

CON FIGURA CIONES ES

Núm. 41

Mayo-agosto de 2016

Ricardo Becerra, Rolando
Cordera y José Woldenberg

Presentación

3

ANTECEDENTES Y MARCO GENERAL

Lorenzo Córdova

¿Qué es una constitución?

5

Ariel Rodríguez Kuri

Itinerarios políticos de la ciudad de México,
1812-1929

18

Jacqueline Peschard

Elecciones en Ciudad de México:
la lucha por la hegemonía

25

Mauricio López

Esfuerzos precedentes: intentos fallidos
para una constitución en el DF

35

Ciro Murayama

Reglas electorales para la integración
de la Asamblea Constituyente

47

DERECHOS Y FORMA DE GOBIERNO

Pedro Salazar

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

59

Marta Lamas

La nueva constitución y el derecho al cuidado

67

Jorge Eduardo Navarrete

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

76

Sergio López Ayllón y
José Antonio Caballero

La justicia en Ciudad de México

79

José Woldenberg

Ejecutivo y Legislativo en Ciudad de México

88

APORTES TEMÁTICOS

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

CON FIGURA CION ES

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

Director: Rolando Cordera Campos • Subdirectora editorial: Eugenia Huerta

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

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

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

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

ISSN 1405-8847

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

Visión y proyecto de ciudad en la constitución

Enrique Provencio*

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

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

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

Desarrollo en transición

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Qué decidir y cómo para el desarrollo de la ciudad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Planeación y coordinación metropolitana

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

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

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

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

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

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

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

Derechos, garantías y políticas: el caso emblemático del agua

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ordenamiento territorial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En resumen

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

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

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

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

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

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

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