificulta que se lleve a cabo una correcta derivación y tratamiento fuera del hospital, lo que se traduce en reingresos y tratamientos innecesarios; cabe señalar que la atención a pacientes en el final de la vida supone entre 20 y 25% del gasto global sanitario, resultando ser los ingresos hospitalarios el gasto más elevado. Por lo tanto, la gestión óptima de los recursos, junto con un aumento de las unidades domiciliarias, podría aumentar el ahorro en gastos de salud a través de

la adecuada gestión y aplicación de cuidados paliativos.²¹ La experiencia europea ha demostrado que pueden integrarse los cuidados paliativos en la atención en salud sin causar gastos adicionales, en virtud de que los mismos son una forma de *refinamiento asistencial*, más que una práctica diferente o adicional a dicha atención.²²

En resumen, y tras este breve análisis, la meta es: *estructurar los esfuerzos que se han desarrollado en cuidados paliativos integrales, que actualmente existen, para optimizarlos, de modo que alcancen de manera efectiva a toda la población, tanto en la Ciudad de México como en el resto del país*. A pesar de que se ha identificado una población de pacientes beneficiarios de los cuidados paliativos integrales a nivel nacional, es de suponer que, tras la adecuada difusión y planificación, la demanda se incrementa, para lo cual deberá homogeneizarse la atención en toda la República, incluidos a los servicios de atención privada en salud, tal y como marca la legislación, contando con la participación de la ciudadanía y los profesionales en salud.

Conclusiones

1. Son múltiples los autores que, tras un estudio concienzudo de la operación y eficiencia actual del Sistema Nacional de Salud, coinciden en que la mejor inversión económica y logística a mediano plazo la constituye el *fortalecimiento de la medicina preventiva*. Buena parte del éxito de esta estrategia radica en el empoderamiento de los habitantes en relación con el patrimonio intangible personal que denominamos *salud*.

Si bien es cierto que el Estado tiene un compromiso constitucional de poner al alcance de sus gobernados los medios y los recursos bajo su potestad para atender las enfermedades que los afecten, también es cierto que cada individuo tiene un compromiso personal e intransferible con su propia vida, de modo que su tarea es evitar, en la medida de lo naturalmente posible, enfermar, apoyándose, para ello, en la estructura ofrecida por las autoridades. Este concepto jurídico, el relativo al patrimonio personal de la salud y la responsabilidad sobre su cuidado y mantenimiento, es una idea aún en evolución, la cual, una vez estructurada, podría establecer una nueva relación con el derecho constitucional a la salud.

²¹*Informe de la situación actual en cuidados paliativos*, Madrid, Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Gobierno de las Islas Baleares, Consejería de Salud, junio de 2014.

²²Solana, Isabel, "Vida universitaria", Universidad de Navarra, 2016, <http://www.unav.edu/web/vida-universitaria/detallenoticiapestania/2016/02/09/el-principal-reto-que-tenemos-en-cuidados-paliativos-es-asegurarnos-de-encajar-en-la-agenda-politica-de-los-paises?articleId=8803106>

También es esencial empoderar a los médicos y a los servicios de atención denominados *de primer contacto*. Ellos constituyen la primera barrera profesional ante la presencia de la enfermedad en la población, y poseen las habilidades necesarias para tratar la mayor parte de los padecimientos que afectan a sus comunidades, tanto como la capacidad para alertar a las autoridades en caso de crisis y epidemias sanitarias. Es de lamentar, sin embargo, que la figura del médico general y/o familiar se encuentra subvaluada, en virtud de que el gremio, e incluso la población, los percibe como profesionales menos calificados en comparación con sus colegas especialistas, concepto fortalecido por la aparición de un modelo comercial de atención médica, los *consultorios anexos a farmacias* (CAF), que reducen el valor económico y apreciativo del trabajo de los profesionales.

En este punto, es indispensable la intervención de las autoridades para regular este nocivo modelo de negocio con la salud. Además de constituir una competencia desleal en perjuicio de aquellos médicos generales que instalan sus consultorios para la atención de su comunidad, la ausencia de condiciones apropiadas, la relación entre el médico y el paciente desarrollada en un entorno económicamente carencial y la falta de capacitación médica continuada provocan deficiencias en el proceso de diagnóstico y tratamiento de las enfermedades, perdiendo su valor estratégico como filtro o *triage* para la resolución de enfermedades, diagnóstico temprano y derivación a unidades médicas especializadas; sin embargo, aún se encuentra en fase de investigación la confirmación del impacto del modelo de CAF por parte del Instituto Nacional de Salud Pública.²³

2. Incorporar un programa educativo formal sobre salud e higiene en el programa educativo de niños y jóvenes constituye una necesidad pedagógica para informar a los estudiantes y sus familias sobre las enfermedades y la forma de prevenirlas. Si bien es cierto que existen cursos relativos en diversos niveles de la educación media básica, la continuidad de esta capacitación a lo largo de los periodos de formación de los adolescentes debe generar cambios en el comportamiento epidemiológico de las enfermedades en la población de la Ciudad de México y del país, condición que no satisfacen los breves cursos de salud hoy existentes. La creación de talleres y actividades comunitarias en favor de la salud de sus integrantes, a través del dinamismo y entusiasmo de los jóvenes, puede permitir potenciar el valor y la utilidad de la medicina preventiva comunitaria, facilitando los objetivos de los programas de gobierno en la materia.
3. Legislar sobre el etiquetado de los alimentos, de modo que resulte fácil de leer y comprenderlo, es una necesidad imperiosa que la actual norma oficial sobre el

²³Pérez-Cuevas, Ricardo *et al.*, "Effects of the expansion of doctors' offices adjacent to private pharmacies in Mexico, secondary data analysis of a national survey", *BMJ Open* 2014;4:e004669. doi:10.1136/bmjopen-2013-004669

etiquetado no satisface. Entre los cambios, debe dejarse la tarea de regular el etiquetado a una Comisión Científica ajena a intereses económicos de la industria alimentaria, misma que se ha encargado de influir poderosamente en establecer la actual normatividad sobre las etiquetas que aparecen en los productos alimenticios fabricados por ella y de alto consumo en todo el país. Debe fortalecerse el derecho a la información en relación con los alimentos disponibles en el mercado mexicano para así hacer efectivo el derecho de los consumidores a la elección de productos que garanticen, a su vez, su derecho a la alimentación saludable, tal y como lo establece la Constitución de la República y la Constitución de la Ciudad de México. Por lo demás, facilitar la lectura del etiquetado de alimentos a todos los habitantes de la ciudad, y del país en su momento, independientemente de su educación, conocimientos técnicos, edad, idioma o condición social, resultaría en un acto de defensa contra la discriminación alimentaria, en un país donde mucho se ha legislado en favor de la igualdad de sus habitantes.

4. El impulso a la agricultura en las comunidades rurales, así como a la economía alimentaria comunitaria y regional con producción local (al estilo del modelo de *economía popular solidaria*),²⁴ debe constituir una herramienta de reducción de la dependencia alimentaria de las comunidades, al tiempo que favorece modelos de alimentación autóctonos basados en la alimentación mesoamericana, la cual, según varios autores, no es *obesogénica*, es decir, no fomenta la obesidad, y no depende de la industrialización de la alimentación. Al mismo tiempo, se necesita regular enérgicamente la publicidad de alimentos industrializados orientada, especialmente, al público infantil, el que en breve constituirá un grupo poblacional con alto riesgo de enfermar por esta causa.
5. Empezar una amplia campaña informativa sobre la naturaleza de los cuidados paliativos, sus beneficios y su utilidad práctica, con respeto irrestricto a la cultura de la muerte y a las creencias religiosas de los habitantes de la Ciudad de México, puede constituir un paso determinante en la integración de la cultura de cuidados paliativos en la ciudad, con impacto potencial en el rendimiento y la efectividad del presupuesto para gastos en salud. Con una adecuada difusión de esta información, el costo de integrar cuidados paliativos entre los servicios médicos que otorga el Sistema Nacional de Salud puede constituir más un ahorro que un

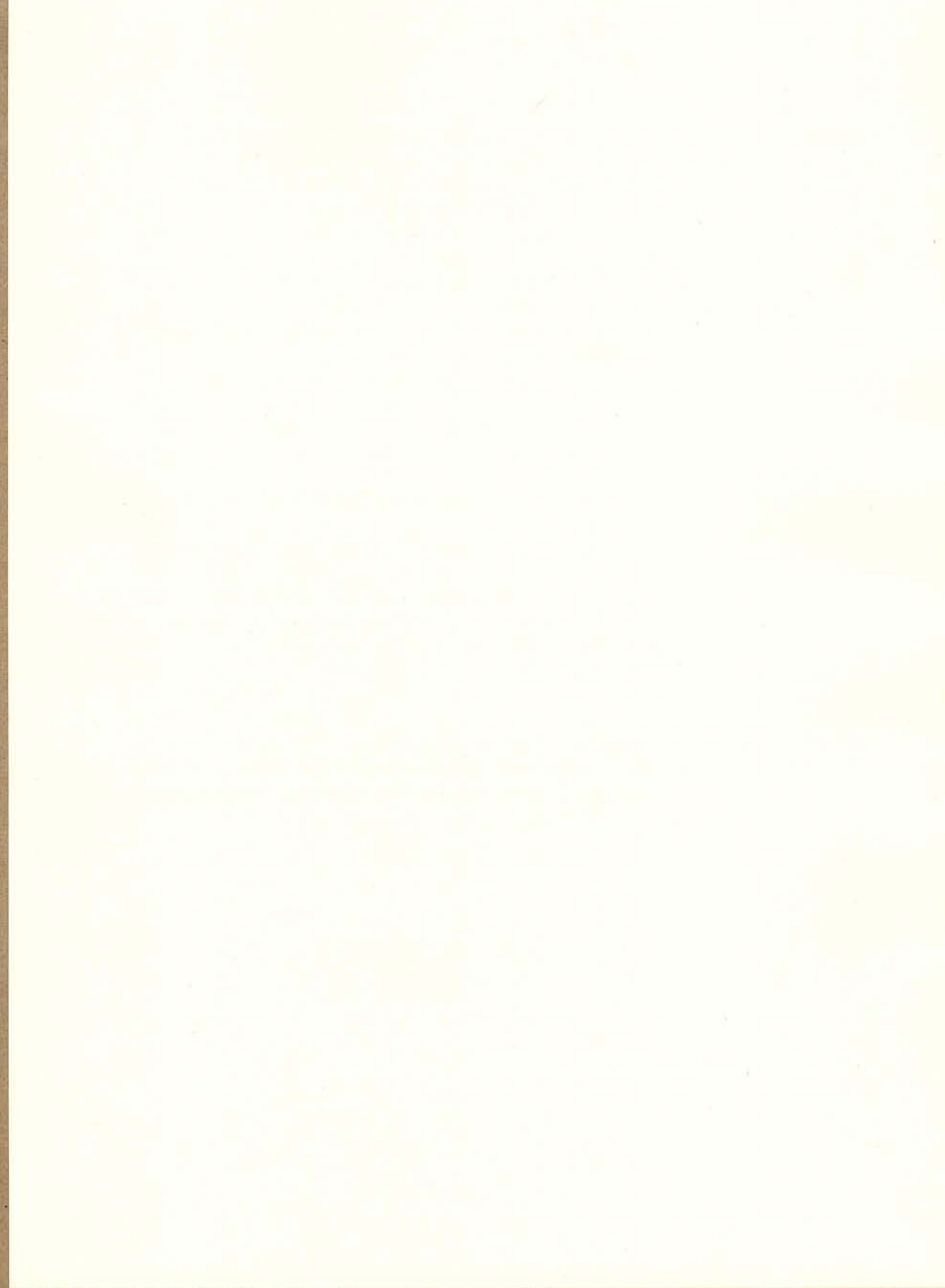
²⁴En términos simples, la *economía popular solidaria* es un sistema económico construido de manera que permita a sus integrantes lograr cuatro equilibrios: el equilibrio de los seres humanos consigo mismos, el equilibrio entre los seres humanos, el equilibrio de los seres humanos con la naturaleza y el equilibrio entre las comunidades de seres humanos. El logro de estos equilibrios requiere una adecuada institucionalización de lo económico, combinando cinco principios: a) subsistencia por la propia producción, b) reciprocidad, c) redistribución, d) intercambio y e) planificación. Este modelo está regulado constitucionalmente en la República del Ecuador.

gasto, tal y como ya se ha observado en experiencias de países europeos. Seguramente, una cultura sobre la enfermedad y la muerte en tiempos modernos, adecuadamente presentada a los habitantes de la ciudad y del país, constituiría la base operativa y de cooperación con los enfermos y sus familias, quienes, con frecuencia, se encuentran confundidas al asumir la atención integral de un moribundo; ciertamente, una necesidad omnipresente en las familias mexicanas.

Referencias bibliográficas

- ABURTO, Tania C. Batis, Carolina Sánchez-Pimienta, Tania G., Pedraza, Lilia S. y Rivera, Juan A., "Discretionary foods have a high contribution and fruit, vegetables and legumes have a low contribution to the total energy intake of the Mexican population", *Journal of Nutrition*, 2016, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/27511928>
- , Batis, Carolina, Sánchez-Pimienta, Tania G., Pedraza, Lilia S. y Rivera, Juan A., "Adherence to dietary recommendations for food group intakes is low in the Mexican population", *Journal of Nutrition*, 2016, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/27511940>
- AGUIRRE, Patricia, "Aspectos socioantropológicos de la obesidad en la pobreza", en Manuel Peña y Jorge Bacallao, *La obesidad en la pobreza. Un nuevo reto para la salud pública*, Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la OMS, núm. 576, 132 pp.
- Constitución Política de la Ciudad de México* publicada en la *GOCDMX* el 05 de febrero de 2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma *DOF*, 15 de septiembre de 2017.
- DELGADO, Manuel, "El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica", *Revista de Economía Crítica*, 2010, núm. 10, 283 pp.
- Expansión*, "Datos macro 2016, México-Gasto público salud", <https://www.datosmacro.com/estado/gasto/salud/mexico>
- Expansión*, "Datos macro 2016, Gasto público salud per cápita 2016", <https://www.datosmacro.com/estado/gasto/salud>
- Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud, *México 2016*, Resumen Ejecutivo, 35 pp.
- Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, *Informe de la situación actual en cuidados paliativos*, Servicios Sociales e Igualdad, Gobierno de las Islas Baleares, Consejería de Salud, junio 2014, 62 pp.
- LUNA R., Leona, "Obesidad en la pobreza", *InfocusMed*, vol. 1, año 1, 2014.
- Ley de Salud del Distrito Federal, publicada en la *GODF* el 17 de septiembre de 2009.
- México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, "¿Es eficiente el gasto en salud?", <http://mexicoevalua.org/2016/06/15/es-eficiente-el-gasto-en-salud/>

- México Evalúa, “10 puntos para entender el gasto en salud en México: En el Marco de la Cobertura Universal”, 2011, 24 pp, http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX_EVA-INHOUS-GASTO_SALUD-LOW.pdf
- Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: Tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*, Washington DC, 2015, 60 pp.
- PEÑA, Manuel y Bacallao, Jorge, “La obesidad en la pobreza: un problema emergente en las Américas”, en Manuel Peña y Jorge Bacallao, *La obesidad en la pobreza. Un nuevo reto para la salud pública*, Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la OMS, núm. 576, 132 pp.
- PÉREZ-CUEVAS, Ricardo, Doubova, Svetlana V., Wirtz, Veronika J., Servan-Mori, Edson, Dreser, Anahí y Hernández-Ávila, Mauricio, “Effects of the expansion of doctors’ offices adjacent to private pharmacies in Mexico: secondary data analysis of a national survey”, *BMJ Journals*, vol. 4, núm. 5, 2014, <http://bmjopen.bmj.com/content/4/5/e004669>
- RAMOS-MORENO, Paola, *Con los más pobres, la cobertura de salud se hace más pobre*, 10 de diciembre de 2015, www.sinembargo.mx
- RIVERA, Juan A., Barquera, Simón, Campirano, Fabricio y Campos Ismael, “Epidemiological and nutritional transition in Mexico: rapid increase of non-communicable chronic disease and obesity”, *Public Health Nutrition*, 2002, vol. 5, <https://www.cambridge.org/core/journals/public-health-nutrition/article/epidemiological-and-nutritional-transition-in-mexico-rapid-increase-of-noncommunicable-chronic-diseases-and-obesity/717491CFD6313145620B3AB6FF950A04>
- SÁNCHEZ-CASTILLO, Claudia P., Pichardo-Ontiveros, Edgar y López-R., Patricia, “Epidemiología de la obesidad”, *Gaceta Médica de México*, vol. 140, sup. 2, 2004, pp. 3-20.
- SOLANA, Isabel, “Vida universitaria”, Universidad de Navarra, 2016, <http://www.unav.edu/web/vida-universitaria/detallenoticiapestania/2016/02/09/el-principal-reto-que-tenemos-en-cuidados-paliativos-es-asegurarnos-de-encajar-en-la-agenda-politica-de-los-paises?articleId=8803106>



La Organización de Naciones Unidas y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza en la Ciudad de México

Jesús Armando López Velarde Campa

Se requiere el fortalecimiento de la gobernanza para afrontar la terrible falta de confianza presente entre pueblos, países e instituciones multilaterales.

*António Guterres
Secretario General de Naciones Unidas
Discurso. Cumbre Mundial de Gobierno. 2017*

Introducción

Existen más de 500,000 gobiernos locales y regionales en el mundo, que dirigen desde pequeñas ciudades hasta magalópolis, en las cuales se genera 70 u 80% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial,¹ constituyéndose como grandes impulsoras del desarrollo económico, social y cultural internacional.

En consecuencia, la gestión de las ciudades constituye una responsabilidad compartida a nivel local, nacional e internacional, donde la colaboración en multiniveles se instituye como punto central en el fortalecimiento del trabajo de los gobiernos locales.

Es en este sentido que la problemática que se aborda en el presente estudio se refiere a la colaboración de los organismos internacionales en el robustecimiento de mecanismos, directrices y herramientas que permitan responder adecuadamente a las necesidades de sus ciudadanos, y específicamente a su instrumentación en la capital mexicana.

De ahí surge la siguiente pregunta: ¿cómo es que las Naciones Unidas colaboran con el gobierno de la Ciudad de México (CDMX) en el fortalecimiento de la gobernanza local? Por ello, el objetivo general de la presente investigación es analizar mediante qué mecanismo las Naciones Unidas cooperan con el gobierno de la CDMX para mejorar la gobernanza en la capital del país; como objetivos específicos se encuentran los siguientes:

- Determinar un concepto de gobernanza aplicable a nuestro estudio.
- Establecer cómo el Sistema de Naciones Unidas colabora con los gobiernos nacionales en materia de gobernanza.

¹United Nations, Habitat III Issue Papers, 6 Urban Governance, Quito, October, 2016, p. 2.

- Señalar la preponderancia de los gobiernos locales a nivel internacional y en la consecución de la Agenda 2030 que impulsa Naciones Unidas, específicamente los objetivos referentes a la gobernanza local.
- Visibilizar a través de qué mecanismo coopera el Sistema de Naciones Unidas con el gobierno de la CDMX en el fortalecimiento de la gobernanza local.

Es en este sentido que en el primer apartado nos acercamos a diversas acepciones del término gobernanza aportadas por los organismos del Sistema de Naciones Unidas, a fin de obtener una definición que aporte elementos de cómo entiende este organismo la gobernanza, ya que derivado de esta apreciación es como se impulsan los trabajos en la materia.

En el segundo apartado se aborda cómo la Organización de Naciones Unidas (ONU) colabora con los gobiernos nacionales en materia de gobernanza, a través de diversos órganos de su sistema y otros organismos que se vinculan a ésta mediante acuerdos de cooperación, como son: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Naciones Unidas para la Democracia, la Red en línea de Naciones Unidas sobre Administración y Finanzas Públicas, el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales, ONU-Hábitat y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En el tercer apartado se hace referencia a la importancia de los gobiernos locales en el ámbito internacional, especialmente en la esfera de Naciones Unidas, y el papel que juegan éstos para alcanzar las metas y los objetivos de la Agenda Global, Agenda 2030 u Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y de manera destacada el Objetivo 11. *Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.*

En el cuarto apartado se hace referencia a la colaboración de los órganos del Sistema de Naciones Unidas en el fortalecimiento de la gobernanza de la CDMX; concretamente se abunda sobre el trabajo de la Coordinación General de Asuntos Internacionales (CGAI) del gobierno de la Ciudad de México y de la implementación del *Programa Especial de Acción Internacional (2015-2018)*, cuyo objetivo es generar redes de cooperación entre los organismo internacionales, los gobiernos locales y el gobierno de la capital mexicana.

Se finaliza con una serie de conclusiones derivadas de la reflexión de cada uno de los apartados, en las que se destaca la importancia de la colaboración a nivel local-internacional, el trabajo de Naciones Unidas y su sistema en materia de gobernanza, y la relevancia de la labor de la CGAI del gobierno de la Ciudad de México.

Gobernanza

La gobernanza se caracteriza por la interacción entre una pluralidad de actores, relaciones horizontales, así como la búsqueda de equilibrio entre el Estado, la sociedad civil organizada, la participación de la sociedad en general y en el ejercicio de las funciones públicas.² Así pues, la “conurrencia de estos elementos y el diferente peso dado a cada uno de ellos han hecho que se hayan propuesto diferentes aproximaciones al concepto de gobernanza con características diversas”.³ Por ello, no existe una noción única y generalizada; al contrario es un término multivalente, multifacético, plural, flexible y dinámico.

Desde el ámbito del Sistema de Naciones Unidas y otros organismos especializados vinculados a ésta mediante acuerdos de cooperación,⁴ encontramos diversas definiciones que impulsan su trabajo en materia de gobernanza.

En el *Informe sobre desarrollo mundial 2017: la gobernanza y las leyes*, el Banco Mundial (BM) la define como: “el proceso a través del cual el Estado y los actores no estatales interactúan para diseñar e implementar políticas dentro de un conjunto dado de reglas formales e informales que dan configuración y conforman el poder”.⁵

El PNUD, en el documento titulado *Initiatives for change*, de 1994, la conceptualiza como: “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa con el objetivo de manejar las cosas de un país en todos los niveles. Ella engloba los mecanismos, procesos e instituciones por los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos asumiendo sus obligaciones”.⁶

El FMI señala que: “El término gobernanza, como se usa generalmente, abarca todos los aspectos de la forma en que un país, corporación u otra entidad se rige. Incluye las interacciones de política económica que entran dentro del mandato y la experiencia del FMI”.⁷

Para ONU-Hábitat, se refiere a “las diversas formas en las que las instituciones y los individuos se organizan en la gestión cotidiana de una ciudad, y los procesos

²Cerrillo I. Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG), Estudios de Goberna. Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 13.

³*Idem*.

⁴López Velarde Campa, Jesús Armando, *Derecho Internacional Contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2015, p. 128.

⁵World Bank Group, *A World Bank Group Flagship Report, World Development Report, Governance and the Law*, 2017, p. 41.

⁶Launay, Claire, “La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia”, *Controversia*, núm. 185, Colombia, CINEP, diciembre, 2005, p. 95.

⁷International Monetary Fund, *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption A Guide*, 2005, <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>

utilizados para llevar a cabo de forma efectiva la agenda del desarrollo de una ciudad, a corto y a largo plazos.⁸

Como puede apreciarse, la gobernanza es un término que se utiliza para “indicar una nueva manera de gobernar, que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas”,⁹ es decir, donde actores privados y organizaciones representativas de los intereses ciudadanos participan en la gestión del sector público.

En este sentido, las ciudades, al estar a cargo de la gobernanza urbana, deben impulsar “una relación más sofisticada con una asignación clara de responsabilidades, una colaboración más fuerte entre los diferentes niveles de gobierno (multinivel gobernanza), y medios regulares y más creativos de interacción con la sociedad civil”,¹⁰ así como generar “procesos participativos, responsables, transparentes, eficientes e incluyentes”.¹¹

Se requieren gobiernos locales fuertes que integren mecanismos de transparencia, poder legal, estructuras organizativas, gestión de presupuestos, recursos económicos, planificación urbana, servicios inclusivos, marcos laborales adecuados, promoción del desarrollo económico y social, equidad de género y planificación, a fin de responder a las necesidades de los ciudadanos,¹² ya que son éstos los que interactúan con los ciudadanos y otros actores sociales, económicos y políticos de manera cotidiana.

De igual manera, la gobernanza urbana se encuentra vinculada a la sostenibilidad ambiental y el cambio climático, la resiliencia de las ciudades a las amenazas naturales y humanas, así como a la incorporación de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC).

La Organización de Naciones Unidas y colaboración con gobiernos nacionales

El Sistema de Naciones Unidas, consciente de la importancia de las ciudades en la gestión de la Agenda Mundial, trabaja de cerca con los gobiernos locales, así como con sociedad civil y organizaciones del sector privado en el ámbito profesional, de

⁸ONU-Hábitat, por un mejor Futuro Urbano, *Temas urbanos, Gobernanza*, <https://es.unhabitat.org/gobernanza/>

⁹Cerrillo I. Martínez, Agustí (coord.), *op. cit.*, p. 12.

¹⁰Habitat III Issue Papers, *op. cit.*, p. 4.

¹¹La Red Mundial de Ciudades y Gobiernos locales y regionales, *Gobernanza local*, <https://www.uclg.org/es/accion/descentralizacion-gobernanza>

¹²Habitat III Issue Papers, *op. cit.*, p. 5.

negocios, de servicios, religiosos y recreativos,¹³ a fin de que el fomento de la gobernanza esté presente en todas sus actividades.

Todo ello se realiza a través de sus diferentes órganos y programas, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que impulsa a los gobiernos nacionales y locales a vivir transiciones democráticas, mediante “asesoramiento político y apoyo técnico, así como en fortalecer la capacidad de las instituciones y el personal. Se dedica a la promoción y comunicación, apoya las campañas públicas de información, fomenta y entabla diálogo”.¹⁴

El Fondo de Naciones Unidas para la Democracia, creado en 2005, se encarga de “fortalecer la voz de la sociedad civil, promover los derechos humanos, y garantizar la participación de todos los grupos en los procesos democráticos”,¹⁵ destinando la mayor parte de sus fondos a las organizaciones locales para la transición y consolidación de la gobernanza democrática en todo el mundo.¹⁶

La Red de Administración Pública de Naciones Unidas (UNPAN) se concentra en la vinculación con las instituciones públicas administrativas regionales y nacionales a fin de facilitar “el intercambio de información y experiencia, así como la capacitación en materia de políticas y gestión del sector público. Su objetivo a largo plazo es desarrollar la capacidad de estas instituciones regionales y nacionales, con el propósito de mejorar la administración pública global”.¹⁷

ONU-Hábitat, creada en 1978, cuya sede se encuentra en Nairobi, Kenia, es la agencia de Naciones Unidas que se encarga del Programa de Asentamientos Humanos¹⁸ y constituye un punto focal en el sistema para vincularse con los gobiernos locales y territoriales. Trabaja de manera conjunta con el Comité Asesor de Autoridades Locales de Naciones Unidas, que es el “órgano de representación de las principales redes de gobiernos locales con el propósito de llevar su voz y perspectivas a la ONU”.¹⁹

Así también, colabora con el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales, que reúne a las principales redes de gobiernos locales y a sus socios, con el objetivo de abogar por un mayor reconocimiento del papel fundamental de los gobiernos locales en el desarrollo sostenible,²⁰ apoyando la consecución de la Agenda 2030.

¹³Naciones Unidas, *Temas Mundiales, Gobernanza*, <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>

¹⁴*Idem.*

¹⁵*Idem.*

¹⁶*Idem.*

¹⁷*Idem.*

¹⁸ONU-Hábitat, por un mejor Futuro Urbano, *Sobre ONU-Hábitat*, <http://onuhabitat.org.mx/index.php/sobre-onu-habitat>

¹⁹Naciones Unidas, *Temas Urbanos*, *op. cit.*

²⁰*Idem.*

De igual manera, Naciones Unidas, a través de organismos especializados vinculados a ésta mediante acuerdos de cooperación, impulsa la gobernanza.

Es el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI), a través de Comité de formulación de políticas de su Junta de Gobernadores, recibió un mandato explícito establecido en la *Declaración sobre la Alianza para el Crecimiento Global Sustentable*,²¹ del 29 de septiembre de 1996, en el cual se hace hincapié en “promover la buena gobernanza en todos sus aspectos, incluido garantizar el Estado de derecho, mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas del sector público, y abordar la corrupción, como elementos esenciales de un marco dentro del cual las economías pueden prosperar”.²²

Como consecuencia, en 1997, el Directorio Ejecutivo del FMI adoptó una nota orientadora denominada *Buena gobernanza: la función del FMI*, en la que establece cuatro directrices a seguir por el organismo:

1. Un tratamiento más exhaustivo en el contexto de la consulta del artículo IV y los programas respaldados por el FMI de las cuestiones de gobernanza que están dentro del mandato y la experiencia del FMI.
2. Un enfoque más proactivo en la promoción de políticas y el desarrollo de instituciones y sistemas administrativos que apuntan a eliminar la oportunidad de búsqueda de renta, corrupción y actividad fraudulenta.
3. Un tratamiento imparcial de las cuestiones de gobernanza en todos los países miembros.
4. Mejorar la colaboración con otras instituciones multilaterales, en particular el Banco Mundial, para hacer un mejor uso de las áreas complementarias de especialización.

En febrero de 2001, este organismo realizó una evaluación del cumplimiento de la mencionada nota, en un documento titulado *Revisión de la experiencia del Fondo en cuestiones de gobernanza 2001*, por medio del cual señala las principales áreas en las que se ha concentrado a fin de impulsar la gobernanza local y nacional: “fortalecer la administración de ingresos; mejorar la responsabilidad financiera de las empresas estatales; mejorar las leyes y procedimientos de bancarrota; consolidar los fondos extrapresupuestarios en el presupuesto; mejorar la transparencia en los sistemas tributarios y arancelarios; reforzar la independencia del banco central; extender

²¹International Monetary Fund, *op. cit.*

²²International Monetary Fund, *Partnership for Sustainable Global Growth Interim Committee Declaration*, Washington, D.C., September 29, 1996. <http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr9649#partner>

la supervisión bancaria prudencial; y mejorar las estadísticas económicas y financieras²³.

De esta manera, el FMI, a través de sus programas de préstamo, asistencia técnica y asesoría política, impulsa la gobernanza en los países miembros como un elemento para combatir la corrupción, fomentar la responsabilidad de diferentes actores, estimular la transparencia en la política y el escrutinio del gasto público, todo ello de conformidad con los códigos y normativas internacionales.²⁴

Gobiernos locales, su importancia en el Sistema de Naciones Unidas y en la Agenda 2030

En un mundo globalizado, la velocidad con la que se han generado los cambios “ha potenciado la irrupción de nuevos actores en las relaciones internacionales. Entre éstos destacan los gobiernos locales, los que por sus crecientes desafíos y competencias han cobrado mayor importancia en la escena mundial”.²⁵

Diversos factores han impulsado que los gobiernos locales se transformasen en referentes globales; entre los que podemos mencionar están:

- Internacionalización de la economía. Actualmente los procesos económicos han impuesto una mayor libertad para las empresas, que deciden en qué regiones, naciones o localidades establecerse; esto ha modificado la forma en la que los gobiernos locales llevan a cabo sus políticas para ser más competitivos.
- Mayor implicación del sector privado en las decisiones políticas locales. Los líderes locales han generado alianzas más estructuradas a fin de tener injerencia en la toma de decisiones políticas.
- Nuevas formas de participación política. La sociedad civil organizada y la población en general se encuentran mucho más estructuradas e informadas, lo que ha derivado en la imposición de agendas públicas y en la injerencia en la toma de decisiones políticas. Los ciudadanos tienen un nivel más alto de participación política; más allá de las elecciones y los partidos políticos, buscan formas no convencionales de comportamiento, resultando más activos en asociaciones y grupos de interés.

²³International Monetary Fund, *Executive Board of the International Monetary Fund (IMF)*, February 14, 2001, <http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn0120>

²⁴Naciones Unidas, *Temas Mundiales*, op. cit.

²⁵“Programa Especial de Acción Internacional”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Décima Novena Época, 26 de octubre de 2016, núm. 188, p. 4.

- Transformación en los propios contenidos de las políticas públicas. Debido a los cambios económicos y sociales mencionados, los responsables políticos locales han tenido que modificar sus tareas y adecuarse al nuevo contexto, siendo más flexibles, adaptables e innovadores.²⁶

Aunado a lo anterior, es indudable el papel que juegan las ciudades en la escena internacional, si consideramos que éstas ocupan 2% del total del suelo y consumen 60% de la energía global; son responsables de 70% de los gases de efecto invernadero y 70% de los desechos mundiales; 6 de cada 10 personas en el mundo vivirá en asentamientos urbanos en 2030²⁷ y actualmente la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas.²⁸ Adicionalmente, “su participación en el gasto nacional aumentó de un promedio mundial de 13% en 1980, a 19-20% a finales de la década de 2000. En América Latina, los gobiernos locales representan 12% de los ingresos del gobierno general y 19% del gasto”.²⁹

En consecuencia, las ciudades se han constituido como los “socios necesarios para la definición, implementación y monitoreo de la agenda global”,³⁰ específicamente de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados por Naciones Unidas y que a partir del 1 de enero de 2016, dirige los esfuerzos de los países y organismos internacionales para alcanzar —en 2030— 17 objetivos que incluyen:

1. Fin de la pobreza. La pobreza no es sólo la falta de ingresos sino que se encuentra vinculada al hambre, mal nutrición, falta de vivienda y denegación del acceso a servicios básicos. En este sentido, la gestión local, aunada con otros actores, debe ser fundamental para la erradicación de este flagelo de la humanidad, a través de políticas incluyentes, empleos sostenibles, servicios básicos para todos, entre otros.
2. Hambre cero. El sector alimentario y agrícola son clave para el desarrollo de los países y la eliminación de la pobreza mundial.
3. Salud y bienestar. Se han tenido avances en materia de salud y reducción de causas de muerte; sin embargo, los retos continúan. Por ello, la colaboración de los gobiernos locales, diferentes actores privados y sociedad civil; pueden ayudar a mejorar los servicios de salud; las ciudades deben contar con servicios básicos de salubridad para la población en general.

²⁶Navarro Gómez, Carmen, “Gobernanza en el ámbito local”, VII Congreso Internacional del CLAD, Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal, octubre, 2002, pp. 4-5.

²⁷ONU-Hábitat por un mejor Futuro Urbano, *La Nueva Agenda Urbana*, Español, 2017.

²⁸ONU-Hábitat por un mejor Futuro Urbano, *Día Mundial de las Ciudades 2017, Mensaje de Joan Clos*, <http://onuhabitat.org.mx/index.php/dia-mundial-de-las-ciudades-2017-mensaje-de-joan-clos>

²⁹Habitat III Issue Papers, p. 2, *op. cit.*

³⁰*Idem.*

4. Educación de calidad. La educación de calidad y universal es parte de las labores que deben impulsar los gobiernos locales y otros actores sociales en las ciudades para mejorar los niveles de vida y de desarrollo de sus habitantes.
5. Igualdad de género. Es base fundamental para un mundo pacífico y próspero, sin discriminación, donde hombres y mujeres se encuentren en igualdad de circunstancias para el pleno ejercicio de sus derechos. Sin duda, los gobiernos locales y otros agentes sociales a través de programas y otros instrumentos de política pública pueden impulsar la igualdad de género en las ciudades.
6. Agua limpia y saneamiento. La accesibilidad del agua para todas las personas es un reto que implica la colaboración de organismos internacionales, gobiernos nacionales y locales, así como de otros actores, como empresas, académicos y sociedad, a fin de gestionar de manera adecuada este recurso.
7. Energía asequible y no contaminante. Se requiere garantizar el acceso a energía asequible, segura, sostenible y moderna para toda la población. Es parte de las gestiones que deben tener prioridad para la ciudad y la sociedad en general, ya que ésta se encuentra vinculada al desarrollo, la seguridad, el cambio climático y la producción de alimentos, entre otros.
8. Trabajo decente y crecimiento económico. La mitad de la población mundial vive con dos dólares estadounidenses al día; el empleo no ha asegurado a las personas salir de la pobreza. Por ello, las gestiones locales y la sociedad pueden crear las condiciones necesarias para que las personas puedan acceder a empleos de calidad.
9. Industria, innovación e infraestructura. La inversión en infraestructura, como transporte, energía, comunicaciones, son fundamentales para lograr un desarrollo económico y conseguir ciudades más resilientes.
10. Reducción de las desigualdades en y entre los países. La reducción de la desigualdad entre países está íntimamente ligada al desarrollo y eliminación de la pobreza, así como al acceso a servicios sanitarios y educativos, entre otros.
11. Ciudades y comunidades sostenibles.
12. Producción y consumo responsables. Busca generar más y mejores cosas, con menos recursos; para ello se requiere el fortalecimiento de la infraestructura, uso eficiente de recursos y energía, acceso a servicios básicos y cuidado del medio ambiente.
13. Acción por el clima. Se refiere a la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático a través de diferentes acciones que disminuyan la emisión de gases de efecto invernadero.³¹

³¹López Velarde Campa, Jesús Armando, *Derecho Comercial y Globalización. Temas selectos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, pp. 62-63.

14. Vida submarina. La gestión adecuada de los recursos naturales y medio oceánico es esencial para el futuro: las lluvias, el agua potable, el clima, el tiempo, los alimentos, el transporte, el comercio y hasta el oxígeno están vinculados a los mares.
15. Vida de ecosistemas terrestres.
16. Paz, justicia e instituciones sólidas. Este objetivo se refiere a la promoción de un acceso universal a la justicia y a la construcción de instituciones responsables en todos los niveles de gobierno.
17. Alianzas para lograr los objetivos. A fin de alcanzar los objetivos mencionados, se necesitan realizar alianzas entre gobiernos, sectores privados y sociedad civil, y a nivel mundial, regional, nacional y local.³²

Estos objetivos se vinculan de manera directa o indirecta con las gestiones y funciones que desarrollan los gobiernos locales en las ciudades; sin embargo, de especial interés es el *Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivo, seguros, resilientes y sostenibles*.

En este objetivo se reconocen los retos que viven las ciudades, derivados de la rápida urbanización, como son: el creciente número de barrios marginales, la mala o nula planificación, la vulnerabilidad de los centros urbanos a los desastres, el crecimiento demográfico, la falta de políticas públicas adecuadas, la expansión de terrenos urbanos y la mala gestión de desechos sólidos, entre otros.

También se establecen las metas para el 2030 en este rubro:

- Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
- Proporcionar acceso a sistemas de transportes seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial.
- Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos.
- Reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua.
- Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades.
- Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.³³

³²Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo Sostenible, 17 objetivos para transformar nuestro mundo*, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

³³*Idem*.

En este sentido, derivado de las facultades que tienen las ciudades para vincularse con los ciudadanos, a través de la “proximidad, legitimidad y escala para gestionar, gobernar y dirigir el desarrollo de la ciudad de forma efectiva”,³⁴ así como su capacidad para asegurar un “desarrollo urbano inclusivo y sostenible, una gestión de la ciudad responsable y transparente”,³⁵ es que el Sistema de Naciones Unidas y las ciudades han firmado diversos convenios de cooperación para impulsar la consecución de dicho objetivo.

Asimismo, de acuerdo con las *Directrices Internacionales sobre descentralización y acceso a los servicios básicos para todos*, aprobadas por el Consejo de Administración de ONU-Hábitat en 2007 y 2009, y elaboradas a través de 10 años de consulta con organismos de Naciones Unidas, así como gobiernos nacionales y locales, son estos últimos los responsables de proveer servicios asequibles, fiables y de calidad que aseguren una ciudadanía urbana equitativa,³⁶ que lleguen a todos los ciudadanos y especialmente a la población más vulnerable.

En el mismo sentido, los acuerdos de gobernanza metropolitana, como la *Descompresión de la gobernanza metropolitana para el desarrollo sostenible*, elaborada por ONU-Hábitat, impulsa “nuevas formas de relaciones de poder entre los diferentes niveles de gobierno y una mayor coordinación y cooperación”,³⁷ a fin de promover un desarrollo transformador que tome en cuenta aspectos sociales, políticos, económicos y ambientales cuyo impacto sea a nivel local metropolitano pero también nacional, regional y global.

Este documento señala que la “sostenibilidad de la acción pública local se basa también en la integración de las diferentes esferas de gobierno y una amplia gama de actores que participan, de manera formal o informal, en la formulación e implementación de las políticas públicas”,³⁸ siendo los gobiernos locales clave en los procesos de participación y en la creación de espacios adecuados para todos los actores sociales, especialmente los ciudadanos.

Así pues, la gobernanza está íntimamente ligada al bienestar de los ciudadanos, ya que “debe permitir a mujeres y hombres, jóvenes, minorías étnicas y poblaciones vulnerables el acceso a los beneficios de la ciudadanía urbana”,³⁹ así como facilitar la inclusión de todos los sectores sociales, la participación cívica y política de toda la

³⁴ONU-Hábitat, por un mejor Futuro Urbano, *op. cit.*

³⁵*Idem.*

³⁶ONU-Habitat for a better urban Future, *International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for all*, <https://unhabitat.org/books/92036/>

³⁷ONU-Habitat for a better urban Future, *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, <https://unhabitat.org/books/unpacking-metropolitan-governance-for-sustainable-development/>

³⁸ONU-Hábitat, por un mejor Futuro Urbano, *op. cit.*

³⁹*Idem.*

población y permitir espacios de gestión a la sociedad civil.⁴⁰ Es en el ámbito local donde se generan las oportunidades de manera “directa para que los ciudadanos puedan participar en el desarrollo, control y seguimiento de la formulación, el gasto y la ejecución de las políticas públicas”.⁴¹

Cabe mencionar que, reconociendo la importancia de los gobiernos locales y las ciudades, Naciones Unidas designó el 31 de octubre como Día Mundial de las Ciudades para “promover en gran medida el interés de la comunidad internacional en la urbanización global, impulsar la cooperación entre los países para encontrar oportunidades y abordar los desafíos de la urbanización para contribuir al desarrollo urbano sostenible en todo el mundo”.⁴² En el año 2017 se celebró este día vinculado a la innovación en la gobernanza y las ciudades abiertas.

Colaboración con Naciones Unidas para el fortalecimiento de la gobernanza de la Ciudad de México

La CDMX ha sido reconocida como una megalópolis de referencia internacional y regional; con más de “de 2 millones de visitantes extranjeros al año, más de 40 comunidades extranjeras residentes, una centena de embajadas y representaciones, el Distrito Federal es la entidad federativa con mayor captación de inversión extranjera directa y la principal sede de empresas y organismos multinacionales en México”.⁴³

Por ello, impulsar la consolidación de la capital mexicana como actor internacional ha sido una de las finalidades principales del gobierno local; en este sentido, mediante la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 26 de octubre de 2016, el Jefe de Gobierno dio a conocer el *Programa Especial de Acción Internacional (2015-2018)*, cuyo objetivo es generar redes de colaboración con organismo internacionales y gobiernos locales.

En materia de gobernanza, el Programa reconoce la gran urbanización regional que se ha desarrollado en América Latina y el Caribe; sin embargo, destaca que no obstante este proceso, el PIB per cápita sigue siendo menor al de otras regiones, derivado de “la desigualdad económica y social, el acceso no universal a servicios básicos, insuficiente infraestructura, baja conectividad y bajos niveles de gobernanza”.⁴⁴ De igual manera, el Programa hace mención del reporte *Competitividad de las Ciudades*, del Foro Económico Mundial, que identifica como los principales retos de las

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

⁴² ONU-Hábitat, por un mejor Futuro Urbano, *Día Mundial de las Ciudades 2017*, *op. cit.*

⁴³ “Programa Especial de Acción Internacional”, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 6.

ciudades: 1. Urbanización, demografía y clase media emergente. 2. Creciente desigualdad. 3. Sustentabilidad (en el ámbito económico, ambiental y social). 4. Cambio tecnológico. 5. *Clusters* industriales y cadenas de valor global. 6. Gobernanza.⁴⁵

Refiriéndose a la CDMX, el Programa realiza un diagnóstico de las condiciones de la capital en el que afirma que, a pesar de tener una ventaja significativa en cuatro rubros (madurez financiera, fortaleza económica, condición social y cultural y medio ambiente), sus principales retos son: mejorar la calidad del aire y mitigar la escasez del agua.⁴⁶ Asimismo, sostiene que en el *ranking* mundial de ciudades, nuestra ciudad se ha visto afectada en las categorías de: atractivo global, capital humano, condiciones institucionales desiguales y calidad de su capital físico.⁴⁷

Derivado de este diagnóstico, el Programa señala la importancia de impulsar una acción internacional que acompañe y potencie “transversalmente las políticas públicas de la ciudad capital en temas tan diversos como movilidad urbana, seguridad y desarme, prevención de riesgos y desastres, conservación de patrimonio, medio ambiente y cambio climático, espacio público, salud, educación, desarrollo social, finanzas públicas, ciencia y tecnología, cultura y deportes, justicia y promoción de los derechos humanos, entre otros”,⁴⁸ a fin de generar movilidad estudiantil, capacitación de capital humano, inversión, así como el intercambio de experiencias, de buenas prácticas y de nuevas tecnologías,⁴⁹ que beneficien tanto a las instituciones gubernamentales como a la ciudadanía.

Todo ello debe estar vinculado a la participación y colaboración de diversos actores como: dependencias, organismos desconcentrados, entidades del gobierno de la CDMX,⁵⁰ “organizaciones sociales, universidades, empresas, cámaras y asocia-

⁴⁵*Idem.*

⁴⁶*Ibidem*, p. 7.

⁴⁷*Idem.*

⁴⁸*Idem.*

⁴⁹*Ibidem*, p. 5.

⁵⁰El Programa establece como dependencias participantes en la colaboración internacional con el gobierno local las siguientes: Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asuntos Internacionales (CGAI), Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA), Escuela de Administración Pública (EAP), Secretaría de Cultura, Secretaría de Educación (Sedu), Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sedec), Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), Secretaría del Medio Ambiente (Sedema), Secretaría de Movilidad (Semovi), Secretaría de Salud (Sedesa), Secretaría de Turismo (Sector), Autoridad del Espacio Público (AEP), Autoridad del Centro Histórico, Fideicomiso del Centro Histórico, Instituto de las Mujeres (Inmujeres DF), Consejería Jurídica y de Servicios Legales (Cejur). Véase “Programa Especial de Acción Internacional”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Décima Novena Época, 26 de octubre de 2016, núm. 188, p. 6.

ciones, entre otros⁵¹, dirigidos y coordinados por la Coordinación General de Asuntos Internacionales (CGAI).⁵²

En este sentido, la CGAI tiene como misión fundamental contribuir “sustantivamente a fortalecer la presencia e influencia del Distrito Federal en el contexto internacional; es la encargada de organizar, apoyar, vincular, coordinar y dirigir los esfuerzos, actividades, proyectos y programas que las instituciones de Gobierno llevan a cabo con la comunidad internacional⁵³ y de hacer efectivo el fortalecimiento de “las relaciones de cooperación técnica y financiera con los organismos del sistema de Naciones Unidas y otras agencias bilaterales y multilaterales”⁵⁴

Por ello, a través de la CGAI, se han firmado Convenios Marco de Cooperación⁵⁵ con seis agencias especializadas de Naciones Unidas a fin de afrontar y colaborar en la consecución de las agendas globales y el fortalecimiento de la gobernanza local. Estas agencias son: Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ONU-Mujeres, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).⁵⁶

El 30 de junio de 2014, Miguel Ángel Mancera, entonces Jefe de Gobierno de la CDMX, y Nuria Sanz, directora y representante de la Oficina de la UNESCO en México, firmaron un Convenio de Colaboración en el que, además de promover programas conjuntos en materia de educación, cultura y patrimonio, destacaron la importancia de que México tuviera un papel protagonista en la formulación de la agenda

⁵¹*Idem.*

⁵²Este programa se rige por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, Acuerdo por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018 y el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF). Véase “Programa Especial de Acción Internacional”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Décima Novena Época, 26 de octubre de 2016, núm. 188, pp. 3-4.

⁵³Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México, *¿Quiénes somos?* <http://www.internacionales.cdmx.gob.mx/index.php/es/111-coordinacion-general>.

⁵⁴“Programa Especial de Acción Internacional”, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁵Estos convenios del gobierno de la CDMX reflejan los enfoques del programa: Derechos Humanos; igualdad de género; participación ciudadana; transparencia; innovación, ciencia y tecnología; sustentabilidad; desarrollo metropolitano y acción internacional, así como sus ejes fundamentales: Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano; Eje 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana; Eje 3. Desarrollo Económico Sustentable; Eje 4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura; Eje 5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. Véase “Programa Especial de Acción Internacional”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Décima Novena Época, 26 de octubre de 2016, núm. 188, p. 4.

⁵⁶Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México, *Convenios de Cooperación Específica*, <http://www.internacionales.cdmx.gob.mx/index.php/es/cdmx-internacional/convenios-internacionales/convenios-de-cooperacion-especifica>

urbana de gobernanza mundial en el marco de la Agenda de Desarrollo Post 2015, es decir, en la Agenda 2030.⁵⁷

Respecto al Convenio Marco de Colaboración entre la CDMX y la CEPAL, representados por Miguel Ángel Mancera, Jefe de Gobierno, y Alicia Bárcena Ibarra, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, del 11 de noviembre de 2013, éste busca robustecer las relaciones de cooperación técnica e institucional entre ambos entes: “conjugar esfuerzos e intercambiar experiencias que fortalezcan las políticas, programas de desarrollo, inclusión y protección social de la Ciudad de México”.⁵⁸

La cooperación, a través de este acuerdo, se lleva a cabo particularmente en áreas de: “planeación del desarrollo, políticas de desarrollo económico, medición de la pobreza y la desigualdad, evaluación de políticas y programas sociales, análisis de desigualdad socio-espacial, igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en contextos urbanos, políticas y programas de inclusión social para infancia y juventud, diversidad cultural y pueblos indígenas en ciudades, políticas de empleo y apoyo al ingreso en economías urbanas y políticas sociales comparadas en grandes ciudades”.⁵⁹

Con referencia a la cooperación entre ONU-Mujeres y la CDMX, se firmó un Acuerdo de Colaboración en 2008 y posteriormente se adoptó como el marco normativo para establecer Acuerdos Específicos de Colaboración, un Memorándum de Entendimiento, del 14 de noviembre de 2013, cuyo periodo de vigencia es del 10 de diciembre de 2013 al 31 de diciembre de 2018.

Este Memorándum impulsa la colaboración de ambos entes para realizar acciones de “cooperación técnica, programas y proyectos en materia de empoderamiento de las mujeres e igualdad de género que contribuyan a la implementación de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres”.⁶⁰

Estos acuerdos impulsan la participación del sector público y privado, así como de los ciudadanos, en la toma de decisiones en el marco de las funciones del gobierno de la CDMX en materia de gobernanza, siendo parte sustancial del marco institucional y jurídico que los regula.

Además de estos acuerdos, la CGAI ha impulsado la participación de la CDMX en las principales redes de ciudades del mundo para el fortalecimiento de la gobernanza local, entre las que destacan:

⁵⁷UNESCO, Oficina de la UNESCO en México, “La Oficina de la UNESCO en México firma un Convenio de Colaboración con el Gobierno del Distrito Federal”, http://www.unesco.org/new/es/mexico/press/news-and-articles/content/news/la_oficina_de_la_unesco_en_mexico_firma_un_convenio_de_colla/

⁵⁸Convenio Marco de Colaboración que celebran por una parte el Gobierno del Distrito Federal y por la otra, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas, 11 de noviembre de 2013, p. 3.

⁵⁹*Ibidem*, p. 4.

⁶⁰“Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno del Distrito Federal y la entidad de Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”, ONU-Mujeres, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, del 15 de noviembre de 2013.

- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). En ésta se trabaja por el fortalecimiento de la colaboración en materia de gobernanza local. La CDMX funge como Miembro del Consejo de Administración de Metrópolis y como co-presidente de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos (2016-2019);
- Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI). De igual manera, uno de los temas de cooperación es la gobernanza. En ésta, la CDMX participa en la Vicepresidencia Temática de Desarrollo Económico (2016-2018).
- Metrópolis. Colaboración en cuanto a gobernanza metropolitana. La CDMX participa en la Secretaría Regional para América del Norte.⁶¹

Adicionalmente, la CGAI ha firmado Convenios de Hermandad y Amistad con 24 ciudades, dos en América del Norte, 10 en América Latina, 7 en Europa y 5 en Asia, de las cuales 14 son capitales estatales; es parte del proyecto AL-LAs, una alianza de ciudades y gobiernos locales de Europa y América Latina, así como del Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV) y el programa *Casas de la Ciudad de México en el Exterior*.⁶²

Conclusiones

La gobernanza es una nueva manera de gobernar que impulsa la colaboración de actores estatales y no estatales en la gestión y toma de decisiones en todos los aspectos de la vida de la ciudad, en la que se generan una asignación clara de responsabilidades, colaboración más fuerte entre los diferentes niveles de gobierno y medios regulares de interacción con la sociedad civil.

La colaboración de Naciones Unidas con gobiernos nacionales en materia de gobernanza, a través de programas, asistencia técnica, asesoría política, intercambio de información, experiencias, capacitación, cursos y foros, entre otros, fomentan la colaboración de los gobiernos con otros actores para que la toma de decisiones en el sector público sea un reflejo de las necesidades de la sociedad, fundamentalmente de los ciudadanos.

Las ciudades son actores fundamentales en la consecución de la Agenda 2030, impulsada por Naciones Unidas, ya que a través de sus gobiernos, de la participación de actores no estatales y de la ciudadanía, se impulsan diversas acciones para asegu-

⁶¹Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México, *CDMX Internacional*, <http://www.internacionales.cdmx.gob.mx/index.php/es/111-coordinacion-general>

⁶²*Idem.*

rar la vivienda y los servicios básicos a las personas, proporcionar sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos; aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas; reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, entre otros.

En los Convenios Marco de Colaboración se establecen los mecanismos de cooperación técnica, programas, proyectos, etcétera, entre diversos órganos del Sistema de Naciones Unidas y la CDMX, a fin de fortalecer la gobernanza local en materias como la pobreza, la desigualdad, la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, la inclusión social, la infancia y juventud, el empleo, la economía urbana, el empoderamiento de la mujer, la educación, la cultura, el patrimonio, entre otros.

El trabajo que desarrolla la Coordinación General de Asuntos Internacionales (CGAI) del gobierno de la CDMX para crear vínculos y redes entre la ciudad, los organismos internacionales y otras ciudades, sin lugar a dudas impulsa el reconocimiento de la capital mexicana como un referente mundial, pero sobre todo como una ciudad comprometida con la gobernanza.

Referencias bibliográficas

- CERRILLO I. MARTÍNEZ, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG), Estudios de Goberna, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 262.
- Convenio Marco de Colaboración que celebran, por una parte, el Gobierno del Distrito Federal y por la otra, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas, 11 de noviembre de 2013, p. 8.
- Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México, *CDMX Internacional*. <http://www.internacionales.cdmx.gob.mx/index.php/es/111-coordinacion-general>
- Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México, *Convenios de Cooperación Específica*. <http://www.internacionales.cdmx.gob.mx/index.php/es/cdmx-internacional/convenios-internacionales/convenios-de-cooperacion-especifica>
- Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México, *¿Quiénes somos?* <http://www.internacionales.cdmx.gob.mx/index.php/es/111-coordinacion-general>
- Habitat III Issue Papers, 6 Urban Governace, Quito, October 2016, New York, United Nations, p.11.
- International Monetary Fund, *Executive Board of the International Monetary Fund (IMF)*, February 14, 2001, <http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn0120>

- International Monetary Fund, *Partnership for Sustainable Global Growth Interim Committee Declaration*, Washington, D.C. September 29, 1996. <http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr9649#partner>
- International Monetary Fund, *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption A Guide*, June 20, 2005, <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>
- La Red Mundial de Ciudades y Gobiernos locales y regionales, *Gobernanza local*, <https://www.uclg.org/es/accion/descentralizacion-gobernanza>
- LAUNAY, Claire, "La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia", *Controversia*, núm. 185, Colombia, CINER, diciembre, 2005, pp. 91-105.
- LÓPEZ VELARDE CAMPA, Jesús Armando, *Derecho Internacional Contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2015, pp. 358.
- LÓPEZ VELARDE CAMPA, Jesús Armando, *Derecho Comercial y Globalización. Temas selectos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, pp. 142.
- Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno del Distrito Federal y la entidad de Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, ONU-Mujeres, Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, del 15 de noviembre de 2013.
- Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo Sostenible, 17 objetivos para transformar nuestro mundo*, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Naciones Unidas, *Temas Mundiales, Gobernanza*, <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>
- NAVARRO GÓMEZ, Carmen, "Gobernanza en el ámbito local", VII Congreso Internacional del CLAD, Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal, octubre 2002, pp. 1-9.
- ONU-Habitat for a better urban Future, *International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for all*, 2011, p. 28.
- ONU-Habitat for a better urban Future, *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, 2015, p. 78.
- ONU-Hábitat por un mejor Futuro Urbano, *Día Mundial de las Ciudades 2017, Mensaje de Joan Clos*, 31 de octubre de 2017, <http://onuhabitat.org.mx/index.php/dia-mundial-de-las-ciudades-2017-mensaje-de-joan-clos>
- ONU-Hábitat por un mejor Futuro Urbano, *La Nueva Agenda Urbana*, Naciones Unidas, 2017, pp. 76.
- ONU-Hábitat por un mejor Futuro Urbano, *Sobre ONU-Hábitat*, <http://onuhabitat.org.mx/index.php/sobre-onu-habitat>
- ONU-Hábitat, por un mejor Futuro Urbano, *Temas urbanos, Gobernanza*, <https://es.un-habitat.org/gobernanza/>
- "Programa Especial de Acción Internacional", *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Décima Novena Época, 26 de octubre de 2016, núm. 188, p. 22.

UNESCO, Oficina de la UNESCO en México, “La Oficina de la UNESCO en México firma un Convenio de Colaboración con el Gobierno del Distrito Federal”, http://www.unesco.org/new/es/mexico/press/news-and-articles/content/news/la_oficina_de_la_unesco_en_mexico_firma_un_convenio_de_colla/

World Bank Group, *A World Bank Group Flagship Report, World Development Report, Governance and the Law*, 2017, p. 307.



El marco jurídico e institucional para la gobernanza urbana en México

Oscar López Velarde Vega

Introducción

En México se ha observado que, con el transcurso de los años, la población rural se ha desplazado hacia las grandes concentraciones urbanas, conformando urbes o metrópolis que día a día demandan mayores y mejores formas de convivencia. Destacan las concentraciones consideradas como de gran desarrollo urbano, que impactan de forma directa en la conformación de ciudades con demanda de agua, vivienda, hospitales, escuelas y empleos, así como la población que habita en ellas, que reclama diversos medios o formas de desarrollo.

Este cambio ha demostrado que, debido al desplazamiento rural hacia el urbano, se han tenido que modificar, de forma constante, políticas públicas y formas de organización que derivan en instrumentos jurídicos que permiten regular este desplazamiento y crecimiento de ciudades, provocado por el cambio en la forma de organización de la sociedad. Es evidente que está quedando atrás la vida en el campo para concentrar la actividad en las ciudades; incluso, existen ciudades que por su crecimiento se unen a otras conformando conglomerados de población que demandan servicios básicos para subsistir y una coordinación eficaz con las autoridades.

Encontrar la mejor manera de convivir con los cambios sociales es tarea fundamental del Estado, por lo que la adecuación de planes y proyectos son motivo de replanteamiento de las políticas sociales encaminadas a un ordenamiento controlado, es decir, adecuar la norma y crear instituciones públicas encargadas de aplicarlas, supervisarlas y coordinarlas.

En este sentido, esta aportación tiene como objetivo poner sobre la mesa las diferentes posturas que se han aplicado en diversas etapas de desarrollo del país con regulaciones diversas que han permitido atender, en su momento, la problemática. La comparación de cifras y datos aportados por estudios e instituciones sobre el desarrollo poblacional en las urbes y el campo han demostrado que siempre es necesario ajustar los roles de autoridades y sociedad para lograr un estatus óptimo que se adecue a las circunstancias prevalecientes.

Así pues, en el primer apartado abordamos los antecedentes de los procesos de urbanización a nivel global, regional y en México. En el segundo apartado profundizamos en el análisis de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución federal. En el tercer apartado hacemos una revisión de la actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como de sus predecesoras. En el cuarto apartado hacemos un recorrido de la legislación sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano de las entidades federativas. En el quinto apartado estudiamos el marco jurídico de la Reforma Urbana en México en el siglo XXI y en el sexto y último abordamos la organización administrativa referente a asentamientos humanos y obras públicas. Finalmente, realizamos una serie de conclusiones derivadas del estudio aquí presentado.

Antecedentes

No cabe duda de que si algo “caracterizó al siglo XX, fue la profunda transformación urbana de la sociedad”.¹ Hoy poco más de la mitad de la población mundial, 54%, nos asentamos en ciudades.²

América Latina y el Caribe, con sus 634 millones de habitantes,³ “es la región más urbanizada de las naciones en desarrollo, ya que el promedio de población urbana en sus 40 países es de 79%. Entre 1970 y el 2000, México duplicó su población al pasar en ese periodo de poco más de 50 a alrededor de 100 millones de pobladores”.⁴

En América del Norte, “en 1950, Nueva York era la única ciudad con más de diez millones de pobladores; en la actualidad existen 35, de las que resalta la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con más de 21 millones y la conurbación de Tokio-Yokohama con alrededor de 38 millones de habitantes”.⁵

El crecimiento demográfico, aunado al proceso de urbanización y a la migración hacia zonas urbanas, “agudizaron la miseria en las ciudades, ya que se calcula a nivel mundial que alrededor de mil millones de personas no cuentan con una vivienda digna con los servicios básicos e incluso, muchas de ellas habitan en las calles. En nuestra región latinoamericana y del Caribe, se requieren construir o mejorar 37 millones de casas”.⁶

¹López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, 4ª ed., México, Poder Judicial del Estado, Gobierno del Estado y Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2011, p. IX.

²Organización de las Naciones Unidas, “Más de la mitad de la población viven en áreas urbanas y seguirá creciendo”, 2014, Nueva York, <http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

³Organización de las Naciones Unidas, “Casi el 50% de América Latina se dedicó al comercio en 2014, según la CEPAL”, <https://news.un.org/es/story/2016/02/1350351>

⁴López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 47.

⁵*Idem.*

⁶*Idem.*

Siguiendo esta línea, se espera para el 2030 “un aumento de la población urbana mundial en 60%, con lo que ésta alcanzará aproximadamente los cinco mil millones de personas, de un total de nueve mil millones a esa fecha”.⁷ A nuestra región latinoamericana y el Caribe se le incrementarán alrededor de 87 millones de habitantes. México llegará a poco más 131 millones de pobladores en ese año.

El porcentaje actual de residentes urbanos en asentamientos humanos informales varía en América Latina y el Caribe de 40 a 60% según los países de la región, generando un grave problema de seguridad en la tenencia de la tierra e insuficiencia de servicios básicos.⁸ En la subregión de América Latina, se “calcula que las ciudades latinoamericanas requieren en los próximos cinco años de 600 mil hectáreas de tierra para su expansión ordenada, de las cuales 150 mil corresponden a nuestro país”.⁹

Asimismo, es importante destacar que “en Latinoamérica y el Caribe los desastres naturales, como terremotos, huracanes, inundaciones, erupciones volcánicas y deslizamientos de tierra han dejado al descubierto nuestros problemas e insuficiencias. Es cierto que los recursos económicos son muy limitados en la región, pero la falta de decisión política y de conciencia social ha agravado la situación”.¹⁰

En este contexto, “la Organización de las Naciones Unidas celebró la primera Conferencia Internacional sobre los Asentamientos Humanos Hábitat I, en Vancouver, Canadá, en mayo de 1976, que promovió a nivel internacional el establecimiento de políticas nacionales, lo cual replanteó la normatividad urbanística en el mundo”,¹¹ adoptándose la Agenda Hábitat 1976-1996.

Posteriormente, se efectuó la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, en Estambul, Turquía, en junio de 1996, en la cual se adoptó la Agenda Hábitat II, 1996-2016, “que comprende una reafirmación de principios y compromisos para lograr una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización”.¹²

Con esta Conferencia “culminó una serie de reuniones internacionales que se iniciaron con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de Río de Janeiro en 1992; la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos, de Viena en 1993, y la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo”,¹³ entre otras.

⁷*Ibidem*, p. 48.

⁸López Velarde Vega, Oscar, *op. cit.*, p. 48.

⁹*Idem*.

¹⁰*Idem*.

¹¹López Velarde Vega, Oscar, “El futuro de la legislación urbana en las entidades federativas de México”, México, Senado de la República Mexicana, 2010, p. 4, en Fernández Ruiz, Jorge y Rivera Hernández, Juan (coords.), *Derecho Urbanístico*, México, UNAM, 2011, p. 461.

¹²*Idem*.

¹³López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, *op. cit.*, p. 49.

Como un evento paralelo a la Segunda Conferencia se “realizó un Foro Mundial de Parlamentarios para el Hábitat en la Ciudad de Estambul, Turquía, los días 31 de mayo y 1 de junio de 1996, en el que se adoptó la Declaración de Principios y Compromisos del Foro Mundial”.¹⁴

En octubre de 2016, a 40 años de Vancouver, se realizó la Tercera Conferencia Hábitat III de la ONU, en la Ciudad de Quito, Ecuador, en la que se adoptó la Nueva Agenda Urbana 2017-2037. Por su parte, el “Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat ha realizado doce foros nacionales, el primero en Aguascalientes, Aguascalientes, en 1996, en Chihuahua, Chihuahua, en 1997, en Mérida, Yucatán, en 1999, en Hermosillo, Sonora, en el 2000, en Pachuca, Hidalgo, en el 2001, en Veracruz, Veracruz, en el 2002, en Durango, Durango, en el 2003, en Monterrey, Nuevo León, en el 2005, en Aguascalientes, Aguascalientes, en el 2011”,¹⁵ en Toluca, Estado de México, en el 2014 y en la Ciudad de México, en el 2015 y 2016.

Dentro del Sistema de Naciones Unidas, “el Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, conocido como Centro Hábitat, se encuentra ubicado en la Ciudad de Nairobi, Kenia, el cual, en sus programas de trabajo, ha emprendido prioritariamente dos campañas mundiales, una sobre Seguridad de la Tenencia de la Tierra y la Vivienda, y otra sobre Buena Gestión Urbana”.¹⁶

Es de fundamental importancia este programa, ya que:

la buena gestión urbana es la clave para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. Ello requiere de un gobierno que en todos sus niveles tome oportuna y adecuadamente sus decisiones. La efectiva descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales, ante todo las municipales, así como la participación social, son medidas que contribuirán a mejorar la calidad de vida de la población. Evitemos que las autoridades sólo observen los problemas sin buscar las soluciones.¹⁷

En este sentido, “Infonavit y ONU-Hábitat firmaron en el 2014 un Acuerdo de Colaboración para realizar el cálculo del Índice de Ciudades Prósperas en 137 municipios y 16 delegaciones, en las 32 entidades federativas del país”,¹⁸ teniendo como resultado la publicación de un Informe Municipal por cada una de las demarcaciones, así como, un resumen nacional, con el fin de realizar un diagnóstico de seis dimensiones de la prosperidad y encontrar oportunidades para mejorar la calidad de

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Ibidem*, p. 50.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Infonavit, *Índice de las Ciudades Prósperas de la República Mexicana*, http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/El+Instituto/Biblioteca/Indice_Ciudades_Prosperas_Republica_Mexicana

vida de los ciudadanos en esas demarcaciones, convirtiendo a México en el primer país a nivel mundial que cuenta con esta métrica a esa escala.

El Índice de Ciudades Prósperas (CPI, por sus siglas en inglés) es un instrumento de medición científica de las seis dimensiones de la prosperidad de las ciudades, que se utiliza como fundamento para discutir qué política sería pertinente promover y qué inversiones impulsar. Además, propone un marco práctico para la formulación, implementación y seguimiento de un Plan de Acción que integre las seis dimensiones:

1. Productividad. Generación de ingreso y empleo.
2. Infraestructura de Desarrollo. Recursos físicos y equipamiento para sostener a la población y la economía.
3. Calidad de vida. Educación, salud, recreación, cultura y seguridad.
4. Equidad e inclusión social. Pobreza y desigualdad.
5. Sostenibilidad ambiental. Urbanización sostenible, medio ambiente, recursos naturales, tratamiento de agua, residuos sólidos y energía renovable.
6. Gobernanza y legislación urbana. Marco y capacidad institucional, participación social, finanzas públicas, marco legal y expansión urbana.¹⁹

Así pues, en nuestro continente se requiere una:

Reforma urbana, coordinada por los gobiernos, con el apoyo de la comunidad internacional y con la participación de los sectores social y privado, que permita atender los problemas y asumir los retos de manera conjunta, oportuna y adecuada para que nuestras ciudades sean seguras, habitables, sostenibles, competitivas y productivas; pero ante todo, para que en ellas podamos vivir y convivir en comunidad con calidad de vida, como en su origen fue la intención de la humanidad al dejar de ser nómada y asentarse en un lugar determinado.²⁰

La evolución socioeconómica y la globalización han traído, “el acelerado proceso de urbanización. Una gran parte de los países del orbe encuentran a la mayoría de su población asentada en centros urbanos, lo que los ha llevado, a lo largo del siglo XX y principios de éste, a definir políticas aplicables al fenómeno y establecer sistemas legislativos que permitan regularlo”²¹

En consecuencia, “la alta tasa de incremento demográfico, el crecimiento urbano desordenado, la gran concentración en las ciudades, la migración de los habitantes

¹⁹*Idem.*

²⁰López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 50.

²¹*Idem.*

del campo a las urbes y el tránsito de la vida rural a la urbana”²² han ocasionado irregularidades en la tenencia de tierras, contaminación, malas condiciones en las viviendas, así como mal rendimiento de los recursos públicos y desorden social.²³

Es por ello, que “la magnitud y características de la problemática descrita y sus tendencias futuras representan un desafío a los países del mundo, en especial a los que se encuentran en proceso de desarrollo. Esto exige, en algunos casos, cambios estructurales que permitan la formulación de políticas nacionales de desarrollo y acciones operativas orientadas a alcanzar la dignidad plena del hombre en su medio.”²⁴

México “se ha caracterizado por una excesiva concentración en cuatro grandes zonas metropolitanas, que son las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, en las que se encuentra asentado aproximadamente 27% de la población nacional, así como, por una gran dispersión en más de 200,000 poblados con menos de 2,500 habitantes.”²⁵ Lo anterior “implica entre otros aspectos, altos costos económicos y sociales, insuficiencia de servicios básicos de urbanización y una demanda no satisfecha de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda.”²⁶

En este sentido, “los asentamientos humanos irregulares se caracterizan por constituirse en tierras que, por su uso o destino, así como por su vocación original, no debieron ocuparse para satisfacer la demanda urbana, principalmente en los terrenos ejidales o comunales que circundan o se encuentran dentro de las ciudades;”²⁷ por lo que “la modificación al artículo 27 de la Constitución federal y la expedición de la Ley Agraria en 1992 y de la segunda Ley General de Asentamientos Humanos en 1993, permitieron regular la incorporación y aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano.”²⁸

Cabe mencionar que “antes de la Conferencia de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, promovida por la Organización de Naciones Unidas en 1976, en casi todos los Estados de la República Mexicana existían ordenamientos jurídicos que regulaban fundamentalmente aspectos de urbanización y no de planeación integral del desarrollo urbano.”²⁹

En consecuencia, “la agudización de la problemática de los asentamientos humanos hizo impostergable que el Estado mexicano contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, que vinculara,

²²*Ibidem*, pp. 50-51.

²³*Idem*.

²⁴*Idem*.

²⁵*Idem*.

²⁶*Idem*.

²⁷*Idem*.

²⁸*Ibidem*, p. 52.

²⁹*Idem*.

bajo un esquema de concurrencia, coordinación y colaboración, las atribuciones que, en sus ámbitos de competencia, tienen los gobiernos federal, estatales y municipales”.³⁰

En este contexto, “el Gobierno de la República tuvo la necesidad de expedir un marco jurídico e institucional con objeto de definir políticas y estructurar sistemas para planear el crecimiento ordenado y sostenible de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la vivienda”.³¹

Los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución federal

Con las “reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1976, se inició un vigoroso proceso de estudio, revisión y creación de ordenamientos jurídicos fundamentales en la reorientación de nuestro proceso de desarrollo, particularmente en materia urbana”.³²

Así pues, “en 1976 se estableció en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, la prerrogativa que tiene el Estado para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.³³

La “fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución federal”.³⁴

Estas modificaciones se complementaron con “las realizadas a las fracciones V y VI del artículo 115 constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, así como la que contiene el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999”.³⁵

Aunado a lo anterior, en “la fracción V del citado artículo 115 constitucional se otorgan a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas,

³⁰*Idem.*

³¹*Idem.*

³²*Idem.*

³³*Ibidem*, p. 53.

³⁴López Velarde Vega, Oscar, “Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación de los asentamientos humanos en México”, *Revista Jurídica*, México, Universidad Iberoamericana, núm. 11, p. 375.

³⁵López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 53.

facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional”.³⁶

Así también, respondiendo al fenómeno de la metropolización, la fracción VI del mismo artículo establece que:

cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros de población con apego a la ley federal de la materia.³⁷

Ley General de Asentamientos Humanos

De acuerdo con los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución federal, el Congreso de la Unión promulgó “la primera Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976, adicionada con un Capítulo V, mediante decreto publicado el 29 de diciembre de 1981, para incluir disposiciones en materia de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda; modificada por decreto de 7 de febrero de 1984 para adecuarla a las reformas al artículo 115 Constitucional”.³⁸

La primera Ley General se integró con 59 artículos, distribuidos en cinco capítulos, denominados:

- Disposiciones Generales.
- De la Concurrencia y de la Coordinación de Autoridades.
- De las Conurbaciones.
- De las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población.
- De la Tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda.³⁹

La Ley de 1976 “fomentó el proceso de regulación de los asentamientos humanos en todo el país, ya que, a partir de su entrada en vigor, las entidades federativas expidieron sus respectivas leyes, reglamentos, planes o programas y otras disposicio-

³⁶*Idem.*

³⁷López Velarde Vega, Oscar, “Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación de los asentamientos humanos en México”, *op. cit.*, p. 375.

³⁸López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, *op. cit.*, p. 54.

³⁹Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976.

nes jurídicas en materia de desarrollo urbano; se establecieron instancias federales, estatales y municipales dedicadas a la planeación y administración urbanas, y se capacitaron cuadros de profesionales en la materia.⁴⁰

La segunda Ley General de Asentamientos Humanos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993 y fue abrogada el 28 de noviembre de 2016; se modificó en cuatro ocasiones por decretos publicados el 5 de agosto de 1994, el 30 de noviembre de 2010, el 9 de abril de 2012 y el 24 de enero de 2014. Se integró con 60 artículos, distribuidos en nueve capítulos, denominados:

- Disposiciones Generales.
- De la Concurrencia y Coordinación de Autoridades.
- De la Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población.
- De las Conurbaciones.
- De las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población.
- De las Reservas Territoriales.
- De la Participación Social.
- Del Fomento al Desarrollo Urbano.
- Del Control del Desarrollo Urbano.⁴¹

Las principales aportaciones de la segunda y abrogada Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 fueron las siguientes:

- Actualizó la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, asignando mayores atribuciones al municipio.
- Promovió que la competencia municipal fuera ejercida principalmente por los ayuntamientos en cabildo.
- Estableció la competencia federal de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).
- Integró la participación social a la formulación, modificación, ejecución, evaluación y vigilancia de los programas de desarrollo urbano para fortalecer la gobernanza para la ciudadanía.
- Estableció la congruencia entre la legislación urbana y ecológica con la política de desarrollo social.
- Conformó un nuevo planteamiento del sistema de planeación del desarrollo urbano, facilitando su elaboración, y estableció mecanismos que permiten su cumplimiento.

⁴⁰López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 54.

⁴¹Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.

- Hizo transparente y participativo el proceso de planeación del desarrollo urbano.
- Sustituyó las declaratorias como instrumentos de regulación de la utilización del suelo urbano por la zonificación contenida en los programas de desarrollo urbano.
- Simplificó el tratamiento de las conurbaciones.
- Se ajustó al nuevo artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria en lo relativo al aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda.
- Previó la participación directa de ejidatarios y comuneros, en asociación con los sectores público y privado, para el manejo de reservas territoriales.
- Integró la participación de la sociedad en la operación, ejecución y financiamiento del desarrollo urbano.
- Fomentó la concesión de los servicios urbanos y la inversión social y privada en infraestructura y equipamiento.
- Estableció mecanismos para ofertar reservas territoriales y abatir la ocupación irregular de terrenos urbanos.
- Vinculó la planeación del desarrollo urbano con la protección al ambiente, la preservación de los recursos naturales, la protección del patrimonio cultural y el patrón de desarrollo rural.
- Determinó que los programas municipales, de centros de población y sus derivados, establecerán la zonificación, que contendrá los usos y destinos del suelo urbano.
- Estableció que la fundación de centros de población debe realizarse en tierras aptas para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y preservando las áreas naturales protegidas, así como los valores, usos y costumbres de las comunidades rurales e indígenas.
- Condicionó a la autorización municipal la constitución, ampliación y delimitación de las zonas de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, así como la regularización de predios en asentamientos humanos irregulares, en el interior de ejidos y comunidades.
- Señaló las normas a que deberá sujetarse la regularización de la tenencia de la tierra.
- Reguló el derecho de preferencia que tienen los municipios y las entidades federativas para adquirir los predios de las zonas de reserva cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso.
- Previó la instrumentación coordinada por parte de los tres órdenes de gobierno de programas de desarrollo social, para que los ejidatarios o comuneros, cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda, se integren a las actividades urbanas productivas.

- Señaló que el aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades se sujetará a lo dispuesto en dicha ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.⁴²

La tercera y vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016. Se integra con 119 artículos, distribuidos en 13 títulos, denominados:

- Disposiciones Generales.
- De la Concurrencia entre Órdenes de Gobierno, Coordinación y Concertación.
- Órganos Deliberativos y Auxiliares.
- Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.
- De las Regulaciones de la Propiedad en los Centros de Población.
- Resiliencia Urbana.
- De la Movilidad.
- Instrumentos Normativos y de Control.
- Gestión e Instrumentos de Suelo para el Desarrollo Urbano.
- Instrumentos para el Financiamiento del Desarrollo Urbano.
- Instrumentos de Participación Democrática y Transparencia.
- Instrumentos de Fomento.
- De la Denuncia Ciudadana y las Sanciones.⁴³

Las principales aportaciones de la tercera y vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016 son las siguientes:

- Establece un nuevo modelo urbano incluyente, descentralizado, colaborativo y flexible.
- Señala los principios de la política pública de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos y la ordenación territorial: Derecho a la ciudad,

⁴²López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., pp. 56-58.

⁴³Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016.

Equidad e inclusión, Derecho a la propiedad urbana, Coherencia y racionalidad, participación democrática y transparencia, Productividad y eficiencia, Protección y progresividad del espacio público, Resiliencia, Seguridad urbana y riesgos, sustentabilidad ambiental y Accesibilidad universal y movilidad.

- Actualiza la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, asignando mayores atribuciones al municipio.
- Establece la competencia federal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu).
- Prevé la expedición de Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.
- Considera los órganos deliberativos y auxiliares sobre ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, a nivel nacional, estatal y municipal.
- Fortalece la participación social a la formulación, modificación, ejecución, evaluación y vigilancia de los programas de desarrollo urbano.
- Avanza en la congruencia entre la legislación urbana y ecológica.
- Amplía el sistema nacional de planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano, facilitando su elaboración y estableciendo mecanismos que permiten su cumplimiento.
- Regula la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.
- Mantiene los alcances en las regulaciones de la propiedad en los centros de población, derivadas del artículo 27 de la Constitución federal, como fueron previstos en la primera y segunda Ley General de Asentamientos Humanos.
- Señala que la legislación local urbana deberá contener mecanismos que garanticen procesos de información pública, transparencia y rendición de cuentas en la administración y otorgamiento de las autorizaciones, permisos y licencias de las acciones urbanísticas.
- Dispone que en el establecimiento de zonas de salvaguarda, derechos de vía y polígonos de amortiguamiento industrial, deberá respetarse el derecho a la propiedad evitando afectar a terceros y, en última instancia, compensarlos adecuadamente cuando la afectación resulte indispensable.
- Prevé, en la zonificación secundaria, que únicamente en las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, mientras que en el resto de las zonas se considerarán compatibles los usos habitacionales, los comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana.
- Regula que la densificación en las edificaciones deberá estar únicamente limitada a que no rebase la capacidad de los servicios básicos urbanos o la movilidad.

- Ordena que las leyes de las entidades federativas deberán establecer los requisitos para las diversas autorizaciones, licencia y permisos, y deberán señalar tiempos de respuesta máximo por escrito por parte de las autoridades, las que deberán, en su caso, fundar y motivar en derecho las causas de la improcedencia y considerar la aplicación de la afirmativa ficta.
- Incluye disposiciones sobre la resiliencia urbana y la prevención de riesgos en los asentamientos humanos.
- Considera la movilidad urbana sostenible como una materia prioritaria.
- Trata los instrumentos normativos y de control, como la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público.
- Contempla la gestión e instrumentos de suelo para el desarrollo urbano, como la participación de los sectores público, social y privado en materia de reservas territoriales y el reagrupamiento de predios.
- Dispone los instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano, señalando que las leyes de las entidades federativas podrán establecer contribuciones de mejoras o derechos por cooperaciones y regular los mecanismos que aseguren que el impuesto predial se utilice preferentemente para cubrir y mantener la infraestructura, el equipamiento y los servicios públicos básicos donde se genere y deje de usarse ese impuesto en gasto corriente.
- Trata de los instrumentos de participación democrática, transparencia y de rendición de cuentas, como los observatorios ciudadanos y la profesionalización del servicio público en materia de desarrollo urbano.
- Contiene instrumentos de fomento, como que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, tomarán las medidas necesarias para que las instituciones de crédito no autoricen operaciones a los gobiernos de las entidades o de sus municipios contrarias a la legislación y planeación urbana.
- Propicia la denuncia ciudadana y la imposición de sanciones, estableciendo mecanismos de contraloría y vigilancia social y promoviendo instancias de procuración del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, propiciando la gobernanza para la ciudadanía.
- Responsabiliza a toda persona pública o privada que cause daños o efectos negativos al ordenamiento territorial, a los asentamientos humanos o al desarrollo urbano.
- Contempla un régimen sancionatorio y de nulidades por actos, contratos, convenios, escrituras, autorizaciones, permisos o licencias que contravengan la normatividad sobre ordenamiento territorial, asentamientos humanos y desarrollo urbano. Además, se prevén las responsabilidades y sanciones para servidores públicos o autoridades urbanas.

- Considera un régimen transitorio en la aplicación de la nueva Ley General a partir de su entrada en vigor, estableciendo que en un plazo de un año las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias a dicho ordenamiento. Este plazo se venció el pasado 28 de noviembre de 2017, lo que implica que su incumplimiento permitirá a los afectados interponer, por la presunta aplicación de normas jurídicas obsoletas, entre otros, recursos administrativos, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparos.
- Ordena que se actualicen o expidan, a más tardar en dos años los planes o programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano nacional, estatales, metropolitanos y los de centros de población mayores a 100 mil habitantes, plazo que vencerá el 28 de noviembre de 2018, con todos los efectos jurídicos ante el incumplimiento de esta disposición legal.
- Dispone que se instalen en un plazo no mayor de seis meses, que venció el 28 de mayo de 2017, los consejos nacionales, estatales y municipales de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano. Lo cual no se ha cumplido en la mayor parte de las entidades federativas.⁴⁴

Legislación sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano de las entidades federativas

De acuerdo con los “los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución federal y con apego a la primera Ley General de Asentamientos Humanos, las legislaturas de las entidades federativas expidieron entre 1976 y 1977 sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con lo que originalmente se integró en todos sus niveles la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México”⁴⁵

Con base en lo anterior, todas las entidades federativas han actualizado su legislación urbana en cuando menos dos ocasiones, especialmente a partir de la segunda y abrogada Ley General de 1993.

Actualmente, con la expedición de la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016, se inicia un nuevo proceso anual de ajuste de la legislación local, lo que sigue colocando a México a la vanguardia mundial legislativa en la materia y en cumplimiento de los compromisos derivados de las agendas urbanas de las tres Conferencias Hábitat de la ONU.

En este sentido, “se ratifica ahora la sugerencia de la expedición de un Código Urbano en las entidades federativas, que sistematice, codifique y actualice la materia

⁴⁴*Idem.*

⁴⁵López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 62.

de desarrollo urbano, asentamientos humanos, ordenamiento del territorio, vivienda, fraccionamientos, relotificaciones, subdivisiones y fusiones de terrenos, desarrollos inmobiliarios en condominio⁴⁶ entre otros.

Ello “implica una opción jurídica muy amplia y trascendente, que requiere de un gran trabajo jurídico para su elaboración, de tiempo suficiente para su negociación política y parlamentaria, de construcción del consenso social y con los desarrolladores inmobiliarios y de las condiciones de oportunidad que hagan viable su aprobación legislativa”⁴⁷.

Sólo siete estados de la República han codificado en diversas formas las materias antes mencionadas: como pionero Aguascalientes en 1994; después Zacatecas en 1996, Estado de México en 2001, Michoacán en 2007, Jalisco en 2008, Guanajuato y Querétaro en 2012 y, recientemente, otro en 2013.⁴⁸ Cabe señalar que San Luis Potosí en el 2000 y Durango en 2002 abrogaron su código que habían expedido en 1990 y 1994, respectivamente, regresando al esquema de Ley Estatal de Desarrollo Urbano, complementada con varias legislaciones locales conexas.⁴⁹

El marco jurídico de la Reforma Urbana en México en el siglo XXI

Actualmente, “la magnitud de la cuestión urbana se refleja en que, en 1900, la República Mexicana tenía 13.6 millones de habitantes, de los cuales se asentaba en localidades rurales 80% y la Ciudad de México tenía 345 mil pobladores”⁵⁰. Actualmente, el país cuenta con alrededor de 119 millones 530 mil 753⁵¹ habitantes y la Ciudad de México es de las más pobladas del mundo con un total de 8 millones 918 mil 653 habitantes.⁵²

En este sentido, podemos mencionar como “los principales efectos del acelerado proceso de urbanización y de la edificación de viviendas, que no responden a políticas congruentes y vinculadas de desarrollo urbano, habitacional, ordenamiento del territorio y sostenibilidad”⁵³ los siguientes:

⁴⁶*Ibidem*, p. 65.

⁴⁷*Idem*.

⁴⁸*Idem*.

⁴⁹*Idem*.

⁵⁰López Velarde Vega, Oscar, “Nuevo marco jurídico e institucional para la reforma urbana en México”, *Política y Gestión Ambiental*, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales (CEJA. A.C.), p. 31.

⁵¹INEGI, *Número de habitantes. México*, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>

⁵²INEGI, *Número de habitantes. Ciudad de México*, <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>

⁵³López Velarde Vega, Oscar, “Nuevo Marco Jurídico e Institucional para la Reforma Urbana en México”, *op. cit.*, p. 31.

- Cinco millones de viviendas deshabitadas a nivel nacional, según el Censo de Población y Vivienda de 2010, de un total de alrededor de 36 millones de casas.
- Desorden urbano y dispersión de la expansión física de las ciudades.
- Microcasas que no representan viviendas dignas y adecuadas.
- Colonias, barrios y fraccionamientos sin equipamiento, infraestructura y servicios básicos.
- Especulación inmobiliaria.
- Irregularidad en la tenencia de la tierra y asentamientos humanos en zonas de riesgo.
- Agravamiento del cambio climático, la contaminación ambiental y el despilfarro de los recursos naturales, ante todo del agua y la energía.
- Devastación de áreas de preservación ecológica, deforestación y erosión de los suelos.⁵⁴
- Movilidad urbana insustentable que privilegia al automóvil en lugar del transporte público, las ciclovías y al peatón.
- Poca participación social en la cuestión urbana e incremento sustancial de los problemas de gobernanza en los centros de población.

En los inicios del siglo XXI, México se enfrenta al reto de “darle rumbo sostenible al país en materia urbana y habitacional [que] es enorme. Los rezagos acumulados y los grandes requerimientos hacen ineludible que el gobierno federal, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los ayuntamientos, los asuma con decisión y responsabilidad”.⁵⁵

En este sentido, la Reforma Urbana “justifica la impostergable necesidad de adecuar y compatibilizar a la mayor brevedad, la legislación, planeación, administración y gestión urbanística y habitacional en México, en los niveles federal, estatal y municipal. No podemos seguir con leyes e instituciones del siglo pasado, en el siglo XXI”.⁵⁶

La tercera y vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de noviembre de 2016, es el fundamento jurídico de la Reforma Urbana en México y da la oportunidad de actualizar y ajustar nuestra legislación de la materia a los requerimientos del siglo XXI y a la Nueva Agenda Urbana derivada de la Conferencia Hábitat III de la ONU.

Con base en lo expresado, es altamente prioritaria la revisión a fondo de las disposiciones jurídicas federales, estatales y municipales, así como el análisis de sus contradicciones, obsolescencias, ineficiencia y omisiones normativas.

⁵⁴*Ibidem*, pp. 31-32.

⁵⁵*Idem*.

⁵⁶*Idem*.

Por todo lo anterior, es urgente que se fortalezca un nuevo marco jurídico e institucional para el México del siglo XXI para dar fundamento a la Reforma Urbana que impulsa el gobierno federal, lo que propiciará su adecuación, actualización, congruencia y coherencia.

Dicha revisión y adecuación deberá tomar en cuenta los siguientes comentarios, criterios, lineamientos, sugerencias y propuestas:

- Ajustar la normatividad urbana y de vivienda a la experiencia de más de 40 años de aplicación, a partir de la primera Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, lo cual se inició con la expedición de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en noviembre de 2016.
- Propiciar que México implemente la Nueva Agenda Urbana adoptada en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat III en el 2016.
- Actualizar el marco jurídico e institucional federal y local a la nueva realidad urbana del país en los albores del siglo XXI, con una visión de Estado de largo plazo y sostenible, dado lo dinámico de la problemática urbana y habitacional.
- Expedir una nueva Ley General de Vivienda que supere a la del 2006, con un criterio de concurrencia en las competencias de los tres órdenes de gobierno y de superación de la crisis habitacional.
- Se recomienda impulsar una reingeniería, adecuación y actualización integral del marco jurídico del desarrollo urbano, el ordenamiento del territorio y la vivienda, como lo sugiere el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial vigente, analizando la factibilidad de unificar toda la legislación federal conexas en un Código General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, reglamentario de los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución federal, que fije las bases normativas para que, de acuerdo con la concurrencia y coordinación de estas materias de los tres órdenes de gobierno, las entidades federativas también expidan su código, como ya lo han hecho siete entidades federativas, que unifique las leyes estatales respectivas y, a su vez, los municipios con mayor grado de urbanización en el país integren sus reglamentos conexos en códigos municipales, como ya lo han expedido los 11 municipios del estado de Aguascalientes.
- Fomentar la reestructuración y simplificación del contenido normativo de la legislación urbana local, tomando en cuenta que los municipios que cuentan con ciudades medias y grandes, así como con zonas metropolitanas, ya han reglamentando las acciones, obras y servicios en materia de desarrollo urbano; en algunos, como el caso del estado de Aguascalientes, los 11 municipios han codi-

- ficado todos los reglamentos municipales relacionados con la materia, superando el esquema de bando de policía y buen gobierno y múltiples reglamentos.
- Vincular el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la vivienda a una visión social, regional y sostenible.
 - Respetar el principio de subordinar el interés privado al orden público e interés social para propiciar el desarrollo urbano sustentable y la vivienda adecuada para todos.
 - Contemplar jurídicamente los dos niveles técnicos del desarrollo urbano, tanto el interurbano u ordenamiento territorial como el intraurbano o desarrollo urbano de los centros de población.
 - Adecuar o expedir los instrumentos de planeación y control de la expansión física de las zonas metropolitanas y ciudades medias del país para evitar, impedir y reubicar los asentamientos humanos en zonas de riesgo, para fomentar las ciudades resilientes, propiciando:
 - Una más drástica responsabilidad y sanciones a las autoridades y a los promotores de este tipo de asentamientos irregulares, que los permitan, toleren y/o propicien, estableciendo en los códigos penales de las entidades federativas, como en el caso del estado de Aguascalientes desde el 2011, delitos graves de atentados al desarrollo urbano ordenado, con pena de prisión de hasta 15 años y que no alcancen fianza, así como el pago de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, ya que lo que está en juego en múltiples casos es la vida y el patrimonio de las personas, en especial las de escasos recursos.
 - Que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales rigidice el cambio de uso del suelo de terrenos forestales a urbanos, para evitar desarrollos habitacionales en zonas no aptas y riesgosas.
 - Que la Comisión Nacional del Agua impida el asentamiento humano en zonas inundables, en coordinación con los gobiernos de los estados y los ayuntamientos.
 - Que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en coordinación con los gobiernos de los estados y los ayuntamientos, agilice la elaboración o actualización e implementación de los Atlas de Riesgo de los 400 municipios con mayor grado de urbanización del país.
 - Propiciar una mayor congruencia de la legislación urbana con el artículo 27 constitucional y la Ley Agraria en lo relativo al aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda, así como en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
 - Promover la redensificación urbana, que fomente el aprovechamiento óptimo y sustentable de infraestructura, equipamiento y servicios, la seguridad, el

diseño sustentable en la edificación de vivienda multifamiliar, tomando en cuenta las densidades de población y construcción, así como la suficiente y oportuna prestación de servicios urbanos y la capacidad de las redes.

- Garantizar la participación social en la formulación, modificación, ejecución, evaluación, vigilancia y financiamiento de los programas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda.
- Facilitar la denuncia popular y fomentar mecanismo para garantizar la gobernanza de la ciudadanía, ante el incumplimiento de la legislación y los programas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda.
- Fomentar el establecimiento de procuradurías de desarrollo urbano, observatorios urbanos ciudadanos y de vivienda, institutos municipales o metropolitanos de planeación, en los municipios con mayor grado de urbanización, en zonas conurbadas y metropolitanas, así como en los gobiernos de las entidades federativas, que propiciarían el cumplimiento y aplicación de la legislación y planeación urbana, territorial y de vivienda, tanto por los particulares como por las propias autoridades, especialmente las municipales.
- Propiciar la expedición o actualización de la normatividad jurídica sobre movilidad urbana sostenible, a efecto de fomentar el establecimiento de sistemas de transporte, tomando en cuenta que 65% de los viajes se realizan en vehículo público, y privilegiando la inversión en modos de transporte en lugar de obras viales.
- Vincular con mayor detalle y efectividad la legislación y a las autoridades ambientales y las urbanas de los tres órdenes de gobierno, a efecto de resolver a la mayor brevedad los problemas de inexistencia, desactualización o inaplicabilidad de los instrumentos de planeación, administración y control del uso y destino del suelo tanto urbanos como ambientales.⁵⁷

Es de destacarse el esfuerzo que realiza actualmente el Gobierno del Estado de Aguascalientes, a través de la Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, la primera creada en México en 2010, que sirvió de antecedente de la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del gobierno federal, que expidió en 2014 su primer Programa Estatal de Ordenamiento Ecológico y Territorial, con lo que se compatibilizan, por primera vez en el país, la planeación urbana y ambiental, evitando que los urbanistas vayan por un lado y los ecologistas por otro, lo que sólo ha beneficiado a los especuladores inmobiliarios y a los agentes contaminantes del ambiente, en detrimento de la calidad de vida de la población y la sostenibilidad.

⁵⁷*Ibidem*, pp. 33-36.

Organización administrativa

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creó, en 1976, a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en 1982 y posteriormente por la Secretaría de Desarrollo Social en 1992;⁵⁸ fue a través del decreto de reformas y adiciones del 2 de enero de 2013 que se estableció la competencia de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la que, en términos del artículo 41 del propio ordenamiento jurídico, tiene como atribuciones:

- I. Impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen:
 - a) El crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población;
 - b) La regularización de la propiedad agraria y sus diversas figuras que la ley respectiva reconoce en los ejidos, las parcelas, las tierras ejidales y comunales, la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal, los terrenos baldíos y nacionales, y los terrenos que sean propiedad de asociaciones de usuarios y de otras figuras asociativas con fines productivos;
 - c) El desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones y de servicios;
 - d) La planeación habitacional y del desarrollo de vivienda; y
 - e) El aprovechamiento de las ventajas productivas de las diversas regiones del país;
- II. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos, en lo que no corresponda a otras dependencias, entidades u otras autoridades en la materia;
- III. Administrar el Registro Agrario Nacional;
- IV. Conducir los mecanismos de concertación con las organizaciones campesinas;
- V. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;
- VI. Resolver las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;

⁵⁸López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 71.

- VII. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;
- VIII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, en términos de la legislación aplicable;
- IX. Administrar los terrenos baldíos y nacionales y las demasías, así como establecer los planes y programas para su óptimo aprovechamiento;
- X. Planear y proyectar la adecuada distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas, bajo criterios de desarrollo sustentable, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, y coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos de las entidades federativas y municipales para la realización de acciones en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;
- XI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;
- XII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;
- XIII. Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano y metropolitano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como de los sectores social y privado, a efecto de que el desarrollo nacional en la materia se oriente hacia una planeación sustentable y de integración;
- XIV. Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía;
- XV. Planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;
- XVI. Apoyar los programas de modernización de los registros públicos de propiedad;

- XVII. Facilitar las acciones de coordinación de los entes públicos responsables de la planeación urbana y metropolitana en las entidades federativas y municipios cuando así lo convengan;
- XVIII. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipales, la planeación regional del desarrollo;
- XIX. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XX. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;
- XXI. Aportar diagnósticos y estudios al Consejo Nacional de Población en materia de crecimiento demográfico y su impacto en el ámbito territorial;
- XXII. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia; y
- XXIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.⁵⁹

Como se desprende del análisis realizado, “las administraciones públicas estatales y municipales han fortalecido su organización administrativa en la materia a partir de la promulgación de sus leyes de desarrollo urbano; para tales efectos, se han establecido dependencias públicas en sus variables de secretarías, subsecretarías, direcciones generales, órganos desconcentrados y organismos descentralizados con facultades en la materia”,⁶⁰ como los institutos metropolitanos o municipales de planeación.⁶¹

Asimismo, a través de la promulgación, modificación y reformas del marco jurídico, se ha impulsado la creación de “organismos de participación ciudadana, como son las comisiones coordinadoras y consultivas, las comisiones de planeación para el desarrollo de los municipios, los comités municipales de desarrollo urbano, los consejos de participación ciudadana, los consejos de colaboración municipal para obras y servicios públicos y las juntas de vecinos.”⁶²

⁵⁹Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976, art. 41.

⁶⁰López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, op. cit., p. 72.

⁶¹*Idem.*

⁶²*Idem.*

Uno de los mayores avances de organización administrativa estatal es el implementado por el Gobierno del Estado de Aguascalientes, a partir de 2011, con la creación de la Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, que vincula la normatividad del desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la vivienda.

Conclusiones

Observamos que este siglo XXI continuará con la tendencia del siglo pasado, es decir, continuaremos observando la transformación urbana de la sociedad. Nuestra Ciudad de México ya es ejemplo de ello, formamos parte de una megalópolis con más de 21 millones de habitantes asentados en un espacio territorial que en muchos casos no es el adecuado para un desarrollo óptimo.

Debido a esta explosión, los efectos negativos saltan a la vista: la pobreza crece, la vivienda digna escasea, el agua se acaba, la contaminación nos ahoga, la movilidad se dificulta y los empleos bien remunerados son cada vez menores.

Hablar de aquellos asentamientos humanos irregulares fomentados por las recurrentes crisis económicas y los planes de desarrollo implementados por directrices de instituciones internacionales no son más que otras causas que generan un crecimiento desorganizado; y qué decir de los desastres naturales a los que estamos expuestos, nos golpean y en ocasiones somos inexpertos para afrontarlos de forma adecuada por falta de preparación o deficiencia de normas que permitan regular nuestro desarrollo en general.

Las diversas reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos han dejado más que manifiesto la necesidad que se ha tenido para adecuar el marco jurídico a este tipo de cambios; se trata de regular de la mejor manera posible los cambios que genera la urbanización creciente junto con todas las implicaciones que ello acarrea.

Actualmente, ya se prevén normas para regular los asentamientos humanos, la tenencia de la tierra, la protección de bosques y agua, y el desarrollo controlado de centros poblacionales, además de la protección al medio ambiente.

Es de destacar la Ley General de Asentamientos Humanos, decretada en 1976, que establecía la concurrencia y coordinación de autoridades, conurbaciones, regulaciones a la propiedad en los centros de población y de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, facultades que fueron ampliadas en la segunda ley de su tipo en 1993, con las regulaciones a la propiedad en los centros de población, reservas territoriales, participación social, así como fomento al control y desarrollo urbano. Ya la tercera Ley de Asentamientos Humanos de 2016 considera la concurrencia entre órganos de gobierno, coordinación y concertación, órganos deliberativos y

auxiliares, sistema de planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano, resiliencia urbana, movilidad e instrumentos para financiamiento de desarrollo urbano y participación democrática y transparencia.

Con base en esta última, las legislaturas locales del país han ido adecuando su normatividad sobre desarrollo urbano y vivienda, reconociendo la necesidad de enfrentar las circunstancias.

México ya forma parte del conglomerado mundial que ha implementado reformas urbanas que han sustituido la norma rural; el constante crecimiento de las urbes lo reclama, debemos afrontar el agravamiento del cambio climático, la contaminación ambiental y el despilfarro de los recursos naturales, ante todo del agua y la energía; la devastación de áreas de preservación ecológica, deforestación y erosión de los suelos; movilidad urbana insustentable que privilegia el automóvil en lugar del transporte público, las ciclovías y al peatón, y la poca participación social en la cuestión urbana, así como el incremento sustancial de los problemas de gobernanza en los centros de población.

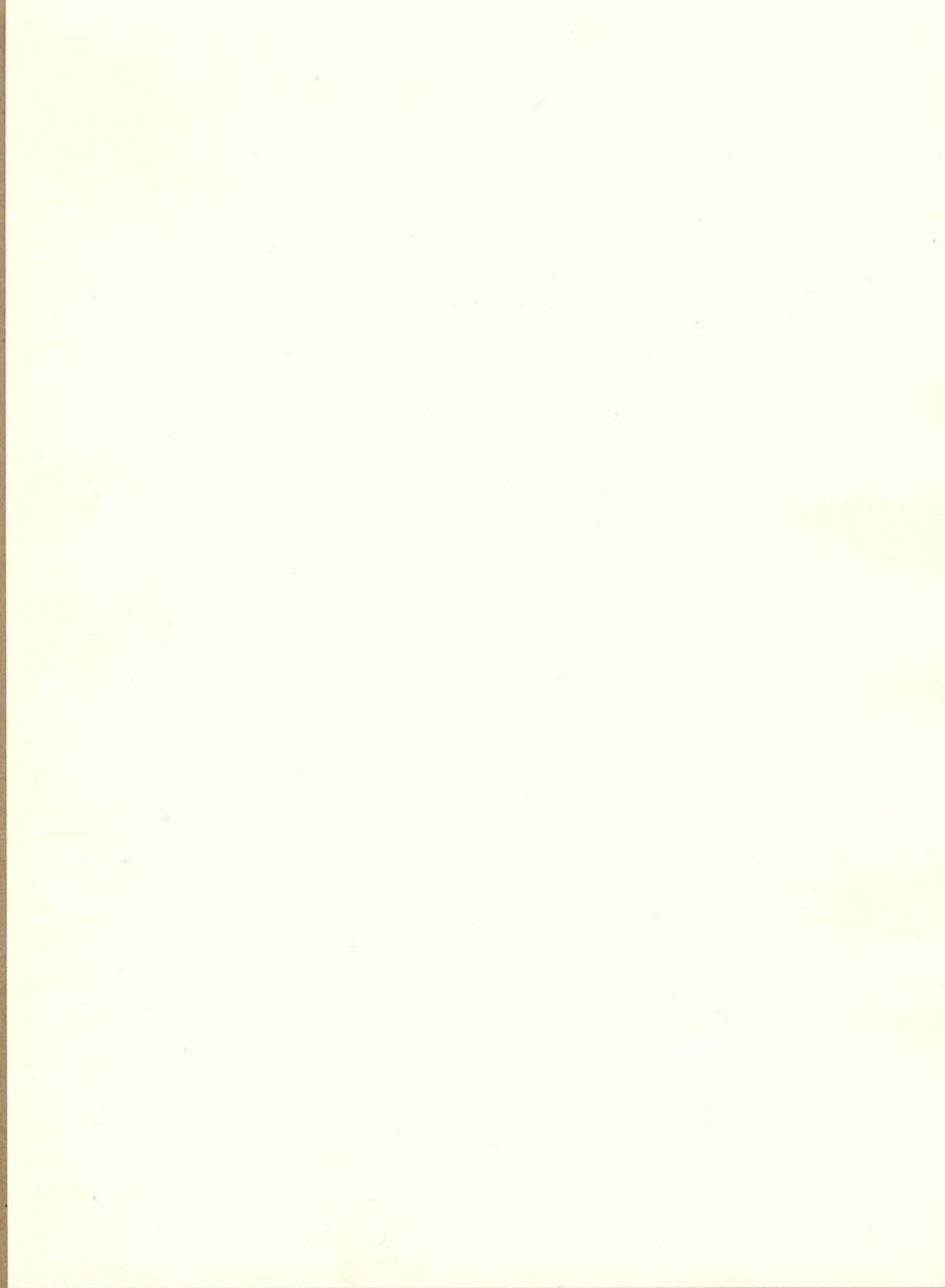
Tenemos que actualizar el marco jurídico e institucional federal y local a la nueva realidad urbana del país en los albores del siglo XXI, con una visión de Estado de largo plazo y sostenible, dado lo dinámico de la problemática urbana y habitacional.

La organización administrativa en nuestro país ya atiende el asunto en 2013, se crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, que toma las riendas para atender esta problemática, impulsando, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen las necesidades específicas. Además, atiende los núcleos de población, organizaciones campesinas, tierras ejidales y comunales, programas de conservación de tierras y aguas, planeación y distribución de población, prevención de necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, programas de vivienda, construcción de infraestructura y equipamiento de desarrollo regional, entre otros aspectos.

Deben encontrarse políticas globales, nacionales y locales de desarrollo sobre asentamientos humanos; no deben ser más que políticas públicas idóneas.

Referencias bibliográficas

- INEGI, *Número de habitantes. México*, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>
- INEGI, *Número de habitantes, Ciudad de México*. <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>
- Infonavit, *Índice de las ciudades prósperas de la República Mexicana*, http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/Infonavit/El+Instituto/Biblioteca/Indice_Ciudades_Prosperas_Republica_Mexicana
- Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976.
- Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976.
- LÓPEZ VELARDE VEGA, Oscar, *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, 4ª ed., México, Poder Judicial del Estado, Gobierno del Estado y Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2011, pp. 295.
- , *El futuro de la legislación urbana en las entidades federativas de México*, México, Senado de la República Mexicana, 2010, p. 4, en Fernández Ruiz, Jorge y Rivera Hernández, Juan (coords.), *Derecho Urbanístico*, México, UNAM, 2011, pp. 461.
- , “Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación de los asentamientos humanos en México”, *Revista Jurídica*, Universidad Iberoamericana, núm. 11, pp. 371-388.
- , “Nuevo Marco Jurídico e Institucional para la Reforma Urbana en México”, *Política y Gestión Ambiental*, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales (CEJA. A.C.), pp. 31-36.
- Organización de las Naciones Unidas, “Casi el 50% de América Latina se dedicó al comercio en 2014”, según la CEPAL, <https://news.un.org/es/story/2016/02/1350351>
- Organización de las Naciones Unidas, “Más de la mitad de la población viven en áreas urbanas y seguirá creciendo”, 2014, Nueva York, <http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>



Del Poder Legislativo y su principio de construcción de buen gobierno

Leonel Luna Estrada

Introducción

El Poder Legislativo en la Ciudad de México ha recorrido un largo camino para consolidarse de la manera en la que se encuentra actualmente. La historia de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México ha sufrido cambios en su estructura y facultades; sin embargo, algo que prevalece desde su creación es la importancia que tiene para lograr la *construcción y consolidación de un buen gobierno*.

El 10 de agosto de 1987, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto Promulgatorio que dio vida a la *Asamblea de Representantes del Distrito Federal* como órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y *buen gobierno*. No es sino hasta el 25 de octubre de 1993 cuando la Asamblea de Representantes se eleva como órgano de gobierno, con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de Ley. Desde entonces, se ha planteado desde el Poder Legislativo velar por el beneficio de sus ciudadanos, con la creación de normas que les aseguren calidad de vida.

El propósito que persigue este texto es exponer algunas ideas sobre el quehacer de la representación parlamentaria en la Ciudad de México, que se encuentra encaminada a la construcción de la ciudadanía y su democratización mediante la política pública denominada *gobernanza*. Asimismo, de manera sencilla, se abordará la gobernanza en su ámbito legislativo y su implementación en el gobierno de la Ciudad de México, pues gracias a ella se logra que, a través de la transparencia y la rendición de cuentas, brinde una mayor confianza en los ciudadanos.

Es importante mencionar que el trabajo realizado por la Asamblea en torno a la gobernanza se logra debido a la pluralidad y representación de diferentes ideologías que convergen dentro de este órgano legislativo, características que se relacionan con el estrecho vínculo de la sociedad con sus representantes, que hacen posible la consolidación de un buen gobierno.

Éste es el gran reto que como legisladores se presenta, ya que desarrollar un tema de vital importancia para la Ciudad de México requiere que la labor legislativa sus-

tente e impulse temas que consoliden la transparencia y la rendición de cuentas como políticas públicas primordiales, pues, al ser la Asamblea un órgano de representación popular —integrada por diversas voces de la ciudadanía— hace posible que los intereses y las necesidades de todos sus habitantes sean tomados en cuenta, lo que convierte al ciudadano en un agente activo de decisión y no un mero espectador.

De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia Española*, la gobernanza es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.¹ Así, la gobernanza, actualmente, comprende el proceso de toma de decisiones del gobierno, de la mano con la sociedad civil, así como del sector privado.

El concepto de gobernanza surge, principalmente, porque las prácticas de mal gobierno (caracterizado por corrupción, gobiernos que no rinden cuentas y falta de respeto a los Derechos Humanos) se habían vuelto cada vez más asiduas y la necesidad de intervenir en esos casos era de carácter urgente; es por ello que el *buen gobierno se ha transformado en un elemento importante de las agendas políticas y económicas* y, mientras tanto, ha sido mejor especificada junto con la proliferación de las buenas prácticas que se llevan a cabo en el marco de la buena gobernanza.²

Es importante mencionar que el marco de la buena gobernanza dicta que un buen gobierno requiere contar con instituciones y procesos transparentes, a fin de que se genere credibilidad por parte de la sociedad. Sin lugar a duda, aunque este concepto se encuentre en debate, la *gobernanza es importante para el bienestar de las personas*.³

Una adecuada gobernanza debe regirse por las siguientes características:

- *Participación*, que en principio es la clave para que las y los ciudadanos, a través del ejercicio de su derecho de libertad de expresión, ya sea de manera directa o a través de representantes legítimos, manifiesten las necesidades que tengan y éstas se tomen en cuenta en las decisiones de las autoridades.
- *Legalidad*, todo buen gobierno debe ser justo e imparcial, que proteja los derechos humanos, en especial a los grupos vulnerables.
- *Transparencia*, es decir, que el actuar de los gobernantes que toman las decisiones, las realicen bajo el marco normativo establecido, así como que la informa-

¹*Diccionario de la Real Academia Española*, <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>

²Gómez Ríos, Liliana, *El buen gobierno: paradigmas y perspectivas políticas*, Manizales, Universidad de Manizales. Facultad de Derecho, 2014, <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/handle/6789/1860>

³Organización de Naciones Unidas, *Gobernanza*, Estudio de opinión pública de la ONU, Temas mundiales, <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>

ción de dichas decisiones se encuentre disponible para cualquier persona, misma que deberá encontrarse de manera comprensible y sencilla.

- *Responsabilidad*, que se refiere a la necesidad de actuación de las instituciones para cumplir con sus labores en favor de todos los grupos de interés, siempre en un tiempo razonable.
- *Consenso*, es decir, la conciliación de los diversos intereses que conforman la sociedad lograda mediante la asimilación de la cultura y los contextos sociales de una población.
- *Equidad*, asegurar que todos los miembros de la sociedad se sientan parte de la misma, sin ser excluidos en ninguna índole, por lo cual es necesario que todos los grupos, especialmente los más vulnerables, tengan las oportunidades para mejorar y, preferentemente, encontrarse en las mismas circunstancias que los demás.
- *Eficacia y eficiencia*, significa que un buen gobierno, dentro de sus procedimientos e instituciones, llegue a los resultados que la sociedad necesita en el tiempo menor posible y con el mejor aprovechamiento de los recursos con los que se disponen.
- *Sensibilidad*, clave para que las instituciones, tanto del sector privado como público, sean sensibles a las demandas del público y a sus grupos de interés.⁴

Por ello, dentro de esta Legislatura, a partir de las características anteriormente mencionadas de la gobernanza y con la finalidad de lograr un buen gobierno, nos hemos planteado, como órgano del orden local de nuestro país, resolver aquellas necesidades legítimas de todos los ciudadanos, puesto que nuestra tarea fundamental es proveer y dirigir de manera imparcial los servicios públicos que en buena medida sirven para el mejoramiento de la calidad de vida de nuestra población.

Del Poder Legislativo de la Ciudad de México

La Asamblea Legislativa es uno de los resultados del proceso de democratización de la capital; es el único órgano de representación local de los habitantes de la Ciudad de México, y se encuentra integrada por 66 diputados (*40 de ellos electos por la vía de la mayoría relativa en distritos uninominales y los otros 26 por la de representación proporcional. Artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*); hoy día es el órgano representativo local encargado de la función legislativa, presupuestaria y de control, en las materias expresamente conferidas por la Constitución y cuyo ejercicio no corresponda al Congreso de la Unión.

⁴*Idem.*

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) realiza tareas semejantes a un Congreso estatal, con ciertas limitaciones y las realiza a través de sus órganos de organización interna, es decir, las Comisiones, que desempeñan las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación.

La legislación orgánica las clasifica en: I. *Comisión de Gobierno*; II. *De Análisis y Dictamen Legislativo*; III. *De Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México*; IV. *De Investigación*; V. *Jurisdiccional*; VI. *Especiales*, y VII. *De Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales (artículo 60 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal)*.⁵

Ahora bien, las funciones del Poder Legislativo han sido clasificadas por la doctrina en los siguientes tipos: legislativa, representativa, financiera, de control, jurisdiccional, administrativa y dirección política. La Asamblea Legislativa también desempeña dichas funciones; sin embargo, en algunas de ellas lo hacen de manera parcial, ya que el Congreso de la Unión tiene intervención.⁶

Por lo que hace a la *facultad de legislar*, de conformidad con el *Diccionario Jurídico Mexicano*, debe entenderse como “la serie ordenada de actos que realizan los órganos de gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto”.⁷ De manera que la Asamblea Legislativa sólo puede legislar en las siguientes materias: civil, penal, electoral, procesal, administrativa, financiera (con limitaciones), social, judicial, parlamentaria, órganos autónomos, derecho a las informaciones, entre otras.

De su *facultad financiera*, la ALDF cuenta con la atribución de aprobar la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, así como la fiscalización de los recursos públicos, pero lo relativo a la deuda pública deberá ser aprobado por el Congreso General, de ahí que se afirma que dicha facultad es parcial.

Respecto a la *función de control*, es ejercida a través de los siguientes actos:

- Aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, así como la revisión de la cuenta pública del año anterior que, aunque son facultades en materia financiera, también constituyen actos de control parlamentario.
- Conocimiento y aceptación de la renuncia del Jefe de Gobierno y nombrar a un sustituto.

⁵Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002.

⁶Chávez Hernández, Efrén, “El Derecho Parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, una aproximación”, en Chávez Hernández, Efrén (coord.), *Introducción al Derecho Parlamentario Estatal. Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, UNAM/Senado de la República, 2009 (p. 23), pp. 843.

⁷*Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/Porrúa, 2002, pp. 2564-2568.

- Nombramiento del Jefe de Gobierno sustituto en caso de falta absoluta.
- Ratificación de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (ahora Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México) a propuesta del Jefe de Gobierno.
- Nombramiento de los consejeros del Instituto Electoral de la Ciudad de México, a propuesta de los grupos parlamentarios, así como de los magistrados del Tribunal Electoral, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia.
- Recepción de informes por escrito del Jefe de Gobierno, así como del procurador General de Justicia, secretario de Seguridad Pública, presidente de la Comisión de Derechos Humanos, contralor general de la Administración Pública de la Ciudad de México.
- Comparecencia ante el Pleno o Comisiones, de funcionarios de la administración pública local y jefes delegacionales, así como la posibilidad de invitar a particulares a comparecer para aportar elementos de alguna investigación.
- Remoción de los jefes delegacionales, a propuesta del Jefe de Gobierno o de una tercera parte de los diputados de la Asamblea, requiriéndose una votación de dos tercios del total de los diputados integrantes de la Asamblea.
- Nombramiento de los jefes delegacionales en caso de falta absoluta, por una mayoría absoluta de sus miembros, a propuesta del Jefe de Gobierno.
- Revisión del informe por escrito que presenten los jefes delegaciones a través del Jefe de Gobierno.
- Nombramiento por mayoría del Pleno, de los comisionados ciudadanos del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y posibilidad de remoción de ellos.
- Elección del presidente y de los consejeros de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
- Supervisión y fiscalización de la administración pública de la Ciudad de México;
- Establecimiento de comisiones de investigación en asuntos vinculados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Central, Desconcentrada y Paraestatal de la Ciudad de México.⁸

En relación con la *facultad representativa*, la ALDF cumple dicha función al ser representante de los habitantes de la Ciudad de México; sin lugar a duda, esta facultad es la razón por la que se crea en principio la Asamblea de Representantes en el año de 1987 y la más importante en la vida rectora de dicho órgano. Referente a la *función jurisdiccional*, la Asamblea la ejerce en los casos de remoción de funcionarios que la ley le faculta, así como la de establecer órganos que investiguen y sancionen,

⁸Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *op. cit.*

en su caso, a los funcionarios de su personal administrativo por el incumplimiento de sus obligaciones.⁹

La ALDF es una pieza clave para la construcción y consolidación de un buen gobierno, pues su función no se limita únicamente a emitir normas que resuelvan o prevengan problemas sociales, sino que va más allá: es un órgano de contrapeso que crea límites en las actuaciones de los demás poderes; con ello, contrarrestan arbitrariedades o abusos de poder. Lo anterior permite que la ciudadanía eleve su calidad de vida, se garanticen sus derechos fundamentales y se consolide una efectiva democracia.

En la actualidad, los legisladores nos enfrentamos al reto del combate a la corrupción, puesto que “la corrupción pone en riesgo a las instituciones y por consiguiente la permanencia del Estado [...] hoy por hoy, México vive una nueva oleada de derechos constitucionales y de diseño institucional que apertura una oportunidad inigualable para calibrar y consolidar nuestra democracia”;¹⁰ lo anterior implica el arduo trabajo que tiene por delante la Asamblea para el resguardo de nuevos derechos.

Quehacer legislativo en materia de buen gobierno

Derivado de las funciones del Poder Legislativo y dentro de las atribuciones de este órgano local, estipuladas en la normatividad aplicable, encontramos como principales actividades encaminadas al buen gobierno las siguientes:

- Examinar, discutir y aprobar el *Presupuesto de Ingresos y de Egresos*, que de acuerdo con la normatividad, el Jefe de Gobierno presenta ante la ALDF; este documento contiene la estimación del gasto que el gobierno local plantea realizar para el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF), con el fin de atender las necesidades y proveer los servicios públicos que demandan quienes habitan y transitan en la Ciudad de México,¹¹ es decir que *mediante la aprobación de este presupuesto, se destinan los recursos necesarios para que la población capitalina se beneficie, por ejemplo, con mejores vialidades, seguridad, obra pública que prevenga inundaciones, se impulsen acciones tendientes a disminuir las carencias de la población en situación de vulnerabilidad, entre otras.*

⁹Idem.

¹⁰Juárez Aldana, César Vladimir y Cifuentes Vargas, Manuel (coords.), *Construcción de ciudadanía y transparencia: retos inaplazables de los partidos políticos*, México, Partido de la Revolución Democrática, 2017, p. 415.

¹¹Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *op. cit.*

- *Facultad de fiscalización*; la Asamblea cuenta con la facultad de supervisar y fiscalizar la administración pública del Distrito Federal, como lo establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De conformidad con lo establecido en la Constitución federal, la Constitución local y demás leyes sobre la materia; en este sentido, la Asamblea Legislativa tiene como obligación la revisión de la cuenta pública del año anterior, mediante una entidad de fiscalización,¹² con el fin de velar, como órgano, que las entidades de la administración local utilicen los recursos a favor del desarrollo económico y social, es decir, se hace presente, en esta atribución, una de las características primordiales de la gobernanza: la transparencia, pues con la revisión de la cuenta pública se logra que la ciudadanía cuente con mayor información relevante sobre las acciones gubernamentales que tienen gran incidencia en la sociedad.
- *Juicio de procedencia*; al igual que el Congreso de la Unión, pero a nivel local, la Asamblea Legislativa está facultada para iniciar un procedimiento jurisdiccional llamado juicio de declaración de procedencia, en contra de personas servidoras públicas por cuestiones de responsabilidad penal, cuya única finalidad es retirar el “fuero” con que cuenta el servidor público en cuestión para declarar procedente juzgarlo por actos que conllevan responsabilidad penal.¹³

Así, la Constitución federal, en su artículo 111, establece que para proceder penalmente por delitos federales contra el Jefe de Gobierno, diputados locales, magistrados del Tribunal Superior de Justicia Local, miembros del Consejo de la Judicatura Local y miembros de los organismos a los que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal otorgue autonomía, se seguirá el procedimiento establecido a nivel federal, mediante el cual la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta, declarará si hay o no lugar a proceder contra el inculcado. Sin embargo, en este supuesto, la declaración únicamente cuenta con efectos enunciativos para que la Legislatura local proceda como corresponde en el ejercicio de sus atribuciones.¹⁴

La consecuencia que se deriva de la declaración de que hay lugar a proceder contra el inculcado es separarlo de su encargo mientras se encuentra sujeto a un proceso penal, quien solamente podrá reasumir sus funciones en el caso de que la sentencia sea absolutoria.

- *Rendición de cuentas*; hoy en día, en una sociedad como la nuestra, es cada vez más necesario transparentar las actuaciones de las personas servidoras públicas

¹²Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994.

¹³Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *op. cit.*

¹⁴*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917.

y rendir cuentas a la ciudadanía por parte de las mismas, ya que como país hemos sufrido el engaño de muchas de nuestras autoridades que no velan por los intereses del conjunto, sino que hacen lo contrario a expensas de la sociedad.

Y como bien lo refiere el maestro Eduardo Rovelo Pico, “ante tal realidad, en la que se observa una precaria rendición de cuentas, falta de transparencia, ilegitimidad institucionalizada, discrecionalidad del gasto público, opacidad de la gestión pública, desigualdad social y economía desproporcional, se corre el riesgo de llegar al rompimiento de la estructura social”;¹⁵ por ello, como Asamblea debemos constituir normas que velen por la efectiva garantía de este derecho, y esto sucederá gracias a la recién promulgada Constitución de la Ciudad de México, debido a que otorga la competencia al Congreso de la Ciudad de aprobar e integrar comisiones con la finalidad de investigar el funcionamiento y la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública, así como de los organismos constitucionales autónomos.

- *Facultad de nombramientos*, con la finalidad de establecer un equilibrio entre poderes, la Asamblea cuenta con la competencia de realizar nombramientos de personas servidoras públicas o, en su caso, ratificar esos nombramientos. La Ley Orgánica de la Asamblea establece que la misma puede decidir sobre las propuestas y designaciones de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (hoy Tribunal de Justicia Administrativa), que realice el Jefe de Gobierno y ratificar dichas designaciones, así como elegir a los magistrados que conforman el Tribunal Electoral; aprobar al presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y designar a sus consejeros; elegir a los miembros del Consejo General del Instituto Electoral local; designar dos consejeros de la Judicatura local; elegir y remover al titular de la Auditoría Superior de la Ciudad de México y al titular de la Contraloría General, entre otros nombramientos.¹⁶

De igual forma, la nueva Constitución Política de la Ciudad de México establece como competencias legislativas del Congreso de la Ciudad designar al titular de la Jefatura de Gobierno, en el caso de falta absoluta y ratificar a los titulares de las dependencias de la administración pública de la Ciudad de México.¹⁷

Asimismo, a través de las comisiones que conforman la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, se han presentado diversos trabajos en favor de la sociedad, plasmando en sus labores los avances realizados en materia de buen gobierno.

¹⁵Juárez Aldana, César Vladimir y Cifuentes Vargas, Manuel (coords.), *op. cit.* p. 429.

¹⁶Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *op. cit.*

¹⁷*Constitución Política de la Ciudad de México*, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017.

Cabe destacar los trabajos realizados por esta Legislatura, dentro de la Asamblea Legislativa, desde septiembre de 2016 hasta agosto de 2017, entre los que destacan la presentación de iniciativas, propuestas y participación en foros, seminarios, mesas de trabajo, mesas redondas y demás actividades de contacto ciudadano, como las siguientes:

Iniciativas

- Reforma a la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior, ambos de la ALDF, la cual tiene como objetivo central la creación del Centro de Estudios sobre la Constitución Política de la Ciudad de México, lugar en el que se contendrá el Archivo Histórico de la Constitución de la Ciudad de México.
- Creación de la Ley de Alcaldías de la Ciudad de México, legislación secundaria que regulará la administración pública de cada una de las delegaciones que constituyen la Ciudad de México, que de ahora en adelante serán llamadas demarcaciones políticas.
- Expedición de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, legislación que regulará la estructura y funcionamiento del Congreso de la Ciudad, mismo que deberá regirse por los principios de certeza, máxima publicidad parlamentaria, participación ciudadana, información, accesibilidad y difusión, y la obligación de conducirse de manera transparente, promoviendo siempre la rendición de cuentas por parte de sus integrantes.
- Reforma a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que tiene como fin generar las condiciones necesarias para mantener la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, inhibir conductas que afectan la convivencia social en espacios públicos y crear conciencia en la ciudadanía sobre la importancia del respeto y cumplimiento de las normas.
- Reforma a la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, cuyo objetivo es evitar conductas discriminatorias que afecten a los ciudadanos y garantizar de esta manera los derechos fundamentales de todos y cada uno de ellos.
- Reforma a la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal y del Código Penal para el Distrito Federal, que fortalece las sanciones contra aquellas personas que quebranten los sellos de suspensión puestos por la autoridad a establecimientos mercantiles o que construyan giros catalogados como de impacto vecinal, así como evitar la discrecionalidad en la operación de establecimientos mercantiles catalogados como giros de impacto vecinal o impacto zonal.
- Reforma a la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal que plantea mecanismos de fomento y apoyo a las cooperativas de vivienda.

- Reforma al Código Penal para el Distrito Federal del artículo 276 para establecer sanciones a quienes se atribuyan y ejerzan funciones en materia de servicios públicos, sin tener la facultad reconocida para ello.
- Creación de la Ley de Uso y Aprovechamiento del Subsuelo de la Ciudad de México, dentro de la que se propone crear un organismo administrativo que coordinará a los usuarios del subsuelo y ejecutará un programa estratégico de obra pública, así como promover la creación de normatividad referente al uso de suelo, misma que se encuentra en dictaminación hasta el momento.
- Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, a la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, a la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, todos en materia de residuos de la construcción, para propiciar una política pública integral, con la finalidad de contar con recursos adecuados para el manejo de los residuos.
- Expedición de la Ley de Vida Silvestre de la Ciudad de México, para transformar los zoológicos de la ciudad en bioparques y ecoparques.
- Reformas al Código Penal para el Distrito Federal, que aumenta las sanciones contra quienes induzcan a menores de edad a realizar ciertas conductas; reestructura el tipo penal del feminicidio, incluyendo a las mujeres de la comunidadlésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBTTTI), y homologa la pena con el Código Federal, con propuesta de nuevos tipos penales sobre hechos de corrupción.
- Reforma a la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal, para brindar certeza jurídica al menor en situación de orfandad, generando una cultura de la adopción.
- Creación de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, misma que combate y previene la corrupción, transparentando las acciones de gobierno y promoviendo la rendición de cuentas.
- Reforma a la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, en la que se establecen nuevas reglas en materia de combate a la corrupción con las que contará el órgano legislativo de la Ciudad de México, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México.
- Creación de la Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México, que forma parte del paquete de iniciativas, reformas y adiciones que el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) impulsa para consolidar el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

- Reforma a la Ley de Salud del Distrito Federal y a la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, que establece las facultades y atribuciones con que cuentan las Unidades de Protección Civil de las delegaciones.
- Creación de la Ley de Reconstrucción de la Ciudad de México.

Propuestas

- Solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal del informe sobre la construcción del Tren Interurbano México-Toluca.
- Solicitud a la Secretaría del Medio Ambiente de realizar las gestiones necesarias para cumplir con el Programa de Manejo del Área de Valor Ambiental, “Barranca Tarango”, la cual se encuentra afectada por cascajo y otros daños ambientales.
- Solicitud a la Secretaría de Cultura de la Ciudad de México y a las 16 delegaciones políticas sobre un informe pormenorizado del estado en que se encuentra el Consejo de la Crónica.
- Se exhortó a la Secretaría de Cultura a realizar las gestiones necesarias para declarar Patrimonio Cultural Tangible de la Ciudad de México las obras diseñadas por el arquitecto Luis Ramiro Barragán, ubicadas en la Colonia Jardines del Pedregal, delegación Álvaro Obregón. Asimismo, realizar el mismo procedimiento ante la UNESCO.
- Reconocimiento para los comedores comunitarios.
- Se exhortó al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno (Seduvi) y a los 16 jefes delegacionales de la Ciudad de México, para realizar la debida actualización de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano.
- Se exhortó a los titulares del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México (Invea) y de las 16 delegaciones para que realicen visitas de verificación administrativa y, en su caso, sancionar posibles violaciones a la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal.
- Invitación al titular del Invea, para que practique visitas de verificación administrativa a los establecimientos mercantiles que se dediquen a la compraventa de automóviles, para que se abstengan de tramitar placas de otros estados a los residentes de la Ciudad de México.
- Solicitud al titular del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y a los titulares de los órganos político-administrativos en Álvaro Obregón y Cuajimalpa, a fin de realizar las gestiones necesarias para garantizar el abasto de agua en el Pueblo de Santa Rosa Xochiac.
- Se exhortó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a instituir el reconocimiento del programa Médico en tu Casa.

- Solicitud al secretario de Comunicaciones y Transportes, al secretario de la Función Pública, al director general del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, al titular del Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, todos los anteriores como parte de la administración pública federal, así como al Oficial Mayor del Gobierno de la Ciudad de México, para que comiencen los trámites administrativos relativos a la desincorporación de predios a favor del gobierno de la Ciudad de México en cumplimiento a lo establecido por el artículo 2o. fracción IV, del decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México y se abroga la Ley Orgánica del mismo.
- Establecimiento de las bases de condonación por el cobro excesivo de agua y reclasificación para determinación del impuesto predial, en diversas colonias de la delegación Álvaro Obregón.
- Solicitud al secretario de Obras y Servicios, así como al director general del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, para aminorar los efectos de la ampliación de la Línea 12 del Metro en la demarcación territorial de Álvaro Obregón.
- Se solicitó al órgano interno de control del municipio de Yauhtepec, Morelos, que se realice una investigación exhaustiva y detallada, e informe a este órgano local los resultados de la misma, acerca de la responsabilidad administrativa en la que incurrieron dos servidores públicos en funciones, por los actos aberrantes que fueron cometidos en contra de las mujeres que participaban en una marcha por la violencia feminicida.

Atención a la ciudadanía y gestiones ejecutadas

- Hasta agosto de 2017 se atendieron 2,880 asuntos de diversa índole ante el módulo de atención, orientación y quejas ciudadanas a mi cargo.
- De igual forma, se han realizado reuniones con organizaciones sociales que solicitan apoyo para la atención de diversos asuntos relacionados con vivienda, transporte, comercio, cobros de agua y predial, entre otros, mismos que se canalizan a la Comisión correspondiente o, en su caso, a dependencias de la Ciudad de México, dándoles el debido seguimiento.

La labor ha sido ardua; sin embargo, el compromiso es mayor. El buen gobierno implica que las instituciones públicas que conforman una sociedad funcionen de manera adecuada, bajo un marco de legalidad, transparencia y rendición de cuentas, tomando siempre las mejores decisiones en favor de los intereses de su población, sin afectarlos en su esfera jurídica, construyendo un marco de actuación adecuado para

la participación activa de todos los sectores de la sociedad en la consolidación de políticas públicas en su beneficio.

Sin embargo, no es fácil para una sociedad consolidar en la realidad el concepto de gobernanza, debido a factores como la falta de respeto por los Derechos Humanos, la inexistencia de la transparencia en los gobiernos y la corrupción que aqueja a las personas, quienes, desilusionadas y sin confianza en las autoridades, se vuelven día a día más indiferentes ante las situaciones que afectan su entorno.

Por ello, este órgano legislativo impulsa, desde su atribución de creación de normas, que los elementos de la gobernanza se involucren en la ciudadanía desde los aspectos más simples como: la participación en la toma de decisiones, la elección de sus representantes, la legalidad con la que deben llevarse a cabo las actuaciones de la misma; asimismo, la equidad con la que se constituye la Asamblea y la oportunidad de todos los miembros de la sociedad para formar parte de ella; por lo anterior, es necesario seguir impulsando los elementos que dan vida a la gobernanza, para consolidar los desafíos de un buen gobierno.

Conclusiones

Las y los integrantes de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México estamos convencidos de que un buen gobierno no sólo se construye a través del esfuerzo de todos y cada uno de nosotros como ciudadanos o funcionarios públicos, sino que en la actualidad es necesario realizar las funciones administrativas, judiciales y legislativas bajo una óptica de transparencia y rendición de cuentas, con la participación conjunta de la sociedad, el mercado y el gobierno, características fundamentales de la gobernanza.

La manera en que este órgano legislativo trabaja en favor de los capitalinos para lograr su fin es a través de las comisiones que lo integran, mismas que realizan funciones de índole legislativa, representativa, financiera, de control, jurisdiccional, administrativa y dirección política, por medio de las cuales se busca esa cimentación de un gobierno digno para los habitantes de la ciudad, sin dejar de observar que todas aquellas actuaciones del orden público sean transparentes para la sociedad, pues esta herramienta nos permite vigilar que el quehacer legislativo se cumpla cabalmente como lo hemos establecido.

Como se mencionó anteriormente, no es sencillo lograr la culminación de un buen gobierno; así lo refiere el documento de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (UNESCAP) que advierte que son “muy pocos los países y las sociedades que han llegado a conseguir un buen gobierno en su totalidad”, no obstante lo anterior, la Asamblea Legislativa trabaja arduamente a

pesar de los obstáculos, cumpliendo las funciones del Poder Legislativo para convertir en realidad la consecución del gobierno que merecen los habitantes de la ciudad.

Aún falta camino por andar en la Ciudad de México para asegurar un espacio que cumpla con las condiciones necesarias para hablar entonces de una buena gobernanza; es por ello que en estos tres años de gestión he decidido pugnar por crear la normatividad necesaria que eleve la calidad de vida de nuestros ciudadanos y lograr que la ciudad se encuentre entre los más altos estándares de legalidad, y consideré este espacio el medio adecuado para dar a conocer el arduo trabajo realizado hasta hoy.

Referencias bibliográficas

- CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, “El Derecho Parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, una aproximación”, en Chávez Hernández, Efrén (coord.), *Introducción al Derecho Parlamentario Estatal. Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, UNAM/Senado de la República, 2009, p. 843.
- Constitución Política de la Ciudad de México*, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917.
- Diccionario de la Real Academia Española*, <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>
- Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/Porrúa, 2002, pp. 4059.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994.
- GÓMEZ RÍOS, Liliana, *El buen gobierno: Paradigmas y perspectivas políticas*, Manizales, Universidad de Manizales, Facultad de Derecho, 2014, <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/handle/6789/1860>
- JUÁREZ ALDANA, César Vladimir y Cifuentes Vargas, Manuel (coords.), *Construcción de ciudadanía y transparencia: retos inaplazables de los partidos políticos*, México, Partido de la Revolución Democrática, 2017, p. 458.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002.
- Organización de Naciones Unidas, *Gobernanza*, Estudio de opinión pública de la ONU, Temas mundiales, <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>
- “Segundo Informe Semestral de Actividades correspondiente al segundo año legislativo en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, <http://www.aldf.gob.mx/archivo-5796e9e88474d486b92eb15b9515a71f.pdf>

Hacia una Fiscalía General de la Ciudad de México basada en Derechos Humanos y perspectiva de género

Juan José Olea Valencia

Introducción

En los últimos tiempos, las agresiones en contra de las mujeres se han recrudecido de forma alarmante, al ser objeto de diversas formas de violencia que pueden ser de forma física, psicológica o sexual, y que puede presentarse lo mismo en espacios públicos que en espacios considerados privados. Algunas de las manifestaciones delictivas contra las mujeres van encaminadas a vulnerar la libertad y el normal desarrollo psicosexual, a producir lesiones en su contra, a la privación de su libertad con fines de explotación laboral y, con mayor frecuencia, hacia formas de violencia letal, como lo es el feminicidio. Si bien ciertos delitos cometidos contra las mujeres tienen antecedentes en la violencia de pareja o ejercida por personas conocidas, lo cierto es que la violencia de género contra las mujeres tiene su contexto en las relaciones de subordinación producidas por condiciones de inequidad en las que los hombres ejercen poder sobre las mujeres, provocando una situación de desigualdad.

En la medida en que la inseguridad, la violencia y el delito se han incrementado en la región latinoamericana, la violencia contra niñas, jóvenes y mujeres también ha ido en aumento. México, desafortunadamente, se incluye en el mismo contexto.

Como una forma de hacer frente a tan preocupante panorama, a nivel nacional e internacional se ha impulsado la creación de diversos instrumentos jurídicos encaminados a la protección de los Derechos Humanos de las mujeres, tales como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas, ratificada por México el 23 de marzo de 1981; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (mejor conocida como Belém do Pará), ratificada por México el 12 de noviembre de 1998, ambas vigentes en nuestro país, según lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución federal.

En el orden jurídico mexicano, es de destacar con especial referencia la competencia federal, misma que entre otras, cuenta con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el Reglamento de dicha ley y el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y

Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Asimismo, se constituyó el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), como Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que tiene entre sus responsabilidades impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los Derechos Humanos del mencionado grupo en situación de vulnerabilidad.

Por su parte, entre otras acciones, en la Ciudad de México se crea (en mayo de 1998), el Programa para la Participación Equitativa de la Mujer (Promujer); asimismo, el 11 de agosto de 1999, el gobierno capitalino emite el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en el cual da a conocer, en su artículo 129, la creación del Instituto de la Mujer del Distrito Federal, como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, y en enero de 2001, el Instituto se fortalece al serle asignada la coordinación y operación del Sistema de los Centros Integrales de Apoyo a la Mujer (Ciams), los cuales constituyen la representación del Inmujeres-CDMX en cada una de las 16 delegaciones de la Ciudad de México. Bajo este contexto, se impulsó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial* del entonces Distrito Federal, el 29 de enero de 2008.

Hoy en día, nuestro marco nacional cuenta con diversos protocolos y manuales de operación con perspectiva de género, que dan cuenta de la necesidad y urgencia de acciones particulares tratándose de delitos cometidos contra niñas y mujeres, en lo específico. Esto es, los esfuerzos del Estado mexicano se han orientado a la prevención, atención, persecución y sanción de la violencia de género, reconociendo que detrás de cada delito cometido contra las mujeres existe una vulneración grave a los Derechos Humanos de todas, más allá de lo injusto en lo individual.

Los andamiajes para erradicar la violencia contra las mujeres, tanto institucionales como jurídicos, son actualmente más robustos y complementarios. Cada vez, existe mayor participación de organizaciones de la sociedad civil y de la academia para acompañar los esfuerzos gubernamentales y desarrollar acciones en lo particular, incluida la de rendición de cuentas. Se desarrollan informes y diagnósticos que dimensionan la magnitud de las problemáticas y la complejidad de las mismas.

El Estado mexicano, al ratificar los tratados internacionales y crear las estructuras internas pertinentes, es consciente de que la eliminación de la violencia contra las mujeres es condición indispensable para el desarrollo sostenible de nuestra nación. La violencia de género contra niñas y mujeres constituye una de las principales amenazas contra nuestra democracia, ya que flagela el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y libertades fundamentales de más de la mitad de nuestra población, limitando su participación en las diferentes esferas de la vida nacional y coartando su pleno desarrollo individual, lo cual va en detrimento de la igualdad sustantiva.

En el presente documento, el lector encontrará la descripción general de la labor de la Fiscalía de la Ciudad de México (en adelante CDMX) cuyo papel principal es preservar y fortalecer el Estado de derecho, empleando para ello tecnología vanguardista en la investigación y persecución de los delitos, así como, la razón por la que urge reformar el marco jurídico nacional y sus prácticas institucionales, asegurando la competencia policial y ministerial, rápida vinculación a proceso bajo un marco de legalidad y la necesidad de transparentar las acciones y el rendimiento de cuentas.

El lector también encontrará que la gobernanza no sólo hace referencia al cambio organizativo, instrumental o formal, sino además a los cambios de carácter ético y cultural de todos los actores sociales. De igual manera, el enfoque actual del gobierno, el cual está relacionado al cumplimiento de los ordenamientos nacionales e internacionales —incluida la CDMX—, con el propósito de erradicar la violencia hacia las mujeres, en especial los feminicidios. Todo esto con base en los Derechos Humanos, pues no puede hablarse de democracia, pluralidad e inclusión si no hay respeto por los Derechos Humanos de todo el conjunto social, pues es una situación de respeto a la dignidad humana, independientemente del credo, inclinación política, sexual o religiosa de cada uno de los miembros de esta ciudad.

La violencia hacia la mujer es un continuo que por lo general culmina de manera trágica, dado que la violación de sus Derechos Humanos suele estar potencializado por su origen, cultura, estatus social, situación económica, salud, analfabetismo, creencias religiosas o de otra índole, así como la pertenencia a grupos minoritarios como indígenas, personas en reclusión y/o lesbianas. Por ello es necesario que los actores encargados de la procuración e impartición de justicia cuenten con elementos suficientes para orientar la investigación de los feminicidios hasta su correcta conclusión.

Contexto

De acuerdo con el artículo 1o. de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, se entiende “por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.¹

En este sentido, el Estado mexicano recibió una recomendación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que al resolver el Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, en sentencia del 16 de noviembre de 2009, en el inciso ii) del párrafo 455, estableció:

¹Visible en la página http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4942730&fecha=19/01/1999

Por ello, la Corte dispone que el Estado debe conducir eficazmente el proceso penal en curso y, de ser el caso, los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la desaparición, maltratos y privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos, conforme a las siguientes directrices: [...] ii) la investigación deberá incluir una perspectiva de género; emprender líneas de investigación específicas respecto a violencia sexual, para lo cual se deben involucrar las líneas de investigación sobre los patrones respectivos en la zona; realizarse conforme a protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos de esta Sentencia; proveer regularmente de información a los familiares de las víctimas sobre los avances en la investigación y darles pleno acceso a los expedientes, y realizarse por funcionarios altamente capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género.²

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que “el derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad”,³ agregando que:

con base en los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, cuando se investigue la muerte violenta de una mujer, los órganos investigadores deben realizar su investigación con base en una perspectiva de género, para lo cual, debe implementarse un método para verificar si existió una situación de violencia o vulnerabilidad en la víctima por cuestiones de género. De las normas y protocolos reseñados se advierte que la investigación de las muertes violentas de mujeres con perspectiva de género requiere que se realicen diligencias particulares. Para poder considerar que se está investigando una denuncia de muerte violenta de mujer por razón de género en forma efectiva, la investigación debe implicar la realización de conceptos criminalísticos aplicados con visión de género, los cuales no existieron en el presente caso.⁴

Es de mencionar que según datos oficiales obtenidos por Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF) de enero a junio de 2009, fueron asesinadas 430 niñas y mujeres en 15 estados de la República Mexicana.⁵ Según datos de este organismo, 3,892 mujeres fueron asesinadas de 2012 a 2013, pero sólo se abrieron

²http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

³Párrafo 114 del amparo en revisión 554/2013, derivado de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 56/2013.

⁴Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 56/2013, decidida el 4 de septiembre de 2013. Ministro: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González, citado en el párrafo 216 del amparo en revisión 554/2013.

⁵<http://observatoriofemicidiomexico.org.mx/temas/violencia/>

613 investigaciones por feminicidio (15.75% del total).⁶ Por su parte, el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) informó que de 2013 a 2015 fueron asesinadas en promedio siete mujeres por día.⁷

Este ambiente de violencia contra las mujeres se recrudece aún más con la permisividad del Estado, dado que de los 430 casos, tan sólo 78 (18%) han sido consignados a las autoridades correspondientes, sin que esto dé lugar a una sentencia que cumpla con los estándares internacionales en cuanto a la reparación del daño. A pesar de que en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se incluye el término de violencia feminicida, éste no ha sido reconocido y mucho menos utilizado por *las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia*.⁸

Según datos del Instituto de Estadística Mexicano, en el 2015 en la CDMX, de las defunciones ocurridas entre las mujeres jóvenes de 15 a 29 años, 7.5% fue por homicidio. Sobresale que en cuatro de las delegaciones se concentra 61.7% del total de homicidios ocurridos en la CDMX; además de la delegación Cuauhtémoc, donde ocurrió el mayor número de feminicidios registrados, con 31 casos (23.2%), se encuentran Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón.⁹

Por estas razones, es fundamental la implementación de una política pública, dirigida al fortalecimiento de una institución de procuración de justicia basada en estándares nacionales e internacionales de Derechos Humanos con enfoque de género, orientadas a la realización de acciones para mejorar la calidad de vida de las mujeres y su acceso a una vida libre de violencia.

El presente artículo tiene por objetivo coadyuvar con las autoridades competentes en la identificación de la problemática, sensibilizar a todos los actores involucrados en especial a los servidores públicos cuyo objetivo es lograr la disminución de este problema social, fortalecer la implementación de los protocolos y manuales correspondientes, además de hacer énfasis en la importancia de la estadística específica de este delito, pues, hasta hoy, se han mezclado con otras cifras por la escasa importancia que se le daba y que se creía que eran parte del factor cultural.

Es indispensable centrar la discusión en el quehacer de las instituciones del Estado, en mejorar y garantizar la vida democrática, en la consolidación del Estado constitucional y democrático de derecho, en la accesibilidad a una cultura de la lega-

⁶<https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/necesario-redoblar-esfuerzos-y-asumir-responsabilidades-para-frenar-los-feminicidios-inmujeres?idiom=es-MX>

⁷Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; datos nacionales", 23 de noviembre de 2016, Aguascalientes, México.

⁸<https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/necesario-redoblar-esfuerzos-y-asumir-responsabilidades-para-frenar-los-feminicidios-inmujeres?idiom=es-MX>. Consultado en febrero de 2018.

⁹<https://www.economista.com.mx/politica/Cifras-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-la-CD-MX-20161125-0086.html>

lidad y en el respeto a la dignidad de las personas. Es por lo que el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP), gobernanza, democracia y mecanismos eficaces de seguridad y justicia para todos en la CDMX son los ejes conductores para el cambio que requiere la institución.

El eje rector de la consolidación del NSJP sin duda son los Derechos Humanos y la perspectiva de género, cuyo objetivo debe estar fincado en brindar seguridad y certeza jurídica a toda persona que por razones diversas, se vea envuelta en un conflicto de carácter penal, ya sea ésta como víctima, ofendida o imputada de la comisión de un hecho que la ley señale como delito, pero que, en ambos sentidos, el Estado debe procurar los mecanismos eficaces para la correcta aplicación de la ley, considerándose en todo momento, sea penalmente investigada la persona imputada y eficazmente reparado el daño causado, respetándose las garantías del debido proceso penal en el marco de la protección legal y jurídico que emanan de los tratados internacionales y de la Constitución política nacional.

Por ello, es de suma importancia utilizar todos aquellos elementos que nos permitan transformar la práctica gubernamental y administrativa. Esto es, la gobernanza, la participación ciudadana, los Derechos Humanos en relación con equidad y género, los modelos de calidad y la convergencia regional en materia de mejora de los servicios públicos.

Procuración de justicia

Dado que toda institución de procuración de justicia debe basarse en el respeto irrestricto a los Derechos Humanos, la Fiscalía de la CDMX tiene como tarea principal preservar y fortalecer el Estado de derecho; por ello, es de suma importancia consolidar la ciudad “un espacio plural, justo, así como tolerante. Con una máxima inclusión social en las decisiones públicas, que permiten la gobernabilidad democrática”.¹⁰ Es de reconocer que, debido a los escasos resultados obtenidos bajo el viejo sistema de procuración de justicia, la urgencia de adecuar el marco jurídico nacional y sus prácticas institucionales se volvió, primero, una necesidad y después, todo un reto.

Reformar integralmente el sistema de procuración de justicia penal requiere aplicar también las más estrictas normas de calidad para fortalecer los procesos administrativos y la prestación de los servicios públicos, así como los bienes que proporcionan las instituciones públicas, sin olvidarse, por supuesto, de las políticas públicas inclusivas, no discriminatorias y participativas de la ciudadanía. Vale la pena recordar que gobernanza no sólo hace referencia al cambio organizativo, instrumen-

¹⁰Gobierno de la Ciudad de México, septiembre de 2016, Secretaría Particular del Jefe de Gobierno, *Cuarto Informe*, p. 3, www.cdmx.gob.mx/informe. Fecha de consulta 24 de septiembre de 2017.

tal o formal, sino también a los cambios de carácter ético y cultural de todos los actores sociales, públicos y privados.

Cabe mencionar que, en materia de procuración y administración de justicia, la ciudadanía muestra una enorme desconfianza hacia sus autoridades, dada la falta de transparencia y resistencia al real rendimiento de cuentas, puesto que cada autoridad proporciona los datos que mejor lo posicionan ante los ojos de los electores, pero en lo cotidiano, los ciudadanos ponen en duda la capacidad y falta de seriedad directiva de los gobiernos. En ese sentido, la Nueva Gestión Pública (NGP) tiene la ardua tarea de dar una adecuada orientación a la intervención del Estado, con una nueva reforma administrativa que dé solución a los problemas crecientes, es decir, un nuevo gobierno orientado a resultados, con eficiencia, eficacia y calidad en sus programas, evidentemente mediante la evaluación y transparencia de sus procesos y la mejor distribución de los recursos humanos y económicos. Como señala Aguilar citado en uno de los textos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, titulado *El concepto de gobernanza*:

la NGP, en resumidas cuentas, aspira a crear estructuras descentralizadas de gestión de los servicios públicos, y separa la función de planeación estratégica de la gestión de los servicios, proponiendo como instrumento de vinculación entre ambos la “coordinación contractual”, en aras de lograr la economía, eficiencia y eficacia, flexibilidad y adaptabilidad en la prestación de servicios públicos.¹¹

En dicho texto, también se menciona que desde los años noventa se entendía la gobernanza como “un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias”¹² o, como señala Sánchez González: “La gobernanza busca que la administración pública local establezca políticas públicas inclusivas, no discriminatorias y participativas de la ciudadanía”¹³.

Para que el Estado mexicano garantice una procuración de justicia eficiente, que satisfaga los justos reclamos de la población y coadyuve de manera decidida al establecimiento pleno del Estado de derecho en nuestro país, es necesario que se adopten medidas profundas e incluyentes para todos los sectores. Es decir, debe establecerse

¹¹*El concepto de gobernanza*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 27. www.juridicas.unam.mx

¹²UNDP, Reconceptualising Governance, Discussion Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, Nueva York, enero de 1997, p. 9. Citado en *El concepto de gobernanza*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 36. www.juridicas.unam.mx

¹³Sánchez González, José Juan, *La gobernanza local en México: mecanismo para lograr una administración pública inclusiva, no discriminatoria y participativa*, XVIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Colombia, 30 de octubre-2 de noviembre de 2012, p. 1.

primero la garantía de que no hay ciudadanos de segunda, que todos, hombres, mujeres, niños, adolescentes, adultos mayores, integrantes de la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero e intersexuales (LGBTTTI) e integrantes de los grupos indígenas, así como personas con capacidades diferentes, tienen los mismos derechos y obligaciones. En el caso de los grupos indígenas, tienen derecho a que se les asigne un intérprete-traductor para traspasar la barrera del lenguaje que, en su caso, se convierte en una desigualdad social. Asimismo, es básica la divulgación en términos coloquiales de las leyes, normas y reglamentos a nivel general, para evitar el desconocimiento de éstas a la población, así como difundir sus derechos y obligaciones, para que en su momento puedan pedir o exigir una correcta procuración de justicia. En ese sentido, Sánchez González señala que las políticas públicas deben ser con enfoque de derecho, diferentes y específicas según el grupo al que están dirigidas, además de estar fundamentadas en principios como universalidad, igualdad, no discriminación, exigibilidad, participación social, integralidad y progresividad.¹⁴ Un pequeño paso hacia este cambio lo constituye el hecho de que a partir del 1 de octubre del presente año se incorporaran 300 nuevas plazas para personas con capacidades diferentes en el gobierno de la CDMX.¹⁵

Con el NSJP se ampliaron los derechos de las víctimas u ofendidos, dándoles mayor participación en el proceso. Con este nuevo esquema, la víctima u ofendido puede intervenir en cualquier momento y conocer los avances logrados hasta entonces, así como solicitar protección, en caso de que considere que su seguridad o la de su familia se encuentra en peligro. Además, dependiendo del riesgo para la víctima u ofendido, su participación puede darse de manera privada, como se señala en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶ Al tratarse de un juicio oral, permite que el juez conozca todas las pruebas, que tengan acceso los medios de comunicación, familiares de los involucrados y/o miembros de la sociedad interesados, lo que impide los “arreglos” o actos de impunidad y corrupción, haciendo, a su vez, más ágil y eficiente el proceso al realizarse las audiencias en días consecutivos. El nuevo sistema resalta la presunción de inocencia de toda persona imputada, de modo que aun cuando la carga de pruebas corresponde a la autoridad, los jueces sólo pueden emitir una sentencia condenatoria cuando las pruebas, que deben ser obtenidas con estricto apego a los Derechos Humanos, permitan tener claridad y certeza de la culpabilidad del imputado o imputada.

En ese orden de ideas, es necesario asegurar la observancia de la ley en relación con la competencia ministerial, transparentar las acciones y el rendimiento de cuentas empleando, para ello, tecnologías avanzadas en la investigación y persecución de los

¹⁴*Ibidem*, p. 1.

¹⁵*Cinco años de hechos, no de política, Quinto Informe de Gobierno*, CDMX.

¹⁶*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 20, fracc. V.

delitos para lograr una vinculación a proceso rápida y expedita bajo un marco de total legalidad. Para esto, es necesario contar con servidores públicos con arraigada vocación de servicio y profesionalismo, comprometidos con los habitantes de la CDMX.

No obstante, es de suma importancia lograr la sensibilización de las personas servidoras públicas para que desde el primer funcionario o policía que tenga contacto con la víctima y hasta la última instancia judicial den una respuesta “justa” a las exigencias de los ciudadanos y se combata frontal y decididamente la impunidad. Un ejemplo de esto es la constante demanda social que reclama el hecho de que el imputado tenga más garantías que la víctima, a la que, en ocasiones, se le revictimiza al no darle el trato justo y a la que se le niega la reparación del daño a la que tiene derecho.

Todo esto hace necesario generar los cambios correspondientes en la infraestructura institucional, facilitar el acceso a todos los actores sociales, así como dotar de más personal a las instancias correspondientes, incluidas aquellas encargadas de vigilar y sancionar a las personas servidoras públicas que no cumplan con la tarea asignada; para esto, es básico generar la normatividad que regule su actuación.

Un ejemplo del avance en el diseño de las políticas públicas del gobierno de la CDMX se observa en la disminución de la actividad delictiva, en la que se registra 41.5% menos que en 2012 y 48.5% menos de la registrada en 2016.¹⁷ Sin embargo, no basta una correcta adecuación normativa al sistema penal: se requieren cambios estructurales, como lo señala Sergio García Ramírez, citado por José Carlos Guerra Aguilera en sus *Apuntes y notas para un diagnóstico de la procuración de justicia en México*:

Lo que importa, además de cambiar las leyes cuando sea estrictamente necesario, es reformar las instituciones, la conducta de los hombres, sus costumbres; es decir, una transformación de la vida, no solamente de los códigos. Ésta es la verdadera reforma. Si hacer y deshacer leyes es una tarea de Penélope, cambiar la vida, modificar las costumbres, replantear y consolidar las instituciones, variar la conducta de los hombres es el verdadero trabajo de Hércules que nos espera.¹⁸

Y es que modificar las ideologías, los hábitos y las costumbres de los pueblos y grupos diversos que integran la CDMX no es una tarea fácil. Para lograrlo, se requiere convicción, voluntad y participación de todos los actores sociales y desde todas las trincheras. Costumbres tan profundamente arraigadas, que han “funcionado” o que funcionaron en su momento no se olvidan con facilidad, aun cuando las circunstancias del país, de la CDMX y de su realidad social hayan cambiado. Si bien la resisten-

¹⁷Cinco años de hechos, no de política, Quinto Informe de Gobierno de la CDMX.

¹⁸Guerra Aguilera, José Carlos, *Apuntes y notas para un diagnóstico de la procuración de la justicia en México*, México, Biblioteca Jurídica Virtual Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 157.

cia al cambio es normal hasta cierto punto, es de suma importancia comprender que debemos transitar hacia una sociedad incluyente y organizada.

Por lo anterior, el gobierno de la CDMX está enfocado en el cumplimiento de los ordenamientos nacionales, internacionales y los propios de la ciudad, dado que se han dado pasos importantes con el propósito de erradicar la violencia hacia las mujeres y los feminicidios. En este sentido, vale la pena señalar los dos instrumentos para contrarrestar la violencia de género ejercida contra mujeres y niñas, con lo que el Ejecutivo local da cumplimiento a la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual establece, en su artículo 42, la implementación del Protocolo de Intervención Reeducativa para la Prevención de la Violencia de Género y la Atención a Hombres que Ejercen Violencia Contra Mujeres y Niñas, así como la actualización del Protocolo de Atención Integral al Maltrato Infantil contra Niñas, Niños y Adolescentes en su Entorno Familiar. Se prevé que la aplicación de estos instrumentos garantizará efectividad en las condenas impuestas por jueces y magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la CDMX. Asimismo, habrá mayor supervisión y sanciones más enérgicas para personas servidoras públicas que no brinden atención y orientación adecuada a las mujeres que acudan a realizar su denuncia ante el Ministerio Público.

De igual manera, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) para establecer prisión preventiva oficiosa por el delito de feminicidio. La necesidad de aplicar esta medida cautelar se muestra indispensable para evitar que el imputado se evada de la acción de la justicia, así como la obstaculización de la investigación.

Derechos Humanos

En el marco de los Derechos Humanos, Fernando García Cordero, en su artículo "Seguridad ciudadana y Derechos Humanos", señala que los problemas de seguridad pública, orden social y armonía en la convivencia de los ciudadanos han entrado en una fase crítica. Señala como responsable a la globalización, el desplome de los estados financieros internacionales que incrementaron la pobreza extrema y la complejidad del sistema migratorio en prácticamente todos los países. Según García Cordero, la combinación de estos y otros factores afectó la calidad de vida y la pérdida de la seguridad pública cuyos efectos se reflejan invariablemente en la violación de los Derechos Humanos.

Lo cierto es que la calidad de vida de las personas es amenazada o dañada cuando el Estado muestra incapacidad para brindar protección a los ciudadanos, situación que conlleva la destrucción de las vías de comunicación entre gobernados y

gobernantes. Aunado a esto, el desconocimiento de los servidores públicos sobre los Derechos Humanos los lleva a actuar de manera negligente, corrupta e incluso a ignorar el cumplimiento de su deber ante la falsa creencia de que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) los puede sancionar.

Es necesario recordar que los Derechos Humanos son inherentes a todas las personas, como lo señala Luis de la Barrera Solórzano: “los tiene el presunto delincuente [...] el derecho a no ser torturado, a no ser víctima de tratos que vayan contra su dignidad humana; los tiene la víctima del delito y, por supuesto, también los tiene el agente de la policía”.¹⁹ Sin embargo, todos debemos ajustar nuestro comportamiento a las normas y leyes que mantienen el orden de la CDMX y el país, justo para eso, mantener el orden, la legalidad y el Estado de derecho.

Para nadie es desconocido el nivel de delincuencia y criminalidad que imperan en el país, donde, según la opinión pública, ninguna de las autoridades y corporaciones de seguridad o sistema penitenciario han tenido capacidad de respuesta eficaz, desplegando acciones de prevención y represión legítima contra la delincuencia organizada, la violencia y la criminalidad cotidiana. Tampoco es desconocido el hecho de que las burocratizaciones de los procesos desmotivan al ofendido o víctima para continuar con la denuncia ante la instancia correspondiente, porque resulta más fácil y rápido invocar la impunidad que dar cauce correcto a la denuncia y persecución del delito. Más aún, en casos donde lamentablemente la indiferencia y falta de empatía de algunas personas servidoras públicas, hacia la víctima u ofendido, promueve la incertidumbre y genera dudas de lo correcto de su actuación al pretender buscar la impartición de justicia y/o reparación del daño; de ahí la creciente cifra negra respecto a las estadísticas oficiales.

Otro índice preocupante es la creciente participación de niñas, niños y personas adolescentes en la violencia y los delitos, los cuales cada día se integran a los grupos delincuenciales ante la idea de que la sanción o el castigo será menor; de ahí la importancia de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 16 de junio de 2016, la cual tiene como finalidad establecer un Sistema Integral de Justicia Penal para los Adolescentes en la República Mexicana; instituciones, órganos y autoridades especializadas; delimitación y distribución de sus atribuciones y procedimientos, principios y derechos de corte garantista.

No puede hablarse de democracia si no hay respeto por los Derechos Humanos de todo el conjunto social, es decir, de niñas, niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores, etnias, personas con capacidades diferentes, miembros de la comunidad

¹⁹*Los Derechos Humanos y la seguridad pública*, Luis de la Barrera, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y los mandos de la Secretaría de Seguridad Pública, 19 de octubre de 1996, en las instalaciones de la Policía Preventiva.

LGBTTTI, etcétera, y no se trata de generar leyes y normas específicas para cada grupo; se trata de generar una base sólida que permita el respeto por los Derechos Humanos de todos y cada uno de estos grupos, con un trato igualitario. No sólo es cuestión de terminología, sino de respeto a la dignidad humana, independientemente de credo, inclinación política, sexual o religiosa de cada uno de los miembros de esta ciudad.

Si bien es cierto que la corrupción y la impunidad de personas servidoras públicas ha contribuido para que las organizaciones criminales puedan establecer y perfeccionar sus estructuras de poder de manera paralela a la del Estado de derecho, capaces de competir por el control territorial y el monopolio de la violencia, es tiempo de cerrar filas, de unirnos, gobierno y gobernados en un solo grupo para dar solución a este problema, que invariablemente nos afecta a todos.

El NSJP constituye el marco ideal donde los operadores jurídicos tendrán la oportunidad de ganarse la confianza de los gobernados al actuar con estricto apego a la Constitución, los tratados internacionales y todas las leyes aplicables en la materia, así como para crear o reforzar la cultura de legalidad en la jurisprudencia nacional o, como afirma Edgar Elías Azar:

podría decirse que el nuevo sistema de justicia penal no sólo se incorpora a la estructura de los derechos humanos, sino que se debe directamente a ella. Está diseñado a partir de esa conformación y sirve para proteger y garantizar los distintos derechos que en ella se contienen. Claro está, empezando por el diseño acusatorio del sistema y la oralidad, ya que ambas características tienden a proteger los derechos procesales de las personas probables responsables mediante reglas muy específicas de la defensa y acusación y la custodia de las pruebas, por un lado, y a fomentar la transparencia del sistema frente a las víctimas y la ciudadanía, por el otro.²⁰

El gobierno de la CDMX reconoce su responsabilidad y obligación respecto al tema; por ello se ha preocupado y ocupado para generar mayor certeza y seguridad en la ciudadanía, creando las bases que apoyen a las autoridades y a los ciudadanos; y como lo señaló el Jefe de Gobierno en su Quinto Informe, transformar el proyecto de Ciudad es un “verdadero proyecto de nación”, es la vía para la construcción de un México justo, incluyente y próspero. En este sentido, desde hace algunos años, se han implementado cursos de formación y capacitación especializada en Derechos Humanos para sensibilizar al personal ministerial, pericial y policial, relacionadas con los derechos fundamentales en el proceso penal con la finalidad de contar con personal sustantivo que garantice el cumplimiento y apego al Estado de derecho; de ahí que se emitan convocatorias para que los aspirantes a ingresar a la Policía de Inves-

²⁰ Azar, Edgar Elías, “Beneficios y retos de la reforma penal en el Distrito Federal”, *Revista de Derechos Humanos Defensor*, 1 de enero de 2015.

tigación cuenten con nivel mínimo de licenciatura, lo que permite que se incorporen a la dependencia más capacitados y con el perfil adecuado.

Es importante destacar que todos y cada uno de estos elementos deberá contar con una arraigada vocación de servicio y gusto por el cumplimiento de la ley, por lo que se hace un cuidadoso proceso de selección para elegir a los mejores candidatos que, al aprobar su formación inicial, se incorporen a la institución con las capacidades necesarias para afrontar la delincuencia.

No obstante, es de reconocerse que el avance es lento y llevará más tiempo formar a los servidores públicos en una cultura de los Derechos Humanos, mientras que la delincuencia avanza a pasos agigantados; por esto, es necesario involucrar a la ciudadanía generando mayores y mejores vínculos familiares y redes de apoyo con la finalidad de mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes. En ese sentido, contar con policías, peritos, ministerios públicos, secretarios, jueces, defensores y demás personal mejor preparados en el NSJP y más sensibles a la necesidad de la víctima de delito garantizará el trabajo de la Fiscalía y una mejor aplicación de la ley que haga prevalecer el Estado de derecho, lo cual ganará nuevamente la confianza de la ciudadanía en sus leyes y gobernantes.

Si bien es cierto que ha habido avances en materia de Derechos Humanos con perspectiva de género, aún hay mucho por hacer, dado que no siempre se da el seguimiento apropiado a la política pública generada desde su diseño, formulación, ejecución y hasta su evaluación.

Las áreas de oportunidad en el tema incluyen la necesidad de mayor investigación de los homicidios de mujeres como feminicidio, asegurar la atención integral y reparación del daño a las mujeres víctimas de violencia, lograr mayor igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, en particular, trabajar sobre las mismas condiciones y que la edad no sea un factor que anule su oportunidad de empleo: "a trabajo igual, salario igual". Y registrar los datos de las personas agresoras en el sistema de recolección y clasificación de la información producida por las dependencias, de acuerdo con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la CDMX.

Todo esto en su conjunto es la mejor vía para "garantizar la igualdad de oportunidades; mediante este proceso conocido como transversalidad se modifican las maneras de organizar, conformar y actuar de los gobiernos".²¹ De esta forma, avanzando de manera conjunta ciudadanos y autoridades, podrá crearse un mejor y más sólido frente que fortalezca el respeto por los Derechos Humanos, generando, entonces, efectivas condiciones de vida que hagan posible el desarrollo de las personas que incluyan por supuesto, acceso a la educación, trabajo bien remunerado, vivienda

²¹*Gaceta Oficial del D. F.*, 8 de marzo 2010. N.794, p. 36, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo45404.pdf>

digna, educación y recreación, fomentando con esto la integración familiar, arraigo a los valores y pleno ejercicio de las libertades políticas, económicas y sociales.

Equidad y género

Como es bien sabido, la desigualdad entre hombres y mujeres tiene sus raíces en los modelos culturales que han predominado en las sociedades desde tiempos inmemoriales, donde la supremacía masculina prevalecía en prácticamente todos los ámbitos de la vida social. Incluso una perspectiva de derechos y de igualdad de género ha estado ausente en la mayoría de las reformas, no sólo a nivel local, sino en prácticamente toda Latinoamérica, donde predominan elevados índices de pobreza, desigualdad y exclusión. También es bien conocido que la lucha de las mujeres porque se reconozcan sus derechos ha sido bandera de algunos dirigentes políticos para ganar la simpatía y el voto de este numeroso grupo. Sin embargo, aun cuando se han obtenido algunos logros, no se ha alcanzado el nivel de igualdad y equidad necesarias para obtener el desarrollo que permita el empoderamiento de las mujeres en muchos de los campos profesionales.

Es importante señalar que aunque las mujeres cada día van ganando espacios a nivel profesional, también es cierto que pareciera que esto ha exacerbado la inconformidad y el enojo de muchos hombres, quienes han tenido más y más brotes de violencia hacia ellas. Diariamente ocurren hechos violentos en los que la víctima es una mujer, justamente por eso, por su condición de mujer.

Datos obtenidos del resumen ejecutivo elaborado por la Segob, Inmujeres, ONU Mujeres, titulado “La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias, 1985-2014”, señalan que en el 2014 ocurrieron 2,289 casos de defunciones femeninas con presunción de homicidio (DFPH) en México; es decir, en el país hubo en promedio 6.3 DFPH al día, una tasa de 3.7 de estas muertes por cada 100,000 mujeres.²² De acuerdo con datos del INEGI, de enero de 2015 a diciembre de 2016, se registraron un total de 5,118 defunciones femeninas por homicidio, lo que representa siete asesinatos de mujeres cada día. Para ese mismo periodo, el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) reportó en promedio 700 averiguaciones por feminicidio en todo el país. Así, el reporte de feminicidios significa sólo 13.6% del total de los homicidios de mujeres.²³ Es importante mencionar que las cifras de DFPH pueden variar con respecto a las que publica el INEGI, pues esta institución

²²https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/84740/La_Vilencia_Feminicida_en_M_xico__aproximaciones_y_tendencias_1985_-2014.pdf

²³<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est#>

presenta las defunciones por año de registro; sin embargo, es más importante cuando ocurren estas DFPH, no cuando se registran, pues la tardanza en el registro puede deberse a múltiples factores.

Es evidente que la violencia hacia las mujeres no es un asunto privado; por el contrario es un problema social, una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre los sexos, patrones de subordinación culturalmente asignados que potencian un ambiente de dependencia, inseguridad y violencia hacia las mujeres de cualquier edad, lo cual es una muestra inequívoca de la violación a sus Derechos Humanos y compromete la responsabilidad de los gobiernos a nivel internacional, dado que no garantizan a las mujeres el acceso a la justicia.

Más aún, a decir de los especialistas, no existe un sistema integral de información que permita conocer el número de feminicidios a nivel nacional, dado que no se ha logrado que las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas integren sistemas de información que permitan hacer un seguimiento de estos casos tal como están definidos en los respectivos códigos penales. Por esto, el INEGI y la Secretaría de Salud generan sus estadísticas de mortalidad a partir de los certificados de defunción, en los que el médico legista o la persona que registra la información anota su presunción acerca de las causas de muerte de las mujeres, es decir, si considera que fue “homicidio”, “suicidio” o “accidente”, antes de iniciar registros estandarizados para conocer en detalle las causas de muerte que pudieran estar relacionadas con los delitos de odio contra las mujeres. Se tiene que “86.6% de las DFPH²⁴ ocurridas en los últimos cinco años fue certificada por un médico legista y en 79% de ellas se practicó la autopsia”,²⁵ cifras que, según los expertos, pueden tomarse como la mejor aproximación al feminicidio.

De cierto modo, es una realidad que las acciones y los mecanismos realizados hasta ahora no han sido suficientes para lograr este cambio que se precisa urgente y trascendental. Se requiere un viraje en el modo de percibir y entender las relaciones sociales, es decir, se requieren cambios a nivel cognitivo y conductual en el que hombres y mujeres tengan el mismo valor, donde los principios de igualdad, universalidad y no discriminación prevalezcan; donde las políticas de equidad y género sean congruentes, coherentes y sustentables, no sólo en el discurso, sino en la acción. Es, pues, imprescindible incorporar la perspectiva de género en forma sistemática en todas las esferas de la vida social de la CDMX y del país, es decir, promover y fortalecer que la mujer se involucre en temas de educación, trabajo, Derechos Humanos, ayuda humanitaria; en la asignación y manejo de presupuestos; en temas de paz, seguridad, aspectos legales, política; conferencias, cumbres mundiales, etcétera.

²⁴Defunciones femeninas con presunción de homicidio.

²⁵*La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014*. Resumen ejecutivo, Segob, Inmujeres, ONU-Mujeres.

La igualdad de género es fundamental para alcanzar un desarrollo sostenible que permita el avance del país a un nuevo nivel. Las políticas públicas deben ser pensadas y diseñadas en términos de capacidad y potencial humano, es decir, en la posibilidad de crecimiento y desarrollo y, como señala Sánchez González: "Se debe promover y respetar la inclusión de la perspectiva de género como eje transversal, cuestión que radica en la consideración e inclusión de los intereses, necesidades e inquietudes de hombres y mujeres en las políticas públicas".²⁶

Sánchez González menciona que la representación política de las mujeres es un gran desafío para toda Latinoamérica; sin embargo, lograr la equidad en este rubro es la clave decisiva para obtener mayor eficiencia y contribuir al crecimiento sostenido, además de recuperar la confianza y afianzar la gobernabilidad democrática de un país. Es de destacar, además, que en México los puestos clave de la administración, tanto pública como privada, siguen siendo predominantemente ocupados por el género masculino. De ahí que cabe perfectamente la recomendación del autor respecto a que el gobierno deberá crear políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos, promoviendo mayor cuota de género en los cargos directivos, especialmente a nivel local.

En el ámbito nacional como internacional, es un reclamo social la creación de protocolos de investigación con perspectiva de género que permitan el cumplimiento de la normatividad interna, de las sentencias y criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que garanticen el acceso a la justicia. Es trascendental combatir la impunidad en los delitos de violencia de género; esto dará mayor credibilidad y confianza en las instituciones y en la procuración de justicia, al garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.

Desde la indiferencia, el maltrato y el silencio que se les impone a las mujeres en nuestra sociedad, se revictimiza y minimiza la problemática en su entorno. Por esto, se requiere de personas servidoras públicas sensibles a los factores sociales y estructurales en el que se generan las desigualdades de género que afectan de manera más grave a las mujeres y son generadoras de una violencia particularmente cruel y brutal contra ellas.

La investigación con perspectiva de género se refiere a un estándar de derecho internacional de protección de los Derechos Humanos de las mujeres. Una investigación que debe hacerse bajo el principio de la debida diligencia, es decir, es obligación de los operadores del sistema de justicia realizar todas las actuaciones necesarias de manera rápida y expedita para lograr identificar a los responsables, practicar cuidadosamente todas las diligencias necesarias para el caso, conocer la verdad de los hechos y procurar la reparación integral del daño causado para, de alguna forma, contribuir a la recuperación de la víctima como sujeto en pleno ejercicio de sus de-

²⁶Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, p. 9.

rechos y evitar la repetición de hechos similares. Por lo anterior, deberá contarse con los recursos materiales y humanos suficientes, es decir, personal altamente capacitado y especializado en perspectiva de género, procuración de justicia y Derechos Humanos, para desempeñar las tareas asignadas de manera objetiva, independiente e imparcial, además de contar con las garantías y la seguridad convenientes.

Por lo tanto, es preciso implantar junto con los Organismos de la Sociedad Civil (OSC), las agencias, convenciones y Naciones Unidas, los programas y políticas sensibles en el tema; realizar análisis y diagnósticos objetivos, así como monitorear y evaluar las acciones implementadas que eviten toda forma de discriminación en todos los ámbitos: escolar, sanitario, laboral, judicial, familiar y político. Los feminicidios no son casos aislados de violencia; por lo general, son un continuo que culminan de manera trágica, por lo que es necesario que los actores encargados de la procuración e impartición de justicia cuenten con elementos suficientes para orientar la investigación de los feminicidios a su correcta conclusión: “estos elementos parten de los factores generales del contexto social y cultural que cada agresor hace suyos para justificar la violencia y para expresarla atendiendo a sus ideas y a las circunstancias que lo rodean. Son elementos comunes que deben aplicarse a un contexto particular caracterizado por un agresor, una víctima y unas circunstancias”.²⁷

Cabe aclarar que no se trata de hacer coincidir los elementos para encausar la investigación a una línea determinada; se trata de impulsar el análisis de las evidencias sin descartar la posibilidad de un feminicidio y que la investigación debe continuar para confirmar o descartar la hipótesis, así como encontrar la verdad histórica de los hechos. Datos encontrados en el Cuarto Informe de Gobierno señalan que: “Respecto del delito de feminicidio, se consignó a 33 personas y se obtuvieron sentencias condenatorias en perjuicio de 24, en las que se les impuso penas que alcanzan hasta 146 años de prisión”.²⁸ En caso de que existan fallas de la autoridad competente en la resolución, los familiares de la víctima pueden acudir a una segunda instancia para la rectificación del caso; aquí un ejemplo de la inclusión de perspectiva de género:

En sesión de fecha 25 de marzo de 2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió una Sentencia en el Amparo en Revisión 554/2013, promovido por IRINEA BUENDÍA CORTEZ (madre de la occisa MARIANA LIMA BUENDÍA), contra el fallo en el juicio de amparo 303/2012-I del 17 de diciembre de 2012, por el Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Civiles Federales en el Estado de México.

²⁷Procuraduría General de la República, *Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial con Perspectiva de Género para el Delito de Feminicidio*, p. 13.

²⁸Gobierno de la Ciudad de México, *op. cit.*, p. 198.

El contexto jurídico de la Sala antes aludida de la SCJN consistió en examinar y resolver:

- Si la determinación de sobreseimiento dictada por el Juez de Distrito —respecto de las autoridades señaladas como responsables y por ciertos actos reclamados— fue correcta al estimar que habían cesado los efectos y existía un cambio de situación jurídica en el caso y, por otra,
- Analizar —en el supuesto que se cumplan los requisitos procesales correspondientes— los argumentos relativos a las alegadas irregularidades en la etapa de averiguación previa respecto de la muerte de Mariana Lima Buendía.²⁹

Como antecedentes del caso se cuenta con la determinación de fecha 9 de septiembre de 2011, en la que el Ministerio Público determinó el no ejercicio de la acción penal en la averiguación previa derivado que de las pruebas que integran el expediente establecían que: (i) la causa de muerte de Mariana Lima Buendía había sido “asfixia mecánica en su modalidad de ahorcamiento”; (ii) que dichas lesiones correspondían a maniobras suicidas; (iii) que no existían lesiones típicas de lucha o forcejeo y que tampoco existía dato alguno del que se desprendiera la intervención de otra persona en los hechos.³⁰

En dicho contexto la Primera Sala de la SCJN, como garante de la Constitución, al discernir sobre los aspectos planteados, realiza un estudio acucioso del caso, en el que prevalece la observancia de los principios y estándares nacionales e internacionales de “perspectiva de género” y “garantía de derechos humanos de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación”, visión judicial que destaca la protección de los instrumentos legales especializados, aplicables a las circunstancias del fenómeno de violencia contra la mujer, para proceder a hacer una crítica severa y justa, en la que condena todas las formas de discriminación contra la mujer, y sostiene al resolver la convicción de tutelar el ejercicio de los Derechos Humanos de la mujer frente a la violencia.

Por otra parte, como máximo tribunal cuya obligación es garantizar el Estado de Derecho, analizó escrupulosamente la actuación que llevó a cabo el órgano investigador en su ámbito de competencia, y enfatizó las omisiones en que incurrió, la falta de diligencia en su actuar e hizo hincapié en las deficiencias en la investigación, al

²⁹Cfr. Amparo en revisión 554/2013, 25 de marzo de 2015. Por unanimidad de votos de los señores ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. El ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se reservó su derecho de formular voto concurrente. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

³⁰*Ibidem*, p. 15.

considerar que reveló la ineficacia de la autoridad desde el inicio de la investigación, misma que favorece la impunidad de la violencia que sufren las mujeres.

El fallo de la Primera Sala condenó en la investigación la carencia de una metodología conforme a los estándares que establecen el Protocolo de actuación estatal que constituye una guía de elementos y diligencias particulares, así como la inobservancia de las legislaciones nacionales e internacionales relacionadas con violencia de género, que rigen a la autoridad en la indagatoria para actuar con la debida diligencia que el caso reclamaba, con el propósito de dar certeza jurídica de su investigación en la muerte violenta de la víctima y advirtió que deberían realizarse todas las diligencias necesarias con perspectiva de género, conforme a los lineamientos que se detallaron en la sentencia; dicha resolución además se pronunció por la falta de diligencia de las autoridades durante la investigación para salvaguardar los Derechos Humanos.

Finalmente, concluyó que existió una clara violación al acceso a la justicia por parte de las autoridades responsables de investigar y:

a la garantía de acceso a mecanismos judiciales y administrativos adecuados y efectivos para combatir las violaciones a derechos humanos de las mujeres, así como respecto de la discriminación y violencia institucional por parte de dichas autoridades en su contra. Por tanto, esta Primera Sala considera que las autoridades responsables violaron, en perjuicio de la quejosa, los derechos humanos reconocidos en los artículos 1, 4, 14, 17, 20 y 21 constitucionales.³¹

Como puede observarse, la discriminación hacia las mujeres va ligada a otros factores que aumentan la vulnerabilidad y la violación de sus Derechos Humanos, como puede ser su origen, cultura, estatus social, situación económica, salud, analfabetismo, creencias religiosas o de otra índole; como también la pertenencia a grupos minoritarios, como indígenas, personas en reclusión, lesbianas, etcétera. En algunos casos, es más palpable la vulnerabilidad de la mujer ante los sistemas de justicia, algunos delimitados por los usos y costumbres prevalecientes en las comunidades, diferencias que pueden ser notables en comparación con el resto de las mujeres y a los que hay que poner especial atención por su impacto negativo en la investigación. Por eso, se requiere la participación de peritos, policías y ministerios públicos sensibles y especializados en perspectiva de género.

Con el propósito de hacer más eficiente los procesos para erradicar la violencia de género, el gobierno de la CDMX, además de la implementación de los dos protocolos indicados con anterioridad y que tienen como propósito reducir el riesgo feminicida, llevó a cabo la actualización del Protocolo de Atención Integral al Maltrato

³¹*Ibidem*, p. 102.

Infantil contra Niñas, Niños y Adolescentes en su entorno familiar (elaborado por DIF, UNAM, UAM, Inmujeres, organizaciones sociales vinculados con el TSJ CDMX).

Asimismo, creó una estrategia denominada 30-100, misma que contempla una plataforma y una app que permiten la recepción de reportes y denuncias de forma virtual de mujeres que son víctimas de cualquier tipo de acoso. Al igual, se está fortaleciendo la Fiscalía Especializada para la Atención a los Delitos Sexuales y se ha incrementado la vigilancia en senderos peligrosos para las mujeres, así como las corridas del transporte público conocido como *Atenea*; se realizan monitoreos específicos del C4 en lugares como los Centros de Transferencia Multimodal (CETRAM) y se vigila que no se invadan los espacios exclusivos para mujeres en el transporte público. También se presentó un silbato como medida de prevención y alerta para las mujeres que sufren de acoso en el transporte público y se puso en marcha el nuevo Centro de Justicia para las Mujeres en Iztapalapa y el Centro de Atención y Cuidado para Víctimas de Trata de Personas, y se trabajará para que los autobuses M1 (antes RTP) cuenten con botón de auxilio conectado directamente con el C4 y C5.

Conclusión

En términos sencillos, puede decirse que la gobernanza es una consecuencia directa de la lucha por democratizar la política y su administración; el resultado de un interés ciudadano en participar mayormente en los asuntos públicos. Es una nueva forma de gobernar en la que se involucran todos los actores sociales, cuya vinculación se da de forma horizontal y no jerarquizada. En la que se busca la orientación a resultados, con base en la calidad, eficiencia, eficacia, inclusión y no discriminación de las políticas públicas, con enfoque de Derechos Humanos bajo los principios de universalidad e igualdad, participación e integralidad. La gobernanza fomenta la participación de la comunidad en los asuntos locales, con verdaderos canales de comunicación que permitan el control y verificación del desempeño de los gobiernos, lo que favorece la transparencia y el rendimiento de cuentas.

Frente a este escenario, los sistemas de procuración de justicia han tenido que evolucionar y modificar la forma de investigar, juzgar e imponer las sanciones correspondientes basados en los Derechos Humanos de las personas, tomando en cuenta los principios de igualdad, universalidad y no discriminación. En este sentido, el NSJP facilita el acceso a la justicia, dado que parte de la presunción de inocencia. Además, al darse de manera oral, obliga a la autoridad a actuar de manera rápida y expedita, haciendo los procesos de audiencia en días consecutivos, lo que la hace ágil y eficiente. No obstante lo anterior, el Jefe de Gobierno reconoce que el NSJP tiene aspectos que deben ser mejorados.

La Fiscalía General tiene mucho trabajo por hacer: actitudes, costumbres y viejos hábitos por modificar, empezando por los servidores públicos, pues aun cuando se ha empezado la especialización y capacitación con perspectiva de género, deben ampliarse o crearse protocolos de investigación con perspectiva de género que permitan el cumplimiento de los estándares recomendados a nivel constitucional e internacional de Derechos Humanos que garanticen el acceso a la justicia y a una vida libre de violencia.

Es así como la perspectiva de equidad y género deberá ser transversal en las políticas públicas proyectadas en los próximos años, pues si bien se ha ido trabajando en el tema, los esfuerzos realizados hasta hoy no han sido suficientes. Esto se observa en los altos índices de violencia hacia niñas y mujeres, mismos que parecen haberse exacerbado en los últimos años. Asimismo, prevalece la violación de los derechos de los grupos vulnerables, trátase de niñas, niños, adolescentes, adultos mayores, grupos minoritarios (etnias, grupo LGTBTTTI, personas con capacidades diferentes) etcétera, pues no se ha logrado la inclusión suficiente en todos los ámbitos de la vida social de la CDMX y en el resto del país.

Si bien es cierto que el gobierno de la CDMX ha implementado diversas acciones para erradicar la violencia hacia las mujeres, hoy se sigue trabajando en varios flancos para dar una respuesta favorable a este problema, al presentar propuestas que permitan tanto a jueces como a magistrados del TSJ local garantizar la efectividad de las condenas, además de tener mayor supervisión y sanciones más estrictas para servidores públicos que incurran en fallas u omisiones al investigar delitos relacionados con la violencia de género.

Como se ha dicho, toda transformación requiere la participación de todos los actores sociales; por ello, deberá imponerse la gobernanza moderna, en la que todos los actores participen de manera coordinada en la formulación y aplicación de políticas públicas, generando cambios en todos los niveles, desde el organizativo e instrumental formal hasta el de carácter ético y cultural.

Gobernantes y habitantes deberán accionar y modificar los patrones conductuales que tanto daño están generando en nuestra sociedad. Fomentar la transparencia y rendición de cuentas en los procesos e instituciones con mayor acceso a la información, con los que podría darse mayor monitoreo ciudadano y de los demás órganos desconcentrados o autoridades a nivel nacional e internacional, trátase de Corte Interamericana de Derechos Humanos, Naciones Unidas o cualquier otra enfocada en el respeto por la dignidad de las personas y la procuración e impartición de justicia. Al transformar la actitud de los ciudadanos hacia las autoridades y la de éstas ante la aplicación de la ley, se generará un verdadero cambio. En especial, si se aplica la normatividad a todo servidor público que transgreda la correcta observancia del Estado de derecho, con lo que se demostrará que ningún servidor público o ciuda-

dano está por encima de la ley, y que se respetan las garantías constitucionales de las víctimas. Como afirma Tom Tyler, citado por Catalina Pérez Correa y Alejandro Madrazo en *Transparencia y Procuración de Justicia en el D.F.*: “la obligación moral que las personas sienten de obedecer a la autoridad está basada en la confianza que le tienen”.³²

Lo anterior dará paso a un mayor índice de participación ciudadana, que tendrá la garantía de que sus opiniones serán escuchadas, valoradas y tomadas en cuenta sin represalias. Los intereses de la mayoría tendrán más validez que los de unos cuantos, con lo que se abre la puerta a la equidad, a la justicia y a la armonía social, teniendo como base la democracia y Estado de derecho, pues vale la pena recordar que todo ciudadano tiene derecho a sentirse seguro y respetado en su persona y en sus bienes, como lo mencionó la SCJN, citada por Luis Raúl González Pérez en su conferencia sobre seguridad pública y sistema penitenciario: “la razón de existencia de la seguridad pública es crear las condiciones necesarias para que los gobernados gocen de sus derechos sin amenazas violentas sobre su persona, su vida, sus libertades, sus posesiones o sus propiedades”.³³

Propuestas

- Fortalecer las acciones de profesionalización y generar una serie de incentivos para que el personal sustantivo de la institución desempeñe sus funciones con alto grado de calidad, calidez, acorde con un perfil de especialización en atención a grupos vulnerables y en contra de toda forma de discriminación, violencia o maltrato que devalúen y denoten su condición y que, mediante el desempeño de su función, apoyen y dignifiquen a las personas víctimas de violencia de la que son objeto.
- La Fiscalía General deberá participar en la conformación de “Grupos con perspectiva de género” con diferentes sectores u OSC, con la finalidad de dar seguimiento a los factores que propician la violencia hacia las mujeres, en la familia, en las relaciones de pareja, durante la niñez, en los medios sociales de comunicación, escolar y laboral; estas acciones brindarían alternativas a la problemática desde diversos ámbitos, lográndose una cultura de convivencia sana que fomente la gobernanza, la no discriminación, al tiempo que desaliente la violencia de género.

³²Pérez Correa, Catalina y Madrazo, Alejandro, *Transparencia y Procuración de Justicia en el D.F.*, p. 7.

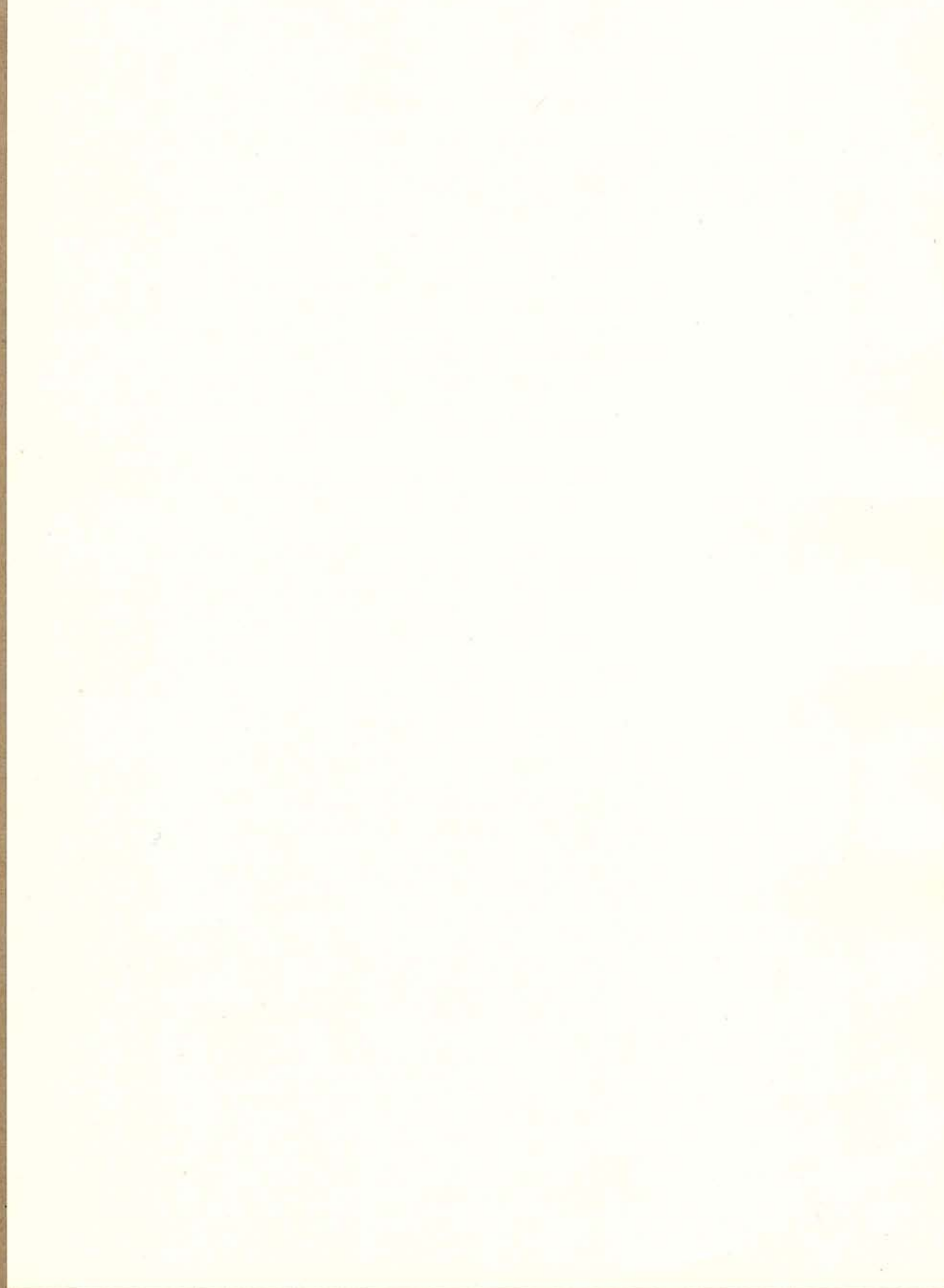
³³Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con motivo de la Sesión Conjunta de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, Cancún, Quintana Roo, 11 de diciembre de 2015, p. 4.

- Tratándose específicamente del delito de feminicidio, la Fiscalía General deberá llevar a cabo un seguimiento pormenorizado de la incidencia delictiva relacionada con la violencia familiar, para que mediante diversas estrategias de inteligencia para su combate, puedan analizarse factores y patrones conductuales y de riesgos de los sujetos victimarios; asimismo, fortalecer las bases de datos que alerten de agresiones reiteradas contra las mujeres, creándose de manera inmediata una red interinstitucional con la participación de los OCS para el seguimiento y evaluación de actividades conjuntas.
- Creación de un organismo interno que vigile los casos en que se involucre la muerte violenta de una mujer para dar seguimiento a la integración de la carpeta de investigación, que cumpla con los estándares internacionales y con todos aquellos protocolos facultativos propios de la institución.
- Crear y lanzar campañas informativas en los medios de comunicación masiva de al menos un spot jurídico por semana, donde se haga la divulgación de normas, leyes, derechos y obligaciones de los ciudadanos y servidores públicos, a fin de que el reclamo de justicia sea natural cuando se perciban abusos o arbitrariedades de cualquier índole y en cualquier escenario de la vida social.
- Impulsar políticas públicas orientadas a la generación de empleos mejor remunerados o acceso a mejores oportunidades de desarrollo para las mujeres y grupos minoritarios, basados en el Modelo de Equidad y Género, haciendo prevalecer los principios de igualdad, universalidad y no discriminación.
- Fortalecer los niveles de comunicación entre gobierno y sociedad organizada para potenciar la participación ciudadana que dé paso a una vida política, económica y social más democrática, sustentada en los Derechos Humanos, la inclusión responsable y la gobernanza.
- Creación de más y mejores redes de apoyo para mujeres víctimas de violencia en cualquiera de sus manifestaciones (explotación sexual y comercial, homicidio, feminicidio, violencia familiar y trata de personas, etcétera), que favorezcan su fortalecimiento y empoderamiento para lograr reintegración social, en plenitud de derechos y garantías.
- Acelerar el proceso en el que las Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia de las entidades federativas integren un Sistema de Información que permita llevar a cabo la evaluación y el seguimiento de los delitos relacionados con el feminicidio de forma transversal y con perspectiva de género.

Referencias bibliográficas

- ARRIAGA VALENZUELA, Luis, *Sistema de Procuración de Justicia y Derechos Humanos en México*, Sistema de Información Científica Redalyc, *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*; *El Cotidiano* 2008, 23(150), www.redalyc.org
- AZAR, Edgar Elías, "Beneficios y retos de la reforma penal en el Distrito Federal", *Revista de Derechos Humanos, Defensor*, 1 de enero de 2015.
- BARREDA, Luis de la, *Los Derechos Humanos, la Seguridad Pública y los mandos de la Secretaría de Seguridad Pública*, en las instalaciones de la Policía Preventiva, 19 de octubre de 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Fiscalía General de la Nación, *Hablemos de la nueva justicia*, Colombia, 2005.
- GARCÍA CORDERO, Fernando, *Seguridad ciudadana y Derechos Humanos*, México, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Gobierno de la Ciudad de México, septiembre 2016, Secretaría Particular del Jefe de Gobierno, Cuarto Informe, www.cdmx.gob.mx/informe
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl, *Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario*, Cancún, Quintana Roo, 11 de diciembre de 2015.
- GUERRA AGUILERA, José Carlos, *Apuntes y notas para un diagnóstico de la procuración de la justicia en México*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, www.juridicas.unam.mx
- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, *El concepto de gobernanza*, Biblioteca Jurídica Virtual, www.juridicas.unam.mx
- MOYA ESTRADA, Francisco, *Gobernanza y calidad en la gestión pública: Oportunidades para mejorar el desempeño de la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- PÉREZ CORREA GONZÁLEZ, Catalina y Madrazo Lajous, Alejandro, *Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal*, México, Infodf, 2008.
- Periódico *La Jornada*, martes 26 de abril de 2016, p. 33.
- Procuraduría General de La República, Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, Fiscalía Especializada para los Delitos contra las Mujeres y Trata de Personas, *Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial con Perspectiva de Género para el delito de feminicidio*.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *La gobernanza local en México: Mecanismo para lograr una administración pública inclusiva, no discriminatoria y participativa*, XVIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Colombia, 30 de octubre-2 de noviembre de 2012.
- Segob, Inmujeres, ONU-Mujeres, *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014*. Resumen ejecutivo.
- Televisa, Noticieros.televisa.com/videos/quinto-informe-gobierno-miguel-angel-mancera

- http://www.milenio.com/politica/diputados-feminicidio-prision_preventiva-codigo_penal_0_895710847.html
- <http://www.capital21.cdmx.gob.mx/tag/ciudad-de-mexico/>
- <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mancera-lanza-estrategia-para-combatir-violencia-contra-mujeres.html>
- <http://observatoriofemicidiomexico.org.mx/temas/violencia/>
- <https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/necesario-redoblar-esfuerzos-y-asumir-responsabilidades-para-frenar-los-feminicidios-inmujeres?idiom=es-MX>
- <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Cifras-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-la-CDMX-20161125-0086.html>
- https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/84740/La_Vilencia_Femicida_en_M_xico__aproximaciones_y_tendencias_1985_-2014.pdf
- <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est#>
- <https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/necesario-redoblar-esfuerzos-y-asumir-responsabilidades-para-frenar-los-feminicidios-inmujeres?idiom=es-MX>. Consultado en febrero 2018
- Gaceta Oficial del D. F.*, 8 de marzo de 2010. N.794, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo45404.pdf>



Semblanzas de los autores

LEÓN ACEVES DÍAZ DE LEÓN

Candidato a doctor por la Escuela Doctoral de Derecho Público, Ciencias Administrativas y Ciencias Políticas “George Vedel” de la Universidad de París 2, Francia. Maestro en Administración y Políticas Públicas —graduado con mención honorífica— Universidad de París 2; por la misma institución tiene el Diploma de Estudios Superiores Especializados en “Relaciones Institucionales”. Egresado —con mención *summa cum laude*— del “Ciclo Internacional” de la Escuela Nacional de Administración de Francia; y licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Profesionalmente se ha desempeñado como auditor-practicante en el Ministerio del Interior de la República Francesa, y como asesor en el Cabildo del Ayuntamiento de Guadalajara y en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. En el ámbito académico ha sido investigador en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara. Desde diciembre de 2012 es director general de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.

MARÍA DEL CARMEN AURORA CARMONA LARA

Doctorada en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); abogada por la Escuela Libre de Derecho, maestra en Derecho Económico por la Universidad Autónoma de México (UAM), Premio a la Investigación Sor Juana Inés de la Cruz 2008-UNAM; subprocuradora jurídica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profeпа). Autora de diversos libros y artículos en publicaciones indexadas; tutora y asesora de más de cien tesis de Licenciatura, Maestría y Posgrado en diversas instituciones. Asesora y consultora en diversos anteproyectos de ley. Coordinadora de Núcleo Interdisciplinario Derecho, Sociedad, Ambiente.

Cargo actual. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel II, investigadora de TC Titulas B del IIJ-UNAM.

JESÚS ANTONIO DEL RÍO PORTILLA

Estudió la carrera de Física y la Maestría y el Doctorado en Ciencias en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es director del Instituto de Energías Renovables de la UNAM (en un segundo periodo 2017-2021) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel III. Fue director del Centro Morelense de Innovación y Transferencia Tecnológica y presidente de la Academia de Ciencias de Morelos. Miembro de las academias: Mexicana de Ciencias e Ingeniería de México; miembro de las sociedades: Mexicana de Física y Mexicana de Divulgación de la Ciencia y la Técnica.

HILDA ADRIANA A. JIMÉNEZ GARCÍA

Maestra en Derecho con Mención Honorífica por el Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS-UNAM), de las asignaturas de: Derecho Internacional Público, Organización Internacional y Derecho Constitucional. Miembro de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales A. C. (AMEI). Investigadora interesada en el área del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como de los derechos de grupos vulnerables. Segundo lugar en el concurso de ensayo político "Esperanza Brito", con el documento "La inclusión de género en el perfeccionamiento de la ciudadanía y su pleno ejercicio". Actualmente se encuentra adscrita a la Coordinación de Relaciones Internacionales (CRI) de la FCPyS-UNAM.

LUCIANO JIMENO HUANOSTA

En el ámbito laboral se desempeña como empresario en la rama de la construcción. Inventor de un sistema para la recuperación de aguas pluviales y humedales verticales, así como de un procedimiento desalinizador de agua de mar con energía solar. En el ámbito público cuenta con una amplia trayectoria política; a los 17 años inicia su participación en el Partido Mexicano de los Trabajadores. Fundador del Partido Mexicano Socialista, miembro de la Comisión de Honor y Justicia y fundador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y militante hasta 1995. Fue presidente del Comité Delegacional en Iztapalapa de 1980-1982. Fundador de la organización Política "Movimiento Libertad" e impulsor y miembro del Partido Humanista. Actualmente, preside la Comisión de Derechos Humanos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), vicepresidente de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia e integrante de la Comisión de Medio Ambiente y Fomento a la Inversión en Infraestructura para la Ciudad de México.

JESÚS ARMANDO LÓPEZ VELARDE CAMPA

Doctor en Derecho con Mención Honorífica por el Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Derecho, aprobado con *magna cum laude* por la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) y licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Catedrático de diversas asignaturas entre las que destacan: Derecho Comercial Internacional, Derecho Constitucional, Derecho Internacional Público, Derechos Humanos. Autor de libros como: *La mexicanidad del Mar Bermejo* (1980), *Vientos de Cambio* (1990), *La Unión Europea, paradigma para la integración en América del Norte* (2006), *Unión Europea e Integración Latinoamericana* (2014) y *Derecho Internacional Contemporáneo* (2015), *Derecho Comercial y Globalización. Temas selectos* (2016), *Los invisibles: niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la Ciudad de México* (2017). Ha desempeñado diversos cargos de elección popular; fue primer secretario de la Embajada de México en el Vaticano (1993-1994), director de Posgrados de Derecho de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (2006-2009). Actualmente es Notario Público Supernumerario con Licencia, investigador visitante en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM y diputado de Movimiento Ciudadano en la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

OSCAR LÓPEZ VELARDE VEGA

Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana Campus Ciudad de México; profesor fundador de Derecho Urbanístico en varias universidades del país, entre otras de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) y del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Actualmente es coordinador general de Delegaciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit); presidente alterno del Consejo Consultivo de los Grupos Mundial y Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat 2000 a la fecha; Premio Mundial del Hábitat que le otorgó la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1997; senador por el estado de Aguascalientes 1994-2000; director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Social con Luis Donald Colosio (1992-1994); secretario de Planeación y Desarrollo (1982-1986) y secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial (2010-2013) en el Gobierno del Estado de Aguascalientes.

LEONEL LUNA ESTRADA

Licenciado en Administración por el Instituto Politécnico Nacional (IPN), cuenta con una trayectoria de 20 años en la Administración Pública local y federal. Fungió como director de participación ciudadana y se ha desempeñado como director general de Desarrollo Social en la Delegación Álvaro Obregón, demarcación en la que

430468
08 AGO 2018

BACH-CENTRAL SEMBLANZAS DE LOS AUTORES

también fue dos veces delegado (2006- 2009 y 2012-2015). En 2009 obtuvo una diputación local por el XVIII Distrito del Distrito Federal, desempeñando el cargo de presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y a su vez vicepresidente de la Comisión de Protección Civil en la Asamblea Legislativa. Actualmente es diputado local, presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, y coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

CELESTE MORALES SANTIAGO

Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad La Salle campus Cuernavaca. Actualmente labora en el Instituto de Energías Renovables de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en apoyo a la Unidad de Comunicación de la Ciencia. Cuenta con experiencia en locución y producción radiofónica; galardonada por su participación en cursos de debate político a nivel estatal y nacional que organiza el Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve). Fue coordinadora de Imagen y Comunicación Social en las elecciones locales intermedias de 2015 en el estado de Morelos. Ha colaborado como *community manager* para distintas instituciones públicas y privadas.

JUAN JOSÉ OLEA VALENCIA

Licenciado en Derecho y Trabajo Social; maestro en Ciencias Penales y doctorando en Derecho. Ha sido profesor de asignaturas como Criminología, Penología y Sistemas Penitenciarios, Seguridad Pública y Prevención del Delito en diversas instituciones educativas de enseñanza superior del país. En el ejercicio público ha desempeñado distintos cargos en áreas de seguridad pública, procuración de justicia y sistemas penitenciarios del Gobierno Federal y local. A partir de junio de 2010 está a cargo de la Coordinación General del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México; de abril de 2013 a la fecha, es secretario ejecutivo del Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en la Ciudad de México, para coordinar esfuerzos y trabajos de las dependencias capitalinas involucradas.

***La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplina-
rias***

se terminó de imprimir en el mes de julio de 2018,
por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura,
Donceles esq. Allende s/n, col. Centro Histórico,
del. Cuauhtémoc, 06000, Ciudad de México,
en los Talleres de GSM Comunicaciones y Negocios, S. A. de C. V.,
Guerrero núm. 175, edif. C, desp. 503, p. 4,
col. Guerrero, 06300, Ciudad de México,
Para su composición se utilizaron los
tipos de letra Calibri y Minion Pro.

El tiraje fue de 1000 ejemplares impresos en papel cultural de 90g.



D
I
B

430468

LUCIANO JIMENO HUANOSTA

DIPUTADO DE LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL VII LEGISLATURA

OSCAR LÓPEZ VELARDE VEGA

LICENCIADO EN DERECHO
COORDINADOR GENERAL DE
DELEGACIONES DEL INFONAVIT

LEONEL LUNA ESTRADA

LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN
DIPUTADO DE LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

VII LEGISLATURA

CELESTE MORALES SANTIAGO

LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA
COMUNICACIÓN
INSTITUTO DE ENERGÍAS RENOVABLES DE LA UNAM

JUAN JOSÉ OLEA VALENCIA

MAESTRO EN CIENCIAS PENALES
COORDINADOR GENERAL
DEL INSTITUTO DE
FORMACIÓN PROFESIONAL
PROCURADURÍA GENERAL DE
JUSTICIA
DE LA CIUDAD DE MÉXICO



LA IMPORTANCIA DEL LIBRO COORDINADO POR EL DOCTOR JESÚS ARMANDO LÓPEZ VELARDE CAMPA, RADICA EN QUE EN ÉL SE EXAMINA LA GOBERNANZA EN LA CIUDAD MÉXICO, ESPACIO AL CUAL HA DEDICADO AÑOS DE ESTUDIO Y ATENCIÓN A TRAVÉS DE SU SOBRESALIENTE LABOR ACADÉMICA Y TRABAJO POLÍTICO. EN ESTA OBRA COLABORAN ACADÉMICOS, POLÍTICOS Y ACTORES SOCIALES PARA ESTUDIAR A LA GOBERNANZA CAPITALINA DESDE DIFERENTES ÁREAS DE INTERÉS Y ESPECIALIDAD: LA DEMOCRACIA, EL PODER LEGISLATIVO, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EL MEDIO AMBIENTE, LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS, EL DERECHO A LA SALUD, LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, EL DESARROLLO URBANO Y LA FISCALÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO; TODOS LOS AUTORES, SIN LUGAR A DUDA, CONTRIBUIRÁN A ENRIQUECER NUESTRA PERSPECTIVA SOBRE ESTOS TEMAS.

LA OBRA LLEGA EN UN MOMENTO SIGNIFICATIVO: JUSTO POCOS MESES DESPUÉS DE LOS SISMOS DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2017. NUNCA COMO AHORA LA JUSTA COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y OTROS ACTORES, PÚBLICOS Y PRIVADOS, ES TAN INDISPENSABLE PARA RECONSTRUIR LA CIUDAD DE MÉXICO; CIUDAD COSMOPOLITA Y PLURAL, ABIERTA AL PAÍS Y AL MUNDO, PERO DONDE TAMBIÉN SON VISIBLES LAS CICÁTRICES DE LA FALTA DE OPORTUNIDADES. SIN DUDA, ESTA OBRA SERÁ UNA VALIOSA CONTRIBUCIÓN PARA REFLEXIONAR DESDE LA IGUALDAD Y EL ACCESO A LOS DERECHOS EN ESTE GRAN ESPACIO URBANO.

FRANCISCO ALBERTO IBARRA PALAFOX
Secretario Académico del
Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM

La gobernanza en la Ciudad de México

eap

Escuela de Administración Pública Ciudad de México



PARLAMENTO ABIERTO

La voz de la ciudadanía



VII LEGISLATURA

ISBN: 978-607-8228-60-7



eap

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CIUDAD DE MÉXICO

