

Los universitarios constituyentes
La participación de la Universidad
en los destinos de la Ciudad de México

Los universitarios constituyentes

La participación de la Universidad en los destinos de la Ciudad de México

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros
(Coordinadora)



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales
Ciudad de México, 2019

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas

Nombres: Sandoval, Irma Eréndira, editor.

Título: Los universitarios constituyentes : la participación de la Universidad en los destinos de la Ciudad de México / Irma Eréndira Sandoval Ballesteros (coordinadora).

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2019.

Identificadores: LIBRUNAM 2056120 | ISBN 9786073023740

Temas: Derecho constitucional - Ciudad de México. | Universidades - Actividad política. | Ciudad de México - Política y gobierno. | Ciudad de México. Constitución (2017).

Clasificación: LCC KGF7637.5.U554 2019 | DDC 342.7253—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones de Libros del Instituto.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito del legítimo titular de los derechos.

Este libro es producto del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, IISUNAM

Primera edición: noviembre de 2019

D.R. © 2019, Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México

Coordinación editorial: Virginia Careaga Covarrubias
Cuidado de la edición: Lili Buj Niles
Diseño de portada y tratamiento de imágenes: Cynthia Trigos Suzán
Formación de textos: Ignacio Cortés Santiago

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-30-2374-0

Índice

Presentación <i>Manuel Perló Cohen</i>	7
Introducción. Diez razones críticas de la Constitución desde un diálogo universitario <i>Irma Eréndira Sandoval Ballesteros</i>	13
El poder social en dos proyectos hacia la nueva Constitución de la Ciudad de México <i>Sergio Zermeño</i>	45
Espacio público y derecho humano a la protesta civil pacífica <i>Miguel Concha Malo</i>	51
El cuarto poder ciudadano y la nueva Constitución <i>Irma Eréndira Sandoval Ballesteros</i>	61
La reforma política de la Ciudad de México y el Pacto por México <i>John Ackerman</i>	73
Un proyecto de Constitución alternativa para la Ciudad de México <i>Jaime Cárdenas Gracia</i>	79

Un futuro recobrado para la educación en México: escenario del tercero constitucional para el siglo XXI <i>Axel Didriksson</i>	117
La capital y la Constitución, ¿posibilidades de transición hacia un nuevo régimen? <i>Gibrán Ramírez Reyes</i>	139
Política y Constitución en la Ciudad de México <i>Lucía Álvarez Enríquez</i>	151
Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad <i>Antonio Azuela</i>	167
Sobre los autores	185

Presentación

El significado del Seminario de Reflexión y Diálogo: “La participación de la Universidad hacia la conformación de la Constitución de la Ciudad de México”, realizado en el Instituto de Investigaciones Sociales y bajo su auspicio y el de su Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, fue de gran relevancia para nuestra institución. Este evento refrendó la constante participación de la máxima casa de estudios en la definición de todos los asuntos de importancia en la historia de nuestro país. Simultáneamente a los trabajos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, los días 10, 18 y 31 de octubre de 2016, se dieron cita en la UNAM los más diversos académicos e investigadores, todos de gran prestigio universitario que previamente habían sido partícipes, ya fuera como redactores de la propuesta de constitución proveniente de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad, o como asesores y redactores de otras fuerzas políticas y ciudadanas con proyectos propios de Constitución. Destacadamente tuvimos la participación de universitarios que de manera generosa y honorífica fungieron como Diputados Constituyentes en la Conformación de la Primera Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Nuestra ciudad y nuestra universidad, siempre han asumido la democratización integral de todas las estructuras institucionales y las

de la propia sociedad civil como un principio transversal sustentado en la garantía a la participación como fundamento de la democracia y del poder público; el respeto al Estado de derecho; el reconocimiento de la diversidad y la diferencia política, social y cultural; la convivencia social; la tolerancia; el diálogo respetuoso y argumentado; la capacidad de construcción de acuerdos y consensos, y la resolución pacífica y creativa de todo tipo de conflictos.

En este sentido, nuestro Seminario de Reflexión y Diálogo: “La participación de la Universidad hacia la conformación de la Constitución de la Ciudad de México” nació como un evento de alto nivel académico orientado a sistematizar los grandes esfuerzos de la comunidad universitaria por generar y promover la cultura democrática en todos los ámbitos de la vida social de nuestra Ciudad de México.

Este importante evento contó con cinco mesas de trabajo, la primera se concentró en el tema del Derecho a la Ciudad y el papel de la sociedad en el espacio público. La segunda mesa de gran importancia se dedicó a la Diversidad cultural, social y política en la Ciudad. La tercera reflexionó sobre los temas de las Reformas políticas y los debates constitucionales. Por su parte, la cuarta mesa de trabajo abrió el espacio para la reflexión sobre temas de economía política y cuestiones más estructurales para analizar los temas del desarrollo y el crecimiento de la Ciudad desde la Constitución. Finalmente, la quinta y última mesa estuvo dedicada al futuro del Texto Constitucional y las perspectivas de su arranque en los próximos años.

Estas cinco mesas de trabajo estuvieron distribuidas en el mes de octubre de 2016 (durante los días 10, 18 y 31) y permitieron a académicos e investigadores especialistas en los temas de la Ciudad de México compartir con la comunidad universitaria sus experiencias, propuestas y testimonios de su participación como redactores de la propuesta constitucional del gobierno; en tanto, expertos en temas de relevancia, estudiosos sobre temas urbanos, culturales y de desarrollo y, desde luego, destacadamente como diputados constituyentes que de forma generosa y honorífica participaron en este evento histórico.



Irma Eréndira Sandoval Ballesteros y Manuel Perló Cohen

Como ya decíamos, resultó relevante que nuestro evento se desarrollase durante el mes de octubre, dado que sólo durante ese periodo la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México podía recibir iniciativas de ley por parte de los Diputados Constituyentes y propuestas de reformas por parte de la ciudadanía en general. Nosotros, desde este evento universitario, académico y plural hicimos votos porque este corto plazo se ampliara, lo cual finalmente ocurrió, y estamos seguros de que nuestro Seminario de Reflexión y Diálogo enriqueció de manera directa los trabajos del constituyente.

Nuestro seminario contó con altos perfiles académicos en donde destacan en estricto orden alfabético, John Ackerman, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Lucía Álvarez, investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; Antonio Azuela, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales; Miguel Concha, del Posgrado de la Facultad de Ciencias Política y Sociales; Jaime Cárdenas, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Raúl Contreras, director de la Facultad de Derecho; Axel Didriksson, investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación; Gerardo de la Fuente, de la Facultad de Filosofía y Letras; Magdalena Galindo profesora de la Facultad de Economía; Javier Jiménez Espriú, profesor emérito y ex

director de la Facultad de Ingeniería; Enrique Provencio, profesor de la Facultad de Economía; Gibrán Ramírez, profesor de la Facultad de Ciencias Política y Sociales; Patricia Ramírez Kuri, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales; Pedro Salazar, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Irma Eréndira Sandoval, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales; Diego Valadés, profesor emérito y ex director del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Margarita Valdés, de la Facultad de Filosofía y Letras y, finalmente, Alicia Zicarddi, directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM. A todos ellos nuestro agradecimiento más sincero. Se buscó que todos participaran en esta memoria, pero respetamos la decisión de cada uno de nuestros colegas por contribuir por escrito o dejar su contribución oral en su mesa respectiva de participación en el CD que acompaña este volumen.

Tienen gran valor las reflexiones que fueron entregadas por escrito y que constituyen el eje central de la presente contribución. Sergio Zermeño abre esta obra con una reflexión muy interesante sobre las limitaciones y alcances del “poder social” tanto en el proyecto de Constitución de el entonces jefe de gobierno de la Ciudad de México, doctor Miguel Ángel Mancera y su grupo redactor, como en el proyecto de Constitución construido por la fracción parlamentaria del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Sigue la contribución de Miguel Concha, que reivindica la necesidad de asegurar el derecho a la protesta y la resistencia civil pacífica dentro de las garantías constitucionales. Irma Eréndira Sandoval, la coordinadora de esta obra, ofrece un comentario sobre el significado de constitucionalizar un cuarto poder ciudadano en aras de democratizar la vida pública y combatir la corrupción. John Ackerman disecciona las aristas políticas y los desafíos constitucionales que emergen de las reformas políticas provenientes del Pacto por México, y da algunas pistas sobre cómo podrían ser contrarrestados sus efectos más autoritarios desde la sociedad. Jaime Cárdenas abunda en lo que sería el proyecto alternativo de Constitución de la Ciudad de México desde una perspectiva democratizadora y libertaria. Axel Didriksson presenta una

importante reflexión sobre el futuro para la educación pública en el país, y en especial para la Ciudad de México, con un acento crítico en las recientes reformas al artículo 3º Constitucional. Posteriormente Gibrán Ramírez ofrece una reflexión teórica sobre las posibilidades de transición constitucional hacia un nuevo régimen en la Ciudad de México a partir de lo que sería la nueva Constitución. Lucía Álvarez escribe sobre la Reforma Política y los procesos políticos acontecidos en las últimas décadas, sus reflexiones nos ofrecen los antecedentes históricos y las consecuencias de este proceso tan relevante. Y, finalmente, Antonio Azuela argumenta en favor de una ciudad incluyente y sustentable que, según a su artículo, estaría auspiciada por otro régimen de propiedad en la ciudad.

Por último, queremos agradecer a nuestros colegas Natividad Gutiérrez Chong, Yolanda Meyemberg, Hugo José Suárez, Blanca Rubio y Maritza Caicedo, quienes nos apoyaron desde el principio y fungieron como relatores y moderadores de las mesas de trabajo y, desde luego, destacadamente a Irma Eréndira Sandoval su decidido apoyo y entusiasmo para la organización y conducción de nuestro Seminario.

A todos los colegas participantes, agradecemos su asesoría, acompañamiento, ideas y generoso apoyo y tiempo. Su participación fue la directriz principal de este importante proyecto y dio testimonio de la apertura y vocación democrática de nuestra máxima casa de estudios.

Dr. Manuel Perló Cohen
Investigador-Instituto de Investigaciones Sociales

Introducción

Diez razones críticas de la Constitución desde un diálogo universitario

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

Los orígenes políticos y jurídicos de la Constitución Política de la Ciudad de México no fueron del todo democráticos y ello tuvo profundas consecuencias en el resultado final de ese importante proceso histórico. Con objeto de darle mayor robustez editorial al documento que aquí presentamos, en esta introducción ofreceremos diez de las principales razones que nos exigen un análisis crítico de la Primera Constitución de la Ciudad de México.

En cada una de las diez secciones de esta introducción explicaré por qué sostengo que la Constitución delinea una ciudad sin autonomía y soberanía plenas; una ciudad sin solidaridad; una ciudad de principios neoliberales; una ciudad sin rectoría estatal en sectores estratégicos; una ciudad que sujeta los derechos a límites presupuestales y financieros; una ciudad a cuyos ciudadanos se les conculcan sus derechos a la protesta; una ciudad sin fuerza normativa para los derechos fundamentales de las mujeres; una ciudad sin agua; una ciudad sin educación; una ciudad sin derechos laborales; en suma, una ciudad de tecnocracia y sin democracia.

El objetivo básico es desde luego seguir el diálogo democrático y crítico que emergió en este seminario, el cual consideramos deberá seguir alumbrado el análisis y los juicios para perfeccionar, reformar

y transformar nuestro primer producto Constituyente y toda la vida institucional de este gran orbe internacional.

TRAICIONES, ATROPELLOS PROCEDIMENTALES Y YERROS CONSTITUCIONALES

Como guerrerense fue un verdadero honor fungir como diputada en la Asamblea Constituyente¹ de la Ciudad de México y representar a mi tierra generosa y prodiga que tanto honor y gloria ha traído a la patria. Guerrero es cuna de los “Sentimientos de la Nación” y semilla del constitucionalismo popular y libertario en América Latina. Fue Vicente Guerrero, el verdadero primer mandatario de origen afroamericano en nuestro continente y no como se ha sostenido el afamado político Barack Obama.² Fue Morelos quien en Chilpancingo convocó y auspicó al primer Congreso de la nueva patria en gestación, el Congreso de Anáhuac, el primer Congreso de la América libre y mexicana (Morelos y Pavón, 1813).

Morelos además de ser un gran legislador y visionario fue ante todo un gran revolucionario y por ello nunca abandonó la lucha real y social para imponer las leyes de la revolución de independencia y aplastar al caduco sistema de castas monárquico.

Los Sentimientos de la Nación (1813) es uno de los documentos más revolucionarios de la historia mexicana. Por ejemplo, en su numeral 5 se refleja la convicción de que “la soberanía dimane inmediatamente del Pueblo”, quien podrá “depositarla en sus representantes” que deberán siempre ser “sujetos sabios y de probidad”. Asimismo, el numeral

¹ *El INE avala a los 60 diputados que integrarán asamblea para redactar la Constitución de la CDMX* (2016). [En línea]. Disponible en <<https://bit.ly/2GWqmwZ>>. [Consulta: 13 de abril de 2018]; *Columna Astillero*. (2016). [En línea]. Disponible en <<https://bit.ly/2GXv3ep>>. [Consulta: 13 de abril de 2018]; *Moreno, ¿solo en la asamblea?* (2016). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2HiMvto>>. [Consulta: 13 de abril 2018].

² *Barack Obama, electo primer presidente afroamericano en Estados Unidos*. (2008). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2IU9Aj>>. [Consulta: 13 de abril de 2018]; *Obama ganó las elecciones y se convirtió en el primer presidente negro de EE. UU.* Buenos Aires (2008). [En línea]. Disponible en <<https://bit.ly/2GZRY4q>>. [Consulta: 13 de abril 2018]. Véase también: Ballesteros (2011).

12 llamó a acabar con la desigualdad y la pobreza con la aprobación de leyes que “moderen la opulencia y la indigencia” (Morelos y Pavón, 1813: 2).

Qué lejos de ese espíritu revolucionario quedó el producto final de la Asamblea Constituyente, que de forma mezquina no se atrevió a otorgarle ni nombre propio (se había propuesto nombrar precisamente “Anáhuac” a la capital) ni tampoco soberanía. Debido a la acción de los diputados del PRI, PRD y PAN, así como los nombrados de forma antidemocrática por Enrique Peña Nieto y Miguel Ángel Mancera, la CDMX no se convirtió en una entidad con plena independencia política, ni económica, hacendaría o mucho menos alimentaria (Sandoval, 2017a).

Como diputada Constituyente, constaté que a lo largo del proceso constituyente no se buscó un verdadero debate parlamentario, de altura y con respeto. El millar de iniciativas presentadas de buena fe por los ciudadanos fueron ignoradas y marginadas. Hubo también una clara infiltración de los poderes fácticos hasta las entrañas más profundas de la Asamblea Constituyente. La sociedad y la mayor parte de los propios diputados fueron reducidos a ser meros espectadores, tal y como ha sido siempre la costumbre de las prácticas de la clase política mexicana (Sandoval, 2017b).

CIUDAD SIN AUTONOMÍA Y SOBERANÍA

En el texto constitucional los problemas inician desde el primer artículo. Los diputados pactistas simplemente se negaron a darle “soberanía” a la Ciudad de México. En su lugar sólo le otorgaron “autonomía” y eso “en lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.” Dejaron fuera materias tan importantes como la plena soberanía económica, hacendaría o alimentaria.

Acto seguido, los diputados del PRI, del PAN y del PRD procedieron a establecer una definición retrógrada de la propiedad privada. Hoy, aun después de las contrarreformas de Peña Nieto, el artículo 27 de la CPEUM todavía rechaza la idea de la naturaleza originaria de la propiedad privada. Su primera frase reza: “La propiedad de las

tierras y aguas [...] corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

En el artículo 1 de la nueva Constitución se eliminó la “autonomía” como principio fundamental y definitorio de la CDMX, y ésta quedó limitada de forma timorata a “lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.” Quedaron fuera de forma explícita por ejemplo la autonomía y soberanía económica, lo cual cancela la posibilidad de darnos de forma soberana el modelo económico rector de la CDMX. Tampoco se incluyó la autonomía y soberanía hacendaría, es decir, la obligatoriedad de que la hacienda pública se oriente en primer lugar a auspiciar derechos humanos y fundamentales, o la prohibición de que las contribuciones de la Ciudad o los recursos fiscales se empleen para subsidiar las ganancias privadas o se recauden por particulares, tal y como ocurre hoy en el caso de los parquímetros, las grúas o las foto-multas. Desde luego tampoco se incluyó la soberanía alimentaria que ha sido una exigencia básica de las luchas democráticas de la ciudad. Aquí se perdió la oportunidad de garantizar el apoyo a cooperativas, a mercados públicos, a la siembra de semillas tradicionales, a los bancos comunitarios, y a toda forma de propiedad social de la que dependen vastas poblaciones de nuestra ciudad.

En el numeral 2 de ese mismo Artículo 1, se señala que “la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo”, pero sólo se le permite ejercerla por conducto de sus “poderes públicos y las figuras de democracia directa y participativa” y de ningún modo a través de las formas de organización comunitarias de los pueblos originarios o las formas deliberativas de los barrios tradicionales. Ello dejó fuera de los principios generales de esta Constitución dos formas políticas de vanguardia a nivel internacional: la democracia deliberativa y la democracia comunitaria.

De hecho, el propio Proyecto de Constitución (Proyecto de Constitución Política Mexicana, 2017). enviado por el jefe de Gobierno señalaba en su artículo segundo que la soberanía popular “se constituye por la

voluntad de personas y comunidades libres (...)”. En la versión finalmente aprobada por la Asamblea Constituyente se eliminó de tajo toda referencia a la democracia comunitaria. “3. 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” (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017).

CIUDAD SIN SOLIDARIDAD, IGUALDAD Y FRATERNIDAD

Del mismo modo que fueron eliminadas de tajo las modalidades de democracia más populares y vinculadas a las exigencias de las grandes mayorías en la Ciudad, se anuló por completo cualquier posibilidad de incluir como principios generales dentro de nuestra Constitución: la *solidaridad*, la *cooperación* y la *igualdad* entre razas, clases y géneros así como la *fraternidad* entre los ciudadanos. No hay referencia alguna como principios rectores en nuestra Constitución a las formas de una *economía social y solidaria*, o a figuras como el “buen vivir”. Ni siquiera a la *obligatoriedad* dentro del poder público o en los cargos de representación política a una *igualdad sustantiva o paridad* entre hombres y mujeres.

Si bien hay algunos artículos, muy demagógicos por cierto, respecto de la igualdad y la equidad entre géneros y razas, incluso se habla del freno a la discriminación racial contra judíos o árabes con las referencias explícitas al “antisemitismo” o la “islamofobia”, y si bien estos elementos pueden ser considerados avances mínimos, la verdad es que no tienen fuerza normativa. Tales prohibiciones no resuelven en lo más mínimo la desigualdad de clase y de raza que padecen millones de ciudadanos de origen indígena, por ejemplo. Carlos Slim, por citar a un conspicuo ciudadano, es de origen árabe y a juzgar por su fortuna y poderío social y político, difícilmente se diría que ha sufrido ningún tipo de discriminación.

CIUDAD NEOLIBERAL

La Constitución de la CDMX incluye un fiel compromiso con los principios neoliberales de “eficiencia”, “eficacia”, “economía”, “racionalidad”, “competitividad” y “productividad” en la función pública. La inclusión de estos términos tiene la evidente finalidad de combatir frontalmente las conquistas obreras y los derechos económicos y sociales fundamentales, consagrados en los artículos 3, 27 y 123 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ya habíamos señalado líneas arriba que los constituyentes pactistas, aparentemente avergonzados del compromiso social de la historia patria, establecieron en la Constitución de la CDMX una definición retrógrada de la propiedad privada. Todavía hoy los políticos neoliberales no se han podido deshacer del todo de la gran fuerza normativa de nuestra verdadera Constitución madre, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 27 explícitamente señala la artificialidad de la propiedad privada, dado que: “La propiedad de las tierras y aguas [...] corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

La visión profundamente democrática y popular de nuestro Artículo 27 Constitucional permea todo el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aún más, el artículo 27 dota a la Nación de la facultad de expropiar cuando exista alguna “causa de utilidad pública” así como de “imponer a la propiedad privada en todo tiempo las modalidades que dicte el interés público”. También se mandata la “distribución equitativa de la riqueza pública” y se incluyen limitaciones específicas sobre la acumulación de la propiedad. Con respecto a los recursos naturales, la nación desde luego cuenta con el dominio “directo”, “inalienable” e “imprescriptible” de todos los recursos naturales. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado mexicano cuenta con la obligación de garantizar absolutamente a todos los ciudadanos, y en condiciones igualitarias, el acceso a techo, tierra, trabajo, salud, alimentación,

agua, cultura, medio ambiente y educación. Estas obligaciones que no solamente les competen a las autoridades federales, sino también a las autoridades locales, se esfumaron completamente en la flamante y controversial Constitución Política de la CDMX impulsada por Miguel Ángel Mancera y su aliado Enrique Peña Nieto.

La Constitución de la Ciudad de México no honra este magnífico legado constitucional y da marcha atrás a este tipo de formulaciones. El Artículo 3, núm. 2 inscribe de forma clara como uno de los “principios rectores” de la Constitución el absoluto “respeto a la propiedad privada”, como si se tratase de un derecho natural. En contraste, “la propiedad ejidal y comunal” no recibe el mismo “respeto” sino solamente un tibio y edulcorado “reconocimiento” a estos regímenes de propiedad. De hecho, los ejidos y todas las formas de organización social, comunal y colectiva para la economía debieron haber sido declarados como sujetos de derecho público y social en la Ciudad de México. Eso como es evidente no se les ocurrió a los dignísimos señores constituyentes. Se constitucionalizaron asimismo rigurosos principios neoliberales como: *eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, competitividad y productividad*, entre otros, que muy seguramente serán usados para ir contra las conquistas obreras y los derechos económicos, sociales y fundamentales, consagrados en los artículos 3, 27, y 123 de nuestra revolucionaria Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para botón de muestra tenemos el numeral 7 del primer artículo con el que abre esta elitista Constitución: “La sustentabilidad de la Ciudad exige eficiencia en el uso del territorio, así como en la gestión de bienes públicos, infraestructura, servicios y equipamiento. De ello depende su *competitividad, productividad y prosperidad*”.³

Otro ejemplo destacado lo constituye el artículo con el que abre el título sexto del supuesto “Buen Gobierno y Buena Administración” que en el párrafo 4 del numeral 1 señala: “Los principios de *austeridad,*

³ *Constitución Política de la Ciudad de México*, Artículo 1 numeral 7. Ciudad de México (2017). Disponible en: [En línea] <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].



Alicia Ziccardi, Irma Eréndira Sandoval, Yolanda Méyenberg, Sergio Zermeño y Miguel Concha Malo

moderación, honradez, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, racionalidad y rendición de cuentas, son de observancia obligatoria en el ejercicio y asignación de los recursos de la Ciudad que realicen las personas servidoras públicas”.⁴

Ello significa que con la Constitución de la CDMX, que si los funcionarios tecnócratas neoliberales consideran que un programa de comedores comunitarios, algún programa de apoyo a las madres solteras o a niños discapacitados, por citar sólo 3 ejemplos no cumplen con el principio de “eficiencia”, “economía” o el de “racionalidad” en la “asignación de los recursos públicos” los administradores neoliberales podrán optar con la mano en la cintura y bajo el amparo de esta Constitución, simplemente por cancelarlos porque de acuerdo a un análisis textual estos principios son “de observancia obligatoria” en la “asignación de los recursos públicos”.⁵

⁴ *Constitución Política de la Ciudad de México*, Artículo 6o, numeral 1. Ciudad de México (2017). [En línea] Disponible en: <<https://bit.ly/2hgPWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

⁵ Véase *Constitución Política de la Ciudad de México*, Artículo 6o. Ciudad de México (2017). [En línea] Disponible en: <<https://bit.ly/2hgPWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

CIUDAD SIN RECTORÍA ESTATAL EN SECTORES ESTRATÉGICOS

Quedó también fuera de la Constitución la obligación de una rectoría estatal o gubernamental sobre sectores estratégicos de la economía como podrían ser: el agua, los ecosistemas, el espacio público o el transporte masivo de pasajeros.

En el primer caso, el servicio de recolección, saneamiento y alcantarillado del agua, así como la dotación de agua potable para los habitantes de la ciudad no quedo bajo la rectoría estatal. Es necesario advertir, asimismo, que en esta Constitución el agua no se considera un derecho humano, tal y como ya ocurre en numerosos instrumentos normativos de avanzada a lo largo y ancho del mundo. En relación con el agua, más adelante analizaré con detalle la trampa inserta en la supuesta “No privatización” de la misma. Sostengo que esta tan cacareada “No privatización” del agua es irreal, por la simple y llana razón de haber dejado fuera de esa supuesta protección, el lucrativo servicio de su tratamiento y saneamiento.

Asimismo, no quedó establecido como un sector estratégico: la protección del medio ambiente. Se debió señalar que el cuidado y la protección de los ecosistemas de la cuenca de la CDMX y su protección en favor de las presentes y las futuras generaciones tendría que ser una de las actividades fundamentales a ser realizadas bajo rectoría estatal o, en otras palabras, no factibles de ser desreguladas en favor de los privados, tal y como se pretende sea hoy el caso con los megaproyectos en Chapultepec y otras zonas protegidas. Por ejemplo el Art. 16 letra A, numeral 2, en su primer párrafo señala lo siguiente: “2. La biodiversidad, los ecosistemas naturales, el patrimonio genético y las especies nativas son bienes comunes y de interés público; su protección, preservación y recuperación es *corresponsabilidad* entre los sectores público, privado y social”.⁶

⁶ *Constitución Política de la Ciudad de México*. Artículo 16, letra A, numeral 2. Ciudad de México (2017). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

También la protección y regulación del espacio público y finalmente el delicado sector del transporte masivo de pasajeros, que son dos actividades nodales para el funcionamiento de la economía, tampoco quedaron reconocidos como lo que es en realidad, sectores estratégicos de la más alta importancia.

Como diputada Constituyente propuse, por ejemplo, que el servicio de transporte urbano durante la semana laboral fuera subsidiado por el Estado, tal como ocurre hoy con jubilados y personas de la tercera edad, para todos los estudiantes universitarios, doctores, obreros y profesores de educación básica y media básica, por ser estos ciudadanos, actores centrales del crecimiento económico y el desarrollo educativo. Desde luego mi iniciativa no fue votada favorablemente por la mayoría de los Constituyentes y fue desechada de forma sumaria en la Comisión de Carta de Derechos.

Existe una evidente abdicación del Estado por declarar áreas estratégicas en el desarrollo, pero, paradójicamente, esta Constitución está llena de referencias a una supuesta “corresponsabilidad” de los sectores público, privado y social para una gran gama de funciones estratégicas. Ello se orienta desde luego a abrir de par en par las puertas a la privatización de las funciones estatales. Entre otros, destacan el derecho a la educación, por ejemplo, el Art. 8 que a la letra dice:

Se garantizará el derecho universal a la educación obligatoria. La Ciudad de México asume la educación como un deber primordial y un *bien* público indispensable para la realización plena de sus habitantes, así como un proceso colectivo que es *corresponsabilidad* de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno en el ámbito de sus facultades, el personal docente, las familias y los sectores de la sociedad.⁷

⁷ *Constitución Política de la Ciudad de México*. Artículo 8, letra A, numeral 2. Ciudad de México (2017). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2hgPWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

Aquí están sembrados al menos tres peligros: primero, considerar la educación como un “bien” factible de ser más tarde privatizado. Segundo, como un “proceso colectivo que es corresponsabilidad” de los sectores públicos y privados sin prevalencia del primero sobre los segundos; y tercero, la limitación a garantizar el derecho a “la educación obligatoria” sin definir claramente a qué se refiere con tal concepto. El tema de la educación es una de las áreas donde existen mayores regresiones en la Constitución CDMX, en particular si lo comparamos con lo ya consagrado en nuestro artículo 3º de la CPEUM. Más adelante extendaremos el análisis de este importante tema.

Una vez más, el artículo 16, relativo al ordenamiento territorial, está minado de estrategias privatizadoras cobijadas en la careta de la “corresponsabilidad” en materia de espacio público, biodiversidad, y el entorno rural. La letra “G” numeral 5 señala que “Se promoverá la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad en la definición de prioridades para la creación y el mejoramiento del espacio público y del entorno rural.” También la letra I, numeral 1 inciso f) habla de una corresponsabilidad en materia de prevención y mitigación de riesgos. Así que aún en las situaciones más extremas y riesgosas estaremos a merced del capital privado y no protegidos por la acción obligada del Estado.

CIUDAD CON LÍMITES PRESUPUESTALES

Dicen que “prometer no empobrece” y en innumerables ocasiones subí a tribuna para señalar que la Constitución nos daba con una mano a los ciudadanos lo que nos quitaba con la otra. El texto de la nueva Constitución está plagado de límites presupuestales en el ejercicio de los derechos. Por ejemplo, de nada sirve que las autoridades adopten “medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias para garantizar progresivamente la plena realización de los derechos” si eso se hace “hasta el máximo

de los recursos públicos de que dispongan”.⁸ En otras palabras la *exigibilidad* y *justiciabilidad* de los derechos dependerá, de acuerdo con esta Constitución, del monto de recursos con que cuente el gobierno. “Las autoridades garantizarán la prestación efectiva de los servicios *de conformidad con las posibilidades financieras de la hacienda pública de la ciudad*.”⁹

Ocurre lo mismo con la garantía del llamado “mínimo vital” que es el gato por liebre que los Constituyentes elitistas de esta ciudad quisieron ofrecer a los ciudadanos en lugar de la “renta básica”. El mínimo vital quedó sujeto “hasta el máximo de los recursos públicos disponibles”,¹⁰ y preferentemente a personas “en situación de pobreza”,¹¹ lo cual focaliza y por lo tanto anula completamente el espíritu de una garantía universal como la “renta básica”.

Por ello sostenemos de que esa idea que se trata de un texto progresivo y que amplía derechos, es otro mito fundacional de la nueva Constitución, puesto que en fondo ocurre exactamente lo contrario. De nada sirve ampliar derechos y establecer nuevos mecanismos jurídicos para asegurar su cumplimiento si desde el mismo texto constitucional simultáneamente se establecen candados que cancelan de facto la obligación constitucional hacia el gobierno para garantizar el cumplimiento de estos derechos.

Exactamente lo mismo aplica en la enumeración más bien demagógica de la implementación de los diversos programas sociales. El

⁸ *Constitución Política de la Ciudad de México*, Artículo 5, letra A, numeral 1. Ciudad de México (2017). [En línea] Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

⁹ *Constitución Política de la Ciudad de México*, Artículo 5, numeral 1. Ciudad de México (2017). [En línea] Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

¹⁰ *Constitución Política de la Ciudad de México*, Artículo 9, letra A, numeral 3. Ciudad de México (2017). [En línea] Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

¹¹ *Constitución Política de la Ciudad de México*, Artículo 17, letra A, inciso G. Ciudad de México (2017). [En línea] Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

artículo 9 Letra A Numeral 3 señala que: “Las autoridades garantizarán progresivamente la implementación de los programas sociales, hasta el máximo de los recursos públicos de que dispongan”.¹²

Esta ciudad de límites presupuestales en la enumeración de los derechos es emblemática de aquel episodio en el cual el controvertido ex presidente Ernesto Zedillo, durante una gira presidencial desdeñó las mercancías de una artesana indígena exclamando “¡No traigo *cash!*!”. Es un hecho incontrovertible que el gobierno de la Ciudad de México no puede gastar lo que no tiene. Sin embargo, incluir explícitamente este tipo de candados desde la misma Carta Magna de la Ciudad tiene consecuencias terribles, y ayudará a frenar cualquier acción judicial que pudiera obligar al gobierno de la Ciudad a tomar las acciones necesarias para conseguir los recursos requeridos para satisfacer las necesidades básicas de la población. Estos candados también buscan evitar que los ciudadanos se amparen en el ejercicio de sus derechos.

En otras palabras, los candados o frenos presupuestales que constitucionalizaron los constituyentes pactistas eliminan de un plumazo toda la fuerza normativa de la Constitución al convertir lo que tendría que ser una obligación legal a un asunto discrecional en manos del jefe de Gobierno. Estos elementos garantizan desde el mismo texto constitucional que las grandes promesas a una “vida digna”, una “renta básica”, y a la “distribución equitativa del ingreso”, incluidas discursivamente en la propuesta inicial, hayan quedado como simples letra muerta.

En síntesis, la Constitución incluye referencias explícitas a límites financieros y de recursos públicos que, al matizar la obligación constitucional hacia el gobierno, eliminan completamente la fuerza normativa de las disposiciones correspondientes. No me cansé nunca de proponer una y otra vez en tribuna y en comisiones la eliminación de todas y cada una de estas referencias a los límites presupuestales,

¹² *Constitución Política de la Ciudad de México*, Artículo 9, letra A, numeral 3. Ciudad de México (2017). [En línea] Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

financieros o de recursos como límites a la obligación constitucional, con objeto de asegurar la plena vigencia de los derechos humanos, económicos y sociales en la Ciudad de México. Hubo desde luego una absoluta cerrazón a mis propuestas en este sentido.

CIUDAD SIN DERECHOS A LA PROTESTA

Morena desarrolló un concepto de *ciudad refugio*¹³ que fue copiado torpemente por Mancera en su inicial Proyecto de Constitución donde señalaba: “Desde su origen, la diversidad cultural de la Ciudad de México se fundamenta en ser destino de migraciones y exilios, lo que la convierte en una ciudad refugio” (Art. 3. Numeral 2, Proyecto de Constitución CDMX). La idea original de MORENA, de la que me honro en haber sido proponente como miembro del Consejo Redactor de nuestra Propuesta Alternativa de Constitución desde el 5 de febrero de 2016, a la letra decía: “La Ciudad de México debe ser una *ciudad refugio* y de asilo que otorga protección plena a los *migrantes y a toda víctima de acoso o de censura política* proveniente de personas o autoridades de otras entidades federativas o de cualquier parte del mundo.”¹⁴

Pensábamos en los cientos de periodistas y defensores de los derechos humanos que, en entidades sin democracia, sin justicia y sin Estado derecho han caído abatidos por la represión, pensábamos en particular en las terribles muertes de Nadia Vera, y Rubén Espinosa asesinados en el DF en junio de 2015, y quienes necesitaban una protección especial que no pudieron recibir, lo cual es un crimen. Eso empujaba nuestro interés por constitucionalizar un concepto y un derecho a que la CDMX se volviera de una vez y para todas en una “ciudad refugio”.

¹³ *Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México* Artículo 3, numeral 2. Ciudad de México (2017). [En línea], Disponible en: <<https://bit.ly/2fJSGF9>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

¹⁴ *Propuesta Alternativa de la Constitución, MORENA*. Numeral 18 de la Sección de la Naturaleza de la Ciudad, valores y principios de la Constitución, Ciudad de México (2017).

Sin embargo, la versión finalmente aprobada en el Artículo 2, numeral 3, del texto resultante dice de forma absurda y tautológica: “La Ciudad de México es un espacio abierto a las personas internamente desplazadas y a las personas extranjeras a quienes el Estado Mexicano les ha reconocido su condición de refugiado u otorgado asilo político o la protección complementaria”.¹⁵

Nada de eso tiene que ver con la idea inicial de MORENA por frenar el acoso y los crímenes contra periodistas, disidentes o luchadores sociales. Esta redacción ni siquiera recoge la timorata referencia al concepto de “ciudad refugio” a partir de la “diversidad cultural” o las “migraciones y exilios” que había retomado Mancera de la propuesta de MORENA. La cantinflasca redacción final que quedó constitucionalizada elimina de tajo el concepto de “ciudad refugio” y no se compromete absolutamente a nada. Precisamente es en relación con ese sistemático patrón de ataque a los luchadores sociales y los opositores al régimen político donde se encuentra una de las regresiones más importantes de la Constitución de la CDMX, pues en ella no se consagran constitucionalizados los derechos a la protesta social o a la resistencia civil pacífica.

Algunos ejemplos de las pocas constituciones que reconocen el “derecho a la resistencia” son la Constitución de Francia de 1958 y la Ley Fundamental de Bonn, a través de una reforma en 1968, año internacional de las resistencias. En nuestro propio marco constitucional el derecho a la resistencia en primer lugar en el artículo 39 de la Carta Magna que de forma irrefutable dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo [...]. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.¹⁶

¹⁵ *Constitución Política de la Ciudad de México*. Artículo 2, numeral 3. Ciudad de México (2017). [En línea] Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

¹⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 39. México (1917). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2fJtroi>> [Consulta: 13 de abril de 2018].



Margarita Valdez, Natividad Gutiérrez Chong, Gerardo de la Fuente, Patricia Ramírez Kuri

Aún más, el artículo 136 de la Constitución refiere también que en caso de un golpe de Estado o “alguna rebelión que interrumpa la observancia” de los principios constitucionales, el pueblo tiene derecho a acciones que le ayuden a recobrar su libertad. “Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna razón se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sancione, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia”.¹⁷

Nada de esto se refleja en la Constitución de la Ciudad de México. De hecho, esta es una de las consecuencias más problemáticas y directas de la mezquindad de los Constituyentes pactistas de 2016 cuando negaron de forma tramposa el estatus de soberanía a la Constitución. La violación a los principios de soberanía abre la puerta a la violación de los derechos de desobediencia civil y de derecho a la resistencia y a la protesta.

¹⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 136. México (1917). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2fJtr0I>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

La protesta social es un derecho individual y colectivo, que se ejercerá de manera pacífica sin afectar derechos de terceros. Las autoridades adoptarán protocolos de actuación en manifestaciones conforme a parámetros internacionales dirigidos a la protección de las personas en el ejercicio de este derecho, sin vulnerar otros derechos. Queda prohibida la criminalización de la protesta social y la manifestación pública.¹⁸

En esta tramposa redacción que en su conjunto busca desalentar las protestas existen al menos tres aristas problemáticas. La primera es que la protesta social se disfraza de “derecho individual” y deja fuera deliberadamente el concepto de “protesta política”. Con ello se deja fuera de este marco de referencia las protestas de contenido social y político como las luchas obreras, agrarias, estudiantiles, magisteriales, de movimientos de colonos por mencionar sólo las más tradicionales, y por lo general las más típicamente denostadas por la ideología neoliberal.

En segundo lugar, con la lamentable frase de que la protesta social “se ejercerá de manera pacífica sin afectar derechos de terceros”, esta Constitución anula de facto, toda protesta política orientada a tener un impacto directo en las decisiones o acciones del Estado y violenta de forma directa las libertades de reunión y de manifestación consagrados en la Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La movilidad es desde luego un derecho, y una protesta civil pacífica a través de una demostración o una manifestación, por ejemplo, inevitablemente afecta el derecho de terceros a la movilidad. Por ello esta lamentable redacción constitucional abre la puerta para tentativamente redactar una anticonstitucional Ley General de “marchódromos” y/o “protestódromos”. Los sectores más conservadores del

¹⁸ *Constitución Política de la Ciudad de México*. Artículo 7, letra C. numeral 4. Ciudad de México (2017). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

país ya habían acariciado desde hace mucho esa ridícula idea y hoy esta Constitución podría permitir hacerla realidad.

En tercer lugar, de forma hipócrita, este precepto termina expresando “Queda prohibida la criminalización de la protesta social y la manifestación pública”, la cual en los hechos ya está siendo criminalizada a través de a) excluir el concepto de lo “político” en las protestas, b) obligar a quienes protestan a no “afectar derechos de terceros” y c) obligar a las autoridades a “adoptar protocolos de actuación dirigidos a la protección de las personas”

Los manifestantes de luchas sociales, políticas y culturales no requieren “protección” como “personas” sino garantías de libertad como movimientos, actores y líderes políticos, algo que esta Constitución en comentario no otorga en lo más mínimo.

CIUDAD SIN AGUA

Otro retroceso de la Constitución de la Ciudad de México es que no considera el agua como un derecho humano. De forma equívoca, la mayor parte de los miembros de la fracción parlamentaria de Morena, la única que pudo haber frenado esta situación, cayó en la trampa de la privatización de este vital líquido. El artículo que se refiere a esta importantísima cuestión a la letra señala:

El servicio público de potabilización, distribución, abasto de agua y drenaje será prestado por el Gobierno de la Ciudad a través de un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, coordinará las acciones de las instituciones locales con perspectiva metropolitana y visión de cuenca. Este servicio no podrá ser privatizado.¹⁹

¹⁹ *Constitución Política de la Ciudad de México*, Artículo 13, letra B, numeral 4. Ciudad de México (2017). [En línea], Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

En primer lugar, la discutible y confusa alusión a la “no privatización” que se lee como un apéndice de esta redacción y simplemente deja fuera de esa supuesta protección el lucrativo servicio del tratamiento y saneamiento del agua, de donde emergen las verdaderas ganancias.

En segundo lugar, este artículo le encarga la gestión del agua, lo cual incluye forzosamente la potabilización, distribución, abasto y drenaje a un “organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión”, que fácilmente irá incorporando el “apoyo” del sector privado en el manejo de este vital líquido. No se hace ninguna alusión a prohibir concesiones o asignaciones a contratos con particulares de estos procesos tan fundamentales para la vida misma de la ciudad.

Si ligamos lo anterior al hecho de que esta Constitución permitió un retroceso inaceptable al legalizar, y peor aún constitucionalizar de forma velada y cobarde, las asociaciones público-privadas. Con esto legalizó una de las vías más sencillas y ominosas de la privatización, pues estas figuras jurídicas canalizan recursos públicos hacia empresas vinculadas muchas veces a los mismos funcionarios públicos que las contratan.

De forma lamentable, esta Constitución en el título sexto del texto constitucional señala lo siguiente: “La ley regulará las responsabilidades correspondientes a *las relaciones contractuales multianuales* entre los sectores público, social, privado y organizaciones ciudadanas para mejorar el bienestar social y la gestión urbana, asegurando audiencias y máxima publicidad”.²⁰

Esto es a todas luces inaceptable y anticonstitucional. Los contratos de asociación público-privada que se establecen entre un gobierno (federal, estatal o municipal) y una empresa o persona moral son anticonstitucionales. En estos contratos la empresa contratista financia,

²⁰ *Constitución Política de la Ciudad de México*, Artículo 64, numeral 8. Ciudad de México (2017). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

construye y administra una obra y/o un servicio público durante el periodo especificado en el contrato, generalmente de 25 a 40 años.

En otras palabras, se trata precisamente de “relaciones contractuales multianuales”, y estas obras o activos son propiedad de la empresa contratista durante el tiempo de duración del contrato cuando eventualmente pueden ser transferidas al gobierno. Es de señalar que el tiempo de duración del contrato suele corresponder al tiempo de vida útil de la obra, o sea que cuando se transfiere no tiene uso.

Como contraprestación, el gobierno efectúa un pago mensual al contratista durante el tiempo del contrato o, alternativamente, le cede al contratista los ingresos por el servicio prestado. Este tipo de contratos anticonstitucionales se han venido aplicando, en cualquier obra o servicio público, por ejemplo, carreteras, medios de transporte, hospitales, escuelas, universidades, procesamiento de basura, tratamiento y distribución de agua, cárceles, proyectos de investigación científica, etcétera.

Del mismo modo, el texto constitucional, así como permite al Estado abdicar su responsabilidad de garantizar el agua como derecho humano, y por lo tanto abre las puertas a la privatización de la misma, también permite la privatización de otros recursos naturales de la más alta importancia, pues al supuestamente proteger el medio ambiente y los ecosistemas da lugar en los hechos a un régimen de “cogestión” con el sector privado. El Art. 16, letra A, núm. 2 señala que “la protección, preservación y recuperación [del medio ambiente] es corresponsabilidad entre los sectores público, privado y social”.²¹

CIUDAD SIN EDUCACIÓN

Ya hemos señalado que todo el texto constitucional está minado de estratagemas privatizadoras cobijadas en la careta de la “correspon-

²¹ *Constitución Política de la Ciudad de México*, Artículo 16, letra A, numeral 2. Ciudad de México (2017). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

bilidad”. Por ejemplo, el artículo que refiere el derecho a la educación asume la educación como un “bien público” y la define como “un proceso colectivo que es corresponsabilidad de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno en el ámbito de sus facultades, el personal docente, las familias y los sectores de la sociedad”. Esta tramposa redacción, como es evidente, abre flacos clarísimos para la privatización de la educación.

Se garantizará el derecho universal a la educación obligatoria. La Ciudad de México asume la educación como un deber primordial y un bien público indispensable para la realización plena de sus habitantes, así como un proceso colectivo que es corresponsabilidad de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno en el ámbito de sus facultades, el personal docente, las familias y los sectores de la sociedad.²²

En materia educativa también hay una clara convicción de ir contra las movilizaciones magisteriales y los derechos laborales. Se incluyó en ese mismo artículo octavo una redacción que parece propuesta por “Mexicanos Primero”, dado que con el pretexto del “interés superior de la niñez” permite a las autoridades intervenir de forma feroz para impedir paros, huelgas o movilizaciones políticas. “Atendiendo al principio rector del interés superior de la niñez, las autoridades velarán por el pleno ejercicio del derecho de las niñas y de los niños a recibir educación, garantizando su acceso y respetando su pleno cumplimiento”.²³

Como era de esperarse, los constituyentes pactistas desecharon una reserva redactada por una servidora que proponía sustituir ese párrafo por el siguiente texto:

²² *Constitución Política de la Ciudad de México*. Artículo 8, letra A, numeral 2. Ciudad de México (2017). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

²³ *Constitución Política de la Ciudad de México*. Artículo 8, letra A, numeral 6. Ciudad de México (2017). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

Atendiendo al principio rector del interés *público* [...] las autoridades velarán porque ningún acto imposibilite el pleno ejercicio del derecho de las niñas y de los niños a recibir una educación *laica, gratuita, libre y de calidad*, garantizando asimismo *el pleno ejercicio de los derechos laborales de las y los docentes* en los servicios educativos prestados en la Ciudad de México.²⁴

Otra reserva presentada por una servidora que se quedó a un voto de ser lograda y que también se orientaba a fortalecer los derechos laborales de los docentes es la siguiente. De manera hipócrita el artículo 8 señala: “Esta Constitución reconoce la función primordial de la actividad docente, su dignificación social, así como la importancia de la formación continua para los docentes.”²⁵

Mi iniciativa de modificación proponía adicionar un claro párrafo que defendiera los derechos colectivos de los profesores y docentes y le diera verdadera fuerza normativa a la declaración inicial: “Esta Constitución reconoce la función primordial de la actividad docente, *por lo que las autoridades garantizarán la estabilidad laboral del magisterio y el pleno respeto a sus derechos laborales, sindicales, de profesionalización y actualización continua y de libertad de cátedra*, así como su dignificación social”.²⁶

²⁴ Diputada Constituyente Irma Eréndira Sandoval Ballesteros. Propuesta de modificación del artículo 13, letra A, numeral 6 del Dictamen de la Comisión de Carta de Derechos presentada por la Diputada Constituyente Irma Eréndira Sandoval Ballesteros con fundamento en los términos de los artículos 5 numeral 7 y 40 numeral 5 del Reglamento para el Gobierno interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Reserva presentada el 5 de enero de 2017.

²⁵ *Constitución Política de la Ciudad de México*. Artículo 8, letra B, numeral 5. Ciudad de México (2017). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

²⁶ Diputada Constituyente Irma Eréndira Sandoval Ballesteros. Propuesta de modificación del artículo 13 letra B. numeral 2 del Dictamen de la Comisión de Carta de Derechos presentada por la Diputada Constituyente Irma Eréndira Sandoval Ballesteros con fundamento en los términos de los artículos 5 numeral 7 y 40

Por otro lado, el supuesto derecho a la educación “en todos sus niveles” queda limitado a la garantía de un supuesto “derecho universal” a la educación obligatoria. La constitución abre todo lo relativo a la educación con una redacción cantinflasca que señala: “Se garantizará el derecho universal a la educación obligatoria”. En otras palabras, sólo habrá garantía para la educación preescolar, básica y media básica, lo cual elimina de tajo toda fuerza normativa para la pomposa y cantinflasca primera declaración.

No se especifica que la educación es un deber primordial del gobierno y, como ya hemos señalado, abre la puerta a la privatización bajo el concepto de “corresponsabilidad”. Tampoco hay claridad de qué significa educación “de calidad”, y se elimina cualquier referencia a que la educación pública y obligatoria propicie un pensamiento crítico, como también una servidora propuso en diversas iniciativas, y en esta supuesta obligación de fomentar pensamiento crítico queda permitida únicamente la educación superior que ni siquiera quedó garantizada como un derecho en la Constitución. Lo anterior es problemático, porque con el pretexto de la famosa “educación de calidad” se constitucionaliza la posibilidad de cerrar las matrículas para la educación superior. “Las autoridades educativas deberán fomentar oportunidades de acceso a la educación superior, previendo que la misma tenga condiciones de *calidad y pertinencia*.”²⁷

En otras palabras, la educación superior no es vista como una obligación del Estado o del gobierno, sino simplemente queda reducida a una invitación para que las autoridades procuren su “fomento” sólo cuando éste sea “pertinente” y cumpla con criterios de “calidad”, sin importar qué signifiquen esos conceptos. Y la impronta neoliberal, todos los sabemos, es muy partidaria de la utilización de esos con-

numeral 5 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Reserva presentada el 5 de enero de 2017.

²⁷ *Constitución Política de la Ciudad de México*. Artículo 8, letra B, numeral 2. Ciudad de México (2017). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

ceptos para la reducción del gasto social en estos importantes rubros para el desarrollo.

CIUDAD SIN DERECHOS LABORALES

Otro elemento regresivo de la Constitución es la nula protección de los “derechos humanos” en materia laboral. La primera formulación con la que se abre la sección B. del artículo 10 relativo al “Derecho al trabajo” es tramposa.

La Ciudad de México tutela el derecho humano al trabajo, así como la promoción de habilidades para el emprendimiento, que generan valor mediante la producción de bienes y servicios, así como en la reproducción de la sociedad. Asimismo, valora, fomenta y protege todo tipo de trabajo lícito, sea o no subordinado.²⁸

En primer lugar, “tutelar” es sinónimo de “amparar” y “favorecer”, y no necesariamente de “garantizar”. En segundo término, el concepto de “trabajo” que esta Constitución ofrece se redacta desde una posición capitalista, pragmática y limitada a crear “valor” y “bienes y servicios”, y no como un principio fundamental de la sociedad orientado a la creatividad, el desarrollo humano, cultural, económico, comunitario y en favor de la riqueza social.

Y, finalmente, tan sólo en este mismo párrafo se anulan los derechos laborales, incorporando de forma inmediata los derechos del capitalista a una supuesta “promoción de habilidades para el emprendimiento”, que bien podría implicar el trabajo informal, la subcontratación o cualquier otra forma de “promoción de habilidades”. Finalmente ¿será que esa formulación de “fomentar” y “proteger” todo

²⁸ *Constitución Política de la Ciudad de México*. Artículo 10, letra B, numeral 1. Ciudad de México (2017). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

tipo de trabajo “lícito” implica la posibilidad de trabajos “ilícitos”? En resumen, toda la redacción es sumamente desafortunada.

En materia laboral, la Constitución de Mancera no prohíbe la subcontratación o externalización (*outsourcing*), y también incluye muchas formulaciones tramposas que minan los derechos laborales: el más escandaloso es el que permite la posibilidad de trabajos permanentes, flexibles, no asalariados y sin respeto a derechos de contratación colectiva.

No existe ninguna prohibición para frenar la manipulación y la afiliación colectiva de los sindicatos a los partidos políticos. No existe el concepto de “pensión digna”, no hay referencia a que los sindicatos que operen en la CDMX podrán pugnar por el derecho a la contratación colectiva (incluso se señala que los trabajadores podrán rechazar la “contratación colectiva”); no se establece la garantía explícita y sin cortapisas a la escala móvil de salarios, ni a la seguridad social, al derecho a la jubilación y ni a una pensión digna.

La Constitución no toca la figura ilegal de la “requisa” y las estipulaciones tramposas en que se basan las “intervenciones administrativas” contra las empresas en huelga. También se continúa con el registro obligatorio coercitivo de los sindicatos y de sus direcciones, lo que limita la democratización de la vida sindical. En la Ciudad de México, cualquier sindicato tendría que tener derecho a la toma de nota inmediata y obligatoria.

Como ya hemos apuntado, la Constitución no incluye la escala móvil de salarios, ni la jornada semanal de 40 horas con pago de 56, ni el seguro de desempleo como tal, ni el derecho de los trabajadores a la fiscalización y a la participación en la dirección de las empresas estatales y privadas, así como en los institutos y dependencias de seguridad social, en todos sus niveles.

Cuando la Constitución habla del llamado *seguro de desempleo* se señala que se proporcionara como un programa temporal limitado y se entregará “a las personas beneficiarias los recursos y las condiciones necesarias para una vida digna, en tanto encuentran una

actividad productiva.²⁹ Esto edulcora totalmente la fuerza normativa del supuesto seguro de desempleo que ni se orienta a funcionar como garantía constitucional, ni obliga al Estado o a la sociedad a conformar un fondo financiero social de aseguramiento de este beneficio para cubrir el riesgo del desempleo. Lo mismo ocurre con el supuesto reconocimiento del trabajo en el hogar, cuya inclusión en la Constitución es más un asunto simbólico del cual no se deriva ninguna repercusión de carácter concreto. “Reconocimiento del trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social”.³⁰

La propuesta que una servidora hizo y defendió en la Asamblea Constituyente planteaba, entre otros, los siguientes elementos: la prohibición del corporativismo de los sindicatos, lo que hubiera significado que en nuestra Ciudad de México la afiliación colectiva de los sindicatos a los partidos políticos hubiera quedado estrictamente prohibida y penada. Todo sindicato que opere en la Ciudad de México podía pugnar por el derecho a la contratación colectiva; al salario digno y remunerador; al derecho a la capacitación; a la seguridad social; a la huelga; a la jubilación y a una pensión digna, entre otros elementos.

En lo tocante al derecho de huelga en la Ciudad de México, yo propuse dejar derogada y sin aplicación alguna la figura inconstitucional de la “requisita” y de las estipulaciones en que se base cualquier “intervención administrativa” contra las empresas en huelga. Asimismo, propuse dejar eliminadas las prerrogativas de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para calificar los movimientos de huelga. En nuestra Ciudad debieron haber quedado prohibidos tanto la inexistencia “legal” como el arbitraje obligatorio en relación con el derecho constitucional de huelga.

²⁹ *Constitución Política de la Ciudad de México*. Artículo 10, letra B, numeral 5, inciso b. Ciudad de México (2017). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

³⁰ *Constitución Política de la Ciudad de México*. Artículo 10, letra B, numeral 5, inciso f. Ciudad de México (2017). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

La Constitución también debió suprimir y dejar sin aplicación el apartado “B” del artículo 123 Constitucional Federal que vulnera a fondo los derechos a la libre sindicación, de contratación colectiva y huelga de vastos sectores laborales. Este documento debió asegurar que todo sindicato, sin excepción alguna, tuviera garantizados los derechos de contratación colectiva, huelga y libre sindicalización.

También propuse que en la Ciudad de México rebasáremos la simple “semana inglesa” y que estableciéramos la jornada semanal de 40 horas con pago de 56, manteniendo como límite la jornada de ocho horas diarias. Propuse que la flexibilidad en la jornada de trabajo se aplicara sólo hacia su acortamiento, en otras palabras, si y sólo si se mantenían las mismas condiciones salariales, para combatir el desempleo, pero de ningún modo con una ampliación de la jornada diaria.

Otra batalla política que a nivel personal defendí con toda convicción y en relación con la cual sometí varias iniciativas parlamentarias, fue mi propuesta de que en nuestra Ciudad quedara establecida la “escala móvil de salarios”, como instrumento de defensa para el trabajo.

Mi iniciativa buscaba fortalecer los derechos laborales de los ciudadanos de la CDMX y en particular el principal instrumento con que cuenta la mayoría de los habitantes de esta ciudad para su reproducción social: el salario. Para ello propuse instituir esta “escala móvil de salarios” para dotar de fuerza normativa al concepto utilizado en el artículo 10 que habla de un supuesto “salario remunerador”, cuya redacción final, por cierto, quedó muy edulcorada en la Constitución:

Las autoridades de la Ciudad, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias promoverán [...] c) La generación de condiciones para el pleno empleo, el salario remunerador, el aumento de los ingresos reales de las personas trabajadoras y el incremento de los empleos formales.³¹

³¹ *Constitución Política de la Ciudad de México*. Artículo 10 letra B numeral 4 inciso c. Ciudad de México (2017). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

Incluso en el Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México inicial propuesto por el jefe de Gobierno, este concepto de “salario remunerador” tenía mucha más robustez y fuerza normativa. La tramposa redacción de simplemente “generar de condiciones” de acuerdo “con las leyes aplicables” y “en el ámbito de sus competencias” elimina cualquier fuerza normativa a esta referencia.

Sin embargo, era y sigue siendo sumamente necesario instituir en la Ciudad de México la “escala móvil de salarios”, como instrumento de defensa para el trabajo y para sacar a los salarios mínimos del triste rol de ser ancla antiinflación. La escala móvil de salarios no es otra cosa sino un instrumento jurídico de defensa del poder adquisitivo que llevaría al Estado y al mercado a incluir de forma obligatoria en todos los contratos colectivos de trabajo una cláusula de aumento automático de los salarios en función de los aumentos de los precios al consumo, o la canasta básica con objeto de asegurar un “salario remunerador” como consta en la Constitución.

La escala móvil de salarios ayudaría a cubrir la canasta básica y fomentaría que no haya más trabajadores bajo la línea de pobreza en la Ciudad de México. Es ilustrativo a este respecto que desde hace varios años la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL) ha mostrado que a lo largo de todo el siglo XXI México ha sido el único país de América Latina con salarios mínimos estáticos y la única economía de la región en la que no tuvieron un alza real entre 2002 y 2011.

Como es entendible, ninguno de estos planteamientos de defensa de los derechos fundamentales de la clase obrera quedó consignado en nuestra Constitución, y por ello sostengo que se consolidó una Ciudad sin derechos laborales.

CIUDAD DE TECNOCRACIA Y SIN DEMOCRACIA

El artículo 15 de la Constitución dedicado a los instrumentos de planeación del desarrollo instituye el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, peligroso, tecnocrático y neolibe-

ral, al cual dota de “autonomía técnica y de gestión”, “de personalidad jurídica y patrimonio propio”, y al que le dedica una sección entera con abundantes directrices que atan de manos al gobierno y a la ciudadanía respecto de las decisiones y actuación de este súper poderoso instituto que estará a cargo de definir la agenda del desarrollo a través del llamado Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial. Como ya hemos señalado arriba, la protección del medio ambiente fue una de las áreas estratégicas dejadas a la supuesta “corresponsabilidad” de los sectores público, privado y social, es decir, que la biodiversidad, los ecosistemas y el patrimonio genético, en otras palabras, el llamado desarrollo sustentable de la Ciudad queda como campo abierto a la privatización.

Ahora con este nuevo Frankenstein neoliberal que será el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México se cierra el círculo de manera perfecta. En primer lugar, el esquema es tecnocrático muy claro, pues el Instituto será quien dicte los criterios para formular los proyectos de desarrollo de la Ciudad, a partir de la elaboración de un plan divorciado de toda relación con la sociedad. Inclusive el propio jefe de gobierno tendrá un mero rol tangencial en estas definiciones.

El Plan General de Desarrollo de la ciudad será elaborado por el Instituto de Planeación y Prospectiva. Para su aprobación, será enviado por la o el Jefe de Gobierno al Congreso, el cual deberá resolver en un periodo no mayor a seis meses posteriores a su presentación; transcurrido este plazo sin resolución, se considerará aprobado. Su vigencia será de veinte años y podrá ser modificado conforme a los procedimientos previstos para su aprobación. La ley contendrá las sanciones por el incumplimiento en su aplicación.³²

³² *Constitución Política de la Ciudad de México*. Artículo 15, letra B, numeral 3. Ciudad de México (2017). [En línea]. Disponible en: <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].

Los tecnócratas y burócratas neoliberales designados por el gobierno y los poderes fácticos serán quienes tomen en sus manos la definición del desarrollo de la Ciudad. La cuestión no radica en la profesionalización de la gestión de la Ciudad sino en que la Constitución no establece ningún mecanismo de participación ciudadana, ninguna relación permanente entre el Instituto y el Congreso, como tampoco precisa medios de control o fiscalización sobre los integrantes de dicho Instituto que será, evidentemente, un nuevo súper poder en la Ciudad.

Morena, y una servidora en lo personal, propusimos muy al contrario de este paradigma tecnocrático y neoliberal, la creación de un Cuarto Poder Anticorrupción que se orientara, entre otras muchas cosas, a redefinir el desarrollo y la participación ciudadana. Ya en otro artículo he reseñado el contenido más específico de nuestra propuesta del Cuarto Poder Ciudadano (Sandoval, 2012). pero baste aquí señalar que la idea central consistía en instaurar un Sistema Anticorrupción, dado que lo que frena el desarrollo en esta Ciudad es principalmente la corrupción. De haberse incluido en la Constitución, dicho Cuarto Poder Ciudadano, este órgano hubiera funcionado como un instituto de acción permanente orientado a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción en todos los niveles de gobierno. Proponía que para el combate a la corrupción este Cuarto Poder Ciudadano se hubiera apegado en todo momento a los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenciones internacionales en la materia, suscritos por el Estado Mexicano, y la Constitución Política de la Ciudad de México.

El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México hubiera sido instituido a través de un *Consejo de Honestidad, Participación Ciudadana, Austeridad y Control Social* completamente ciudadanizado, y no como establece hoy esta Constitución con un Instituto de corte tecnocrático y sin control ciudadano.

CONCLUSIÓN

Por estas y otras razones que ya he expuesto aquí, que defendí en la tribuna de la propia Asamblea Constituyente, voté en contra de lo que consideré fue una simulación democrática que produjo una constitución neoliberal. El 31 de enero de 2017 fui la única Diputada Constituyente que firmó el documento de la nueva Constitución “bajo protesta y con dignidad ciudadana”, lo cual por cierto echa por la borda ese mito de que la Constitución de la Ciudad de México fue aprobada por unanimidad.

Como lo explicamos en esta introducción, la Constitución bajo dis-cuto delinea una ciudad sin autonomía y soberanía plenas; una ciudad sin solidaridad; una ciudad de principios neoliberales; una ciudad sin rectoría estatal en sectores estratégicos; una ciudad que sujeta los derechos a límites presupuestales y financieros; una ciudad a cuyos ciudadanos se les conculcan sus derechos a la protesta; una ciudad sin fuerza normativa para los derechos fundamentales de las mujeres; una ciudad sin agua; una ciudad sin educación; una ciudad sin derechos laborales; en suma, una ciudad de tecnocracia y sin democracia.

Estamos convencidos de que desde la Universidad seguiremos trabajando para que más temprano que tarde ese texto logre reflejar los ideales y las aspiraciones de un gran pueblo: el valiente, digno y libertario pueblo de la Ciudad de México.

REFERENCIAS

- Ballesteros Páez, María Dolores (2011). “Vicente Guerrero: insurgente, militar y presidente afromexicano”. *Cuicuilco*, 18(51): 23-41. [En línea]. Disponible en <<http://ref.scielo.org/sjxt73>> [Consulta: 23 de abril de 2018].
- Constitución Política de la Ciudad de México* (2017) [En línea]. Disponible en <<https://bit.ly/2h9PWH5>> [Consulta: 13 de abril de 2018].
- Morelos y Pavón, José María (1813). *Sentimientos de la Nación* [En línea]. Disponible en <<https://bit.ly/1JjMT4S>> [Consulta: 13 de abril de 2018].
- Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México* (2017) [En línea]. Disponible en <<https://bit.ly/2fJSGF9>> [Consulta: 13 de abril de 2018].
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2017a). *La Constituyente, en la opacidad y discrecionalidad*. [En línea]. Disponible en <<https://bit.ly/2IRHCUY>> [Consulta: 13 de abril de 2018]
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2017b). *Constitución de élites Ciudad de México*. [En línea]. Disponible en <<https://bit.ly/2JHaVe8>> [Consulta: 13 de abril de 2018].
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2017c). “Análisis crítico del Título Sexto sobre combate a la corrupción y buen gobierno de la Constitución Política de la Ciudad de México”. [En línea]. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 50 (152): 869-912. Disponible en <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado>>.

El poder social en dos proyectos hacia la nueva Constitución de la Ciudad de México

Sergio Zermeño

Este texto se debe al esfuerzo de la doctora Irma Sandoval de reunirnos y ponernos a pensar acerca de si nuestras propuestas de Constitución para la CDMX están completas, si necesitan algo más o qué orientaciones deberían tener al ser redactada la normatividad que las volverá operativas. Para ello me basaré en dos documentos: el presentado por el equipo formado a iniciativa del jefe de Gobierno de la Ciudad, el “grupo redactor” se le ha llamado, al cual pertenecen entre otras personas doctora Alicia Ziccardi y el maestro Miguel Concha, y en el documento que presentó el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), en el cual ha tenido una función central la propia doctora Sandoval. Son dos documentos, dos propuestas diferentes, pero tengo la impresión de que son muy integrables, que hay muchos elementos positivos y hasta en común, y que ambos también admiten algunos desarrollos y críticas.

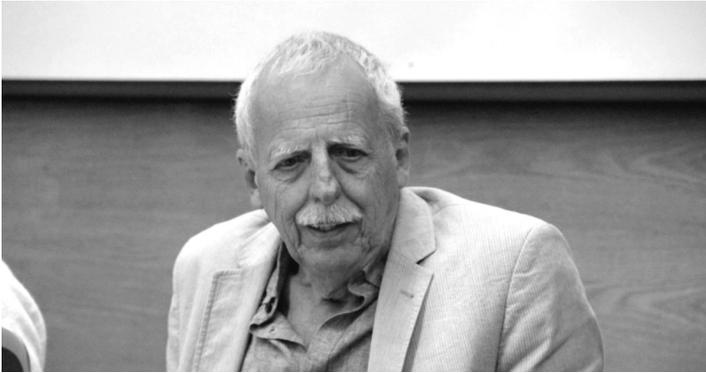
He puesto el acento en torno a los apartados de esos dos documentos referidos a la participación ciudadana porque es en esa temática en la que yo he venido trabajando. En muchos párrafos de esos dos documentos se desecha esta crucial temática al afirmar simplemente que “se completará en las leyes secundarias”. Se promete, “lo trabajaremos” pero ya no en el estrado principal, sino en los salones secundarios

y en los pasillos. Ese es, como siempre, el peligro de que lo social quede supeditado a los posicionamientos de las fuerzas políticas, es decir, de la política, de los acuerdos logrados en los andamiajes cupulares.

Sin embargo, está abierta la posibilidad en los dos documentos citados de que se contribuya sustancialmente a un verdadero respeto por incentivar la participación social. Si bien hay algunas propuestas en torno a cómo podría participar la ciudadanía en las decisiones públicas, se trata sólo de enunciados cuya brevedad no se justifica con el argumento de que las leyes secundarias dejarán todo en claro. En general se trata de normatividades en torno al orden de lo institucional, pero desde hace muchos sabemos que lo más complicado no es eso, sino imaginar instrumentos que empoderen a los ciudadanos individual y colectivamente en los espacios de su vida cotidiana, porque sólo desde ahí puede vigilarse el buen cumplimiento de los acuerdos, y sin esa vigilancia y ese poder social las instituciones tienden a corromperse, algo que sabemos los mexicanos por experiencia.

Entonces, no se trata de un ejercicio jurídico de redacción constitucional, sino de corregir, en primer lugar, lo que nos ha salido mal desde hace tanto tiempo: una debilidad ciudadana que ha permitido, como en un círculo vicioso, que termine siendo en las esferas políticas en donde se tuerza la virtud de las leyes.

De hecho, los teóricos y políticos de nuestra época, los de la nueva institucionalidad y el tránsito a la democracia, los que aceptaron con cierta ilusión de que “las escaleras se barren de arriba para abajo”, y por tanto, que al construir instituciones fuertes bajará el nuevo orden hacia lo social, han entendido en carne propia que ello no ha sido suficiente, que de alguna manera, como en el socialismo realmente existente, los patios interiores de la política engullen a quienes ahí participan y los alejan de los problemas de la gente, que son los verdaderos problemas que tiene que afrontar la normatividad en torno a la participación en esta propuesta de nueva Constitución. Es decir, que ésta debe ser en primer lugar un mecanismo de empoderamiento social, pero como son los partidos quienes redactan las leyes, es enorme el peligro de convertirlo en un ejercicio frente al espejo. No cabe



Sergio Zermeno

duda de que hoy tenemos una nube oscura y espesa de agentes de lo intermedio, consejeros electorales, representantes parlamentarios, agrupaciones políticas diversas, sociedad civil organizada a distancia de los problemas de la gente en sus barrios, etcétera.

No viene al caso criticar las propuestas sin proponer alternativas, porque los documentos en cuestión, repito, cuentan con interesantes avances en el capítulo que se llama “De la participación ciudadana”. Menciono algunos problemas, sin embargo: en ese capítulo, el equipo de Morena nos presenta espacios y pisos de participación ciudadana en ocho niveles. No los analizaremos todos, pero *grosso modo* son: representantes de cuadra, formación de comunas y asambleas comunitarias y de barrio, colonia, pueblo o unidad habitacional (¿debemos intuir que la comuna es mucho más pequeña que la colonia?); después viene el cabildo, hasta llegar al consejo del poder popular.

Yo diría a los compañeros de Morena, con muchas de cuyas propuestas me identifico, que seamos cuidadosos de no construir una pirámide que en su vértice acoja y produzca a agentes y representantes poderosos, sino una maquinaria de poder social. Lo que nos interesaría es que, como en algunas legislaciones sudamericanas, el escalonamiento no vaya hasta separar a los ciudadanos de los ciudadanos, sino que llegue solamente a un grado de agrupamiento cercano a la gente. Los comités vecinales y ciudadanos que han in-

tentado sobrevivir a partir de la ley de 1999 resultaron muy pequeños (cuatro mil habitantes en promedio para cada uno de los más de mil comités). Es obvio que resultaron muy débiles frente a las administraciones gubernamentales, los organismos políticos y los partidos en lo fundamental.

Los espacios diseñados para la participación en otros países agruparon en los espacios participativos a un promedio de diez o veinte de esos comités, de manera que los delegados representaron a entre treinta y ochenta mil habitantes pertenecientes a un territorio bien delimitado, con problemas comparables, tratando de respetar identidades históricas, geográficas o culturales. En esos espacios, reunidos con cierta regularidad, los integrantes de comités o la gente común y corriente construye sus problemáticas, las jerarquiza, es capaz de pelear por los presupuestos públicos para enfrentar esos flagelos, se articula con profesionales y universidades que acudan a proponer soluciones.

No tiene sentido pues construir recámaras más elevadas que las congregadas en los territorios de dimensiones medias (treinta a ochenta mil habitantes). Los espacios más elevados, los consejos del poder popular, los cabildos de congregaciones social-territoriales más amplias (200-500 mil habitantes) generan burocracias incontrolables por las personas en sus espacios de vida, succionan hacia las altas esferas a los agentes dinámicos de la comunidad, los proyectan hacia la concentración de poder y hacia la ambición de los altos puestos y las curules.

En el equipo formado por Miguel Ángel Mancera, como lo anunció el maestro Concha, hay una preocupación por la construcción del espacio público. Desgraciadamente, en dicho documento, el capítulo de participación ciudadana es muy pequeño y no pasa de hacer referencia a las manidas propuestas del referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato y otras figuras centradas exclusivamente en la calificación del desempeño de los gobernantes y no a la construcción del poder social.

En la UNAM, a través del su proyecto Pro-regiones, hemos escrito, con todo detenimiento, varios documentos relevantes en torno a lo antes evocado: (Zermeño, 2010); (Zermeño y Hernández, 2010; Zermeño y Galicia, 2016); asimismo, en esta misma dirección se han escrito importantes avances (Toledo y Ortiz-Espejel, 2014); y, desde luego, Julio Moguel ha presentado interesantes propuestas en sus escritos en torno a la nueva Constitución de la Ciudad de México.

Por ello, la pregunta es ¿cuál es la participación de una universidad como la nuestra, así como de las demás universidades en un proceso como el que ahora estamos reseñando? Definitivamente se ha trabajado mucho. Estas universidades se han ido articulando, pero hasta la fecha no han encontrado un espacio para hacerlo con lo social, porque no hay plataformas participativas en donde se pueda incidir. Hay que construir el espacio de participación, y si ese espacio no existe ¿cómo podrá la universidad participar? Pues como consejeros del príncipe y de la corte, es decir, individual y no estructuradamente. Nuestras universidades tienen mucho que proponer en ese nivel social, por lo que Pro-Regiones UNAM trabaja en la construcción de espacios y de plataformas participativas en donde los saberes universitarios puedan articularse y tener fuerza, y desde ahí exigir que el dinero que tenemos los mexicanos descienda a niveles inferiores. Es increíble que Brasil haya logrado bajar hacia su nivel municipal en alrededor de 20% de su presupuesto nacional y nosotros sigamos en 12 por ciento.

Ahora bien, en medio de esta sociedad rota y destruida, anómica y violenta, la matrícula de estudiantes de la carrera de Sociología está siendo reducida a la mitad en la UNAM, y este es un problema serio que, como científicos sociales, debemos enfrentar. No estamos siendo eficaces; la sociedad está enferma, y no estamos siendo eficaces. Es como si habiendo problemas de diabetes en las sociedades cerráramos las facultades de medicina. Tenemos una responsabilidad de eficacia, no es posible que habiendo tantos sociólogos, no tengamos la eficacia de decir cómo funcionan otras sociedades y cómo se lleva a cabo la participación en otros países. Lo que ha resultado ser eficaz en otro

lugar aquí lo detenemos. Tenemos que hacer propuestas puntuales y de calidad de participación ciudadana dentro de las propuestas de una nueva constitución de nuestra Ciudad.

REFERENCIAS

- Toledo, Víctor Manuel y Benjamín Ortiz-Espejel (2014). *México, regiones que caminan hacia la sustentabilidad. Una geopolítica de las resistencias bioculturales*. México: Universidad Iberoamericana de Puebla Editores.
- Zermeño, Sergio (2010). *Reconstruir a México en el siglo XXI, estrategias para mejorar la calidad de vida y enfrentar la destrucción del medio ambiente*. México: Editorial Océano.
- Zermeño, Sergio y Alberto Hernández (2010). “Cien historias. Estrategias contra la adversidad en el México de nuestros días”. Disco compacto. En Sergio Zermeño (2010). *Reconstruir a México en el siglo XXI*. México: Océano.
- Zermeño, Sergio y Gustavo Galicia (2016). *Mejorar la vida de los mexicanos, reconstruimos desde las regiones*. México: Siglo XXI Editores.

Espacio público y derecho humano a la protesta civil pacífica

Miguel Concha Malo

I

El espacio público en la ciudad es un bien común, en cuanto que lo podemos concebir también como el lugar por excelencia donde se encuentra la ciudadanía, se relacionan y transforman las diversas maneras de pensarse, sus formas de convivir y los cambios requeridos por una sociedad que basa su interés en el bien común, la democracia y el respeto de los derechos humanos.

En palabras de Patricia Ramírez Kuri, “En la construcción social y simbólica de la ciudad, el espacio público es un elemento fundamental del orden urbano que, en su relación con el espacio privado, expresa cómo los habitantes usan y tienen acceso a los recursos sociales, la relación entre éstos, la ciudad y las instituciones” (Ramírez Kuri, 2015: 8).

Estas relaciones sociales, dadas en el espacio público, se refieren, por lo que hace a la construcción de ciudadanía y de procesos de exigibilidad de derechos, a la ocupación del espacio público con fines políticos; es decir, la intención de visibilizar y denunciar un problema no atendido o no resuelto que afecta a un determinado grupo, o bien que se trata de una problemática de interés público y nacional. Por ejemplo, las manifestaciones realizadas en los últimos años en rela-

ción con el caso Ayotzinapa, o las movilizaciones de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) contra la reforma educativa.

En el espacio público urbano de esta Ciudad de México se ejercen diversos derechos reconocidos en nuestra Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que México es parte. Por ejemplo, el derecho a las libertades de expresión, de reunión y de asociación; así como el derecho a la protesta social y a la movilidad, aunque también el derecho a comunicar y los derechos relacionados con el acceso a la información y a defender derechos humanos, por mencionar algunos.

Por ello, en el proceso de la Constituyente de la Ciudad de México, en específico en el proceso que acompañó, y del cual fui parte, la redacción del proyecto de Constitución que presentó el jefe de gobierno a la Asamblea Constituyente el 15 de septiembre pasado, el tema del espacio público fue recurrente y seguirá siendo uno de los temas centrales para esta gran Ciudad que, valga decir, es una de las megalópolis más importantes del mundo, tanto por su extensión y densidad de población, como por la vida social tan activa que alberga.

Este presupuesto de concebir al espacio público como un lugar de realización de derechos, con un sentido más amplio al de la mera circulación, ha sido incluso reconocido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en específico por el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Maina Kiai, quien en su último informe dijo que en una sociedad democrática el espacio público no es únicamente un espacio de circulación, por ejemplo de automóviles, sino que también es un espacio de participación.¹

Entonces, el espacio público y el acceso a éste debe ser garantizado por el Estado, pues de entrada debe reconocer que en ese lugar se realizan derechos humanos; de lo contrario incurre en violaciones a los mismos. Podríamos entonces también decir que las y los ciudadanos tenemos el derecho a acceder a los espacios públicos.

¹ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012.



Sergio Zermeno y Miguel Concha Malo

Esta cuestión del acceso a los espacios públicos es particularmente importante en nuestros días, dado el aumento de la privatización del espacio público en muchas ciudades y países del mundo. Por desgracia la Ciudad de México no es la excepción, pues se han restringido o impedido reuniones pacíficas y públicas recurriendo a entidades privadas, tanto empresas como particulares, y a interdictos civiles que pueden ser difíciles de impugnar; así como a la tipificación de delitos relacionados con la violación de propiedad agravada, entrando en tensión lo público y lo privado (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014: 56). (Artículo 11, número 4 del Anteproyecto): “El desarrollo urbano y rural, la utilización del suelo y de los espacios y bienes públicos y privados deben otorgar prioridad al interés social, cultural y ambiental”.

El acceso al espacio público significa concretamente que los organizadores y los participantes en plantones o movilizaciones deberían poder utilizar las plazas, carreteras y calles públicas para celebrar reuniones pacíficas, ya sea estáticas o en movimiento. El mismo Relator Especial ya mencionado opina que los espacios que rodean edificios emblemáticos, como los palacios presidenciales, los parlamentos o los monumentos, deberían considerarse también como espacios públicos, y debería permitirse que se celebraran reuniones pacíficas en ellos (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014: 56).

La Constitución de la Ciudad de México debe concebir el espacio público en su sentido más amplio, recurriendo a lo que se ha dicho en la academia y en los estándares internacionales de derechos humanos, ya que es intención del mismo proyecto de Constitución que se presentó a la Asamblea Constituyente, que el espacio público debe otorgar prioridad al interés social, cultural y ambiental de esta Ciudad, amparado en lo que es fundamental en el texto del proyecto, que es el derecho a la ciudad.

II

Me detengo en resaltar un aporte importantísimo para la Ciudad y quienes en ella habitamos o transitamos, que es el reconocimiento del derecho a la protesta social que, como sabemos, en su mayoría se realiza en el espacio público. Esto cobra relevancia porque esta ciudad se ha convertido por razones históricas en el epicentro del debate y la protesta social. Por ello, no es menor que aquí nos hagamos cargo, desde nuestro compromiso con los derechos humanos, de atender y acompañar la conflictividad que se nos presenta en los espacios públicos, atendiendo siempre al interés mayor y público.

Una ciudad democrática no puede dejar de lado este derecho a la protesta, pues él alberga en sí mismo otros derechos y principios que le configuran también ahora como un derecho paraguas de otros.

Las protestas o manifestaciones públicas pueden ser entendidas como un fenómeno que involucra el desarrollo de un conjunto de actividades, celebradas de manera colectiva, por grupos sociales que responden a diversas motivaciones, generalmente llevadas a cabo en el espacio público, por medio de las cuales las personas y los grupos pueden declarar, denunciar o dar a conocer algo que consideran de relevancia o interés particular (CDHDF, 2013).

A estas expresiones, entonces, las protege el derecho a protestar, a disentir y a defender sus derechos humanos. El derecho a la protesta está garantizado en la Constitución y en los Tratados Internacionales aprobados por México que protegen derechos humanos, ya que la

pasada reforma al Artículo Primero les otorgó el mismo nivel jurídico que la Carta Magna. El derecho a la protesta en la Convención Americana sobre Derechos Humanos está implícito de manera contundente en los artículos 15 y 16, que disponen el derecho de todas las personas a la reunión y asociación de manera pacífica. Puede verse igualmente lo que esta Convención establece en relación con el derecho a la libertad de expresión. Asimismo, en el Artículo quinto, inciso a) de la *Declaración sobre defensoras y defensores de los derechos humanos*, emitida por la ONU, se menciona claramente el derecho a la manifestación social; es decir, a la protesta. Este derecho se basa en el reconocimiento y protección de una serie de derechos, e incluye las libertades de expresión y de opinión, así como la libertad de asociación, la libertad de reunión pacífica y los derechos sindicales, en particular el derecho de huelga, tal como se menciona en los informes sobre defensores de derechos humanos que la ONU ha presentado (A/62/225, Ar. 12). “La protesta social es un derecho individual y colectivo. Las autoridades adoptarán protocolos de actuación en manifestaciones, conforme a parámetros internacionales dirigidos a la protección de las personas en el ejercicio de este derecho” (Artículo 12, Inciso C del Anteproyecto, Número 6). Ahora la tarea es ampliar o mejorar el reconocimiento del derecho a la protesta social en el texto Constitucional de la Ciudad de México, siempre al amparo de concebir esta práctica social como eso, como una práctica recurrente en sociedades democráticas, pero que a su vez se concibe como un derecho colectivo e individual que se garantiza en la medida en que las autoridades en todos sus niveles dirijan sus esfuerzos a la protección de las personas que protestan y a no atacarlas.

Además, en el proyecto de Constitución se plasma el derecho de las y los habitantes a participar en la solución de problemas de interés nacional y en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, a través de los mecanismos de democracia directa y participativa. Y uno de los mecanismos para ejercer de manera directa derechos y realizar la democracia, insisto, es la realización de

manifestaciones en el espacio público; es decir, el ejercicio pleno, libre de discriminación, del derecho a la protesta social.

III

Por último, añado un tercer elemento que se relaciona con el sujeto obligado a hacer posible la concepción y salvaguardia del espacio público, como antes se ha mencionado, y a garantizar derechos en éste, como el de la protesta social. Entre mis insumos me baso en las reflexiones y análisis que en diversos informes han hecho organizaciones sociales defensoras de derechos humanos, articuladas en el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social y en un diagnóstico próximo a publicarse.

Y debo decir, en primer lugar, que las protestas sociales concebidas como medio y derecho a través de los cuales se visibilizan situaciones en el país que menoscaban derechos de diversos grupos, sobre todo de aquellos que históricamente han sido excluidos y marginados, obligan al Estado a garantizar que los derechos ejercidos en el espacio público, en ocasión de estas protestas, sean protegidos por todas las autoridades, y en todo caso, limitar siempre el uso de la fuerza del Estado, y no el ejercicio de derechos.

1. Toda persona tiene derecho, individual y colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, de forma eventual o permanente.
2. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para garantizar la dignidad, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como para evitar que se les desacredite o se obstruyan sus actividades (Artículo 10, Inciso F del Anteproyecto).

Esta propuesta y esquema alude a que expresamente se debiera prohibir el reglamentar las manifestaciones públicas al momento de hacer

las leyes, pues en el esquema de protección, acorde con lo que se ha denominado paradigma de *seguridad ciudadana*, se debe regular a los agentes del Estado y no a los manifestantes. Afirmación coherente con lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la audiencia temática sobre protesta social en México (que tuvo lugar el 30 de octubre de 2014 en la CIDH) que, en voz de su secretario ejecutivo, Emilio Álvarez Icaza, le observó al Estado mexicano que “el paradigma democrático no es el control de la ciudadanía, sino el control del ejercicio de poder y del uso y el abuso de la fuerza de sus agentes” (FLEPS, 2014).

Siendo coherente con lo que hemos dicho, el paradigma de seguridad que por ahora se ve más adecuado para aplicar en la institucionalidad encargada de la seguridad, de la gestión del espacio público y de la convivencia ciudadana sería el de seguridad ciudadana.

La CIDH la ha definido como una de las dimensiones de la seguridad humana, y por tanto del desarrollo humano, que involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores, entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y de la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales, así como el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados (CIDH, 2009).

Por ello, en el proyecto de Constitución se estableció que la seguridad ciudadana es eje rector para esta ciudad. Sustentándose también en que la protección de las personas, en la que las convivencias e interacciones sociales no pueden atenderse fuera de este paradigma de seguridad, que se opone claramente a la lógica de un modelo *securitista*, de control y punitivo, ha estado imperando por décadas en los sistemas de seguridad e impartición de justicia, no sólo de esta Ciudad, sino en todo el país.

La seguridad ciudadana es una función de carácter civil, disciplinado y profesional. Se sustenta en la protección integral de las personas y tiene como ejes rectores la prevención social de las violencias y del delito, la atención a las víctimas, la transparencia en sus procedimientos y actuaciones, la garantía del ejercicio de los derechos y libertades, así como la convivencia pacífica entre todas las personas (Artículo 44 del Anteproyecto, Seguridad Ciudadana, A. Principios).

En este paradigma debiera primar en todo momento, en primer lugar, el respeto y garantía de los derechos humanos de todas las personas, apostando siempre por la resolución de conflictos de manera no violenta, asertiva, y con enfoque de género, intergeneracionalidad y no discriminación. A diferencia de lo que se ha establecido, atendiendo la conflictividad basada en la criminalización y la judicialización de las problemáticas, habría que resolverlas por las vías alternativas y yendo a las causas.

La ciudad tiene la posibilidad de dar un giro completo, para, por un lado, confirmar y fortalecer los derechos y buenas prácticas con las que ya se cuenta en esta ciudad, pero por otro, resolver y superar problemas añejos que ahora la han colocado en situaciones difíciles relacionadas con el espacio público, el ejercicio de derechos y la atención integral de las problemáticas que se suscitan. La Asamblea Constituyente, a la que se ha entregado el proyecto de Constitución de la Ciudad, aunque toda la ciudadanía también, tenemos ahora la tarea de partir de este texto para ampliarlo o mejorarlo. Jamás para cercenar derechos, limitarlos o bajar el estándar que ya establecimos.

REFERENCIAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014). *Protesta social: estándares internacionales y nacionales*. Santiago de Chile: INDH: 56. [En línea]. Disponible en <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf>>.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2013). *Propuesta General 01: Manifestación, movilidad y derechos humanos*, CDHDF. [En línea]. Disponible en <<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/propuesta.pdf>>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, (diciembre). [En línea]. Disponible en <<https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>>.B*
- Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (2014). Comunicado del Frente por la libertad de expresión y la protesta social respecto a la Reforma al Artículo 11 constitucional (libertad de expresión, reunión y asociación). [En línea]. Disponible en <<http://imdhd.org/prensa-pronuncia-detalle.php?id=10222>>.
- Ramírez Kuri, Patricia (2015). “Espacio público, ¿espacio de todos? Reflexiones desde la ciudad de México”. *Revista Mexicana de Sociología* 77, 1 (enero-marzo): 7-36. [En línea]. Disponible en <www.revistas.unam.mx/index.php/rms/article/download/46614/41861>.

El cuarto poder ciudadano y la nueva Constitución

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

PARA COMBATIR CORRUPCIÓN, REPRESIÓN Y PRIVATIZACIÓN

Es importante pensar esta Constitución como un proyecto de participación social, de defensa del espacio público desde una perspectiva sociológica, de defensa de las garantías constitucionales respecto de estas cuestiones que nos podrían afectar en términos del ejercicio de nuestros derechos humanos. Nuestra ciudad se ha conocido como *la región más transparente*; la primera ciudad de la respuesta activa y organizada del movimiento urbano popular; la de los movimientos sindicales de los años setenta; de los movimientos estudiantiles; la ciudad del primer gobierno de izquierda; la ciudad de la solidaridad en el terremoto de 1985; ciudad que dio la bienvenida al importantísimo movimiento indígena de los años noventa; ciudad feminista y de la diversidad sexual. Después de ser ese referente internacional en defensa de los derechos humanos, nos parece que hoy la ciudad está atrapada en una encrucijada muy peligrosa representada por tres ejes centrales: la corrupción, la represión y la privatización.

Esta ciudad milenaria, bella y digna, es hoy una ciudad indignada por los altos niveles de corrupción e impunidad reinantes, enferma de

contaminación, represión y autoritarismo y traicionada en su espíritu libertario y democratizador por un gobierno que engañó al pueblo y que de forma parasitaria se coló al poder para desmontar uno a uno los logros de izquierda que con tanto esfuerzo y heroísmo construyó una gran diversidad de movimientos sociales. Después de haber llegado al poder a la sombra de la figura de Andrés Manuel López Obrador y gracias a él haber logrado un porcentaje de votación de 63% de los electores, hoy 84% de los líderes de opinión y 64% de los habitantes de la ciudad desaprueban el gobierno de Miguel Ángel Mancera.¹

Esto plantea una paradoja política y social de la que tenemos que ser muy conscientes en esta coyuntura hacia la redacción de una nueva Constitución. Ferdinand Lassalle señalaba que una Constitución es la suma de los factores reales de poder que rigen en una sociedad determinada.² Hoy los factores reales de poder son los bancos, las corporaciones financieras, las multinacionales que se solazan abriendo Oxxos, Walmarts y *malls* en cada esquina que debería pertenecer a los niños y a los ciudadanos. Hoy los factores reales de poder son las asociaciones público-privadas que germinaron como hongos alimentando la corrupción estructural del gobierno de Mancera y sus pequeños grandes negocios de fotomultas, verificentros, grúas, bajo puentes, parquímetros, semáforos y todo tipo de subcontrataciones y concesiones corruptas de los servicios y los activos públicos.

Tenemos una ciudad con recursos: la Ciudad de México concentra 16.5% del Producto Interno Bruto nacional.³ El problema, sin embargo, es la injusta distribución de esa riqueza. Mientras que en Tokio se pagan salarios mínimos de 5.52 dólares la hora, en Eslovenia 5.37, en Madrid 5.14, en Seúl 5.85 y en Londres de 7.06, los habitantes de nuestra ciudad sólo reciben 2.80 dólares por hora, lo cual representa el escaso 6% del salario/hora respecto de Zurich, Ginebra y Copenhague, que son las ciudades que constituyen las metrópolis mejor pagadas del

¹ Consúltese <<http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?cat=3>>.

² Ferdinand Lassalle (1997). *¿Qué es una Constitución?* México: Temis.

³ Consúltese <<http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/economia/pib.aspx?tema=me&e=09>>.



Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

planeta. La ciudad de México se encuentra en el nivel del poderío, o mejor dicho de la debilidad salarial de Manila, Nueva Delhi y Nairobi.⁴

Como ya mencionamos, un importante grupo de académicos y de integrantes de la sociedad civil nos hemos sumado a un proyecto específico que consideramos un proyecto ciudadano para transformar de fondo la desigualdad y la afectación de los derechos humanos que se están viendo perjudicados por esos tres ejes: la corrupción, la represión y la privatización. Es este el proyecto del nuevo partido ciudadano Morena, en donde he participado de forma abierta y muy convencida porque consideramos que es precisamente a través de una participación política y genuina que vamos a poder contribuir a esta suma de los factores reales de poder en la redacción de una nueva Constitución. En esta empresa hay tres ejes centrales que estamos tratando de incorporar.

El primero será el combate frontal a la corrupción a través de la institucionalización de un consejo de honestidad y austeridad, participación ciudadana y control social como un cuarto poder ciudadano. Recibo con mucho gusto la reflexión tan profunda e importante que me hace el doctor Sergio Zermeño respecto de la necesidad de hacer

⁴ Consúltese <<http://www.finanzas.com/las-ciudades-con-los-salarios-mas-altos-del-mundo>>.

una construcción de poder social verdadera, y eso es precisamente lo que estamos tratando de concretar en esta propuesta.

El segundo eje de acción será evidentemente la igualdad social a través de la incorporación a la Constitución de derechos sociales universales y de nueva generación. Destacaremos la construcción de una nueva economía social y solidaria que sustituya y transforme de raíz el desorden que desde una perspectiva conocida como neoliberal ha sometido la cultura a los intereses muy concretos, mínimos y estrechos del lucro y de la rentabilidad financiera. Nosotros hemos ya planteado a través de este documento, el cual dimos a conocer a principio de la puesta en marcha del Constituyente, conocido como “Los sentimientos de la Ciudad”, que vamos a incorporar la renta básica universal, la gratuidad del agua, la escala móvil de salarios, las herramientas constitucionales que den al poder adquisitivo la posibilidad de estar por encima de la inflación. Hemos sido el único proyecto político comprometido con prohibir las Asociaciones Público-Privadas (APP) en esa idea de que constituciones precedentes prohibieron la esclavitud de forma abierta; así, nosotros consideramos que las APP son más una cadena que sujeta el desarrollo de las sociedades, por ello hemos hecho esa comparación con la esclavitud y estamos buscando prohibirla de tajo a través de esa mezcla de lo público y lo privado. Está muy bien tener inversiones privadas, tener posibilidades de desarrollo privado y tener al Estado y al gobierno rigiendo todo lo relativo a la cuestión económica y social pero esa mezcla tóxica y tramposa de lo público y lo privado de una forma legal es lo que estamos buscando prohibir porque nos parece que lleva a una generación espuria de deuda pública y de una generación tramposa de proyectos de depredación de los recursos públicos y naturales importantes en nuestra ciudad.

En esta misma línea de acción buscaremos asegurar desde la Constitución la renta básica universal, la gratuidad del agua, la escala móvil de salarios que mantenga el poder adquisitivo por arriba de la inflación, la prohibición de las Asociaciones Público-Privadas, la especulación inmobiliaria, el anatocismo y los proyectos de



Pedro Salazar, Raúl Contreras, Irma Eréndira Sandoval Ballesteros,
Manuel Perló, Diego Valadés, Javier Jiménez Espríu

depredación medioambiental como los productos transgénicos, las energías nucleoelectricas, y la fractura hidráulica, los derechos humanos de los migrantes, entre otros.

Un tercer eje de acción será el del acceso a la justicia a través de la constitucionalización de todos los medios necesarios para hacer válidos los derechos de los ciudadanos como son las figuras del amparo social, la revocación de mandato, la acción ciudadana de inconstitucionalidad, el referéndum, las consultas, el plebiscito, los presupuestos participativos y todas las medidas y figuras constitucionales necesarias que hagan de la participación ciudadana un cuarto nivel de gobierno.

Yo sostengo que el principio central que hay que buscar honrar es la adecuación de las nuevas reglas con nuestra Constitución de 1917. Necesitamos hacer que esos principios constitucionales, los cuales estamos celebrando, y que ya casi cumplen un siglo de vigencia desde 1917, sean el eje rector de nuestro trabajo en el Constituyente. En esa Constitución, la cual tiene que ser nuestra brújula, hay derechos fundamentales que no pueden ser mermados e incluso deben ser más fortalecidos como pueden ser: el artículo 123 que dice que “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”; sin embargo, vemos la realidad social y el desempleo crece. Hay cifras que son escalofriantes y nos señalan cómo estamos a niveles gravísimos de pauperización y de desempleo. Ello vuelve en un gran logro tener una Constitución donde se diga que toda persona

tiene derecho a un trabajo socialmente útil o de que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad o la protección a la salud, el medio ambiente sano, el acceso al agua de forma suficiente y salubre, una vivienda digna, derechos también defendidos en la Constitución de 1917. Abundan los derechos en esa carta magna pero nos preguntamos, ¿son ciertos?, ¿tenemos todos esos derechos asegurados?, ¿nuestras familias, colegas, esta universidad misma, tienen satisfechas las necesidades que están en esa carta que ya nos rige? Evidentemente no. Hay un desafío político que debemos tomar con mucha conciencia del peso moral que significa tener una Constitución tan importante rigiendo nuestra vida política.

Me parece que no se pueden circunscribir las violaciones al Estado derecho estrictamente al ámbito penal o al ámbito de la violencia, que lamentablemente también crece de forma galopante y ominosa en nuestra Nación. Si bien es cierto que el crimen organizado, el abuso de autoridad, la corrupción gubernamental son asuntos que nos ponen en una espiral descendente y que debemos atender, la otra mitad del problema es lo que normalmente no ponemos en el mismo nivel y que debemos tener muy concientizado a la hora de hacer las nuevas reglas que nos vamos a dar.

La privatización de los recursos públicos, de los servicios públicos, la destrucción del medio ambiente, así como la violencia y los temas penales que nos tienen al borde del caos son importantes y urgentes de atender, también lo son todas las injusticias sociales, de sobreexplotación del trabajo y de falta de atención a la pobreza extrema y merecen una llamada de atención para nuestros constituyentes, para nuestros redactores de la nueva Constitución.

CUARTO PODER CIUDADANO

La corrupción, particularmente la de las élites políticas y económicas no es un accidente que esporádica y súbitamente se presente de forma desafortunada, sino un rasgo inherente y perenne de las estructu-

ras políticas existentes. Para contar con gobiernos, representantes, jueces, empresarios y funcionarios más honestos y transparentes necesitamos construir enfoques heurísticos alternativos que para el análisis de la corrupción vayan más allá del nivel de las “mordidas” y la “burocracia”, y no se contenten con la simulación modernizadora de las nuevas tecnologías, las plataformas controladoras e intrusivas y la transparencia de aparador.

Por todo lo anterior, en la Ciudad de México estamos proponiendo constitucionalizar un Cuarto Poder Ciudadano. Este tipo de experiencias han sido muy exitosas y se han puesto en práctica ya desde hace varios años en los países hermanos del Cono Sur, de manera destacada en Bolivia, Uruguay y Ecuador. El Cuarto Poder Ciudadano podría funcionar a partir del establecimiento de Consejos Cívicos y autónomos que, sin interferencia de los otros poderes, y sobre todo de los nuevos poderes fácticos y oligárquicos, tomen en sus manos la verdadera lucha para acabar con la corrupción.

Así, encontramos el Artículo 204 de la Constitución Ecuatoriana que dice:

El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos, y prevendrá y combatirá la corrupción.

En el mismo sentido, el capítulo IV, Artículo 273 de la Constitución venezolana, que enuncia explícitamente el Poder Ciudadano de la forma siguiente: “El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la República”.

Para la Ciudad de México, la idea central consiste en instaurar un Sistema Anticorrupción que funcione como un Cuarto Poder Ciudadano de acción permanente, orientado a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción en todos los niveles de gobierno. Para el combate a la corrupción, este Cuarto Poder Ciudadano se apegaría en todo momento a los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenciones internacionales en la materia, suscritos por el Estado Mexicano y la Constitución Política de la Ciudad de México.

El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México podría ser instituido a través de un Consejo de Honestidad, Participación Ciudadana, Austeridad y Control Social completamente ciudadanizado. Se propone dotarle de personalidad jurídica y autonomía administrativa, presupuestaria y organizativa.

Los miembros del Consejo de Honestidad, Austeridad y Control Social tendrán que ser siete ciudadanos imparciales, elegidos por vía del voto universal, directo y secreto cada siete años sin posibilidad de reelección y ejercerán sus funciones con independencia, de conformidad con la ley que hubiese regido este cuarto poder ciudadano anticorrupción de acción permanente.

Se propone también que las atribuciones constitucionales principales del Consejo de Honestidad, Austeridad, Participación Ciudadana y Control Social sean, entre otras:

Instrumentar mecanismos de participación ciudadana en todas las áreas del gobierno que incluyan, entre otros, presupuestos participativos, auditorías ciudadanas, plebiscitos, referéndums y todo tipo de instrumentos abiertos de acceso a la justicia.

Contar con amplias facultades para investigar y litigar casos de corrupción, pudiendo actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones.

Proponer leyes y normas orientadas a la protección plena de las garantías laborales, políticas y cívicas de quienes denuncien actos

de corrupción en el servicio público, el sector social y las empresas privadas.

Seleccionar y designar a los titulares de los organismos especializados de la Ciudad de México en materia de rendición de cuentas, electoral, judicial y de derechos humanos, incluyendo la Procuraduría General de la Ciudad de México, los ministerios públicos especializados y del fuero común, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, el Instituto Electoral de la Ciudad de México, el Instituto de Acceso a la Información y Transparencia de la Ciudad de México y la Contraloría Mayor de Hacienda de la Ciudad de México

Coordinar el Sistema Universal de Declaración Patrimonial y Declaraciones Juradas.

Supervisar el cumplimiento de la Ley de Austeridad y Gasto Eficiente para el Gobierno de la Ciudad de México y los Programa de Austeridad Republicana, y en caso contrario aplicar las sanciones legales que correspondan.

Solicitar a cualquier entidad o funcionario público o privado la información que considere pertinente para sus investigaciones. Aquellas personas e instituciones que no colaborasen con el Consejo y se hubieran negado a entregar la información solicitada habrían sido sancionadas de acuerdo con la ley.

Establecer indicadores públicos de desempeño, seguimiento y evaluación.

El Consejo de Honestidad, Austeridad, Participación Ciudadana y Control Social está destinado a ser el garante del libre acceso al Sistema Universal de Declaración Patrimonial y Declaraciones Juradas. Este cuerpo también tendría que estar a cargo de vigilar la observancia de la probidad, rectitud, y la austeridad republicana. Para ello, dentro de la propuesta del Cuarto Poder quedaban prohibidos:

Los sueldos elevados o excesivos. Ningún funcionario tendría así la posibilidad de recibir salarios mayores a los estipulados en la

Ley de Austeridad y Gasto Eficiente para el Gobierno de la Ciudad de México y los Programa de Austeridad Republicana.

Los bonos y percepciones extraordinarias que siempre representan gastos superfluos para el gobierno

La contratación de servicios médicos privados, seguros de separación individualizados y cajas de ahorro especial para los altos mandos del gobierno, órganos constitucionales autónomos y altas burocracias de partidos políticos y sindicatos

El otorgamiento de pensiones extraordinarias a las establecidas en la Ley de Seguridad Social.

Contratación de aeronaves privadas. Todos los servidores públicos sin excepción utilizarán vuelos comerciales.

La contratación abusiva de viajes oficiales al extranjero, servicios de asesoría, de telefonía, de viáticos, informáticos, entre otros.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En la actual coyuntura, la participación de Morena es indispensable para evitar que la ciudad siga hundiéndose en la espiral de retrocesos que han venido profundizándose con Mancera y que empezaron a generarse desde el desafortunado gobierno de Marcelo Ebrard, quien vive hoy escondido en el extranjero, del mismo modo que Salinas lo hiciera en Dublín, Zedillo en New Haven, y Calderón en Cambridge. Nos preguntamos a que ciudad huirá Miguel Ángel Mancera una vez que termine su repudiado gobierno. Las opciones no le faltarán, dado que recientemente se ha dado a conocer que en “su patrimonio” cuenta con 43 millones de pesos en bienes inmuebles nacionales e internacionales.⁵

La planilla de Morena que me honro en encabezar es una planilla que en su integración refrenda la generosidad y la apertura de la izquierda a los ciudadanos y los movimientos sociales. Nos unifica

⁵ <<http://aristeguinoticias.com/1504/mexico/mancera-43-504-108-00-en-bienes>>.

una tradición de lucha y de izquierda, somos todos en nuestros diferentes ámbitos depositarios de las luchas democráticas sociales y libertarias de la Ciudad.

En las matemáticas de la política actual participamos en la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, porque precisamente aspiramos a cambiar el resultado que la manipulación tecnocrática del poder ha ido generando hasta potenciar al extremo el predominio de los poderes fácticos. Nosotros entendemos la Constitución como el discurso del pueblo soberano que limita al poder, y en consecuencia haremos de los ciudadanos de abajo el factor real de poder.

La reforma política de la Ciudad de México y el Pacto por México

John Ackerman

Cualquier proceso constituyente presenta tanto riesgos como oportunidades. Cuando las nuevas constituciones surgen de una amplia movilización social y acompañan procesos de transformación política, suelen materializar los sueños y las aspiraciones de una nueva generación. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917 a partir de la Revolución mexicana, constituye uno de los ejemplos históricos más importantes en el mundo. Los procesos constituyentes más recientes en Ecuador, Bolivia, Sudáfrica y Venezuela también son claros botones de muestra.

Sin embargo, cuando una nueva Carta Magna es producto de pactos cupulares, suele incluir candados autoritarios y conservadores que buscan garantizar la permanencia en el poder de los representantes del viejo régimen. Por ejemplo, la Constitución Política de la República de Chile vigente fue redactada por el dictador Augusto Pinochet en 1980. Si bien ha sido reformada en numerosas ocasiones, hasta la fecha mantiene cláusulas profundamente autoritarias como el sistema electoral “binominal”. Este sistema, que garantiza la sobrerrepresentación de la derecha y los defensores del viejo régimen, es una de las principales razones por las cuales Chile continúa firme dentro de la órbita de las políticas económicas neoliberales. Es también la causa de que el

país haya esperado hasta el año 2004 para legalizar el divorcio, y de que hasta la fecha sostenga la prohibición absoluta del aborto.

El proceso constituyente en la Ciudad de México contuvo elementos de ambas tendencias, la transformadora y la conservadora. Por un lado, la redacción de una Constitución para la capital del país responde a una lucha y una demanda histórica de muchos años desde la izquierda. La Asamblea Constituyente también coincidió con un proceso de profunda renovación política en el que el nuevo partido ciudadano, Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), está desplazando rápidamente al viejo Partido de la Revolución Democrática (PRD) tanto en la ciudad como en todo el país. Por ello existió la posibilidad y esperanza, entonces, de que la primera Constitución de la ciudad pudiera reflejar y apuntalar una nueva visión liberadora e igualitaria.

Sin embargo, el diseño cupular de la reforma política de la Ciudad de México, dentro del marco del autoritario y opaco “Pacto por México”, ejerció un fuerte peso sobre las actuales deliberaciones en la Constituyente. Por ejemplo, la imposición de 40 diputados no electos en la Asamblea Constituyente es fiel al espíritu pinochetista, represor y excluyente, que ha caracterizado el gobierno de Miguel Ángel Mancera desde el primer día de su mandato como jefe de Gobierno de la Ciudad de México. La redacción del nuevo artículo 122 constitucional también coarta en gran medida la libertad y la soberanía de la Constituyente con respecto al diseño de las instituciones gubernamentales locales.

Lamentablemente, el contenido de la propuesta de Constitución que envió Mancera a la Constituyente estaba firmemente anclado en la perspectiva conservadora y cupular. Algunas de las propuestas del jefe de Gobierno incluso generarían importantes retrocesos en la capital.

Desde el primer día de su gestión, Miguel Ángel Mancera buscó minar la tradición de conciencia política y organización social tan arraigada en la Ciudad de México. En lugar de apoyar a los pueblos en defensa de su tierra, los jóvenes movilizados por la educación pública, los ciudadanos que exigen justicia por los estudiantes de Ayotzinapa o los maestros que siempre han defendido una educación crítica y de

calidad, Mancera prefirió favorecer a las inmobiliarias, a la oligarquía, los Walmart, los Starbucks y la privatización de las multas y de los servicios públicos.

Ello se reflejó desde el primer momento en la propuesta que hizo el jefe de gobierno para la nueva carta magna de la Ciudad de México. Su documento inicial estuvo plagado de trampas que buscaron arrebatarse a los ciudadanos la rectoría sobre la ciudad y entregarla de manera definitiva a los poderes fácticos. En materia de derechos sociales y servicios públicos, la enorme abstracción del texto permitió la consolidación del actual proceso de precarización social y de privatización de absolutamente todo lo público. Por ejemplo, las dos páginas dedicadas al derecho a la educación no obligaban al gobierno a garantizar el acceso a una educación pública de calidad a todos los niños y jóvenes de la ciudad, sino que empujaban hacia la creación de cada vez más escuelas “patito” por el sector privado.

El documento también afirma que la Ciudad de México debe tutelar el derecho humano al trabajo, pero no define mecanismo alguno para garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un trabajo digno y socialmente útil, plasmado en el artículo 123 de la Constitución federal. Y los mecanismos de consulta para los megaproyectos y los nuevos desarrollos, así como su posible fuerza vinculatoria, se remiten a las leyes secundarias.

Mancera se negó siempre a someter la nueva Constitución a un referendo popular y envió la elaboración de todos los detalles finos con respecto a la administración de la ciudad y la tutela de los derechos a una serie de leyes constitucionales que busca sean aprobadas por la Asamblea Legislativa, hoy todavía bajo el control de los partidos del Pacto por México. Asimismo, con el miedo a la soberanía popular que caracteriza al jefe de Gobierno, propone en el decimoctavo transitorio prohibir la justa aplicación de la revocación de mandato a su propio gobierno.

En contraste, están redactadas con gran precisión y fuerza normativa las partes de la Constitución diseñadas para garantizar los intereses privados y frenar el crecimiento vertiginoso del nuevo

partido ciudadano Morena. Por ejemplo, el artículo 21, G, 3 daría total libertad al gobierno a ceder cualquier equipamiento o vía pública para el uso de los particulares.

Y en un atraco imperdonable, el artículo 34 propone ampliar la cantidad de diputados plurinominales en el Congreso local nombrados por los jefes de los partidos, de 26 a 33, y reducir la cantidad de diputados electos directamente en los distritos, de 40 a 33. Esta modificación en la integración del Congreso tiene el evidente propósito de reducir la fuerza del voto popular, que hoy favorece a Morena, para mantener el control sobre el Poder Legislativo en manos de los partidos del Pacto por México.

Otra reforma con la misma intención es el despropósito de repartir diputados plurinominales a los llamados candidatos independientes. Estos candidatos no son en realidad independientes, sino que siguen las órdenes de sus patrocinadores. Pero más allá de su verdadera naturaleza, su necesaria pluralidad ideológica hace absurdo otorgarle representación proporcional al colectivo de independientes.

Por ejemplo, con la fórmula que propone Mancera, el voto por un eventual candidato independiente de izquierda en Coyoacán contaría simultáneamente, para fines de cálculos de representación proporcional, como un voto por el eventual candidato independiente de ultraderecha en las Lomas de Chapultepec, o viceversa. [Repetido más adelante] Todo apunta a buscar defraudar la soberanía popular y eliminar la hegemonía política de izquierda que ha prevalecido en la capital del país. El espíritu del “sistema binominal” chileno se encuentra vivo y coleando en la Constitución mancerista.

Quizás el elemento más preocupante en el documento de Mancera fue la insistencia en hacer explícita la idea de que los servicios públicos y los derechos sociales solamente se deberían proveer y garantizar si y sólo si hubiera suficientes recursos, algo que ya en la introducción de la coordinadora de esta obra ha sido señalado con ejemplos muy precisos. Esta subordinación de los derechos a los recursos elimina de un plumazo la fuerza normativa de la Constitución al convertir lo que tendría que ser una obligación legal en un asunto completamente

discrecional en manos del jefe de Gobierno. Así, se corre el riesgo de que desde el mismo texto constitucional las grandes promesas a una “vida adecuada”, una “renta básica”, y la “distribución equitativa del ingreso”, incluidas discursivamente en la propuesta, se queden como simples letras muertas.

Otra propuesta preocupante la constituyó que en el apartado de “Libertad de expresión”, el jefe de Gobierno propuso “prohibir la incitación a la violencia y al odio”. Podemos suponer que haría falta también formar un nuevo cuerpo policiaco para vigilar todas las reuniones familiares, escolares y de trabajo, así como el Internet, para apresar inmediatamente a cualquier persona que se exalte en demasía en sus críticas sobre la situación tan grave que estamos viviendo en el país. La violencia y el odio no son acciones particularmente productivas, pero a veces son necesarias como mecanismos de autodefensa, como cuando Yakiri Rubio se defendió de su violador o cuando repudiamos públicamente a Enrique Peña Nieto y su narcogobierno.

Las constituciones siempre son reflejos de los contextos y las circunstancias políticas correspondientes. En 1917, por ejemplo, los constituyentes lograron revertir muchas de las propuestas más retrógradas de Venustiano Carranza y elaborar nuevas redacciones para los artículos 3, 27 y 123 que revolucionarían el constitucionalismo moderno en México y el mundo. Ello fue posible gracias a las valientes luchas del ala agrarista y radical de la Revolución encabezada por Emiliano Zapata y Francisco Villa.

En contraste, en 2017 la política institucional en México se encuentra en medio de una profunda crisis antirrevolucionaria, en la cual los políticos solamente buscan satisfacer sus propios intereses. Esta situación de absoluta inmoralidad y falta de convicción está plenamente reflejada en lo problemático que ha resultado ser la primera Constitución de la Ciudad de México. Sería un grave error convocar hoy a un Congreso Constituyente para todo el país, ya que tendríamos el mismo resultado mediocre y peligroso en el plano nacional.

La buena noticia, sin embargo, es que la indignación ciudadana cada día se expresa más claramente y se articula con mayor efecti-

vidad a lo largo y ancho del país. Si la vasta movilización social logra generar una transformación política en las elecciones de 2017 y 2018, posteriormente nos encontraríamos en una coyuntura idónea para plantear una transformación de fondo y una actualización de nuestra Carta Magna.

Un proyecto de Constitución alternativa para la Ciudad de México

Jaime Cárdenas Gracia

INTRODUCCIÓN

El proyecto de Constitución para la Ciudad de México, presentado el día 15 de septiembre de 2016 por el jefe de Gobierno al Constituyente local, es un insumo importante para el debate constitucional de este órgano colegiado. Sin embargo, no es el único insumo o aportación, ni lo será. La Asamblea Constituyente debe examinar diversos proyectos elaborados por los Ciudadanos, por organizaciones sociales, por los académicos, por los diputados constituyentes y por las demás fuerzas políticas.

El proyecto constitucional del jefe de Gobierno contiene los siguientes apartados: preámbulo, título preliminar, siete títulos y las normas transitorias. El preámbulo pretende ser una historia constitucional de la Ciudad que además busca exponer los motivos del texto. El título preliminar alude a los principios generales (naturaleza jurídica de la Ciudad; soberanía popular; composición pluricultural, plurilingüe y multiétnica de la Ciudad; principios fundamentales; función pública; gobierno democrático e identidad de la Ciudad de México). El título primero desarrolla la carta de los derechos humanos (principios de interpretación y aplicación de derechos; derechos de libertad y de seguridad jurídica; civiles y políticos; a la educación y a la

cultura; sociales a la vida digna, a la vivienda y a la salud; económicos; de colectivos y grupos sociales; al medio ambiente; a la seguridad, y de acceso a la justicia). El título segundo comprende la planeación democrática y la hacienda pública de la Ciudad. El título tercero abunda en la democracia electoral y la participativa. El título cuarto desarrolla la organización del poder público central y de las alcaldías. El título quinto regula el combate a la corrupción y la responsabilidad de los servidores públicos. El título sexto se ocupa de la relación con los poderes federales. El séptimo es denominado de la estabilidad constitucional. Finalmente, las normas transitorias prevén la entrada en vigor de cada uno de los apartados.

Es un proyecto novedoso, aunque con algunos inconvenientes, entre los que señalo:

1. El proyecto del jefe de Gobierno no reivindica el reconocimiento de la soberanía de la Ciudad. Acepta el estatus inferior que en parte le ha conferido el poder revisor de la Constitución de la República como entidad federativa autónoma, pero no soberana, que no alcanza el rango de Estado.

2. No se aprobará el texto constitucional mediante referéndum. El proyecto del jefe de Gobierno no propone que el texto constitucional sea sometido al referéndum de los Ciudadanos de la Ciudad una vez que el texto constitucional sea en su caso aprobado por la Asamblea Constituyente.

Esta crítica no es para nada desdeñable, tomando en cuenta que: 40 de los 100 diputados constituyentes no fueron electos por los Ciudadanos sino designados por las Cámaras de Senadores, de Diputados, del jefe de Gobierno y del presidente de la República; que la participación en la elección de 5 de junio de 2016 que eligió a los 60 diputados no alcanzó 30% del listado nominal de los electores inscritos en el padrón electoral y que los electos fuimos elegidos por el método de representación proporcional y no por el método mayoritario o uninominal.

3. *No se consulta a los pueblos originarios en la totalidad del texto.* Aunque en el proyecto constitucional del jefe de Gobierno se reconoce a los pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afroamericanos el derecho a la consulta, se olvida que ésta es obligatoria, sobre todo cuando se trata de normas superiores del sistema, según se desprende del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Los pueblos y las comunidades deben ser consultados sobre el texto constitucional completo y no sólo sobre una parte. El proyecto del jefe de Gobierno no propone sobre el texto constitucional la consulta previa, libre, informada y eficaz, exclusivamente contempla (artículo 65) la consulta para medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarles.

4. *No prevé la autonomía territorial para los pueblos originarios.* El proyecto del jefe de Gobierno no contempla una autonomía auténtica a los pueblos originarios. Respecto de la autonomía, la iniciativa del jefe de Gobierno alude a la autodeterminación, a que los pueblos y comunidades cuenten con sus sistemas normativos y a la jurisdicción indígena. Hasta ahí llega la autonomía reconocida. El proyecto ni siquiera establece circunscripciones electorales en favor de los pueblos y comunidades ni contempla plurinacionalidad en la conformación de las instituciones públicas.

5. *No se garantiza lo público y abre las puertas a la privatización.* Se señala en la iniciativa del jefe de Gobierno (artículo 21) que el servicio público de abasto de agua y su saneamiento será prestado por el gobierno de la Ciudad a través de un ente público, con autonomía técnica y de gestión, que coordinará las acciones de las instituciones locales con perspectiva metropolitana y visión de cuenca hidrográfica. Parece que la privatización en materia de agua y saneamiento está prohibida, aunque el texto del jefe de Gobierno no es explícito a este respecto.

Lo que es evidente en el proyecto de ese funcionario es que el acceso al agua no se reconoce como derecho humano y que tampoco se garantiza la frecuencia continua en el suministro de ésta.

En los demás servicios públicos se dejan abiertas las posibilidades para su privatización: la prestación de dichos servicios se podrá realizar vía concesiones, autorizaciones, contratos y permisos, lo que constituirá además de un despojo de los recursos públicos, un gran negocio para unos cuantos empresarios de la Ciudad, del país y del extranjero, como ya ocurre.

6. *No se establece expresamente la prohibición de privatización del espacio público.* El proyecto indica la recuperación del espacio público para usos comunitarios, pero no prohíbe el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones sobre él. En este gobierno, el espacio público ha servido para que algunos empresarios realicen importantes y cuantiosos negocios. No existe en la iniciativa del jefe de Gobierno una defensa del patrimonio urbano, lo que debería incluir incentivos para la conservación de los inmuebles y el patrimonio intangible.

7. *El proyecto constitucional no establece cuándo la consulta a los habitantes de la Ciudad para cambios de uso de suelo y megaproyectos debe ser previa, obligatoria y vinculante.* El proyecto remite tramposamente a la ley secundaria. Lo anterior es grave porque una de las principales demandas sociales en la Ciudad es que los habitantes sean consultados de manera previa, obligatoria y vinculante sobre cualquier megaproyecto, sea público o privado. Los criterios deben estar en la Constitución. De otra suerte, las consultas pueden consistir en ejercicios de simulación no vinculantes.

8. *No prohíbe el cambio de uso de suelo de rural a urbano.* El territorio de la Ciudad mantiene más de 50% de suelo rural. En esos espacios se debe prohibir su cambio de uso de suelo. El tema es fundamental para el futuro de la Ciudad. El suelo es motivo de una bárbara especulación urbana que no beneficia a los habitantes sino a los grandes empresarios. El proyecto del jefe de Gobierno no subraya la contención del desarrollo urbano de la Ciudad, sino que la alienta para la especulación económica.

9. *En materia de derechos humanos sociales, el proyecto es asistencialista.* El proyecto reza: si hay presupuesto y alcanza para ello, entonces habrá recursos para los derechos sociales. En materia de regulación del Presupuesto de la Ciudad no se establece una jerarquización de los egresos que favorezcan al gasto social y la garantía financiera de los derechos sociales. Existe una total ambigüedad en la propuesta.

10. *En el proyecto del jefe de Gobierno, los programas sociales que ya existen en la Ciudad contemplados en ley no se reconocen como derechos humanos.* En la Ciudad existen muchos programas sociales que se han reconocido en ley como derechos en favor de las personas, tal como la pensión para adultos mayores. Esos programas que tienen carta de naturalización pudieron ser reconocidos como derechos fundamentales con sus garantías presupuestales y procesales correspondientes en la Constitución de la Ciudad. El jefe de Gobierno no da ese paso trascendental.

Por eso, nosotros hemos propuesto un texto alternativo. Aquí exponemos algunas de nuestras propuestas.

LA NATURALEZA DE LA CIUDAD Y VALORES DE LA CONSTITUCIÓN

La Ciudad de México es una entidad federativa soberana. Es importante señalarlo porque en el artículo 122 de la reforma constitucional de 29 de enero de 2016, aparentemente sólo le concedió autonomía. Sin embargo, el primer párrafo del artículo 41 de la Constitución reformado no deja lugar a duda de que la Ciudad de México, en lo que toca a su régimen interior es una entidad soberana. Desde luego, la Ciudad es la capital de los Estados Unidos Mexicanos, sede de los Poderes de la Unión, Ciudad de todas y todos los mexicanos, y una entidad federativa que busca alcanzar competencias iguales a los treinta y un Estados que junto con ella integran la Federación.

Entre los valores superiores del ordenamiento de la Ciudad, hemos propuesto, entre otros, los siguientes: la dignidad, la libertad, la igual-

dad, la solidaridad, la resolución pacífica de los conflictos, y la seguridad jurídica. Éstos deben ser fines axiológicos de primer orden como en el Derecho Constitucional comparado se suele prever.

Consideramos que la Constitución de la Ciudad debe establecer normas intangibles, que no pueden menoscabarse o suprimirse mediante reformas constitucionales o a través de la interpretación constitucional, pero sí ampliarse, entre ellas las siguientes (Gemma, 1988: 1394-1395; Borja, 1977: 821; Raz, 2001: 227-257; Escudero, 2004; Kelsen, 1982: 183):¹

¹ Algunos como Hart y Raz señalan razones sociales que obligan a obedecer el Derecho (Raz, 2001). Para el debate sobre las conexiones entre moral y derecho desde una perspectiva positivista, véanse Escudero (2004); Kelsen (1982: 183); esto es, se requiere integrar teorías hétero-poyéticas, que no sean autorreferenciales. Basar la obediencia del Derecho, por ejemplo, en los fines valiosos que éste persigue, tal como la realización de los derechos humanos, o la consecución de la igualdad o la libertad (Ferrajoli, 1997: 880 y ss; Vergara, 2004: 250 y ss; Marshall, 1982:251 y ss; Raz, 1985: 17-18; Fernandez, 1987: 56-57. Martínez Yañez, distingue tres tipos de obligaciones: institucional, política y moral. La obligación institucional de obediencia al Derecho está determinada por su propia dinámica como institución; esta obligación permitiría una justificación intrasistémica del fenómeno de la obediencia, al mismo tiempo que proporcionaría las pistas esenciales sobre las exigencias del deber jurídico, *stricto sensu*. La obligación política sitúa el fenómeno de la obediencia en el contexto de la sociedad política, y dentro de esta noción es necesario distinguir entre dos posibles acepciones: por un lado, la obligación política, que no se refiere a ningún sistema político en particular y que se limita a describir la necesidad existencial y vital de cohesión que se encuentra en la base de todo grupo social políticamente organizado, de forma más o menos rudimentaria y, por el otro, la obligación política que evoca un concepto de obligación mucho más depurada, generalmente identificado con una suerte de obligación moral, y cuyo objeto de análisis es una determinada sociedad con un sistema político concreto que es precisamente el sistema democrático. Una obligación moral cuyo objetivo es profundizar en la relevancia moral del Derecho como factor de cohesión social, como instrumento de coordinación de conductas, como garante de cierto orden y de cierta seguridad jurídica, para concluir que éstos y otros elementos permiten sostener la existencia de una obligación moral de obediencia al Derecho (Martínez, 2000: 338; Passerin, 1976: 27; Marshall, 1982: 265 y ss; Guastini, 2001: 203; Schmitt, 1982: 119-120; Marbury, 1919-1920: 33; Mortat, 2000; Ramírez, 2003: 129-130; Del Castillo, 1871: 350 y ss; Rabasa, 1912; De la Cueva, 1982: 126-174; Fix-Zamudio y Carmona, 1999: 106-108).

- a) las que reconocen derechos humanos y sus garantías;
- b) la forma de gobierno republicano, democrático, participativo, deliberativo, comunitario, laico y popular;
- c) las formas de democracia representativa, directa, participativa, deliberativa y comunitaria;
- d) los valores y principios que el texto reconoce,
- e) y los principios y reglas de organización democrática del poder público.

La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, pudiendo ser aspiraciones personales o populares, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no debe menoscabar o condicionar su ejercicio.

En la Constitución de la Ciudad se deben reconocer principios como los siguientes: la progresividad de los derechos humanos; la conformación de un Estado Constitucional y de Bienestar Social para el buen vivir; la igualdad y la equidad; el combate a la pobreza; la redistribución de la riqueza, la universalización de la seguridad social; la atención preferente a niños y niñas y adultos mayores; la perspectiva de igualdad de género; la promoción de la educación pública y gratuita en todos sus niveles; la cultura y el arte; la convivencia fraterna y solidaria; la preservación del tejido social; el respeto a la diversidad cultural, étnica, sexual; el desarrollo de los pueblos originarios, y la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida de la población, así como defender y restaurar la ecología.

Igualmente, es muy importante reconocer que la Ciudad de México tiene una composición pluriétnica, pluricultural y multilingüe. Por ello, es imperioso asumir que las autonomías territoriales y organizacionales son el medio para asegurar que los pueblos originarios, comunidades indígenas y afromexicanos puedan ejercer sus derechos políticos, sociales, económicos, culturales, territoriales y medioambientales. En este tenor se debe incorporar al texto de la Constitución

el derecho internacional de los pueblos originarios para que las autoridades de la Ciudad de México garanticen el derecho a la consulta previa, libre, informada y eficaz que tienen los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes y afromexicanos cuando se prevean medidas constitucionales, legislativas, o administrativas o provenientes de autoridades diversas o de poderes fácticos que puedan afectarles.

LOS DERECHOS HUMANOS

Bloque y parámetro constitucional y convencional

Se ha propuesto que la Constitución de la Ciudad reconozca los derechos humanos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las declaraciones internacionales, en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Estado mexicano y en las resoluciones de los organismos internacionales, en sentido progresivo, aunque dicho Estado no haya sido parte en ellas, así como todos aquellos que se conquistaron por los habitantes de la Ciudad.

Argumentamos en favor del bloque de constitucionalidad y convencionalidad, el que está integrado por todos los derechos fundamentales de fuente constitucional y convencional; por las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aunque el Estado mexicano no haya sido parte; por el *soft law* de los derechos humanos; por las observaciones y resoluciones de los Comités de la Organización de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de derechos humanos; por la jurisprudencia constitucional nacional, y por disposiciones legales y reglamentarias del ordenamiento nacional que maximicen derechos humanos (Astudillo, 2014: 147).

El bloque se compone por todo el sistema de fuentes del sistema jurídico, incluyendo el conjunto de valores y principios que subyacen al sistema constitucional; el contexto que se compone del cúmulo de praxis, convenciones y costumbres enraizadas en la conciencia

social; por los valores que culturales en los que se asienta el sistema constitucional y por el valor de la dignidad humana.

El bloque se integra por los derechos que se conquisten por los habitantes de la Ciudad frente y respecto de las autoridades y frente y respecto de los particulares.

En la Ciudad, el bloque debe implicar que los derechos humanos y sus garantías no son susceptibles de suspensión o restricción. El bloque entraña las garantías sustantivas que obligan a las autoridades y particulares a hacer, no hacer o a dar y las garantías procesales, locales, nacionales e internacionales para hacer valer los derechos.

Por su parte, el parámetro de constitucionalidad y convencionalidad como concepto adjetivo de carácter procesal, faculta a jueces, a autoridades y particulares a determinar cuándo una norma o un acto, acción u omisión, de autoridad es constitucional y convencional.

El parámetro se integra por los criterios procesales para realizar un enjuiciamiento de constitucionalidad y convencionalidad para que una norma de menor jerarquía pueda derrotar a la de mayor jerarquía si la de menor jerarquía optimiza de manera más amplia los derechos humanos, y donde la validez formal puede quedar derrotada por la validez material o sustantiva, si ésta amplía en mayor medida el nivel de protección de los derechos.

Principios rectores de los derechos humanos

Al tenor de lo que señala la Constitución de la república en el artículo primero, los derechos deben interpretarse de manera conforme, progresivamente y en favor de las personas. Lo que significa que la interpretación de los derechos admite la pluralidad de métodos, reglas y procedimientos interpretativos, incluyendo el principio de proporcionalidad.

Sostenemos además, que todos los derechos humanos deben ser exigibles y justiciables, y que para la interpretación y aplicación de los derechos humanos no se requiere de ley secundaria de desarrollo. En la interpretación y aplicación de los derechos humanos se deben

tomar en cuenta: la transversalidad, las perspectivas de género, de interculturalidad, accesibilidad, inclusión, intergeneracionalidad y sostenibilidad.

Los derechos humanos deben ser de efectiva y directa aplicación, de oficio o a petición de parte, en el ámbito de las competencias de cualquier servidor público, de los poderes legislativo, ejecutivo, judicial, de los órganos autónomos, de relevancia constitucional, de las alcaldías y de los particulares y se deben garantizar de manera difusa o concentrada.

Los derechos pueden ejercerse a título individual y colectivo. Tienen una dimensión social y son de responsabilidad común. Los poderes económicos, mediáticos y sociales están obligados a proteger y salvaguardar los derechos humanos de todos, así como sus garantías. Las obligaciones de garantía no deben corresponder sólo a las autoridades.

Fundamental para dar plena garantía a la satisfacción de los derechos es que se establezca que la Ciudad de México es libre y sus autoridades no pueden, en ningún caso, suspender o restringir los derechos y garantías reconocidos en su Constitución.

Todas las personas que habitan la Ciudad deben tener reconocidas las garantías sustantivas que obligan a las autoridades y particulares a hacer, no hacer o a dar para asegurar la satisfacción de sus derechos humanos.

Igualmente las personas deben contar con las garantías procesales para posibilitar sus derechos individuales y colectivos, los cuales están en la Constitución General de la República, los Tratados sobre Derechos Humanos ratificados por México, las que deriven de resoluciones internacionales, aunque el Estado Mexicano no haya sido parte, la Constitución y el ordenamiento jurídico en su conjunto, y las que sean reconocidas por las autoridades competentes y hayan surgido de las luchas históricas, sociales y políticas de los habitantes de la Ciudad.

Es indudable que, para satisfacer los derechos, los sistemas presupuestario y fiscal se deben orientar para garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución. En el mismo sentido, la

administración pública de la Ciudad se debe constituir para garantizar los derechos humanos reconocidos en este texto constitucional. Como corolario de lo anterior, todas las autoridades, instituciones y poderes de la Ciudad deben tener como obligación garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Los tribunales de la Ciudad, destacadamente el futuro Tribunal Social y de Defensa Constitucional y la Defensoría de los Derechos Humanos, deben garantizar los derechos humanos. Los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes deben garantizar sus derechos en el ámbito de su derecho a la autodeterminación.

Los impuestos y contribuciones locales se deben cobrar de manera progresiva, equitativa y proporcional al ingreso y al patrimonio de cada persona para satisfacer fundamentalmente los derechos sociales. El régimen tributario se debe regir también por los principios de generalidad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria. En este sentido, se deben priorizar los impuestos directos y progresivos. Además, la política tributaria y presupuestal debe promover la redistribución y estimular el empleo, la producción de bienes y servicios y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables. Igualmente, la Constitución debe establecer las obligaciones de austeridad republicana respecto de los privilegios de los altos servidores públicos de la Ciudad.

Proscripción del régimen policiaco-militar y prohibición del derecho penal del enemigo

- En la Ciudad de México deben estar proscritas las condiciones para el diseño y mantenimiento de un régimen policiaco-militar. Las autoridades responsables de la política de seguridad pública en la Ciudad deben ser responsables por la violación a este principio (Preciado y Florido, 2014: 61-79; Chamseddine, 2014; Petraeus, Zoellick y O'Neil, 2014: 14).
- La política criminal se debe dirigir por criterios garantistas; el principio orientador fundamental es que el Derecho Penal es el

último instrumento que debe emplearse para el control social. El ordenamiento jurídico de la Ciudad no debe favorecer la expansión de los delitos y las penas, ni enmarcarse en los fundamentos o rasgos del Derecho Penal del Enemigo (Zaffaroni, 2006; Jakobs, 2003: 47; Carrancá y Rivas, 2010: 73 y ss).

- El Ministerio Público debe presentar a la autoridad judicial a todo inculcado dentro de las 24 horas siguientes a las de la detención. Ningún arresto administrativo podrá ser mayor a las 12 horas contadas a partir de la detención.
- Proponemos que la prisión preventiva no se aplique en la Ciudad por tratarse de una pena anticipada violatoria del principio de presunción de inocencia. En todos los casos, las normas que coarten la libertad son de interpretación restrictiva.
- Deben quedar prohibidos los estímulos o compensaciones por hacer detenciones o consignaciones.
- El poder judicial debe hacer prevalecer las penas alternativas a la de prisión.
- Los reclusorios y todos los demás lugares destinados para el cumplimiento de penas de privación de libertad deben ser higiénicos, dignos y se deben organizar para obtener la reinserción social mediante el trabajo productivo y remunerado, la educación, el deporte, la cultura y el arte. Las instituciones de la Ciudad deben garantizar el derecho a la reinserción social, el que no concluye cuando la persona sale de prisión, compurga una pena o cumple la sanción, sino hasta que su vida adquiere un nuevo sentido una vez que está fuera de la prisión.

Reconocimiento de los derechos sociales establecidos en las leyes y programas vigentes

La Constitución de la Ciudad debe garantizar el principio de progresividad y no regresividad y reconocer como derechos humanos de carácter social a todos los programas sociales existentes en la Ciudad, ya sea que se encuentren contemplados en la ley o en programas sociales;

entre otros, el programa para acceder a la pensión de adultos mayores, la beca de discapacidad, la beca de madres solteras, la beca a estudiantes de bachillerato, los uniformes escolares, los útiles escolares, los microcréditos, el apoyo a unidades habitacionales de interés social, el seguro de desempleo, los comedores comunitarios y públicos, el mejoramiento barrial, el seguro contra la violencia familiar, el apoyo a pueblos originarios y comunidades indígenas y todos los programas y políticas públicas sociales vinculados a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Garantías para la eficacia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

Las instituciones de la Ciudad deben utilizar todos los medios para cumplir con las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.²

La progresividad de los derechos no implica aplazar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Se debe prohibir la regresividad en la satisfacción y cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Debe ser obligación de las instituciones de la Ciudad suprimir y remover los obstáculos de orden económico y social que limitan de hecho la libertad y la igualdad de las personas. El sistema presupuestario y fiscal se orientará fundamentalmente a garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales reconocidos en la Constitución. La política hacendaria de la Ciudad se orientará por el criterio de redistribución progresiva de los recursos fiscales, asegurando que las contribuciones provengan en proporción suficiente de quienes más recursos tienen, y que el gasto público se oriente a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales y a la producción de bienes y servicios para los habitantes de la Ciudad que menos tienen.

² Véanse los artículos 3 de la Constitución italiana y 9.2 de la Constitución Española. También los Principios interpretativos de Limburgo de 1986.

La cuantía de la hacienda pública de la Ciudad deberá determinarse con el criterio de suficiencia para atender las necesidades sociales, económicas y culturales de la entidad. Los ingresos recaudados por la Ciudad en un ejercicio fiscal no podrán dejar de ejercerse en el mismo. Si esto último ocurriere, los sobrantes estimados deberán incorporarse de inmediato a la Iniciativa de Ley de Ingresos del año fiscal inmediato siguiente, como recursos extraordinarios a ser considerados también en el proyecto de presupuesto de egresos de la Ciudad. El subejercicio de recursos fiscales no debe estar justificado y debe ser falta grave cometida por los servidores públicos responsables. En consecuencia, debe sancionarse en los términos que determine la ley.

El presupuesto de egresos aprobado por el Congreso en cada ejercicio fiscal debe asegurar los recursos necesarios para que el gobierno atienda la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales y ambientales, así como sus responsabilidades en los sectores estratégicos y prioritarios de la economía.

USO SOCIAL DEL SUELO Y DERECHO A LA CIUDAD

Función social del suelo

El suelo en la Ciudad de México cumple una función social al destinarse para actividades como la producción alimentaria, la distribución del agua, la construcción de la vivienda, la producción de bienes y la sostenibilidad del medio ambiente. El suelo debe considerarse como un bien sustentable que tiene utilidad para las generaciones actuales y las futuras (Díaz, 2014; Ferrajoli, 1999; Azuela, 2016: 127-136).

La función social del suelo es un componente para la construcción del derecho a la Ciudad, la justicia social y la sustentabilidad ambiental, ya que se trata de subordinar los usos de la propiedad privada a los intereses colectivos, y garantizar para todas las personas el usufructo pleno de los recursos que la Ciudad ofrece.

En la Constitución se deben reconocer la función social de la Ciudad, de la tierra y de la propiedad. Dichas funciones deben ordenar la distribución y regular el uso del territorio y el usufructo equitativo de

los bienes, servicios y oportunidades que la Ciudad ofrece, priorizando el interés público y común.

Estimamos que son objetivos de la función social de la Ciudad, de la tierra y la propiedad las siguientes:

- a) Garantizar el derecho de todas las personas a un lugar seguro donde vivir en paz y con dignidad mediante la generación de espacios participativos para el control de la especulación, la segregación urbana, la exclusión, los desalojos y desplazamientos forzados.
- b) Garantizar la gestión democrática, el desarrollo sostenible y el manejo sustentable de los recursos naturales, de los bienes patrimoniales en sus manifestaciones tangibles e intangibles como elemento fundamental para la construcción de identidad local.

Deben ser también objetivos de la función social de la Ciudad el uso sustentable de los energéticos. Se debe sancionar el despilfarro de energía.

El poder público tiene la facultad de acotar el alcance espacial de la propiedad de conformidad con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 y el artículo 48 de la Constitución de la república.

La regulación social del uso suelo se justifica para salvaguardar los impactos ambientales y sociales de la propiedad; no debe otorgar privilegio alguno a la propiedad del suelo.

El uso social del suelo y de las edificaciones se debe decidir en la Ciudad mediante procesos democrático-ciudadanos de carácter vinculante. Es obvio que el poder público debe tener plenas competencias para regular el aprovechamiento del espacio donde se construye.

El espacio urbano es un elemento natural que debe hacer posible el desarrollo de nuestras vidas. Por ello, el espacio por encima del suelo privado es un recurso susceptible de apropiación, pero ésta no debe afectar el interés social o el medio ambiente. La riqueza derivada de la apropiación del espacio debe ser repartida equitativamente entre la colectividad.

En cuanto al espacio público, éste no es un recurso susceptible de apropiación pues pertenece a todos.

PROHIBICIÓN DE PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS Y RECURSOS PÚBLICOS

En la Ciudad se deben prohibir las concesiones, autorizaciones o permisos para la prestación de servicios públicos estratégicos, o la administración de bienes y espacios del dominio público.

Los recursos fiscales y públicos no se deben emplear para subsidiar el capital privado. *Los esquemas de financiamiento privado para la realización de obras y servicios públicos están proscritos (asociaciones público-privadas). Los servicios públicos no son susceptibles de privatización en ninguna de sus fases.* Se deben considerar, al menos como sectores estratégicos de la economía (exclusivos en su administración-gestión por el gobierno) de la Ciudad, los siguientes: *a)* el servicio de dotación de agua potable, saneamiento y alcantarillado a los habitantes de la Ciudad; *b)* el cuidado y protección del medio ambiente, y *c)* el transporte masivo de pasajeros.

Se deben estimar sectores prioritarios de la economía, en donde el gobierno tiene prevalencia sobre el sector social y privado, los siguientes: *a)* el desarrollo social y el combate a la pobreza; *b)* la promoción del empleo productivo de áreas de alta productividad económica, y en la producción de bienes y servicios forestales-rurales, cultura, deporte, ciencia y tecnología, la producción artesanal, la micro, pequeña y mediana empresa y cooperativas locales, y *c)* los demás que se definan en la Constitución, las leyes, y los planes y programas de la Ciudad.

En el mercado concurren el sector público, social y privado en igualdad de circunstancias.

El espacio público no puede ser privatizado. Éste debe ser rescatado por la Ciudad cuando se haya alterado su condición de espacio comunitario o se haya pauperizado. El espacio público es inalienable, imprescriptible e inembargable. El gobierno de la Ciudad debe promover que el espacio público se emplee para la realización de actividades políticas, sociales, cívicas, deportivas, festivas, recreativas y culturales

masivas y gratuitas. El espacio público, es decir, las áreas para la recreación pública, vías públicas, plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques, parques públicos y demás de naturaleza análoga, debe ser para el uso y disfrute de las personas en general.

HACIENDA PÚBLICA

Disposiciones generales

En la Ciudad de México se debe democratizar la producción económica. Igualmente se debe garantizar la economía social y solidaria, el fortalecimiento del mercado interno, la valorización del trabajo humano, un salario digno y remunerador, la producción social de la Ciudad, el hábitat y la vivienda, la producción agrícola y la agricultura urbana. La riqueza debe generarse de la producción de bienes y servicios socialmente necesarios y no de la especulación.

Se debe garantizar el impulso de cooperativas, entre otras, de vivienda, producción, ahorro, crédito y consumo, microempresas, empresas sociales y familiares, las que deben ser apoyadas con recursos públicos, infraestructura, financiamiento, capacitación, estímulos fiscales y administrativos.

La cooperación es entendida como la forma en que las colectividades y las instituciones comparten objetivos comunes sin anular a los demás.

Se deben declarar como sujetos de derecho público y social en la Ciudad a los ejidos, comunidades, cooperativas, organizaciones de trabajadores, empresas sociales y, en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Es deber de la sociedad y obligación del gobierno de la Ciudad fomentar el cooperativismo y las formas de la economía social y solidaria.

Las cooperativas y las formas de la economía social y solidaria tendrán preferencia respecto a la iniciativa privada, a las compras, adquisiciones y obras que oferten las autoridades gubernamentales.

Los habitantes de la Ciudad y las instituciones deben promover los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la convivencia, el respeto de la ley, la pluralidad, la democracia y la responsabilidad hacia las generaciones venideras.

Se debe garantizar el libre ejercicio de cualquier actividad económica lícita, tanto de la economía formal como de la economía popular, tradicional y social, con independencia de la autorización de las autoridades competentes, salvo los casos previstos en ley, y se debe reconocer como legítimo y legal el trabajo de autoempleo popular para toda la población, principalmente para los jóvenes, los que tendrán plenos derechos para su ejercicio.

Las autoridades competentes de la Ciudad deben apoyar eficazmente a los mercados públicos y pequeños comercios, mediante programas sociales, subsidios y financiamientos para su rehabilitación, reconstrucción y modernización.

Finanzas públicas

Los recursos fiscales no deben emplearse para subsidiar el capital privado. Los esquemas de financiamiento privado para la realización de obras y servicios públicos están proscritos (asociaciones público-privadas]. Los servicios públicos no son susceptibles de privatización en ninguna de sus fases.

Todas las autoridades de la Ciudad deben promover las asociaciones público-sociales y público-comunitarias para la realización de vivienda, obras públicas, equipamiento e infraestructura, así como servicios públicos en beneficio de las comunidades urbanas, rurales y pueblos originarios, garantizando recursos públicos a tal fin, y a su mayor rendimiento, vía la ejecución de las obras por la administración y la producción social del hábitat (Häberle, 2002: 208; Cárdenas, 2016, en prensa; Rodríguez, 2015: 17).

En ningún caso se debe permitir que las contribuciones de la Ciudad de México sean recaudadas por particulares. Todo ingreso obtenido por la Ciudad deberá ser reconocible, público, auditable y sujeto a los ordenamientos de la Ley de Transparencia.

El proyecto de Ley de ingresos de cada ejercicio fiscal será presentado por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México al Legislativo local para su análisis, discusión, en su caso modificación y aprobación a más tardar el 15 de octubre de cada año. El Legislativo deberá aprobarlo con las modificaciones que se estimen necesarias a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

El desarrollo económico de la Ciudad de México se promoverá de acuerdo con los principios de una economía social, solidaria y democrática que sitúe a la persona física como sujeto central y procure su bienestar como su fin último. Este sistema auspiciará una relación sana y equilibrada entre autoridades, economía y sociedad, en armonía con la naturaleza; también garantizará la producción y reproducción de las condiciones materiales y ambientales que posibiliten el buen vivir.

En la Ciudad de México, las autoridades como poder del pueblo y en servicio del propio pueblo deben garantizar un sistema económico que promueva activamente la soberanía alimentaria, el fortalecimiento de la planta industrial y de servicios público y la prevalencia de la propiedad nacional sobre la comercialización, distribución y gestión del petróleo y de las empresas generadoras de energía eléctrica, así como de todos los sectores claves del desarrollo económico.

Se debe crear, con el respaldo financiero del gobierno de la Ciudad, el Banco Público Popular y Solidario para financiar proyectos educativos, comunitarios y de apoyo al derecho al hábitat y a la vivienda digna. Este banco desarrollará planes y programas de financiamiento para personas de escasos recursos económicos y en particular para mujeres, estudiantes, trabajadoras y jefas de hogar.

Las compras públicas deben cumplir con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, así como de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.

El sistema financiero de la Ciudad se compone de los sectores público y privado y del popular y solidario, los cuales intermedian recursos

del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.

Los habitantes, el ejecutivo y el Congreso local, tienen la rectoría popular y democrática del desarrollo.

La política hacendaria de la Ciudad se debe orientar por el criterio de redistribución progresiva de los recursos fiscales, asegurando que las contribuciones provengan en proporción suficiente de quienes más recursos tienen, y que el gasto público se oriente a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales y a la producción de bienes y servicios para los habitantes de la Ciudad que menos tienen. Este criterio se aplicará sin demérito de asegurar la atención de las necesidades marcadas por el interés general y los derechos universales de los habitantes de la Ciudad. La cuantía de la hacienda pública de la Ciudad deberá determinarse con el criterio de suficiencia para atender las necesidades sociales, económicas, culturales y urbanas de la entidad. Los ingresos recaudados por la Ciudad en un ejercicio fiscal no podrán dejar de ejercerse en el mismo. Si esto último ocurriera, los sobrantes estimados deberán incorporarse de inmediato a la Iniciativa de Ley de Ingresos del año fiscal inmediato siguiente, como recursos extraordinarios a ser considerados también en el proyecto de presupuesto de egresos de la Ciudad.

El subejercicio de recursos fiscales no justificado es falta grave cometida por los servidores públicos responsables y será sancionada en los términos que determine la ley.

El presupuesto de egresos aprobado por el Congreso en cada ejercicio fiscal asegura los recursos necesarios para que el gobierno atienda sus responsabilidades en la satisfacción de los derechos, económicos y culturales y en los sectores estratégicos y prioritarios de la economía local, definidos en la Constitución, las leyes y los planes y programas de desarrollo.

En la planeación de obras se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- a) Que los proyectos de inversión tengan una planeación adecuada (definición, certeza y beneficios esperados cuantificables) y que la Secretaría de Finanzas de la Ciudad garantice suficiencia presupuestal en cada caso, a efecto de evitar el incremento de costos, aumento de tiempos de ejecución y riesgos para su rentabilidad.
- b) Garantizar que las secretarías competentes autoricen un proyecto de programa anual de obras que considere aquellas que sirvan al desarrollo económico y social de la Ciudad.
- c) Que las obras públicas no inicien sin un proyecto completo, además, que se tengan los estudios previos y técnicos, para evitar cambios en los mismos con el consecuente incremento de costos y tiempos.
- d) Contar con disposición presupuestal para el pago de trabajos ejecutados.
- e) Que todo el proceso de planeación de obras se difunda en tiempo real y en línea.

En la adjudicación de contratos y obras se debe garantizar que:

- a) Las contralorías participen fiscalizando y no como testigos u observadores en las licitaciones o adjudicaciones de los contratos, para que se respete el proceso de adjudicación y se evite la corrupción en las áreas de concursos.
- b) Las contralorías verifiquen las propuestas económicas y comparen con precios de mercado, a efecto de acreditar solvencia y evitar adjudicar a empresas que han incumplido en tiempo y forma los compromisos previos.
- c) Los titulares de las áreas de proyectos sean aquellos que tengan la capacidad de ejecutar los proyectos a su cargo.
- d) Los profesionistas a cargo de las obras cuenten con la experiencia y la acreditación de ser personas honestas, de tal forma que puedan enfrentar las lagunas y contradicciones de las contrata-

ciones defectuosas. Los encargados del proyecto de obra deben ejecutarlas en las mejores condiciones para la Ciudad.

e) Los procesos de adjudicación se difundan, en tiempo real, en línea.

En capítulo especial, toda deducción, bonificación o estímulo, se hará constar y justificar en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal.

El proyecto anual de endeudamiento que el Ejecutivo local remite al Congreso de la Unión debe ser aprobado previamente por el Congreso local y consultado con los Ciudadanos.

Los donativos que realicen o reciben los poderes, órganos autónomos e instituciones de la Ciudad serán aprobadas por el Congreso local y deberán estar plenamente justificados.

Las deducciones, estímulos y bonificaciones fiscales que se otorgan a personas, grupos y sectores serán ampliamente difundidas, para que la sociedad tenga conocimiento cabal de a quién se beneficia por la vía tributaria.

Toda autoridad debe ejercer el gasto tomando en cuenta los indicadores de desempeño y metas anuales que haya establecido al remitir su proyecto de presupuesto al Ejecutivo. Incumplir con los indicadores de desempeño y las metas anuales es causa de responsabilidad de los titulares de los poderes, órganos e instancias de autoridad correspondientes.

Cada año, durante la presentación al Congreso local de las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo deberá incluir la proyección de las finanzas a 30 años con propósito de planeación y revisión presupuestaria permanente.

En la Ciudad se debe entender que el presupuesto es una ley en un sentido formal y material, y no un simple acto administrativo.

Se debe prohibir la condonación de contribuciones. Los créditos fiscales, entendidos como deducciones, se otorgarán solamente a personas físicas de escasos recursos.

El programa de auditorías debe ser aprobado por el Congreso local previa consulta a los Ciudadanos. Se auditarán por la Auditoría Superior de la Ciudad, de forma directa, los programas de mayor impacto. El Consejo de Honestidad podrá sugerir el porcentaje de ingresos y egresos de la Ciudad a ser auditados.

Es obligación del Consejo de Honestidad fiscalizar, evaluar y controlar a la Auditoría Superior de la Ciudad.

La Auditoría de la Ciudad debe tener competencias en la fiscalización de particulares que se vean beneficiados por obras, contratos, permisos, autorizaciones o concesiones. Los resultados de cualquier auditoría son vinculantes, incluyendo los de las auditorías de desempeño.

La fiscalización de los recursos públicos será previa, concomitante y a posteriori.

Se debe crear el registro público de servidores públicos y proveedores sancionados. El registro será transparente y la información se actualizará en tiempo real, para evitar impunidad en la Ciudad, la Federación y el resto de las entidades federativas.

En la Ciudad, en las transacciones de derecho privado, se debe prohibir el cobro de interés sobre interés (anatocismo).

Coordinación fiscal con la Federación

La relación fiscal con la Federación se debe realizar en el marco de la Constitución de la república y las leyes.

El gobierno de la Ciudad debe promover que la relación fiscal con la Federación atienda a los siguientes principios: subsidiaridad, federalismo cooperativo, corresponsabilidad y atención a su naturaleza como capital de la república.

Coordinación fiscal con las alcaldías y pueblos originarios

El presupuesto de egresos de la Ciudad para cada ejercicio fiscal deberá destinar cuando menos 40% del total neto al presupuesto directo de las alcaldías y pueblos originarios.

La ley debe establecer las formas de incentivos a la cooperación de las alcaldías en recaudación del gobierno central.

En el presupuesto de egresos de la Ciudad se deben asignar recursos para los pueblos originarios.

Toda competencia o función de autoridad y de pueblos originarios debe contar con recursos suficientes.

La distribución de recursos que establezca la Ley de Coordinación Fiscal local entre el gobierno de la Ciudad, las alcaldías y pueblos originarios debe tomar en cuenta los siguientes criterios:

- Población residente y flotante.
- Niveles de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Infraestructura urbana.
- Rezagos sociales y de infraestructura.
- Población en situación de pobreza.
- Extensión territorial y valor ambiental.
- Servicios públicos, rezagos en la cobertura y mantenimiento.

Las alcaldías deben tener derecho a recibir los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones y aportaciones federales, así como las contribuciones locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México, más los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

Las leyes deben establecer los mecanismos y estrategias para que las alcaldías contribuyan a la recaudación, administración y participación de los ingresos que se contemplen en el sistema fiscal de la Ciudad.

La ley de coordinación fiscal debe prever fórmulas, criterios y mecanismos para que las contribuciones vinculadas a la prestación de servicios públicos puedan ser participables en favor de las alcaldías, siempre que estén adheridas al sistema y contribuyan a su eficiente recaudación en términos de la ley de la materia.

La legislación debe establecer los calendarios de las ministraciones a las alcaldías y pueblos originarios, así como los mecanismos que garanticen la transparencia en el ejercicio del gasto público.

Se debe evaluar técnica, pública y socialmente el ejercicio del gasto en la Ciudad, para alcanzar la eficiencia y el cumplimiento de las metas presupuestarias, así como su vinculación con el ejercicio de los derechos humanos, fundamentalmente los de carácter económico, social y cultural.

La ley debe determinar los demás mecanismos que fomenten un sistema hacendario equitativo, progresivo y basado en el ejercicio austero y republicano de los recursos.

El organismo que se integre para la coordinación fiscal de la Ciudad deberá sesionar en público. En caso contrario sus decisiones serán inválidas.

DE LA SOBERANÍA Y LA DEMOCRACIA

Soberanía

La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo de la ciudad de México. Todo poder público dimana de éste y se instituye para su beneficio. La violación al principio de soberanía popular da derecho a los ciudadanos a la resistencia y a la desobediencia civil y revolucionaria.

La soberanía se ejerce mediante las formas de democracia representativa, participativa, deliberativa, directa y comunitaria. Ninguna modalidad de democracia tiene prevalencia sobre las otras y todas deben armonizarse entre sí (De Sousa, 2004: 39 y ss).

La soberanía se constituye por la voluntad libre de las personas y comunidades para la ampliación de sus derechos humanos y de los principios y procedimientos democráticos.

Son fundamentos y fines de la soberanía: la solidaridad, la cooperación y la fraternidad.

La soberanía obedece también al interés social y común, al principio de subsidiariedad, a la proximidad gubernamental, a la buena administración, a la austeridad republicana, al buen vivir, y a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

La democracia en la Ciudad implica el reconocimiento a la transparencia, el acceso a la información pública, a la vida libre de violencia, la diversidad, la diferencia, la disidencia, la oposición y la pluralidad ideológica y política, así como la convivencia civilizada, la tolerancia, el diálogo respetuoso, la crítica, la construcción de consensos con la sociedad y la solución pacífica y creativa de todo tipo de conflictos.

El poder en la Ciudad se debe construir de abajo hacia arriba y, las autoridades gobiernan obedeciendo.

En la Ciudad de México, las leyes deben tipificar los delitos de represión a la movilización social, así como la traición al mandato popular.

Ciudadanía y democracia representativa

Todo ciudadano debe tener derecho, a partir de los 16 años, a elegir y participar en las instituciones de la Ciudad, directamente o por medio de sus representantes electos.

Los extranjeros con más de dos años de residencia tienen derecho a participar con voto activo en los procesos electorales de la Ciudad.

Los ciudadanos, sean mexicanos por nacimiento o naturalización, tienen derecho a acceder a cualquier cargo público de la Ciudad, incluyendo los de elección.

La ciudadanía no se pierde o suspende en la Ciudad por estar la persona sujeta a auto de vinculación a proceso penal o a cualquier otro procedimiento en donde no exista cosa juzgada.

Ningún ciudadano puede ser detenido la víspera o el día de las elecciones, sino por delito flagrante; en este caso, la autoridad tomará las providencias necesarias para la aprehensión, después de que se hubiere depositado el voto o que haya transcurrido el tiempo para ejercer ese derecho.

Es el pueblo, en quien se deposita la soberanía, el que directamente, o a través de representantes, confiere la autoridad legítima de origen al poder público.

Las elecciones democráticas se celebran periódicamente, mediante sufragio libre, universal, directo, secreto, y sin coacción ni compra de voto.

En los procesos electorales pueden participar los partidos políticos y los candidatos independientes en los términos que señalen las leyes electorales.

Los candidatos independientes deben contar con el respaldo del 0,5% de la lista nominal de electores en la demarcación que corresponda.

En la Ciudad, la nulidad de los procesos electorales procede directamente por violaciones a los principios y normas que prevea su Constitución, sin que tenga que acreditarse adicionalmente la determinancia cuantitativa o cualquier otro requisito.

Las resoluciones de nulidad electoral son entendidas en la Ciudad como instrumento para garantizar la libertad del voto y la autenticidad de los procesos electorales locales.

Son causa de nulidad de las elecciones, además de las que contemple la legislación electoral e independientemente del porcentaje de la votación entre el primero y el segundo lugar, las siguientes: la violación a los principios constitucionales; la compra y coacción del voto durante todo el proceso electoral; el empleo de programas gubernamentales o acciones institucionales extraordinarias o nuevas durante los procesos electorales; el desvío de recursos públicos con fines electorales; la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión; el rebase de topes de gasto de campaña, sea cual fuere el monto; los donativos ilícitos, y cualquier vulneración a los principios de voto informado y elecciones equitativas.

Las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales de la Ciudad tienen poderes de investigación de oficio sobre las causas de nulidad y están obligadas a garantizar los principios de elecciones libres y equitativas.

Durante los procesos electorales en los tiempos del Estado que correspondan a la autoridad electoral y que sean de mayor audiencia se difundirá que el voto es libre y secreto, y se señalará que no puede ser obtenido mediante compra, coacción o violencia.

En la Ciudad de México los candidatos deben celebrar para cualquier tipo de elección al menos cinco debates públicos en formatos abiertos y flexibles. Los debates serán organizados por la autoridad electoral local y serán difundidos ampliamente a la sociedad.

Cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar en las contiendas electorales sea menor a 5% la autoridad electoral debe realizar el recuento total, voto por voto y casilla por casilla.

En la Ciudad de México debe estar garantizado sin distinción, el principio de no reelección de sus autoridades.

Se debe reconocer y garantizar el derecho de las personas, los colectivos, los partidos y organizaciones sociales a la oposición política al gobierno. La violación a este derecho da lugar a la resistencia y a la desobediencia civil y revolucionaria.

En materia electoral debe existir la pluralidad de métodos interpretativos.

Democracia directa y deliberativa

Los partidos políticos, salvo en los casos que lo previa la Constitución y la ley, no intervendrán directamente en la organización y desahogo de las vías de democracia directa, participativa, deliberativa y comunitaria.

La definición del presupuesto de la Ciudad corresponde al Congreso local con la colaboración de los pueblos, comunidades y ciudadanos a través de la consulta y del presupuesto participativo en los términos de la ley. La democracia directa garantiza la inclusión de todos los sectores de la población en la toma de decisiones, en la planificación y gestión de los asuntos públicos, en el diseño de los presupuestos gubernamentales y en el control popular de las instituciones. La

violación de estos derechos es motivo de revocación de mandato y, en los términos de la ley, de delitos y penas.

La democracia deliberativa entraña que en cualquier instancia de autoridad colegiada los servidores públicos y ciudadanos argumentarán en público, y las decisiones que adopten serán producto de las reglas de imparcialidad y simetría entre los participantes, en donde estén proscritas la coacción física o moral.

La violación al principio de deliberación pública en cualquier órgano colegiado de la Ciudad acarrea la invalidez de los actos públicos que se produzcan y la responsabilidad de las autoridades.

La democracia comunitaria se realiza por las vías, procedimientos y normas que determinen los pueblos originarios, las comunidades indígenas residentes y las afromexicanas.

En la Ciudad de México se deben garantizar los derechos a la iniciativa popular Ciudadana, al plebiscito, a la consulta, al referéndum, a la revocación del mandato, al presupuesto participativo y a las acciones ciudadanas y populares de inconstitucionalidad.

Se asegura el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de Ley ante el Congreso. Cualquier ciudadano inscrito en el listado nominal de electores tiene la facultad de presentar iniciativas de ley, y el Congreso local el deber de dictaminarlas en tiempo y forma.

En la Ciudad de México se reconoce el derecho de los ciudadanos a la iniciativa popular en el ámbito reglamentario ante el jefe de Gobierno y las alcaldías. Cualquier ciudadano inscrito en el listado nominal de electores tienen la facultad de hacerlo, y esas instancias de determinar en plazo breve la procedencia de la iniciativa en los términos de ley.

El plebiscito es el instrumento mediante el cual las autoridades consultan a los ciudadanos sobre propuestas de reforma legislativa, administrativas o de cualquier otra índole.

La consulta es el instrumento de los ciudadanos para aprobar, rechazar o exigir reformas constitucionales, legales o administrativas.

La Constitución y las leyes reconocen la consulta obligatoria, previa, vinculante y eficaz, en las materias que se determinan por

el orden jurídico. Estas consultas requerirán promoverse por 0.2% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal electoral. Su convocatoria será obligatoria para las autoridades. Tratándose de decisiones que afecten el hábitat, al entorno ecológico o el patrimonio histórico y cultural, así como el uso del suelo por megaproyectos públicos o privados, la consulta debe ser obligatoria y vinculante y no precisará de firmas ciudadanas.

Las consultas y los procedimientos de consentimiento a los pueblos originarios, comunidades indígenas y afroamericanas sobre disposiciones constitucionales, legislativas y administrativas, susceptibles de afectarles, deben ser informadas, previas, obligatorias, vinculantes y eficaces.

Los ciudadanos deben tener derecho a promover consultas sobre cualquier acción u omisión de las autoridades.

El referéndum es la consulta obligatoria a los ciudadanos de la Ciudad que debe realizar el poder legislativo y ejecutivo local sobre reformas constitucionales, legales y reglamentarias. En el caso de las reformas constitucionales y leyes constitucionales el referéndum es obligatorio.

Para iniciar el procedimiento de referéndum a leyes y reglamentos, los ciudadanos deben reunir 0.2% de firmas de los inscritos en el listado nominal de electores.

La revocación de mandato es el instrumento por el cual los ciudadanos tienen la facultad de remover de sus cargos en cualquier tiempo a todos los funcionarios de elección popular. Para iniciar el procedimiento, los promoventes deben reunir 3% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores. En el caso de la revocación del jefe de Gobierno, para iniciar el procedimiento se deben reunir 5% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores.

Debe ser obligación del jefe de Gobierno y de los Alcaldes en sus ámbitos territoriales someter la totalidad de los proyectos de presupuesto que les corresponda elaborar a la consulta de los habitantes de sus respectivas demarcaciones.

Las autoridades de la Ciudad deben actuar conforme a los principios de gobierno, parlamento y cabildo abierto, con la finalidad de transparentar, justificar y construir las decisiones de manera colectiva.

Las acciones Ciudadanas de inconstitucionalidad deben ser promovidas por cualquier persona o colectivamente, sin que se tenga que acreditar interés jurídico o legítimo alguno. Bastará el interés simple.

Las demás formas de democracia participativa y directa deben establecerse en la ley secundaria. Los medios de democracia directa deben ser controlados por los Ciudadanos. Las autoridades electorales competentes auxiliarán en esos procesos en los términos de la ley.

Para la aprobación de los medios de democracia directa se requiere de la votación de la mayoría simple de los Ciudadanos sea cual fuere el porcentaje de participación electoral.

Está garantizado el derecho a la resistencia, a la desobediencia civil y revolucionaria y a la objeción de conciencia, así como cualquier forma de protesta en contra de las decisiones gubernamentales.

Democracia participativa

La democracia participativa significa el involucramiento de los habitantes de la Ciudad, en forma individual o colectiva, en los espacios sociales de resolución social, para proponer, acordar, manifestar su aprobación o rechazo, hacer observaciones, presentar iniciativas, quejas, denuncias, y en general expresar su voluntad respecto de asuntos de interés común o público.

La democracia participativa es un espacio de los ciudadanos para los ciudadanos. Sus fines son proponer, acordar soluciones, supervisar, limitar y controlar el poder público. Los partidos políticos pueden opinar, pero no intervenir directa ni corporativamente en la organización de los procedimientos de participación ciudadana.

Dicha participación se considera un poder que se manifiesta mediante órganos y mecanismos como: la deliberación, los diagnósticos participativos, la supervisión y el control de programas, el presupuesto

participativo, la gestión de proyectos colectivos, la planeación y evaluación social, la contraloría social, la auditoría ciudadana, la protesta, los cabildos abiertos, los medios de comunicación social alternativos, la autogestión y la cogestión comunitaria, las organizaciones civiles y no gubernamentales; así como en las deliberaciones con capacidad resolutoria de las asambleas ciudadanas y comunitarias de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales.

La participación ciudadana puede llevarse a cabo mediante los conductos institucionales o fuera de éstos y realizarse mediante acciones o proyectos autónomos y procesos autogestivos generadores de sociedad y vida social colectiva.

Todos los habitantes tienen derecho a obtener información general y específica en tiempo real sobre las políticas, planes, decisiones, actuaciones, presupuestos, proyectos y cualquier otra del ámbito de la actividad pública. Los ciudadanos disponen, en todo momento, de instrumentos de capacitación, formación y educación adecuados a los fines del desarrollo y consolidación de la cultura de la participación y la corresponsabilidad.

Se deben crear comunas como el espacio básico territorial de actuación y representación ciudadana. La instancia de decisión de éstas es la Asamblea ciudadana de la Ciudad que se conforma como el ámbito social de los ciudadanos. Para instalarla se necesitará 50% más uno de los representantes de cuadra, que serán electos por mayoría de los que viven, trabajan o tienen alguna actividad en ésta. En las unidades habitacionales mayores de 200 departamentos se deben nombrar dos representantes.

La legislación secundaria debe establecer los polígonos que delimitarán cada comuna, así como los instrumentos, procedimientos y mecanismos que garanticen la participación ciudadana efectiva y eficaz en los asuntos de su interés. Las decisiones de estas instancias tienen carácter vinculante y obligatorio para el control social de las determinaciones y políticas públicas de los distintos poderes y niveles de gobierno, y para la vigilancia de las actividades privadas que afecten el interés colectivo.

Presupuesto participativo

El jefe de Gobierno y los alcaldes tienen la obligación de someter 100% del gasto presupuestal al procedimiento participativo.

El ejercicio, seguimiento y control del presupuesto público estará bajo la supervisión de los Ciudadanos, pueblos y comunidades en los términos que establezca la ley.

A los pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afroamericanos se les consultará de manera obligatoria cualquier medida relacionada con el presupuesto, tanto para su elaboración, como para su ejecución, seguimiento y control.

CONCLUSIONES

El diseño de la Constitución para la Ciudad aprobado por el Constituyente Permanente, conformado por 60 diputados electos por los ciudadanos y 40 de designación (14 senadores, 14 diputados, seis del presidente y seis del jefe de Gobierno), tiene su origen en la noción del mundo antiguo y medieval de la Constitución mixta. La finalidad de la Constitución mixta, como dice el teórico italiano, Maurizio Fioravanti, es evitar que una fuerza política realice todas sus pretensiones. Se pretende el equilibrio y la moderación a favor de estamentos y corporaciones (en nuestro caso diríamos de la oligarquía partidista), pues se quiere limitar lo que desde Bodino se llama soberanía popular (Fioravanti, 2001).

La integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad es contraria a los principios de soberanía popular y representación democrática, previstos en los artículos 39 y 49 de la Constitución, porque esas normas obligan a que todo poder público surja efectivamente y no formalmente de los ciudadanos. Por lo tanto, se infringen los derechos políticos de los ciudadanos a votar y ser votados, tal como los reconoce el artículo 35 fracción II de la Constitución.

El Constituyente es de notables y predemocrático. Según Giuseppe de Vergottini, un Constituyente de estas características, en donde los

gobernantes y los partidos políticos, conceden al pueblo un espacio limitado y tutelado de poder en el Constituyente originario; responde a la lógica del Constituyente predemocrático, pero no de uno democrático. En un Constituyente democrático, la sociedad establece las condiciones, modalidades y alcances de su Asamblea Constituyente. En un Constituyente predemocrático otras instancias determinan los alcances de éste. Vergottini ha explicado algunos casos de constituyentes predemocráticos, en las Constituciones siguientes: francesa de 1814, de Baviera y Baden de 1818, española de 1834, piemontesa de 1848, japonesa de 1898 y etíope de 1931 (Vergottini, 1985).

Conforme a las reglas para la integración del Constituyente, el PRI y el PRD quedaron sobrerrepresentados en esa Asamblea, porque el presidente Peña designó a seis y el jefe de Gobierno del DF a otros seis diputados constituyentes. A este número, se sumaron los diputados y senadores priistas y perredistas que les correspondían, de los 14 que cada Cámara enviara. De esa suerte, el PRI, artificialmente será la primera fuerza en el Constituyente de la Ciudad, lo que constituye la negación de la realidad político-electoral en la capital, en donde actualmente el PRI no tiene esa representación.

La integración del Constituyente de la Ciudad, implica un ejercicio de desdén de los derechos de los habitantes: no se les ha preguntado a los ciudadanos si quieren una Constitución; no tenemos información sobre lo que costará a los contribuyentes esta reforma; desconocemos hasta dónde el Constituyente de la Ciudad nace limitado porque el poder revisor federal le está diciendo lo que puede y lo que no puede hacer; los ciudadanos no tienen facultad de iniciativa para proponer el texto constitucional; los ciudadanos no tienen facultad para intervenir directamente en el proceso de deliberación de la nueva Constitución; se trata de una reforma que no propone participación ciudadana alguna en el proceso de discusión y aprobación de la Constitución y es, en síntesis, una propuesta elitista que no se hace pensando en los Ciudadanos sino en el poder de Enrique Peña, Miguel Mancera y partidos como el PRI y el PRD.

La reforma “amarra” o limita jurídicamente al Constituyente de la Ciudad, en el artículo 122 de la Constitución que propone y en sus transitorios, en contra de toda la teoría jurídica sobre la naturaleza de un Constituyente originario pues según la doctrina constitucional, un constituyente originario cuenta con poderes amplísimos para auto determinar la estructura y alcance de las instituciones.

Los poderes y facultades de las demarcaciones de la Ciudad están muy lejos del régimen municipal. Es importante decir a los ciudadanos, que las demarcaciones de la Ciudad no implicarán, para efectos jurídicos y de servicios públicos, instancias plenamente municipales.

La autonomía y la ciudadanización de los futuros poderes de la Ciudad no se garantizan en la reforma. Los tres órganos de gobierno y las instancias autónomas mantendrán su estructura autoritaria y vertical. No se evita que los cargos de los titulares de los órganos autónomos se repartan, mediante el esquema de cuotas entre los partidos, como ocurre a nivel federal y en los actuales estados de la república.

No hay plena garantía de la eficacia de los derechos económicos, sociales y culturales de los capitalinos. En la reforma no es preocupación el tema de exigibilidad y justiciabilidad de esos derechos humanos. El Constituyente estaría obligado a reconocer y establecer que los derechos económicos, sociales y culturales se garanticen por todas las vías posibles, entre ellas, las jurisdiccionales. Para ello debería incorporarse al orden jurídico un amparo local de carácter social.

No se prevé en el proyecto de Constitución del jefe de Gobierno que las vías de democracia participativa y deliberativa, entre ellas, la revocación de mandato y el referéndum, sean efectivamente accesibles y simples para los ciudadanos. Por eso, es necesario proponer visiones alternativas sobre ese texto, como lo que aquí hemos hecho (Harvey, 2007).

REFERENCIAS

- Astudillo, César, (2014). *El bloque y parámetro de constitucionalidad y convencionalidad en México*. México: Tirant lo Blanch.
- Azueta, Antonio (2016). “Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad. *Configuraciones. Aportes al debate constituyente de Ciudad de México*”. *Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la transición democrática* 41 (mayo-agosto): 127-136.
- Borja, Rodrigo (1997). *Enciclopedia de Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2016). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. México: UNAM.
- Carrancá y Rivas, Raúl (2010). *Reforma constitucional de 2008 en materia de justicia penal y seguridad pública. Variaciones críticas*. México: Porrúa.
- Chamseddine, Roqayah (2014). “La militarización de las agencias de policía. Desde Ferguson hasta el Medio Oriente”, *Colectivo todo poder al pueblo*. California.
- De la Cueva, Mario (1982). *Teoría de la Constitución*. México: Porrúa.
- De Sousa Santos, Boaventura (coord.) (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Del Castillo Velasco, José María (1871). *Apuntamientos de derecho constitucional mexicano*. México: Imprenta del Gobierno.
- Díaz y Díaz, Martín (2014). *Ensayos sobre la propiedad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Escudero Alday, Rafael (2004), *Los calificativos del positivismo jurídico. El debate sobre la incorporación de la moral*. Cuadernos Civitas. Madrid: Civitas Ediciones.
- Fernández, Eusebio (1987). *La obediencia al Derecho*. Madrid: Civitas Ediciones.
- Ferrajoli, Luigi (1997). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Editorial Trotta.

- Ferrajoli, Luigi (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Fioravanti, Maurizio (2001). *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*. Madrid: Trotta, p. 71 y ss.
- Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona (1999). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. México: Porrúa, pp. 106-108.
- Gemma, Gladio, (1988). “Referéndum”. En Norberto Bobbio y Nicola Matteucci *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI Editores, tomo II, pp. 1394-1395.
- Guastini, Riccardo (2001) “¿Peculiaridades de la interpretación constitucional?”. *Estudios de Teoría Constitucional*. México: Fontamara. Traducción Miguel Carbonel, p. 203.
- Häberle, Peter (2002). *Pluralismo político y Constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. Madrid: Tecnos, p. 208.
- Harvey, David, (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal Editores.
- Jakobs, Günther (2003). *El Derecho penal del enemigo*: Madrid, Civitas Editores. Traducción de Manuel Cancio Meliá, p. 47.
- Kelsen, Hans (1982) “¿Por qué obedecer al Derecho?”. En *¿Qué es la justicia?* Barcelona: Editorial Ariel. Traducción castellana con estudio preliminar de Albert Calsamiglia, p. 183
- Marbury, William L. (1919-1920) “The Limitation upon the amending power”. *Harvard Law Review*, 33. *Harvard*.
- Marshall, Geoffrey (1982). *Teoría Constitucional*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Martínez Yañez, Nora María (2000). *La obediencia al derecho en la España democrática*, Madrid: Dykinson.
- Mortati, Constantino (2000). *La Constitución en sentido material*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Passerin, D’Entreves (1976). “Legitimidad y resistencia”, *Revista Sistema*, 13: 27, Madrid.
- Petraeus, David H., Robert B. Zoellick y Shannon K. O’Neil (2014). *North America. Time for a New Focus*. Washington: Independent Task Force Report No. 71, Council on Foreign Relations, Inc., p. 24.

- Preciado Coronado, Jaime A. y Ángel L. Florido Alejo (2014). “La militarización de las relaciones México-Estados Unidos; espacios ingobernables y ¿Estado fallido?”. En *US National Security Concerns in Latin America and the Caribbean*. Nueva York: Palgrave MacMillan, pp. 61-79;
- Rabasa, Emilio (1999 [1912]). *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. México. Comité de Asuntos Editoriales. H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura.
- Ramírez Cleves, Gonzalo (2003). *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita.
- Raz, Joseph (1985). *La autoridad del derecho*, México: UNAM. Traducción de Rolando Tamayo y Salmorán.
- Raz, Joseph (2001), *La ética en el ámbito público*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Rodríguez Bereijo, Álvaro (2015). *La Constitución fiscal de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Schmitt, Carl, (1982). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vergara Lacalle, Óscar (2004). *El derecho como fenómeno psicosocial. Un estudio sobre el pensamiento de K. Olivecrona*. Granada: Editorial Comares.
- Vergottini, Giuseppe (1985). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Zaffaroni, Raúl (2006). *El enemigo en el Derecho Penal* (2006). Buenos Aires: Editorial Adiar.

Un futuro recobrado para la educación en México: escenario del tercero constitucional para el siglo XXI

Axel Didriksson

INTRODUCCIÓN

Para que una reforma educativa, social y legislativa, como la que aquí se propone pueda traducirse en estrategias de transformación adecuadas a lo que será el país hacia los próximos 30-35 años, deben considerarse, por lo menos, tres ámbitos de realización: *a)* el grado de aceptación y el contexto político para que la misma sea comprensiva, nacional y diversa en la época a la que se hace referencia; *b)* que comprenda acciones que incluya de forma transversal el conjunto de sistema educativo formal y no formal, y *c)* y que estén consensuados (con los actores involucrados, y no con una selección de ellos “a modo”), los contenidos del modelo educativo y de país al que se aspira, los mecanismos, fases de diseño, planeación e implantación a través de los cuáles ocurrirá el escenario deseable de referencia.

Definir una política pública para el futuro que no tome en cuenta a estos mínimos requerimientos de un constructo sociopolítico y paradigmático (de organización y gestión de nuevos conocimientos y aprendizajes), resultaría en un contrasentido, porque sólo haría referencia al presente y no a lo que se desea obtener en un horizonte de tiempo.

Una reforma educativa que pretenda postularse como pertinente hacia los próximos 15 a 35 (apenas el soplo de una vida), debe contar con una verdadera capacidad de liderazgo para llevarla a cabo, en todos los ámbitos de la educación tanto formal como no formal, y sustentar una visión de largo plazo a través de un conjunto articulado de estrategias, como ha sido profusamente documentado (OEI, 2008: 84).

En un horizonte temporal de mediano y largo plazos, se debe apuntar, por tanto, a la conformación de un sistema integrado y articulado de lo propiamente educativo (conocimientos y aprendizajes organizados desde plataformas sociales muy amplias y convergentes en el tiempo), que comprenda acciones radicales de transformación de los actuales niveles deficitarios de aprendizaje, en correspondencia con los avances previstos del conocimiento, de la ciencia y la tecnología, del tipo, acceso y características que debe alcanzar la infraestructura escolar, la nueva gestión y organización de los sistemas curriculares de formación de maestros, directivos y, sobre todo, de los estudiantes, así como de los requerimientos de un nuevo desarrollo y de un tipo distinto de sociedad.

Cuando los indicadores y resultados de la educación dan cuenta de que para la gran mayoría de los estudiantes la entrada y salida de la escuela no se traduce en una mejora de sus conocimientos y habilidades de aprendizaje, que se reproducen relaciones sociales y económicas, en su gran mayoría en extremo difíciles para la obtención y permanencia en un determinado empleo (a pesar del título o grado educativo alcanzado), sería un verdadero agravio buscar mantener estas condiciones hacia el futuro. Por ello, sería una irracionalidad reproducir los actuales esquemas de acceso y permanencia, de organización de las escuelas y universidades, de los existentes contenidos de aprendizaje, lenguajes, métodos y contenidos, como si para dentro de 30 años todo fuera a seguir siendo igual.

Por el contrario, para que una nueva educación sea posible, de aquí a 30 años o más, habrá que comenzar por hacer frente a los problemas de fondo que no fueron atendidos en el último intento de reforma educativa presentada entre el periodo sexenal de 2013-2018, pero al mismo



Axel Didriksson

tiempo engarzar lo que debe ser redefinido y reconstruido desde la perspectiva de los nuevos contextos en los que estarán formándose las nuevas generaciones de mexicanos.

Desde una perspectiva legislativa, los congresistas, los políticos, los académicos y todos los actores de convicción ciudadana involucrados, deberían de empezar a reflexionar respecto de la garantía de una educación pertinente para mediados del actual siglo. El punto de partida debe ser sustentar, como principio, una educación de bien público y social y no de una de tipo comercializable, para evitar que esta se convierta en un mero servicio o en una mercancía, y las escuelas un espacio para el lucro.

Para las nuevas generaciones decidir mantener y reproducir un sistema “mixto” (público/ y de fines de lucro) como el que existe ahora, en donde la garantía de una educación de “calidad” este sujeta al cobro de cuotas o pagos por parte de las familias o de los estudiantes, significaría un total retroceso.

Se trata, por el contrario, de pensar en *otro* tipo de educación, para sujetos que demandaran ese tipo de educación en otro tipo de sociedad y de Estado. El marco conceptual desde el que deberá regirse un nuevo Artículo Tercero Constitucional, referido al derecho a la educación, deberá postular, pues, una *educación distinta* (Muñoz, 2013).

Daniel Innerarity nos previene respecto de seguir creyendo en los “enemigos del futuro”, los que, frente a la presión de los acontecimientos, de la imagen ante los medios de comunicación y del antagonismo político se prestan siempre a la irresponsabilidad de asumir visiones de corto plazo, la lógica de lo urgente, la decisión de lo fundamental atrapada en los tiempos electorales, en donde, nos dice: “[...] No es la urgencia la que impide elaborar proyectos a largo plazo, (es) la ausencia de proyecto la que nos somete a la tiranía del presente” (Innerarity, 2009: 15).

Una dosis de pensamiento de futuro siempre es indispensable, sobre todo cuando lo que se busca, desde la política pública, es un “nuevo modelo” de formación educativa de los ciudadanos del siglo XXI (Bell, 2002).¹

La educación del futuro no es ni debe ser solo, por tanto, un tema del sistema escolar, ni de la organización de un determinado nivel escolar, porque debe contemplar el conjunto del sistema educativo, de la sociedad, la economía y el Estado. De hecho, lo propiamente educativo debería estar concentrado en un articulado mucho más amplio de elementos, referidos al bienestar de la población en general y de sus derechos, en donde el primero de ellos sea el del derecho a aprender (y no sólo “educar”).

¹ Wendell Bell considera que: “Education [...] is adequate unless it includes some systematic study of the concepts and principles of the future field. One reason is that self-conscious futures thinking helps people become more responsible for their actions. Another reason is that any understanding of contemporary social change, the nature of the modern social world, and key features of the coming future, is dangerously incomplete without the insights provided by future studies”.

“La educación [...] resulta sólo adecuada, a menos que incluya algún estudio sistemático de los conceptos y principios del campo futuro. Ello, entre otras cosas, es porque el pensamiento autoconsciente del futuro ayuda a la gente a responsabilizarse de sus actos. Otra razón es que cualquier comprensión del cambio social contemporáneo, de la naturaleza del mundo social moderno y de las características clave del futuro próximo resulta peligrosamente incompleta sin las percepciones que proporcionan los estudios de los futuros” (Traducción del editor).

EL FUTURO PERDIDO (2006... 2013-2018)

Para justificar las iniciativas y la ulterior aprobación de la reforma a los Artículos Tercero y Septuagésimo Tercero Constitucionales (entre los meses de enero a mayo de 2013), se argumentó que se buscaba “recuperar la *rectoría del Estado* en el sector educativo”. Siendo ese el argumento central para llevar a cabo las reformas constitucionales y a las leyes secundarias que les dieron cuerpo normativo y objetivos, no se aclaró ni se hizo explícito (con todo y que ya era del conocimiento público) cómo y por qué el SNTTE llegó a dominar la toma de decisiones en materia de política pública en el sector (por lo menos de forma continua durante los dos sexenios del PAN -2006-2012), y tampoco se hicieron explícitas las razones por las cuales tal argumento podía justificar la pretendida reforma educativa del gobierno del PRI, que sucedió al del PAN, pero que retomó, tal cual, casi todas sus iniciativas en materia educativa (por ejemplo, suspendió la perniciosa prueba).

Sin embargo, la reforma propuesta y aprobada en 2013 no argumentó de forma clara y concisa el motivo y el interés del gobierno para llevar a cabo una nueva alteración al Artículo Tercero Constitucional al incorporar el término de *calidad*, dado que la sustancia, la orientación y el contenido de la reforma educativa (sin un modelo de aprendizaje distinto y esgrimiendo un concepto de calidad ambiguo definido por su “multireferencialidad”), quedó en muchos discursos en donde se mencionaba que nos encontrábamos en un proceso de cambio en la educación, sin que se presentaran hechos y acciones concretas para demostrarlo.

Lo que sí quedó suficientemente claro fue el intento de establecer nuevas reglas de operación de un *servicio profesional docente* para recuperar el *control de las plazas* por parte del gobierno federal, y la implementación de mecanismos para el ingreso, promoción y estabilidad del trabajo docente. Esto sí implicó un cambio de fondo en la organización y funcionamiento del sistema laboral magisterial, pero detonó un mayúsculo conflicto político y social.

Las condiciones para que una verdadera reforma educativa se impulsara en el país, no se presentaron entonces, pero sí un legado de

imprecisiones, mentiras, faltas de tino y de operación política, como las que a continuación veremos.

Ante el desastre de los resultados en las trayectorias escolares, la generalización del acoso escolar, junto a la violencia desatada a lo largo y ancho del país, la evidente corrupción de los políticos y sus partidos, los medios televisivos desafiantes y sin ningún control sobre sus contenidos y lenguajes, se optó por constreñir todos esos problemas a decir que el maestro era un ideólogo y un mártir que estaba entregado a la causa verdadera de la educación, que debería de volver a recuperar el aprecio de su comunidad y que, junto con ello, la familia debería de colaborar en la formación de los educandos. Dicha muchas veces, esta idea redentora del profesor se volvió, por supuesto, una mentira que en el fondo esconde un modelo tradicional de orden, que debe imponer un profesor autoritario en el aula como lo mejor para la educación, disfrazada una visión conservadora de la educación, y reproduce la exclusión y la miseria intelectual del país.

Desde allí, se justificó que la docencia era el principal factor de deterioro de la calidad de la educación en el país, porque los maestros no trabajan, son grillos y alborotadores, y la solución está en evaluarlos periódicamente. Esta es quizás una de las mentiras más socorridas y divulgadas por el actual régimen y a la que han contribuido los medios de comunicación, como Televisa, TV Azteca y sus congéneres, los grupos privados que se sienten los dueños de la educación, como “Mexicanos Primero”, y otros adalides de la pedagogía de la riqueza y la abundancia, y que se ha presentado como el motivo esencial para justificar la existencia del INEE y de las recientes acciones de la SEP y el gobierno en contra de los grupos alternativos al magisterio oficial. Sin embargo, en la puesta en marcha de las medidas definidas en la modificación al Artículo 73, la supuesta gran reforma no actúa en contra de los maestros que siguen cobrando doble o triple y tienen cargos sindicales o políticos dependientes de la cúpula del SNTE, porque ahora son aliados al PRI. Estos maestros que, como su principal líder, ocultan que fueron parte del engranaje de corrupción en los sexenios anterior-

res, gozan de todos los privilegios del régimen y siguen estafando al pueblo y cobrando sin dar clases, pero son como etéreos e intocables.

La solución, propuesta por la OCDE (Santiago *et al.*, 2012), y que se siguió a rajatabla, fue que para garantizar la idoneidad del maestro y elevar la calidad de la educación en el país se requería hacer que éste pasara por tres pruebas para garantizar el acceso a una plaza de maestro o ser considerado como “no apto”. Solución tan falsa como inútil. ¿Cuántas veces se ha señalado, con suficiencia de argumentos que con pruebas y exámenes se diagnostica y se miden las deficiencias, pero que por sí mismas no pueden explicar la complejidad de un proceso cognitivo, ni mucho menos impulsar un aprendizaje significativo o una enseñanza adecuada a las perspectivas y necesidades de los estudiantes? Mucho se ha argumentado en el sentido de que que las pruebas por competencias son incompetentes para mostrar lo que sabe un maestro que labora en contextos desiguales, porque no es posible determinar la calidad de la atención y el trabajo que realiza este maestro con exámenes de opción múltiple. Un maestro no se forma sólo en su trayectoria escolar en una Escuela Normal, ni en una Universidad, y mucho menos se forma en un examen; se forma en la práctica de un grupo multigrado, en grupos con jóvenes de distintos intereses y motivaciones, en espacios en donde lo peor es seguir las indicaciones de un solo libro de texto cuando se mezclan valores, emociones, violencia, familias dispares, hay hambre, miseria, inequidad, mujeres que son excluidas o personas que también lo son porque hablan una lengua distinta, o porque los reactivos de esos exámenes no comprenden la riqueza cultural de las diferencias y la intersubjetividad de los saberes ancestrales. Es por ello que la evaluación que se está imponiendo es una forma de descontextualizar la educación y se orienta a privilegiar a las escuelas y grupos de estudiantes y maestros que se benefician de su mejor ubicación socioeconómica y urbana. Además, evita crear una conciencia crítica respecto de los instrumentos que se aplican.

También se enmascaró, como se pudo, la idea de que lo mejor era adecuar las demandas de las escuelas al mercado. La privatización y la mercantilización de la educación es la mejor opción, se dice, y habrá

que pagar por ello para alcanzar la mejor calidad de la enseñanza. El movimiento estudiantil chileno (pero también el caso de las deudas impagables en las escuelas y universidades en Estados Unidos)² demuestra que el modelo de calidad y de aparente superioridad de la educación basada en el mercado no ha funcionado como tal, ni tampoco ha ofrecido ser una garantía de elevación de la calidad del servicio, ni en la educación básica, ni en la superior. Aquí tampoco. La educación no puede estar determinada por quienes pueden pagarla, porque es un derecho social y humano fundamental. Si este derecho no se traduce en un mejor aprendizaje en los alumnos entonces estamos fallando en todos los sentidos, porque dejamos que el factor de igualdad de oportunidades que puede ofrecer una buena educación pública, se deje en manos de los intereses de quienes egresan de las privadas. Esta es una tarea del Estado que en México está siendo incumplida y debería de ser un factor de aplicación de la ley, hacia quienes no garantizan el derecho a una educación pública de calidad y pertinencia, gratuita y con equidad e igualdad para todos.³ Este proceso ha erosionado la educación pública durante las últimas décadas y la supuesta reforma educativa actual está provocando un proceso más agresivo para apuntalar el modelo de privatización, como ocurre en Estados Unidos con las denominadas *charter schools*, para dejar la responsabilidad del financiamiento público en manos de los particulares y la sociedad.

El tema de la evaluación (que se ha transmutado en una *evaluacioncitis*), fue y es otra de las grandes indefiniciones de la actual idea de reforma que tiene la SEP y que cobijan y auspician los empresarios y medios de comunicación masiva. Todas las pruebas refrendan lo que

² Véase, para el caso Chileno: Monckeberg (2013); y para el estadounidense, Ravitch (2014).

³ La falta normativa que se comenta está contenida en el Artículo Tercero Constitucional, y en el derecho internacional referido a la educación, en los documentos suscritos por el gobierno mexicano: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre los Derechos del Niño.

ya se conoce y reconoce desde hace décadas: ¡que hay deficiencias educativas en el país! Para los ideólogos dogmáticos de la “evaluacioncitis”, lo que no se mide no existe, y aseguran que sólo si se evalúa entonces todo podrá mejorarse. Lo que ocurre con la reforma educativa que creó el INEE al antojo de la SEP, es que ha propiciado una verdadera mitomanía, en donde se divulga una verdad a medias de que evaluando se podrá saber que maestros son buenos o malos profesionales, pero que voltea la mirada ante las terribles condiciones de desigualdad, inequidad, miseria e ignorancia que se viven de forma cada vez más aguda en el país y que la escuela reproduce de la peor manera: por la vía de organizarse para procurar que maestros, alumnos y directores sepan cómo pasar pruebas, en lugar de aprender a comprender los fenómenos de la sociedad y de la naturaleza, desde una visión compleja y holística.

Ante la falta de un modelo educativo de parte del gobierno (otra indefinición), se organizaron algunos eventos que tenían como objetivo, dijeron, discutir y luego sistematizar, un nuevo modelo educativo para el país. La SEP y su secretario en turno (Emilio Chuayffet), afirmó que ya lo tenía y que pronto este sería presentado a la sociedad. Después, el secretario sucesor, Aurelio Nuño, dijo que ahora se presentaría otro a la discusión de todos los actores (nunca se dijo en dónde había quedado el anterior), pero que no sería posible ponerlo en marcha... sino hasta el 2018 (véase más adelante).

El argumento más insistente que se ha sostenido es el de que: “Lo que se legisló en el 2013 es ley suprema, norma general y debe cumplirse a rajatabla”. Este punto es quizás uno de los que de ahora al 2018 será el que más se esgrima para no impulsar una verdadera reforma educativa, pero si para mantener vivo el conflicto magisterial. Ya se está viviendo en Oaxaca, en Chiapas, en Guerrero, en Michoacán, pero también en otros tantos estados de la república de forma abierta y descarnada, en donde con el argumento de la “legalidad” se pretende imponer zonas de exclusión en el país, y sobre todo cuando (debe registrarse) con la entrada a la Secretaría de Educación de Aurelio Nuño, se ha alcanzado un mayor encono entre las partes y condiciones de ingobernabilidad, por supuesto hartos indeseables.



Gibrán Ramírez, Axel Didriksson, Hugo José Suárez.

LA TIRANÍA DE LO INMEDIATO

Dice Daniel Innerarity que al deshilvanarse nuestra relación con el tiempo existen enormes dificultades para proyectar lo importante hacia el futuro, porque todo lo absorbe la urgencia:

Cuando se habla de proyecto se está pensando más bien en procedimientos para incrementar el rendimiento y la eficacia, no en visiones de futuro o en perspectivas. No conseguimos resistir frente al *power of deadline*; los plazos han subvertido los valores y lo urgente ha sustituido a lo importante; reina la tiranía de lo que hay que quitarse de encima. No somos capaces de proseguir objetivos de largo plazo o desarrollar opciones o proyectos (Innerarity, 2009).

A mediados de 2016 fue presentada la propuesta de un nuevo modelo educativo, junto con una iniciativa de educación para el siglo XXI, que pone en evidencia el hecho de que no se pensó en un proyecto de futuro sino en lo inmediato. Como se verá, esta propuesta (que será realidad, como se ha mencionado, hasta fines del 2018), vuelve a dejar las cosas como están, desde un modelo viejo que no tiene la sustancia trabajar con estrategias de anticipación para el largo plazo. A continuación, los problemas que presenta dicha propuesta.

En términos de materia legislativa, lo que se ha presentado como un “nuevo modelo” educativo para el siglo XXI (SEP, 2016) no va más allá de lo que aparece en el artículo Tercero Constitucional actual, y sólo se agrega la enseñanza del inglés y el uso generalizado de las TIC, como si esto tuviera algo de novedoso u original.

Los ejes desde los que se sustenta este “nuevo” modelo educativo, no apuntan a ningún cambio ni tiene perspectivas de futuro. De hecho, no hay ningún escenario que se presente para justificar lo que será ese currículum para formar al ciudadano de las próximas décadas.

Se mantienen enfoques que han sido muy criticados y están en vías de superación desde hace algunas décadas, como el enfoque de “competencias” (que se presentó desde los años ochenta en la conformación del “espacio común europeo de educación”) (Villa y Poblete, 2007); la organización de los contenidos por asignaturas; la secuencia de materias y los contenidos temáticos rígidos determinados por el profesor; cuando el mundo está avanzando en la trans y la interdisciplina, la complejidad, el pensamiento crítico y el aprendizaje para la solución de problemas.⁴ Otro tema muy recurrente, pero ya viejo y desgastado es el de la educación permanente. Como de todos es sabido, este enfoque (“aprender a aprender”) viene de los años setenta (!), y luego fue actualizado en los noventa.⁵

La presentación del modelo está pleno de obviedades y explicaciones sin sentido, (como el hecho de que “las escuelas están en el sistema educativo [*sic*]”), o que el maestro es el encargado del grupo, o que el director tiene que dirigir, que el alumno debe estar en el centro del proceso de aprendizaje o que las escuelas pasarán a ser el centro de todo el universo escolar y tendrán autonomía. Estas dos últimas re-

⁴ Se pueden mencionar muchos autores que han corroborado este cambio, aquí algunas referencias: Morin, Edgar, Wallerstein, Immanuel, Gibbons, Michael y Novotny, Helga, Castells, Manuel *et al.*

⁵ Por ejemplo, véase el llamado “informe Fauré” o el “Informe Delors”, ambos de la Unesco. *Cfr.* Fauré (1973) y Delors (1996).

ferencias son mera retórica de lo obvio, porque desde su surgimiento la escuela es el centro del sistema escolar (*¡sic!*... para mostrar su redundancia) y porque la autonomía de la escuela no se da por decreto: se lleva a cabo, se construye, se cambia y se defiende, pero de nada sirve si sólo se le pregona (si no ¿las universidades públicas cómo han defendido el principio de su autonomía, ¿tan sólo por estar en el Tercero Constitucional, fracción VIII?).

El grueso de la propuesta se concentra en el aula, cuando hacia el futuro ésta será uno de los espacios sociales de aprendizaje, pero no el único, aunque seguirá siendo importante.

Lo que se busca ubicar como muy “moderno” es la enseñanza del inglés, el uso de las TIC y el “aprendizaje cooperativo”. No obstante, como puede ser comprobado, estos aspectos no tienen nada de nuevos, ni tampoco de modernos (durante las campañas a la presidencia tanto de Miguel de la Madrid como de Ernesto Zedillo, sus propuestas educativas fueron promover el inglés y las computadoras) lo que se ha reiterado sexenio tras sexenio hasta el cansancio (¿no se han repartido ahora miles de computadoras?), mientras que el aprendizaje cooperativo se lleva a cabo desde hace décadas en los sistemas escolares comunitarios. De lo que no se dice nada, es respecto de un aprendizaje desde el enfoque de la interculturalidad y la ecología de saberes (Cfr. De Souza), la transformación radical que tendrá la Inteligencia Artificial y la Robótica Pedagógica (Ruiz, 2007) dentro de algunos pocos años, ni que la educación “situada” y la responsabilidad social son temas sobre los que se han construido sistemas nacionales educativos en varios países del mundo.

El tema de la “autonomía de las escuelas” se distorsiona al máximo. Este componente natural de la actividad académica y científica (el conocimiento tácito), y que propagó la experiencia finlandesa (Sahlberg, 2013), en la propuesta de la SEP se la hace dependiente de la “capacidad de los directores de los planteles”, como un problema de tipo administrativo y de recursos, y no de la sociedad en favor de determinados contenidos y saberes, de redes sociales que se organicen para dar vida a una nueva relación maestro-alumno-sociedad.

De igual manera, el tema, crucial por el momento, de la labor docente es abordada de forma muy convencional, con aspectos subsidiarios del mismo, como el de propiciar el “trabajo colaborativo”, las tutorías, la observación en el aula o la evaluación de pares académicos, cuando desde hace décadas estas actividades forman parte de las tareas cotidianas de la actividad docente e investigativa.

No hay referentes de futuro, ni existe el análisis crítico respecto de una sociedad distinta hacia las próximas dos o tres décadas.

EL FUTURO DE LA EDUCACIÓN EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA DEL CONOCIMIENTO

Para garantizar la superación de la inequidad y la exclusión educativas, el mandato constitucional debe considerar una estrategia proyectada para sustentar una tasa de crecimiento de entre 3% y 4% del PIB sostenido a partir del año 2019 (dado que no se prevé un crecimiento del mismo hasta el fin del actual sexenio), considerando la reproducción tendencial de una tasa de natalidad baja y de un incremento consecutivo (hacia arriba y no hacia la baja, como ocurre ahora) de los salarios mínimos reales, en donde el mayor esfuerzo de la política de Estado esté concentrado en la eliminación de la desigualdad entre los ingresos, con el fin de alcanzar tasas de mucho mayor equilibrio, para así poder garantizar que el escenario que se proyecta en este trabajo (el preferible frente al actual) no sea el de la insurrección o la ingobernabilidad social generalizada.

Para los años que van del 2035 al 2050, el aprendizaje no estará concentrado en la escuela ni en un aula, sino en el conjunto de la sociedad. Las escuelas como espacios de ubicación territorial para los distintos grupos de edad, de acuerdo con sus contextos regionales o locales, estarán organizadas para ofrecer un currículum formal y no formal que estará definido por la fórmula 50%/50%, es decir, donde la mitad de los aprendizajes se orientarán a garantizar los conocimientos “nacionales y básicos” (tales como lecto-escritura, nacionalidad, historia, geografía, pensamiento lógico-matemático, filosofía, ética,

derechos humanos, sustentabilidad y cambio radical en el cuidado del medio ambiente, educación para la ciudadanía, etcétera) y el otro 50% estará concentrado en la construcción de habilidades de pensamiento crítico (conocimiento tácito) y la resolución de problemas (habilidades para el desarrollo de proyectos de innovación social), para lo cual la escuela se verá rebasada, y habrá que organizar múltiples espacios de aprendizaje, por ejemplo desde conceptos como los de Ciudad Educativa, Ciudades del Aprendizaje, *Smart Cities* o *Mind Cities*.

En la educación media superior y superior, las antiguas determinaciones disciplinares empezarán a ser sólo un referente epistémico básico, pero se trabajará sobre todo en áreas y dominios trans e interdisciplinarios, y en objetivos de conocimiento de frontera relacionados con los grandes problemas del país y del mundo, en un entramado de nuevos *constructos, teorías, métodos y praxis* íntimamente relacionados por el contexto de su aplicación. Las fronteras del conocimiento dependerán de estos contextos y no de una serie de materias, asignaturas, ni tendrán la referencia a un solo país o a una lengua (ni necesariamente sólo en el idioma inglés).

El mundo virtual y las redes de colaboración serán los nuevos espacios del aprendizaje y no una determinada escuela, ni mucho menos un aula. La inteligencia artificial y la “robótica pedagógica” podrán construir espacios múltiples y masivos de aprendizaje, que deberán ser garantizados como un bien público y social, para el desarrollo de todas las posibilidades del pensamiento, del saber y del quehacer. No habrá límites para la adquisición, sistematización de datos o información con la vigencia de sistemas de Macro Datos (*Big Data*), respecto de lo que se desea o requiere conocer.

En los niveles medios y superiores, lo fundamental será la organización y gestión de objetivos de conocimiento, desde su pertinencia en un tiempo y espacio determinado de las funciones sustantivas esenciales (docencia, la investigación e innovación social). Las redes de aprendizaje serán locales y globales, las que harán posible que se diseminen las posibilidades en las que una persona o colectivo de aprendizaje podrá organizarse para conocer lo que hacen otras

personas o grupos, en cualquier lugar del planeta, y con ello poder multiplicar las estructuras de conocimiento en referentes que ahora no se conocen, porque algo habrá de indeterminado en la manera como las redes multipliquen sus interacciones, bajo la forma de una macro inteligencia y una macro cognición.

Por supuesto que la venta y compra de conocimientos estará a la orden del día y esto será motivo para la generalización de migraciones de talentos en todo el orbe. El tema aquí es lo que se escoge para el modelo de país: el ser un engranaje de la comercialización del saber o ser parte de la imaginación planetaria, para encontrar soluciones a los problemas endógenos y de cada entorno socioeconómico y humano.

Con todo y la puesta en marcha de una estrategia de poner en el centro la garantía de los derechos humanos, en particular el de aprender en condiciones de pertinencia social y bien común, la desigualdad y la exclusión seguirán estando presentes, por lo que se deberá considerar el impulso a programas afirmativos para la población excluida, sobre todo si se considera, como se ha argumentado con antelación, que aprender de forma integral deberá ser un derecho de todos y no sólo de quienes están incorporados al sistema formal de educación, ni mucho menos para los que puedan pagar por estar en un sistema escolar determinado.

Esta tarea implicará un tremendo esfuerzo si se considera que la población adulta crecerá a partir del año 2020, que se tendrá una enorme cantidad de jóvenes en edad escolar (18 millones más en el 2030) (Cordera y González, 2000: 317) por lo que es de considerar que la demanda socioeducativa se orientará sobre todo a dar cobertura y equidad más amplia en los niveles de educación media superior y superior, en la de adultos y para el trabajo.

El significado y contenido de lo que hoy se considera el sistema nacional de educación habrá cambiado, sin embargo, para eso años. El tema esencial no estará concentrado en definiciones legislativas y políticas centradas en la educación (como lo formal de su organización, tal y como se presenta en la actualidad) sino en la construcción de plataformas muy amplias de aprendizaje social, públicas, gratuitas y

pertinentes, en donde lo predominante será la articulación de saberes, la inter y muticulturalidad y la sustentabilidad de los mismos. En la mediación de estos aprendizajes operará el sistema complejo de medios y técnicas para aprender sin fronteras, sin idiomas dominantes y sin barreras territoriales, en donde la desigualdad por los espacios deberá ser parte de la política pública por el incremento del uso y manejo en favor del bienestar de la población y de sus aprendizajes colectivos, y no una condición de marginalidad.

Para realizar el tránsito entre el sistema formal y rígido de educación actual a uno de aprendizajes múltiples y para todos, el problema no deberá estar solamente centrado en la cantidad de recursos materiales y humanos con los que se deberá contar, sino sobre todo en la definición de lo que se quiere y requiere aprender en el entorno de un futuro distinto. Esto estará directamente relacionado con los avances en la organización y gestión del conocimiento, de la ciencia y la tecnología; de las neurociencias y sus aportes a la comprensión de cómo se aprende; al mejoramiento de la calidad de la vida de las personas; a la manera como se desarrolle el lenguaje y sus extraordinarias relaciones de la palabra, el texto y la imaginación, y en el entorno de sustentabilidad social y medioambiental que se logre desarrollar.

EL TERCERO CONSTITUCIONAL: ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE GARANTÍA DEL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN EL SIGLO XXI

En esta perspectiva, se entiende por educación en ciudadanía la formación de aprendizajes, valores, lenguajes y actitudes desde los sistemas formales y no formales de educación, bajo el principio del ejercicio pleno de un derecho humano. La educación que forma en ciudadanía no es compatible con la idea de que se promueva como un servicio con fines de lucro, ni que tenga como propósito que estos sean usados para mercantilarla.

El marco normativo desde el que se parte es el que se corresponde con los principales instrumentos internacionales de los Derechos Humanos, citados con antelación. La educación en ciudadanía, como

proceso formativo, hace referencia a un enfoque que considera que el Estado debe ofrecer la garantía para el acceso a una escolaridad formal y no-formal, así como la manera como ese derecho se enfoca como máxima prioridad en la vida pública. Es por ello que se deberá reconocer, de manera directa en el nuevo articulado constitucional, que este proceso formativo no se reduce a un determinado tiempo de escolarización, sino al proceso de vida integral de las personas, esto es, de los procesos y logros para el pleno desarrollo de su personalidad y dignidad humanas.

Así, desde el anterior enfoque, los principios y fundamentos de un Tercero Constitucional de tipo estratégico y alternativo (escenario preferible o deseable), deberán comprender los siguientes aspectos y referentes:

Será responsabilidad del Estado mexicano ejercer la rectoría y el compromiso de garantizar el ejercicio del derecho a la educación de todos los mexicanos. El contenido, los métodos, lenguajes y técnicas de lo educativo está centrado en el aprendizaje sin distinciones de condición económica, lengua, género, preferencial sexual o cultural, desde la universalización de una educación laica, científica, gratuita y de bien público, inclusiva y de calidad con pertinencia social, en donde su comercialización con fines de lucro, sea tanto privada local como internacional, no estará permitida de ninguna manera en todo el ámbito territorial de la república mexicana.

El acceso a la escuela es un derecho humano fundamental y se orienta al logro del bienestar y el buen vivir de todos los ciudadanos. Deben abrirse de forma continua y responsable mayores opciones para que toda la población eleve de forma constante su nivel escolar, así como opciones suficientes para la educación de toda la población, con plena accesibilidad, sin ninguna discriminación para quien la reclame o esté incorporado a la misma en cualquiera de sus modalidades. Será flexible para adaptarse a los distintos contextos, requerimientos y demandas de las poblaciones y comunidades que la requieran, en correspondencia con sus contextos culturales, lingüísticos y sociales específicos.

Toda la educación que se imparta será obligatoria y de carácter universal.

El financiamiento de toda la educación que se imparta por parte del Estado mexicano no tiene un sentido económico, sino de responsabilidad social para sustentar la universalización de este derecho humano fundamental, por lo que no podrá estar determinada por el arbitrio de los sucesivos gobiernos, ni sus incrementos deberán estar por debajo del ejercicio presupuestal anual anterior correspondiente.

El financiamiento público estará orientado, por lo tanto, a impulsar una educación que responda a los objetivos de una ciudadanía activa, participativa y crítica que demanda un aprendizaje significativo y pertinente para su época, y para lograr que se aprenda de forma continua y permanente, de manera formal y no formal, en correspondencia con los principios señalados en este artículo constitucional.

Para todo el sistema educativo, de conocimientos y aprendizajes, las instituciones gozarán de plena autonomía en la gestión y gobierno, en su planeación y autoevaluación, en la construcción de sus planes y programas de estudio, en la formación y actualización de sus cuerpos docentes y de investigadores y en el ejercicio de sus funciones sociales y públicas. El respeto a esta autonomía será inviolable, y para su plena garantía serán creados e instituidos Consejos de Participación Ciudadana para el Derecho a la Educación, tanto en el nivel nacional como para cada entidad de la república.

La universidad pública, es la entidad responsable de conducir, planificar, evaluar e innovar el sistema nacional de educación formal y no formal del país. Es ella la que tiene el compromiso de resolver problemas concretos de la sociedad y la naturaleza, desarrollar tecnologías y promover la generación y transferencia de nuevos conocimientos para la innovación social y el desarrollo con bienestar para todos.

La política universitaria debe relacionarse imbricadamente con la científico-tecnológica y operar en correspondencia a estructuras horizontales desde el plano de sus particulares dinámicas.

La política de educación superior y la científico-tecnológica deben programar agendas basadas en la concepción de “un desarrollo de prioridades estratégicas de bien público”, en una división del trabajo basada en la producción y transferencia de conocimientos, con el fin de que

- se garantice la plena participación de las comunidades académicas y socio-económicas y culturales, para asegurar la calidad con pertinencia y la sustentabilidad de los procesos científicos y tecnológicos;
- se lleven a cabo reformas sustanciales en la legislación y las formas de gobierno de las universidades para establecer canales de comunicación e información permanentes que regulen el ejercicio del gasto, potenciar y desarrollar la infraestructura y sostener una adecuada transferencia de conocimientos respecto de los requerimientos de la sociedad;
- se impulse la cooperación y la movilidad universitaria de carácter horizontal, con el objetivo de posibilitar la creación y potenciación de las capacidades sociales en el país para producir y transferir conocimientos científico-tecnológicos con fines de bienestar, equidad e igualdad, sustentabilidad y justicia social;
- se organice un modelo de educación superior que favorezca el intercambio de experiencias, la articulación de sus funciones y sus interrelaciones, y no la competencia ni la comercialización de su servicio;
- en correspondencia con el impacto del nuevo patrón social, tecnológico y productivo endógeno del país, se impulse la creación de redes, estructuras de cooperación y nuevos marcos de integración en los niveles mundial, regional e interinstitucional, que generen una mayor cooperación entre instituciones y sectores, redes y espacios comunitarios y trabajo en colaboración;
- la educación media superior sea considerada como un espacio común de formación hacia el trabajo y la ciudadanía, la alta inteligencia y el desarrollo humanístico-científico-tecnológico. Este nivel es el espacio de formación que conduce a la produc-

ción y transferencia de conocimientos y aprendizajes de alto nivel, de difusión de la cultura, de pertinencia y de vinculación con el contexto, en donde se lleve a cabo de forma permanente la organización de la innovación, la participación horizontal y una amplia integración de unidades autónomas junto con las universidades.

REFERENCIAS

- Bell, Wendell (2002). "Making People Responsible: The Possible, the Probable, and the Preferable". En *Advancing Future: Futures Studies in Higher Education*, coordinado por James A. Dator, 33-52. Londres: Praeger.
- Cordera, Rolando y Enrique González (2000). "La sociedad mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia". En *México 2030, nuevo siglo, nuevo país*, coordinado por Julio A. Millán y Antonio Alonso Concheiro. México: Fondo de Cultura Económica.
- De Sousa Santos, Boaventura (2004). *Conhecimento Prudente para uma Vida Decente*. São Paulo: Cortez Editora.
- Delors, Jaques (1996). *La educación encierra un tesoro*. París: Unesco.
- Fauré, Edgar (1973). *Aprender a ser: la educación del futuro*. París: Unesco.
- Innerarity, Daniel (2009). *El futuro y sus enemigos*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Millán, Julio y Antonio Alonso Concheiro (coords.) (2000). *México 2036, nuevo siglo, nuevo país*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Monckeberg, María Olivia (2013). *Con fines de lucro*. Santiago de Chile: Editorial Debate.
- Muñoz, Vernor (2013). *El Derecho a la Educación: una mirada comparativa*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Unesco.
- OEI (2008). *Metas Educativas 2021, la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid: OEI.

Ravitch, Diane (2014). *Reign of Error, the Hoax of the Privatization Movement and the Danger to America's Public Schools*. Nueva York: Vintage Books.

Ruiz Velasco, Enrique (2007). *Educatrónica, innovación en el aprendizaje de las ciencias y la tecnología*. Madrid, México: unam.

Sahlberg, Pasi (2013). *El cambio educativo en Finlandia*. Buenos Aires: Paidós.

Santiago, Paulo, Isobel McGregor, Deborah Nusche, Pedri Ravela y Diana Toledo (2012). *Reviews of Evaluation and Assessment in Education, Mexico*, París: OCDE.

Villa, Aurelio y Manuel Poblete (coords.) (2007). *Aprendizaje basado en competencias*. Bilbao: Editorial Mensajero.

La capital y la Constitución, ¿posibilidades de transición hacia un nuevo régimen?

Gibrán Ramírez Reyes

INTRODUCCIÓN

La reforma política de la Ciudad de México ha despertado grandes expectativas entre muchos políticos, aunque pocos ciudadanos,¹ por su carácter pretendido de parteaguas histórico. Ciertamente, cambia de modo sustancial el estatus de la Capital de la república y se le dota de autonomía política y administrativa, la cual le había sido conculcada desde la ley de 1928, cuando se eliminó el municipio libre.

Sin embargo, dada la medida en que los constituyentes electos están restringidos en su margen de actuación tanto por el decreto de la reforma promulgada en enero pasado,² como por la configuración misma de la constituyente, una de las preguntas que se abre a la discusión es en qué medida esta etapa de la Ciudad puede ser transformadora de su régimen político y si éste puede ser, en cierto sentido, diferente al régimen nacional, como se pretendió por lo menos en las administraciones pasadas. De lo contrario, la mentada autonomía política se presentaría como una ficción, o un cambio vacío en el estatuto administrativo de la Ciudad.

¹ La participación de la ciudadanía capitalina fue de apenas 28%.

² Consultese <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/01/29/1071884>>.

¿Puede entonces la Constitución que emanará de este proceso dar paso a algo nuevo o estará determinada a ser sólo un producto formal de la configuración del régimen precedente o, incluso, convertirse en un documento pasivizador —en el sentido de Gramsci— de demandas sociales? El concepto de régimen político que tomo es el de Rodríguez Araujo, para quien éste sería una forma de existencia del Estado que depende de la correlación de fuerzas sociales y políticas en un lugar y en un momento dados, moldeado por ciertas tradiciones que tienen que ver con una cultura política generalizada (Rodríguez, 2009: 205-234).

Parto, además, del supuesto acreditado en los textos sobre democratización subnacional de que, en los países, además del régimen prevaleciente en el plano nacional, determinado entre otras formas por su historia propia y por su forma de inserción en el sistema-mundo, conviven diferentes regímenes subnacionales. Hay, en sentido estricto, regímenes subnacionales que se oponen a la naturaleza de los regímenes nacionales, como sucede en el caso de los enclaves autoritarios en sistemas más o menos democráticos. En todo caso, lo que quiero destacar es que existe cierta autonomía relativa entre la forma de ser del régimen político en los niveles nacional y local, y este es el punto de partida.

Lo que sostendré en este espacio es que hay sólo tres vías que permitirían abrir la puerta a un nuevo régimen y, por tanto, que en ellas se centrará la disputa política en la discusión constituyente. Estas vías son, primero, la reorganización territorial de las demarcaciones que serán gobernadas por alcaldías y los mecanismos de democracia directa que puedan asociarse a éstas; segundo, el sistema de derechos que puede establecerse en la Constitución y sus mecanismos de exigibilidad, y tercero, las relaciones con el sector privado en la prestación de servicios. Como doy por descontado que se mantenga el maridaje entre los sectores público y privado bajo el paradigma de gobernanza que es transversal a toda la Constitución, me centraré en los primeros dos aspectos mencionados. Para ello, primero daré cuenta de los límites de la autonomía.



Gibrán Ramírez.

LÍMITES Y ALCANCES DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL Y SUS IMPLICACIONES EN LA FORMA DE GOBIERNO

No es novedad para nadie que la elección a la Asamblea Constituyente tiene un déficit de legitimidad democrática, tanto por la cantidad de representantes no-electos, cuanto por la forma en que éstos alteran la correlación de fuerzas determinada por los electores y, en ese sentido, la especificidad política de la Ciudad respecto de la configuración del régimen nacional. Esto tiene por lo menos dos consecuencias perversas: genera actores con capacidad de veto que, de otra manera, no la tendrían, y complica la eventual instrumentación de las disposiciones constitucionales en el sentido de su socialización y conocimiento necesarios.

En primera instancia debe decirse que la Ciudad de México tiene, con esta reforma, solamente autonomía política y administrativa, pero no financiera, y ni siquiera la tiene en áreas estratégicas como la educación y la salud, que han quedado reservadas a la tutela federal.

No quiero con esto desestimar la dimensión del cambio que en materia política sí dota de una nueva naturaleza jurídica a la Ciudad, la cual será, ahora, una “entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, al tiempo que continúa siendo la sede de

los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos” (Serrano Migallón, 2016). Apunta Serrano Migallón que el Congreso intentó dotar entonces de individualidad jurídica, social, económica y administrativa de que gozan otras entidades a la Ciudad de México, lo que es cierto, pero de modo limitado.

Las principales limitaciones de la reforma, advertidas también por Serrano Migallón, entre otras, serían las siguientes: establece de una vez cómo se establecerá el Poder Legislativo, por lo que la creatividad de los constituyentes podrá generar sólo algunas variaciones en lo concerniente a los porcentajes de diputados por principios de mayoría relativa y representación proporcional, requisitos de los candidatos, etcétera. Sobre el Ejecutivo hay aún menos que decir, pero queda una ventana en la prerrogativa de determinar formas y procedimientos de separación del cargo y para instrumentar la revocación de mandato, pero no mucho más.

La Constitución propiamente política de la Ciudad, es decir, lo concerniente a la forma de gobierno, está sólo abierta en lo siguiente: la posibilidad de generar esquemas de gobierno como los gobiernos de coalición, previstos en el nivel federal en la reforma de 2014, pero, mucho más importante, en la generación de mecanismos de democracia directa y en lo que concierne a la definición de las demarcaciones (alcaldías), su número, denominación y límites, aunque las bases de lo que podrán gobernar están ya muy definidas.

No me cabe duda de que aquello que ya ha sido aprobado en el plano federal volverá a concitar acuerdos, por lo que puede darse por descontado que habrá un esquema potestativo de gobiernos de coalición y la reproducción de otros diseños como la ciudadanización de los organismos constitucionales autónomos.

Es menos, claro, sin embargo, que pueda modificarse sustancialmente la organización territorial. Idealmente, habría tantas alcaldías como mandatara la vida social y como indicara la distribución y circulación habitual entre colonias, las relaciones de comercio, vida social, religiosa y circuitos escolares, por mencionar sólo algunos de los criterios que más saltan a la vista. Sin embargo, esto ameritaría

una suspensión de la elección racional de fuerzas políticas que se han configurado según las divisiones políticas vigentes. Una rearticulación de gran calado, que diera lugar a decenas de alcaldías más como alguna vez propuso Muñoz Ledo, según una distribución pensada únicamente por demógrafos y urbanistas alteraría sensiblemente el mapa político, fragmentaría las porciones de presupuesto y de poder, al mismo tiempo que fortalecería al poder central. Me permito, por ello, pensar que una distribución así es imposible, a menos que se experimente una súbita altura de miras en las bancadas constituyentes. Es más cercana una distribución que pretenda rearticular territorios según los resultados históricos por sección electoral, lo que sin duda sería una pésima noticia. Así pues, el potencial mencionado aparece, casi de inicio, castrado. Sin que esto implique desestimar los cambios que de por sí se establecen en el decreto de la reforma, como la integración de concejales propuestos por partidos y candidaturas ciudadanas, emanados de elecciones de mayoría relativa y representación proporcional.

Los mecanismos de democracia directa, participación y consulta, tal y como se señalan en los artículos 31, en el título tercero (sobre ciudadanía y ejercicio democrático) y 62 del proyecto (en el título cuarto, sobre la distribución del poder) sólo tendrían un potencial de cambio o rearticulación de la participación real de diversos sectores sociales dependiendo de la forma en que se estructure el sistema de las demarcaciones, sus alcaldías y las Asambleas Ciudadanas de las unidades territoriales en que éstas se dividirán. De no generarse unidades territoriales diferenciadas que respondan a una dinámica de vida social, los únicos grupos transversales a las demarcaciones políticas seguirán siendo los aparatos políticos burocráticos generados en función de ellas, sin generar, por otro lado, medios de participación más inmediatos para quienes están más estructuralmente excluidos de la participación política, como las amas de casa o los trabajadores sin tiempo libre. El punto nodal es, pues, el que representan las demarcaciones con sus alcaldías y se carece de incentivos para utilizar su potencial democratizador. Pasemos ahora a la carta de derechos.

CARTA DE DERECHOS

¿Qué significa tener muchos derechos y hasta cuándo es demasiado? Una primera reflexión debería provenir de la lógica misma de los derechos.

Una primera impresión que suele causarse es que los muchos derechos tienden a diluirse unos con otros, desapareciendo del panorama aquello que puede considerarse fundamental y aquello que se considere accesorio. Cuando todo es fundamental —y en materia de derechos, los derechos constitucionales suelen ser sinónimo de derechos fundamentales— nada lo es.

En general, una de las críticas más persistentes a la tradición de los Derechos Humanos es que se han vuelto, en cierto sentido, la banalización del bien, según la expresión original de Fabiola Ponte.

Esta banalización surge cuando se hace que una gran cantidad de éstos entren en una relación de igualdad, de manera que se beneficien todos por igual, es decir, ninguno. Me gustaría contemplar el siguiente ejemplo de la carta de derechos, más allá del asunto de las competencias. Si los derechos a mostrar el afecto en público y el derecho al trabajo, conviven en la misma carta, con aparente igualdad, ¿estamos elevando el derecho al amor en la Ciudad y protegiéndolo, o disminuyendo el derecho al trabajo digno hasta que la importancia de ejercerlo sea equivalente a darse besos y cariños en el metro sin que los policías nos molesten? Puede ser, y no soy capaz de avistar una solución que no sea la jerarquización de los derechos o, en su defecto, de aspectos puntuales de cada uno de ellos, en lugar del paradigma de su balance cuando entren en una situación de conflictividad, lo que sería una herejía para la mayoría de los estudiosos.

¿Cómo podríamos seleccionar qué dimensiones jerarquizar por encima de otras en cada derecho, más allá de los principios de su aplicación establecidos en el artículo 9B?³ De la siguiente manera: hay cosas

³Recuérdese: la doctrina de los Derechos Humanos considera la complementariedad, subsidiaridad, progresividad, integralidad, interdependencia, indivisibilidad.

que no pueden garantizarse, y no por ello deben dejar de ser derechos. De hecho, sucede así con la mayoría. Cada derecho entraña, para el Estado, una serie de obligaciones de distinto carácter, y son éstas con las que tiene que cumplirse. En primer lugar, la de no violar directamente —actuando en contra— el derecho reconocido; en segundo, el de generar condiciones que permitan el ejercicio del derecho en cuestión, y en tercer lugar, el de promover y garantizar que lo establecido en los derechos efectivamente suceda (Abramovich y Courtis, 2002: 19).

Un ejemplo al que suele aludirse es el de la alimentación (uno que también utilizan Abramovich y Courtis en el texto antes citado). Para respetar este derecho, el Estado tiene que asegurar que no se expropian tierras que son necesarias para que una población asegure su alimento; también deberá proteger de grupos dominantes y otros agentes que puedan impedir el acceso este derecho y, sólo en última instancia, deberá proveer de alimentos a aquéllos que muestren que no puedan procurárselos. No se trata sino de justicia mínima. Para seguir hablando de alimentación, quiero utilizar un ejemplo criticado por Jesús Silva-Herzog en el Proyecto de Constitución que nos ocupa, y que habla más de sus fobias que de su habitual inteligencia (Silva-Herzog Márquez, 2016). El autor fustiga el derecho a una alimentación “culturalmente aceptable”, como si esto se tratara de paternalismo y de una noción indeterminada que haría que se nos instruyera sobre “qué es admisible comer para no ofender a nuestros muertos”. Esta noción, al contrario, alude a los mínimos aceptables y se pone a prueba sólo en casos extremos —no es de extrañarse que provenga de los sectores más azotados por el hambre, en el derecho de países africanos, por ejemplo. Solamente en caso de que uno no se pudiera proveer una alimentación como la que quisiera, es evidente que no podría darse por satisfecho su derecho dotándole, por ejemplo, de insectos indeseables, carne de rata o —déjenme radicalizar el absurdo como hacen los detractores de propuestas similares— de humanos recién fallecidos, u otra cosa que cualquiera interpretara que puede satisfacer dicha necesidad.

Abonando al otro lado del argumento podría decirse que el diseño de la Constitución —el que rechazaría jerarquizar los derechos o sus dimensiones— es la única forma de generar un credo cívico, compartido, que dé pie a una verdadera nueva ética pública. Habrá quienes digan que lo primero que correspondería es el triunfo político de quienes, en el estilo de Gramsci, sostengan con autoridad la necesidad de una reforma moral e intelectual de la sociedad, pero eso nos plantaría ante una disyuntiva con las siguientes opciones: *a)* si se afirma crudamente que la Constitución debe ser el resultado de los factores reales de poder, sin un contenido programático aspiracional, su única función sería formalizar el estado de las cosas y tendería a cambiar cuando se cambiara la correlación de fuerzas en el bloque histórico y *b)* si, por el contrario, se acepta un exhaustivo listado de aspiraciones y proyectos en la pretensión de conseguir una legitimidad que no ha pasado por el triunfo político, se corre el riesgo de caer en la dilución antes advertida.

El método que han elegido los redactores del proyecto de Constitución para dotar de fuerza normativa y de potencial transformador la lógica de derechos antes descrita, consistirá en avanzar en el cumplimiento de los derechos con instrumentos legales para su justiciabilidad, pero esto, tal como se presenta en el artículo 19 de la Constitución entraña también retos.⁴ Todo dependerá, desde luego, de la forma de instrumentar los mecanismos de exigibilidad detallados. Si se requiere un capital social y cultural superior —es decir, si se trata de procedimientos farragosos y complicados— para emprender una acción de protección efectiva de los derechos ante un juez, o para seguir el procedimiento previsto ante la Defensoría del pueblo, entonces

⁴ En su inciso D, el artículo establece los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos. Son, básicamente, una acción de protección efectiva de derechos —que las personas podrán interponer ante un juez competente y cuya resolución no podrá exceder diez días— y el juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, que deberá interponer la Defensoría del Pueblo.

estaremos otra vez a las puertas de la reproducción estructural de la desigualdad. La pregunta es si esto tiene salida.

Del criterio de progresividad establecido en el mismo artículo puede quedar claro que aquello que sea considerado como un derecho no podrá dejar de reconocerse como tal en las sucesivas reformas legislativas, pero no queda clara la forma en que la satisfacción de los derechos irá avanzando. Esto nos coloca, otra vez, ante la decisión de jerarquizar o no los derechos y sus dimensiones, pues no es claro que el principio pro persona y el criterio de complementariedad sean suficientes para determinar cómo se avanzará en cada campo siguiendo las restricciones presupuestales. Desde luego, de acuerdo con el canon más implantado, no es esta una posición que se defienda en el proyecto propuesto por el jefe de Gobierno de la Ciudad.

De cómo se resuelvan estos dos asuntos, la exigibilidad y la instrumentación de la progresividad, dependerá la posibilidad de cambio de la correlación de fuerzas sociales en el sentido igualitario en el que el mismo proyecto indica en su artículo décimo cuarto.⁵ Hay, además, otra disposición a la que hay que prestar atención con vistas a este objetivo que será determinante. En el artículo 19 del mismo proyecto se establece que la planeación anual del presupuesto se orientará a alcanzar niveles progresivos de satisfacción de los derechos, instrumentados en indicadores que permitan fijar metas y medir avances (como está ya estipulado en el Sistema Nacional de Planeación). Para que esto se pusiera en práctica, debería haber un correlato en las formas de fiscalización y auditoría, donde el buen manejo de los recursos tendría que equivalerse forzosamente con esa lógica de satisfacción de derechos, lo que se echa de menos en el texto del proyecto.

⁵ Este establece (A.1) que “las autoridades adoptarán las medidas necesarias para erradicar las desigualdades estructurales y la pobreza, revertir la inequitativa distribución de la riqueza y del ingreso entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales”.

CONCLUSIÓN

En términos de teoría política clásica, podría decirse que se vive en México un gobierno tiránico de las élites, lo que puede acreditarse de diversas formas: con el descenso de la calidad democrática en el país, el incremento objetivo de la represión, la restricción de las libertades civiles y la desigualdad en ingresos que condiciona consecuentes desigualdades en capital social y cultural. Una de las razones de que esto haya sido así es que hemos vivido un proceso de paulatina expropiación de las leyes derivadas del pacto social producto de la Revolución mexicana. Este proceso de oligarquización de la Constitución y las leyes —cuyo inicio advertía Francisco José Múgica claramente en 1950— tuvo como consecuencia que éstas se convirtieran en un patrimonio de abogados y constitucionalistas, así como de las élites que pueden pagar a estos tipos de especialistas.

Actualmente se precisa de un capital cultural superior al que puede tener la gran mayoría del país para hacer efectivos los derechos consagrados en la Constitución. Quizá el mejor ejemplo de esto sean los derechos laborales. Si estos se satisficieran, probablemente ninguna política social paliativa sería necesaria.

Esto sólo podría superarse con la amplia difusión de nuestros documentos normativos fundamentales. El proceso de sumisión de la Constitución de la Ciudad a un referéndum obligaría a sus promotores a socializar su contenido y, en caso de que éste fuera benéfico y exigible, a convencer a la ciudadanía de su conveniencia. Sin embargo, la posibilidad de realizar un referéndum con todas sus letras quedó excluida de la reforma que dio pie al actual proceso constituyente.

El proceso constituyente de la Ciudad de México tiende a profundizar, hasta encumbrarla, esa dinámica de tiranía de las elites. Esta reforma política fue moneda de cambio contra el gobierno de la Ciudad, se negoció entre unos cuantos, no aceptó grandes cambios en la deliberación legislativa y dispuso la imposición de 40 diputados constituyentes que alteran la correlación de fuerzas capitalina en favor de la correlación de fuerzas vigente en el plano federal, por lo

que la formación de un régimen subnacional desviado del régimen nacional se antoja imposible, dado el poder de veto de que gozan los representantes del régimen tecnocrático neoliberal, como lo definió Rodríguez Araujo.

Podemos entonces ser pesimistas acerca de la relevancia real del proceso constitucional. En primera instancia porque se verifica lo dicho por Diego Valadés: en los hechos el proceso constituyente corresponde más a la elaboración de una ley reglamentaria de la reforma constitucional en materia de la Ciudad de México.

En segundo lugar, porque la entrada en vigor de un régimen constitucional con tan poco alcance institucional, esto es, con la baja probabilidad de generar una reorganización del ejercicio del poder y de la estructura política territorial de la Ciudad, el mayor cambio dependería de un papel proactivo de los ciudadanos, del conocimiento de la mayor parte del texto constitucional para su posterior ejercicio como carta de derechos. Este escollo bien podría librarse a través de los años mediante un programa de educación cívica local que tuviera por objetivo socializar el contenido específico del texto constitucional, pero, para ello, además de requerirse un altísimo grado de estabilidad y consenso de las fuerzas políticas respecto del proyecto de Ciudad que se busca —que propiciara, asimismo, una gran estabilidad del texto constitucional—, se requeriría mucho tiempo.

Por otra parte, el proceso más amplio de difusión posible fue desestimado en la reforma, lo que tiene por lo menos la siguiente consecuencia: sin un proceso de ratificación necesario, los actores, cuestionados en su legitimidad, ya sea por la naturaleza de su encargo o por el bajo grado de participación en la elección a la Asamblea, no tienen incentivos para socializar los contenidos redactados por un grupo de notables y modificados por los diputados constituyentes. Sin ello, el estatuto de la Constitución será más bien el de una carta otorgada que tendría que legitimarse con el tiempo. Hay, sin embargo, una salida probable que ya se ha propuesto a más de un diputado constituyente, que es la siguiente: crear, mediante la Asamblea Legis-

lativa, una figura de consulta de opinión no vinculante, para no caer en una situación de inconstitucionalidad, pero que genere a su vez un contexto de exigencia inescapable para los actores políticos respecto del mandato ciudadanos de aceptación o no de la Constitución.

El llamado Brexit, por ejemplo, no fue una consulta vinculante, pero en los hechos, los actores políticos de Gran Bretaña han tenido que asumirlo como tal. Si la reforma necesaria para establecer este ejercicio de consulta no vinculante se hiciera en forma, bastaría con añadir su mandato en un transitorio de la Constitución. El respeto de la consulta sería así un compromiso político más que un mandato jurídico. Este ejercicio podría hacerse en 2018, una vez que entrara en vigor la Constitución, en una especie de período de prueba, reduciendo así los costos operativos y concitando la participación de la mayoría social

REFERENCIAS

- “Morena gana en la Ciudad de México”. *El Financiero*, 5 de junio de 2016.
- Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- Rodríguez Araujo, Octavio (2009). “México, proceso y afianzamiento de un Nuevo Régimen Político”. *Andamios* 6, 11 (agosto): 205-234.
- Serrano Migallón, Fernando (2016). “La Constitución de la Ciudad de México”. *Este país*. [En línea]. Disponible en <<http://estepais.com/articulo.php?id=583&t=la-constitucion-de-la-ciudad-de-mexico->>.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús (2016) “El fárrago constitucional”. *Reforma*, 3 de octubre.

Política y Constitución en la Ciudad de México

Lucía Álvarez Enríquez

Parto de asumir que *La Política* compete al ejercicio, la regulación y distribución del poder; a la constitución y vigencia de la soberanía; a la gestión de la vida pública, de los procesos de toma de decisiones sobre el interés público; a la conformación y regulación de los poderes públicos, y a las formas de participación de los actores involucrados.

PACTO SOCIAL Y CONSTITUCIÓN

En las sociedades modernas el poder se rige a través de un pacto social, que es en sí el acto y el momento fundante donde se establecen las bases reguladoras que constituyen el fundamento político-ideológico de la sociedad: principios y valores. Es el referente sociopolítico, aspiracional, orientado a garantizar y realizar *el bien común* y *la voluntad general* al generar cuatro bienes públicos: legitimidad del gobierno, bienestar económico y social, seguridad e identidad colectiva (De Souza, 2005).

El pacto social condensa los principios reguladores tendientes a conciliar y hacer viables y compatibles el interés individual y el colectivo y ser, de esta manera, al menos potencialmente, la expresión genuina del *bien común*. Esto entraña una gran complejidad en

las sociedades modernas estructuradas sobre la base de la tensión permanente entre *lo público* y *lo privado*; entre libertad e igualdad y entre capitalismo (neoliberalismo) y democracia.

En esta medida el pacto es en realidad una suerte de “Contrato” establecido entre gobernantes y gobernados, donde se establecen las bases normativas y políticas de esta relación y donde se resguardan los principios que la rigen. El Pacto se rige por criterios de *inclusión* y *exclusión*, establece quiénes son parte del “nosotros” de la comunidad política, y quiénes no lo son; y en este sentido, ampara básicamente a los miembros reconocidos de esta comunidad de referencia, esto es, a los ciudadanos. De ello se desprende una problemática de fondo en las actuales sociedades democráticas en torno a ¿quiénes son y quienes no son ciudadanos? Añeja polémica que se hizo presente desde el siglo XVIII, con el iusnaturalismo, y que ha trascendido hasta nuestros días, problematizando la noción del *ciudadano* e interrogándose acerca de quiénes son los sujetos de *derechos*: ¿los ciudadanos o las personas?

El pacto remite formalmente a un acto voluntario que se traduce casi siempre en una Carta Constitucional. De ahí que la Constitución es el instrumento fundante y sustantivo que condensa ese pacto y que regula la vida política, económica, social y cultural de la comunidad política, sea ésta el Estado-Nación, la provincia/entidad federativa o la ciudad; en todos los casos *la polis*.

Se trata, por principio, de un documento normativo de primer nivel que se aspira a que no sea letra muerta, y sentar las bases de una nueva convivencia, de una nueva gestión, de una nueva regulación de la vida pública, en este caso, en la Ciudad de México. La referencia conduce a definir y establecer nuevas bases para la comunidad política de la Ciudad de México.

Históricamente, la referencia a la comunidad política remite inevitablemente al Estado-nación: éste es por excelencia, desde el siglo XVIII, la encarnación de esta nominación. Sin embargo, actualmente, en las condiciones del mundo global, las ciudades se han constituido también en buena medida como comunidades políticas (Álvarez, 2016); esto es así porque las ciudades del siglo XXI (y en particular las

grandes metrópolis) gozan de un territorio común; tienen instituciones y gobierno propios (poderes ejecutivo, legislativo y judicial); se rigen por un sistema legal específico (hoy estamos en vías de una Constitución local), y cuentan con elementos y fundamentos históricos, institucionales y normativos que permiten hablar de la existencia de una *identidad* política común, en tanto constituyen referentes compartidos. Todo esto les otorga el estatus de *polis*, aún cuando estén virtualmente subordinadas en distintas dimensiones a las reglas del Estado-Nación y posean, por tanto, una autonomía relativa.

Por otra parte, la Constitución es también, esencialmente, la expresión de la soberanía y, en las democracias modernas, formal y potencialmente, la soberanía radica en el pueblo. De este modo, el pueblo, los ciudadanos, constituyen una parte activa y protagónica en el ejercicio de la política, en la institución de la Constitución y en su observancia. Esta es una idea central que interesa poner de relieve en el proceso constituyente vigente en la Ciudad de México.

En esta perspectiva, resulta primordial destacar tres ideas-nociones sustantivas constitutivas de las democracias contemporáneas: Democracia, Ciudadanía y Participación. ¿Qué es y qué implica cada una? ¿Cuáles son sus contenidos y sus alcances? Estas interrogantes destacan cuestiones medulares que permiten tener claro qué se espera de una Constitución.

Si nos ubicamos en esta reflexión, cabe señalar que los términos en que interesa aquí plantear los alcances y contenidos de las ideas-nociones mencionadas, estarían contraviniendo en cierta medida uno de los supuestos básicos que se han establecido con respecto a esta constitución local de la Ciudad de México, que es el que establece que ésta no debe estar por encima de los planteamientos de la Constitución Federal. Técnica y conceptualmente, la Constitución local debe ser concebida como un documento normativo secundario, en tanto no tiene un alcance federal. Sin embargo, considero que, dado que nuestra Constitución Federal proviene de 1917, y por tanto tiene una antigüedad de un siglo, debiéramos asumir que hay diversos aspectos y ámbitos específicos de la vida social, económica, política y cultural

que han cambiado de manera sustantiva, a lo largo de este trayecto, en el país y en la ciudad. En este sentido, se hace necesario formular principios y valores que se correspondan con las nuevas realidades y, también, con la reflexión actualizada en torno a los temas que nos ocupan, en este caso, los contenidos que sustentan actualmente a los conceptos mencionados: democracia, ciudadanía y participación.

ACERCA DE LA DEMOCRACIA

Refiriéndome a la democracia, en este caso sí parto de una visión que tiene como punto de referencia a la Carta Magna federal, en cuyo Artículo Tercero se define a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como “*un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*” (subrayado mío). Asumo que ésta es una definición sustantiva que considero muy vigente y, por tanto, recuperable de la Constitución Federal.

En esta perspectiva, y cobijándonos en esta visión amplia, me interesa proponer el reconocimiento de la vida política de la Ciudad de México, por principio, como una democracia en una perspectiva integral que se expresa en distintas dimensiones, entre otras, como democracia política, pero también como una democracia social, económica y cultural; una democracia *sustantiva*, que remite a la existencia de un régimen de derechos, por tanto a una sociedad que se hace partícipe de su Comunidad Política a partir de gozar de un conjunto amplio de derechos insertos en las distintas dimensiones de la vida social. Por tanto, refiere a una *Democracia integral*.

La asunción de una democracia de esta naturaleza da por sentido que no se reduce a un *régimen político democrático*, entendido éste como ejercicio de gobierno, instituciones, sistema legal y sistema electoral. Refiere más bien a la democracia como *Estado* que incluye el *régimen democrático*, el sistema normativo, principios y valores rectores de la regulación social y la convivencia, y un sentido de *identidad* (un *nosotros* constitutivo de la comunidad política)

(O'Donnell, 2004). En las sociedades modernas, esto supone la vigencia de los principios básicos de *libertad e igualdad*, la acreditación y garantía de un sistema de *derechos* (ciudadanos/humanos) y la vigencia de un Estado de derecho.

En esta perspectiva, la democracia en sentido amplio (como Estado y como sistema de vida) se hace extensiva a la vida política, al desarrollo y al ejercicio de la diversidad, heterogeneidad y pluralidad social, económica, política y cultural de la sociedad, lo que se traduce también en una *democracia incluyente*.

En tanto régimen político la democracia se ejerce en distintos ámbitos y modalidades: *Democracia representativa*, *Democracia participativa* y *Democracia directa*, cada una de las cuales responde a lógicas, procedimientos y reglas diferenciadas, pero no excluyentes unas de otras y, por tanto, no las hace sustitutivas sino complementarias.

La *Democracia representativa* se ejerce mediante el ejercicio del voto universal, directo y secreto, para la elección del jefe de Gobierno, de los jefes delegacionales (en adelante alcaldes), de los cabildos, así como de los órganos de participación ciudadana normados hoy por la Ley de Participación Ciudadana (Consejos Ciudadanos, Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos), y en adelante por la nueva Constitución (Consejo Ciudadano de la Ciudad de México).

La *Democracia participativa* se ejerce en distintos planos: *territorial* (barrial, vecinal, comunitario, de pueblos originarios); *sectorial* (jóvenes, tercera edad, mujeres, trabajadores/as, estudiantes, comerciantes, etc.), y *temático* (medio ambiente, género, educación, cultura, vivienda, desarrollo urbano, desarrollo social, espacio público, etc.). Se desarrolla a través de diversos instrumentos: Asamblea ciudadana, presupuesto participativo, consulta pública, Contraloría Ciudadana, Comités de vigilancia, entre otros.

Este tipo de participación incluye la consulta, la colaboración y la recomendación, pero trasciende estos planos y se orienta también a lograr una incidencia efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de la formulación de propuestas, ejercicios de super-

visión, evaluación y vigilancia, así como elaboración de iniciativas de ley y políticas públicas, entre otras. El carácter de la participación en este ámbito debe ser vinculante y con obligatoriedad de ser atendido y reconocido por los gobiernos central y local.

La *Democracia directa* tiene su ámbito de expresión a través de los instrumentos reconocidos y acreditados: *plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato*.

ACERCA DE LA CIUDADANÍA

Segundo principio rector de la Constitución es el de ciudadanía, y también el de construcción de ciudadanía, en donde es necesario reconocer, por principio, a la ciudadanía como un componente sustantivo de la democracia. No hay democracia sin ciudadanía; la democracia no opera en abstracto, no se refiere únicamente a la existencia de un conjunto de instituciones; los ciudadanos son los que le dan vida y la acreditan. En esta perspectiva, refiere a un régimen de inclusión social; esto es, que haga efectivo el asunto de que ser ciudadano es *tomar parte activa* en la vida pública, en este caso de la Ciudad de México; y asumir al ciudadano como un componente dinámico, propositivo y fundante de esta comunidad política de pertenencia.

Para hacer esto viable y real, para que no quede reducido a mera retórica, esto se traduce en la acreditación de un conjunto de derechos humanos integrales, entre los cuales se reconocen los cívicos, culturales, políticos, sociales y los llamados derechos complejos o colectivos, así como *garantizar* el ejercicio de éstos a través del acceso de los ciudadanos al desarrollo, a la riqueza material y simbólica, a los bienes públicos y a la vida política local, mediante políticas públicas, asignación de presupuestos (*gasto público*) y mecanismos que los hagan efectivos. Para no quedar en la condición de letra muerta, los derechos deben respaldarse con estas condiciones.

Ahora bien, los escenarios político-económicos de las ciudades del mundo contemporáneo obligan a reformular también en otros campos el tema de la Ciudadanía. Uno de éstos es el carácter formal,

institucional, que hasta ahora ha distinguido a la ciudadanía liberal; se trata de una cualidad que ha sido considerada como distintiva e inapelable, pero que ha sido puesta en cuestión por diversos fenómenos manifiestos y definitorios del mundo contemporáneo, como los procesos migratorios y la expresión tangible de numerosas acciones y reivindicaciones ciudadanas que han ocurrido y ocurren cotidianamente fuera de los contornos de la formalidad la institucionalidad e, incluso, de la legalidad.

En efecto, la ciudadanía ha sido desde su origen una condición que se ubica claramente en un ámbito institucional y que remite por ello necesariamente a instituciones, leyes, normas, derechos y obligaciones que se establecen y tipifican de manera formal. La referencia más hegemónica, como es sabido, radica en el marco normativo del Estado-nación y refiere prácticas reglamentadas y de reconocimiento de deberes y derechos que deben observar Estado y ciudadanos. En esta línea, la ciudadanía es concebida como una *membresía*, como una adscripción a una comunidad política y legal; y es por ello también “un estatus conferido a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen este estatus son iguales con respecto a los derechos y deberes, a través de los cuales éste es conferido” (Marshall y Bottomore, 1998).

Pero el acceso a los derechos y la igualdad ante la ley dependen, para la visión liberal, de que el individuo cubra una serie de requisitos formales y se encuentre inserto en el régimen legal establecido. De esta manera, un ciudadano debe, entre otras cosas, tener un comportamiento cívico, respetar las leyes y pagar impuestos. Todos estos son los componentes de una *ciudadanía formal* que responde a la vida institucional y hacen de ella una *institución*.

Esta dimensión formal de la ciudadanía reconoce distintas variantes que ponen el acento en aspectos legales o participativos, y que se emparentan por ello de manera diferenciada con las tradiciones liberal o republicana; pero en todos los casos existe un componente normativo que acredita la condición ciudadana, los derechos y las obligaciones, a partir de la observación de reglas y normas.

En una perspectiva distinta, Bryan Turner (1993), más cercano al republicanismo, pone de relieve el aspecto participativo de la ciudadanía al destacar la participación política y las obligaciones del ciudadano con la comunidad; pero la participación a la que él alude es toda aquella que tiene que ver con la vida de la comunidad, y no únicamente aquella inscrita en el ámbito político, y de la política formal; de ahí que se trate de una participación integral, relacionada con el conjunto de relaciones entre la ciudadanía y la sociedad, entendidas éstas como un todo. Este autor se refiere explícitamente a la ciudadanía como el “conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como miembro competente de su sociedad, y que en consecuencia dan forma al flujo de recursos a las personas y grupos sociales” (Turner, 1993). Esta visión reconoce que no hay una forma única de ser ciudadano, y que la ciudadanía es una condición que se acredita con diversas prácticas y no únicamente con las prácticas cívicas y políticas.

De esta manera, el ámbito de la ciudadanía amplía virtualmente sus contornos y da cabida a una dimensión social y hasta cierto punto cotidiana del ejercicio ciudadano. Así, la ciudadanía no se circunscribe al aparato institucional y a las prácticas formales, sino que alude igualmente a las acciones individuales o de los grupos sociales que tienen lugar por fuera de este aparato. En este sentido, la construcción de nuevos derechos y de nuevos espacios de inclusión no responde necesariamente al otorgamiento de éstos por el Estado hacia los ciudadanos ni a los mecanismos instituidos para gestionarlos; puede también ser producto (y con frecuencia así lo ha sido históricamente) de las luchas sociales por diversas reivindicaciones y demandas.

Estas dos dimensiones remiten, por una parte, a la existencia de la *ciudadanía formal* que reconoce el estatus de los ciudadanos y acredita los derechos y obligaciones individuales, estableciendo la igualdad de los individuos ante la ley, y con ello otorga sentido a la membresía de éstos del Estado-nación. Se trata de un reconocimiento formal que *per se* no genera implicaciones efectivas de pertenencia ni de acceso de los individuos al patrimonio ni a la riqueza de la nación.

Por otra parte, refiere a la *Ciudadanía sustantiva* que es la que se sitúa en la realidad de la desigualdad social realmente existente, en el seno de la distribución diferencial de los recursos en la sociedad y en la heterogeneidad cultural en la comunidad política de referencia, buscando generar espacios de inclusión. “Es el resultado de la oposición, conflicto y lucha entre individuos y grupos por el acceso y control de los recursos”. (Tamayo, 2010). Se trata de una ciudadanía sustantiva porque no se aspira a una mera acreditación legal de estos *derechos* sino a la reducción real del régimen de exclusión, mediante la puesta en vigencia de los *derechos*.

La primera acredita formalmente la ciudadanía; la segunda, lucha por hacerla efectiva. La primera, compete virtualmente a los aparatos institucionales del Estado-nación y la ciudad, mientras que la segunda se ejerce y se realiza a partir de las prácticas sociales. El aparato institucional puede y debe hacer un vínculo entre ambas a través de mecanismos, políticas e instrumentos que den *garantía* al ejercicio de los derechos (Álvarez, 2016).

En este sentido se apela a la asunción de los ciudadanos como entes activos y corresponsables, y no como ciudadanos pasivos y tutelados (receptores de derechos); los ciudadanos como *agentes* (O’Donnell, 2004) y como protagonistas ubicados en el ejercicio de derechos mediante el acceso y control de los recursos.

Cabe mencionar que usualmente, cuando referimos a la ciudadanía se alude de manera incuestionable al Estado-nación; sin embargo, hoy existen un conjunto de condiciones muy específicas de las ciudades del siglo XXI que han puesto a la ciudad en un protagonismo especial y en un papel diferente en términos de su ejercicio como *polis*. No se trata de una disputa de “autoridad” con el Estado-nación en materia de ciudadanía, sino de poner a la Ciudad a la par con éste, en tanto también posee instituciones, reconocimientos formales, espacios de acreditación de lo que es la vida ciudadana. En esta medida, la Ciudad constituye hoy también un ámbito espacial e institucional acreditado que debe estar en condiciones de asumir su compromiso con la vigencia de la condición ciudadana.

ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN

Finalmente, el tercer bastión en el que yo basaría mi planteamiento es en torno al tema de la *participación*, asumida ésta, en primer lugar, como fundamento de la democracia, como la vía mediante la cual los miembros de una comunidad política validan su condición ciudadana y hacen efectivos sus derechos y su corresponsabilidad con la sociedad. La participación, en este sentido, sería entendida como la *apropiación social de la vida pública*, lo que da contenido y hace tangible la soberanía, el “gobierno del pueblo” y/o el “poder ciudadano”. Al mismo tiempo que legitima las políticas y las acciones de gobierno, la participación da cabida a la iniciativa y al compromiso ciudadano. El sentido sustantivo de esta práctica ciudadana es “ampliar el ámbito de lo público”, que éste no se agote en “lo estatal” (Cunill, 1991); también supone el “retirar el monopolio de la agenda pública al Estado”, ampliar la inclusión de los intereses particulares (de individuos y de grupos) a la construcción y gestión de la vida pública; hacer valer la corresponsabilidad social a través de acreditar de manera efectiva a los ciudadanos como agentes y protagonistas; incorporar la experiencia y los saberes sociales en el tratamiento de los asuntos públicos y de interés común; finalmente, construir un genuino contrapeso a los poderes formales constituidos.

Lo anterior se traduce en un conjunto de modalidades diversas, de acciones individuales o colectivas que se llevan a cabo en la intermediación en la relación entre Estado y sociedad, y que tienen como propósito la intervención de los ciudadanos y de las ciudadanas, en las actividades, proyectos y políticas públicas; en las acciones de gobierno y también en los procesos decisorios de la ciudad.

La participación, así entendida, puede llevarse a cabo, y esto es muy importante, a través de los canales institucionales o por fuera de éstos. Esto supone asumir que la participación no debe ser sólo reconocida y validada cuando se lleva a cabo en las instancias institucionalizadas, sino también cuando los grupos de la sociedad, organizados de formas

muy diversas, generan acciones o proyectos autónomos o procesos autogestivos orientados a incidir en la vida pública.

La participación debe ser reconocida, en primera instancia, como un *derecho*; incluso en la Ciudad de México, esto ya está estipulado en la Ley de Participación Ciudadana; en donde es reconocida de manera expresa como “el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar individual o colectivamente en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno”. Esta es una definición textual de esta ley, a la cual quiero referirme de manera enfática porque se ha dicho también que esta Constitución, además de no superar a la Constitución Federal, debe ser asumida como algo que no signifique tampoco un retroceso con respecto a lo ya vigente. En este sentido, si la Ley de Participación Ciudadana lo establece, esto debe ser asimismo un punto de referencia para la Constitución local.

La participación ciudadana, entonces, debe ser reconocida no sólo como un derecho y un componente sustantivo de la democracia; debe además ser asumida como una práctica de los propios ciudadanos que se despliega en distintas dimensiones. Es necesario entonces reconocer y validar al menos dos ámbitos de participación que no son sustitutivos unos de los otros sino complementarios: la participación en los espacios formales e institucionales, y la participación *autónoma* que se lleva a cabo por fuera de estos canales, a través de prácticas autogestivas e informales, sumamente vigentes en la Ciudad; probablemente más vigentes y efectivas que las institucionalizadas y sin embargo frecuentemente puestas en tela de juicio.

Cuando hablo de *democracia autónoma*, considero, por una parte, la participación sectorial y temática de organizaciones no gubernamentales, de organizaciones civiles, de instituciones de asistencia privada, organizaciones y movimientos sociales, entre otros; la participación y organización comunitaria, como pueden ser los ejidatarios, comuneros, cooperativismo y organizaciones culturales; participación de los pueblos y barrios originarios (que también es un tema muy presente en la legislación de los últimos años). Me refiero también a

los comisariados ejidales y la estructura de cargos, y finalmente, la participación individual de muy variados ciudadanos: intelectuales, artistas, periodistas, profesionales, vecinos de a pie, que tienen formas de participación que deben ser consideradas.

Frente a la participación convocada por el Estado se despliegan un conjunto de modalidades no institucionalizadas, que en contextos diversos emanan de grupos disímiles de la sociedad civil, y tienen también una misión estratégica en la creación de las intermediaciones políticas y sociales siendo, en muchos casos, la punta de lanza para la apertura de nueva institucionalidad, nueva normatividad y nuevas pautas de la relación gobierno/sociedad.

La participación no institucionalizada, que emana desde la sociedad civil, se ha erigido también en gran medida como contraparte crítica de las prácticas institucionalizadas, y en muchos casos en abierta confrontación con estas, dando lugar a un debate importante acerca de la vía correcta o conveniente para contribuir a la construcción de un proyecto democrático (Dagnino, 2004). Ante los argumentos de normalización y continuidad de las prácticas participativas, y de garantizar la exigibilidad de derechos y la justiciabilidad de las demandas por vías formalizadas y normadas, la falta de autonomía y la alineación al proyecto hegemónico neoliberal se esgrimen como ejes de una argumentación que pone en entredicho las bondades de la institucionalización y alerta contra posibles perversiones de las prácticas democratizadoras y las búsquedas de inclusión de la acción colectiva.

En este sentido, la participación ciudadana que emana desde la sociedad civil representa en muchos casos un contrapeso a las prácticas institucionalizadas, al poner en entredicho la integración a las lógicas sistémicas y abrir nuevos canales de comunicación y de intervención que con frecuencia resultan más exitosos y afirmativos. La defensa de la autonomía social contrarresta la creación de nuevas élites de poder participativo con acceso privilegiado a la toma de decisiones, revitaliza los poderes ciudadanos y genera también una resistencia frente a las formas de cooptación (Fung y Wrighth, 2003).

En esta perspectiva, además del diseño de espacios e instrumentos para la participación, se requiere de una normatividad que los reconozca y reglamente, así como del diseño de una política expresa de *participación ciudadana*, abierta, flexible e incluyente que dé cabida a la iniciativa, las prácticas y modalidades de organización de actores sociales y ciudadanos. A esto se añade la voluntad política de los gobernantes, orientada a dejar de lado la simulación y el tutelaje en esta materia, lo que constituye un factor de primer orden, sin el cual, el resto de las condiciones pueden quedar en letra muerta. Este último punto se corresponde también con una política orientada a erradicar las prácticas clientelares y corporativas que distorsionan el sentido sustantivo de la participación aquí sustentada.

CONSIDERACIONES FINALES

1. Poner de relieve el sentido de poner por delante los principios normativos estratégicos de la Constitución en su calidad de principios rectores, en tanto fundamento ético, político e ideológico de la Comunidad Política. Este sentido radica en condensar las aspiraciones y las bases de la convivencia; dimensionar los alcances y la profundidad de estas bases; constituir un referente de *exigibilidad* para los ciudadanos y una certeza de hasta donde es posible *apelar*.

2. A pesar de la sustancia de los principios y valores y de la explicitación de las normas y sus condicionantes, está pendiente el asunto de la *garantía*, efectividad, inviolabilidad y viabilidad de éstos; es decir, la necesidad de asegurar que no representen una *letra muerta*. Este desafío puede ser abordado a través de distintos procedimientos y estrategias; entre otros: penalizaciones claras, leyes secundarias específicas, mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, instituciones o instancias de control y vigilancia; pero también mediante la búsqueda de un *empoderamiento* real de la ciudadanía o de una nueva orientación al *desarrollo*.

3. En el desafío de una Constitución (Pacto social) en las democracias modernas existen varias cuestiones de fondo que continúan

vigentes: ¿cómo establecer un equilibrio real entre los principios de *libertad* e *igualdad*?; ¿cómo compatibilizar el *interés individual* (tan exacerbado, polarizado y confrontado en la sociedad contemporánea) con los principios del *interés común*?; ¿cómo ponderar y dar contenido actualmente al *interés común*?; ¿cómo regular las contradicciones estructurales inherentes a la relación *capitalismo* y *democracia*?; ¿puede esto resolverse de manera sustantiva en una *Constitución*?

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Lucía (2016). "Ciudad y Ciudadanía: una reflexión conceptual". En Lucía Álvarez, Gian Carlo Delgado y Alejandra Leal. *Los desafíos de la ciudad en el siglo XXI*. México: Ed. Senado de la República, CEIICH, PUEC y PUES, UNAM, pp.493-516.
- Anchon Fung y Olin Wright (coords.) (2003). *Democracia en profundidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cunill, Nuria (1991). *La participación ciudadana*. Caracas: Ed. CLAD.
- Dagnino, Evelina (2004) "Sociedad civil, participação et ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? En *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, coordinado por D. Mato. Caracas: Universidad Central de Venezuela, pp. 95- 110)
- De Souza Santos, Boaventura (2005). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Buenos Aires: Clacso.
- Marshall T.H. y T. Bottomore (1998) *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Ed. Losada.
- O'Donnell, Guillermo (2004). "El debate conceptual sobre la democracia". En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- Preuss, Ulrich (2000). "La construcción del poder constitucional para la nueva polis". En *Metapolítica* 4, 15 (julio-septiembre): 32-35. México
- Tamayo, Sergio (2010). *Crítica de la Democracia*. México: Siglo XXI Editores, UAM-I, México
- Turner, Bryan (1993). "Contemporary problems in the theory of citizenship". En *Citizenship and Social Theory*, coordinado por Bryan Turner. Londres: Sage.

Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad¹

Antonio Azuela

A la memoria de Doreen Massey

INTRODUCCIÓN

Entre septiembre de este año y enero del próximo, una Asamblea Constituyente discutirá y aprobará una Constitución Política para la Ciudad de México (CPCM), que de este modo dará un paso más en la búsqueda por su autonomía política como un miembro más del pacto federal mexicano. Parece extraño, pero uno de los temas olvidados en el debate que se ha dado en los últimos meses es la ciudad misma, su estructura territorial y el modo en que se ahí reproducen la exclusión social y la falta de sustentabilidad ambiental. Si la asamblea constituyente reconoce esas cuestiones tendrá que abordar el tema de la propiedad del suelo, la institución que con mayor fuerza regula los procesos urbanos. Esto implica asumir la complicada herencia del constitucionalismo social mexicano, que orientó la reforma agraria y el control estatal de los recursos naturales en la era posrevolucionaria.

Dado que una de las grandes transformaciones de México en el último siglo ha sido precisamente el haberse convertido en una sociedad predominantemente urbana, la pregunta es si hay algo en nuestra

¹ Este texto se publicó originalmente en la revista *Configuraciones*, núm. 41, mayo-agosto de 2016.



Antonio Azuela

tradición constitucional que podamos utilizar para enfrentar los retos de nuestra condición urbana.

Son dos los grandes temas que merecen la atención de la asamblea constituyente: el primero es la creciente conflictividad social que se vive en la ciudad por la enorme cantidad de emprendimientos inmobiliarios que, además de afectar la calidad de vida de muchos habitantes, se autorizan sin consulta previa a la ciudadanía. El segundo es la enorme injusticia que representa el hecho de que los incrementos del valor del suelo, que provienen del esfuerzo colectivo, sean capitalizados por los propietarios de la tierra, con lo que la ciudad pierde la oportunidad de financiar su desarrollo con la riqueza que genera el mismo proceso de urbanización. Mientras el primero de esos problemas es ampliamente conocido y seguramente dará lugar a principios y procedimientos de participación social en la determinación de los usos del suelo (y, sobre todo, en sus modificaciones), el segundo no ha sido suficientemente reconocido por la opinión pública y requiere un replanteamiento del modo como se concibe la propiedad del suelo y del espacio urbanizable.

Aquí me propongo demostrar que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) provee el fundamento para una nueva forma de definir el alcance de la propiedad, si se reconoce que el futuro de la ciudad depende del modo en que se regulen sus transformaciones físicas y se distribuyan los beneficios

que ellas generan. Para ello tenemos tres fuentes: lo que dicen los juristas, las ciencias sociales y nuestro derecho positivo.

LOS JURISTAS Y LA PROPIEDAD URBANA

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

En el mundo de habla hispana el derecho urbanístico mira a la propiedad siguiendo la doctrina de la función social que postuló León Duguit hace más de un siglo (Duguit, 1912). Esa doctrina suele traducirse en un principio que parece un mero tecnicismo, pero que es fundamental para asegurar el gobierno democrático de los procesos urbanos: la separación entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar; separación que muchas veces encuentra apoyo en la legislación. Esto significa, primero, que el derecho a edificar no es parte del derecho de propiedad sino que deriva de una potestad pública (la de regular el desarrollo urbano); y segundo, que los incrementos en el valor de los inmuebles urbanos que no resultan del esfuerzo del propietario sino del de la colectividad, deben ser utilizados para financiar los bienes públicos que requiere la vida urbana y que los particulares no producen espontáneamente.

En muchos países europeos también se han consolidado figuras jurídicas equivalentes (Denèfle, 2016) y eso no significa, por cierto, que la propiedad pueda ser atacada sin fundamento legal o violando los principios del debido proceso, sino solamente que su uso queda condicionado a un interés público definido democráticamente. Ahí donde el urbanismo europeo ha producido espacios socialmente incluyentes y ha podido plantearse el problema de la sustentabilidad de las ciudades, uno de los fundamentos ha sido esa escisión entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar (Shaw, Nadin, Westlake, 1995).

En este contexto, el caso de México resulta paradójico: si bien con la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1976, fue el primer país de la región en contar con una legislación urbanística que apuntaba en esa dirección, desde hace tiempo ha dejado de ser una referencia en la materia. No obstante, y como se verá más adelante, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) proporciona el fundamento para instituir en México esa diferenciación.

Ahora bien, es importante hacer notar que en el mundo de las doctrinas jurídicas la tesis de la función social no tiene un acomodo fácil. En México, a pesar de que el artículo 27 ha sido visto como el centro del pacto social de la era posrevolucionaria, desde hace décadas los constitucionalistas no se han ocupado de él. Salvo una excepción notable (Díaz y Díaz, 2014), ningún jurista se ha interesado seriamente en explorar si el paradigma del artículo 27 es viable en la pos-posrevolución (Azuela, 2011), o qué habría que hacer para ajustarlo a los nuevos tiempos. Este silencio no es exclusivo de México y como muestra sirva el caso Salvador Chiriboga, resuelto en 2011 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el que una familia terrateniente de la ciudad de Quito impugnó la expropiación de un enorme predio rústico (de unas 600 hectáreas), que desde antes de ser rodeado por el crecimiento de la ciudad había sido designado para funcionar como parque metropolitano por el plan correspondiente. Después de casi una década de litigio, la Corte no supo cómo decidir cuál sería una justa indemnización y terminó recurriendo al penoso expediente de establecer un promedio entre la cantidad que los propietarios demandaban y la que ofrecía el gobierno. La sentencia no sólo reconocía a los propietarios el derecho a obtener valores especulativos por sus predios; uno de los magistrados que discrepaban, pero quedaron en minoría, Sergio García Ramírez, llamó la atención en su voto disidente sobre el hecho de que esa era la indemnización más alta que había otorgado la Corte en toda su historia para reparar la violación de un derecho humano. La desorientación de la Corte en ese bochornoso caso se debe, ni más ni menos, a que no tuvo a la mano una doctrina constitucional,

sensible a la propiedad en el contexto urbano, que le orientase para un caso tan sencillo. La sociedad se urbanizó, pero el imaginario espacial del constitucionalismo, si hay alguno, siguió igual (Maldonado y Peña, 2013). En los debates sobre derechos humanos ocurre lo mismo. Sabemos de la ampliación, para algunos desmesurada, del catálogo de los derechos que tendrían que ser reconocidos y garantizados, pero del derecho de propiedad casi no se habla y queda en el aire la pregunta central ¿es o no la propiedad un derecho fundamental? Obviamente, los juristas liberales no dudan en responder afirmativamente. Pero están también posturas como la de Luigi Ferrajoli (1999), para quien la propiedad *no* es un derecho fundamental. Sus argumentos son convincentes, y por desgracia no hay espacio aquí para explicarlos. Lo que importa destacar es que ellos son enteramente incompatibles con la tesis de León Duguit, porque ésta era parte de un proyecto que trataba de erradicar del lenguaje jurídico la idea de los derechos y de suplantarla con la de las funciones sociales. Invocar la función social seguirá siendo un recurso poderoso para oponerse a la visión liberal predominante en el derecho civil, pero ya no será suficiente para ubicar la propiedad en el universo de los derechos fundamentales, por lo que será necesario buscar otra conexión entre lo que se sostiene en el derecho urbanístico y las aproximaciones más generales sobre el derecho.

Es interesante considerar la producción jurídica de habla inglesa y en particular de Estados Unidos, que sí se han ocupado de la propiedad como problema constitucional. Y es que la oleada neoconservadora que invadió la jurisprudencia estadounidense desde la era de Reagan está lejos de haber obtenido un triunfo definitivo. Si hace cuatro décadas Bruce Ackerman vaticinaba que el análisis económico del derecho terminaría con las dudas sobre el estatuto de la propiedad (Ackerman, 1977), hoy el tema es más debatido que nunca. Sería imposible ofrecer aquí una síntesis de la bibliografía, pero para los fines de estas notas importa señalar tres cuestiones: primero, muchos de los grandes debates sobre la propiedad han sido motivados por regulaciones urbanísticas y/o ambientales del uso de la

propiedad; segundo, ha quedado claro que la regulación estatal no es enemiga del funcionamiento de los mercados sino su condición más importante, cosa que ya estaba clara en el programa original del neo liberalismo (Escalante, 2016). Tercero, la estrategia más generalizada para analizar críticamente los regímenes de propiedad consiste en hacer distinciones, sobre todo entre diferentes derechos: desde Hohfeld (1913) ya no se habla de la propiedad, sino de un “haz de derechos” (*a bundle of rights*) que deben ser examinados por separado. Solo desde las posiciones neoconservadoras se sigue pensando en *la* propiedad como una institución dotada de coherencia interna. En cualquier caso, el debate es de una gran riqueza y hay todo menos un consenso, muy a pesar de lo que quisieran tanto los juristas tradicionales como quienes se alinean con las corrientes dominantes en la economía.

LAS CIENCIAS SOCIALES Y EL URBANISMO

Las ciencias sociales también ayudan a comprender la propiedad al establecer diferencias. Hace casi un siglo, un historiador de la talla de Richard H. Tawney decía que era “ocioso argumentar a favor o en contra de la propiedad privada sin especificar las formas particulares de propiedad de las que se habla” (Tawney, 1920), y es probable que la primera gran diferenciación de la propiedad haya sido la que produjo la economía política hace más de dos siglos entre los conceptos de renta y ganancia. Esta última proviene de la propiedad de un capital e implica un proceso de trabajo, mientras aquella se obtiene de la simple propiedad de la tierra, sin trabajo de por medio. Incluso hoy, en todo el espectro ideológico, hablar de “rentismo” o de “buscadores de rentas”, trae una valoración negativa. La crítica al rentismo urbano estuvo en el centro de las ideas progresistas desde finales del siglo XIX y la propiedad de la tierra aparecía siempre en la agenda de las políticas y la legislación.

Después de eso, han sido muchas las formas en que se han establecido diferencias en las relaciones de propiedad en el espacio urbano y el territorio en general. Una de las más sobresalientes fue la que

plantearon, desde la geografía crítica, Doreen Massey y Alejandrina Catalano en los años setenta para aplicar la teoría de la renta al contexto urbano, a partir de la distinción entre diferentes tipos de propietarios en Gran Bretaña: la nobleza, la iglesia, las universidades, los desarrolladores urbanos... (Massey y Catalano, 1978). Lo cierto es que la teoría de la renta no ha logrado consolidarse, aunque todavía hay intentos relevantes, en particular en América Latina (Jaramillo, 2009).

Pero acaso la distinción más evidente en el medio urbano es la que existe entre ser propietario de una casa para tener un lugar donde vivir y/o trabajar y todas las demás formas de apropiarse el espacio urbano. También aquí es inútil intentar una síntesis de la bibliografía. Lo que se requiere en la tarea de repensar la propiedad son dos cosas: reconocer la necesidad de combatir el uso especulativo de la propiedad para recuperar la plusvalía urbana y de ese modo financiar políticas urbanas incluyentes, por un lado, y tener claro cuáles son los procesos de producción del espacio urbano en los que ese uso tiene lugar.

Es inútil intentar siquiera una síntesis de lo que las ciencias sociales han aportado para comprender lo que significa la propiedad en diferentes circunstancias. En realidad, lo que se requiere para la tarea de repensar la propiedad en el contexto de la Constitución de nuestra ciudad implica elegir cuáles son las formas de apropiación del espacio que resultan más problemáticas en este momento, lo que justificaría incluirlas en la agenda constitucional. Y eso significa dar un paso, que no es otro que el del urbanismo, o sea el de un arte que se ubica entre las ciencias sociales y la política. En ese terreno lo que más debe preocuparnos es lo que parece ser el proceso social dominante de nuestros tiempos: el reciclaje urbano. Y es aquí donde entra un elemento que no hemos mencionado hasta aquí, o sea el tema de la sustentabilidad de la ciudad. Sin entrar en un tratamiento general de la cuestión, resulta evidente que la pregunta fundamental de nuestra ciudad, hoy en día, es si lo que se está construyendo nos lleva a una ciudad incluyente y sustentable. Esto significa reconocer una tendencia histórica de largo aliento:

si, entre los años treinta y setenta del siglo pasado, la ciudad creció predominantemente en forma horizontal, hoy en día ella crece en forma vertical. No es que el crecimiento horizontal se haya detenido, es que ocurre en el vecino Estado de México y eso es materia de coordinación metropolitana, que obviamente también debe ser parte de la agenda constitucional. Así, nuestra reserva de crecimiento es *el espacio por encima de la ciudad* y es ahí donde se producirá (o no) una ciudad incluyente y sustentable.

Ese espacio es su *recurso* más importante y más adelante se explica que esto supone un giro en la concepción jurídica de la propiedad; aquí importa señalar que las elites de nuestra ciudad tendrán que renunciar a la idea de que hay que impedir el crecimiento urbano, porque esa idea significa que en ella no habrá un lugar para nuestros hijos y nuestros nietos. La Ciudad no puede darse el lujo de quedarse como es, pero tiene que pensar su transformación a partir de lo que es; tiene que pensar nuevas formas de reciclarse. El reto es monumental porque además hay un malestar con *cualquier* iniciativa de transformación del espacio, de modo que un nuevo modelo urbano, para ser viable, requiere un pacto social que permita legitimar nuevas orientaciones. Si terminara por imponerse la idea del crecimiento cero, la ciudad estaría condenada a seguir siendo excluyente e insustentable. Hay quien dice que sólo existe una nueva constitución cuando hay una transformación de la propiedad. Puede ser, pero el tipo de transformación que necesitamos no consiste en alguna especie de “reparto de tierras”, sino en una reconfiguración de los derechos de propiedad en el espacio urbano. Distinguir radicalmente entre la propiedad del suelo y el derecho a construir es la base de la transformación que la ciudad necesita.

EL DERECHO POSITIVO

Al examinar el derecho positivo mexicano la pregunta es: ¿queda algo de nuestra tradición constitucional para construir un nuevo régimen

urbanístico? En particular ¿existe algún elemento para fundamentar la separación entre la propiedad del suelo y el derecho a construir?

La reforma constitucional de 1976 y la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), parecían impulsar un proyecto de inclusión social en el contexto de una planeación racional. Sin embargo, la planeación resultó ser más débil que la propiedad de la tierra, tanto la de los individuos como la de los núcleos agrarios. De las cenizas de ese proyecto queda apenas el principio de la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano, que puede ser el punto de partida de una reconceptualización de la propiedad urbana.

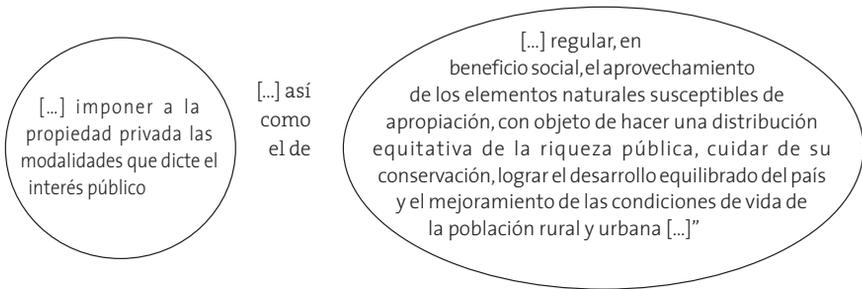
Por lo que hace a la jurisprudencia, lo cierto es que no hay una doctrina que deje en claro el estatuto constitucional de la propiedad. Cada vez que los jueces federales decidieron avalar las regulaciones urbanísticas recurrieron a referencias al “interés público” (nunca precisadas conceptualmente) y caracterizaron las reglas de uso del suelo como “modalidades a” la propiedad, con ocasionales referencias a la “función social de la propiedad”. Sin que esas categorías hayan sido abiertamente derrotadas, lo cierto es que la jurisprudencia se ha vuelto cada vez más exigente en relación con la regulación urbanística y tiende a inclinarse del lado de los propietarios.

Es verdad que la jurisprudencia de las últimas décadas ha sido un factor importante para contrarrestar ciertos rasgos autoritarios del régimen de propiedad del México postrevolucionario, tal es el caso del reconocimiento del derecho de audiencia previa en casos de expropiación. Sin embargo, la tendencia al fortalecimiento de los derechos de propiedad ha llegado tan lejos, que incluso los autores de orientación liberal nos alertan sobre el abuso del amparo en contra de la expropiación (Elizondo, Pérez de Acha, 2008). Sorprende, por ejemplo, que en 2010 la Corte haya sostenido que la propiedad es un derecho fundamental, como si hubiese desaparecido el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución, que claramente la define como un derecho derivado de la propiedad originaria de la nación. Es decir, sin que las ideas de “función social” y de “modalidades”

hayan desaparecido, lo cierto es que los jueces parecen cada vez más dispuestos a ampliar el alcance de los derechos de los propietarios.

Es en el contexto de un nuevo activismo judicial que el constituyente de la Ciudad de México tendría que llevar la tradición del constitucionalismo social mexicano al tema urbano. Pues bien, en el artículo 27 hay un fundamento para llevar adelante tal propósito y, en particular, para establecer la separación entre la propiedad del suelo y la del espacio por encima de él, y de ese modo sentar las bases para un nuevo régimen de propiedad. Se trata de una parte del párrafo tercero que hasta ahora sólo ha sido pensada para el mundo rural. A continuación (Figura 1) se transcribe esa disposición de manera que se aprecie su diferencia.

Figura 1. Párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM
“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de



Fuente: Elaboración propia.

Lo que aquí se propone aquí es, simple y sencillamente, concebir al espacio por encima del suelo, que constituye la principal reserva sobre la cual crecerá la ciudad en el futuro, como un *recurso natural susceptible de apropiación*.² Naturalmente, la propuesta suscita muchas dudas y más adelante se aclaran algunas. Pero hay una cuestión que conviene abordar desde ahora: ese espacio no es propiedad de nadie, a pesar de

² Esta propuesta surgió en 2014 como parte de un debate promovido por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial en torno al régimen urbanístico de la Ciudad de México.

una vieja creencia. En la Edad Media se acuñó una máxima, que incluso parece poética, según la cual el dueño de un terreno lo es también “desde el cielo hasta el infierno” (*usque ad coelum et ad inferos*),³ pero la historia del derecho ha demostrado que eso no era más que una invención, aunque haya conquistado la imaginación de los juristas. Primero, con el advenimiento de los estados absolutistas quedó claro, en casi todas partes, que los minerales del subsuelo eran propiedad del soberano (y ningún propietario de tierras fue indemnizado). Siglos después apareció la aviación y aquello de la propiedad “hasta el cielo” también se vino abajo. Lo que ha ocurrido desde mediados del siglo xx, ahí donde se ha intentado distribuir equitativamente las cargas y los beneficios de la urbanización, es justamente el derrumbe de la creencia de que el dueño del terreno tiene un derecho ilimitado a construir sobre él.

Para quien no está familiarizado con el tema esto parece un acto de prestidigitación. Pero la verdad es que si tomamos en serio lo que dice la Constitución y lo traemos al contexto urbano resulta perfectamente pertinente. El texto constitucional es suficientemente amplio para abarcar un recurso tan esencial para nuestras vidas como el espacio por encima de la ciudad, que unas veces trataremos de conservar como espacio abierto y otras veces estaremos dispuestos a destinar para el desarrollo. Enfrentar esa disyuntiva y decidir las formas de su aprovechamiento, así como la distribución de los beneficios y las cargas que se generan, es parte del arte de gobernar una ciudad y de garantizar que en el futuro sea incluyente y sustentable. Si el constituyente de la ciudad de México decide avanzar en esa dirección, ahí tiene el fundamento constitucional.

CONCLUSIÓN

He explorado tres “fuentes” para imaginar un nuevo régimen de propiedad para la Ciudad de México. De la primera de ellas, o sea de la

³ Fue Accursio de Bolonia, en el siglo xii, quien acuñó la frase que no se sabe por qué se convirtió en una “máxima”, a pesar de ser tan plausible como el cielo y el infierno.

literatura jurídica, destaco la idea de dejar de hablar de *la* propiedad como si fuese una institución con algún tipo de coherencia interna o una entidad con “atributos” universales. El pensamiento jurídico del último siglo ha enfrentado a los análisis conservadores sobre la propiedad, haciendo distinciones sobre la diversidad de derechos y de fórmulas jurídicas que se suele ocultar bajo una idea genérica de la propiedad. Entre las múltiples manifestaciones posibles de esta estrategia analítica, una que es particularmente relevante para el contexto urbano es la distinción entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar, que se encuentra a lo largo de la literatura jurídica especializada porque forma parte del derecho positivo en muchos países. Esa distinción ha sido la clave ahí donde se ha optado por la inclusión social y la sustentabilidad.

La misma distinción también encuentra abundante explicación en nuestra segunda fuente, o sea en las ciencias sociales. No hay que perderse en la inmensidad de la producción académica para reconocer que, en el medio urbano, hay algunas condiciones que son perfectamente reconocibles y que deben ser parte de la agenda legislativa de toda gran ciudad, como el hecho de que un trozo de tierra no tiene un valor intrínseco, sino que su precio se deriva de lo que ocurre a su alrededor, así como la paradoja de que la ciudad genera riqueza pero sufre para costear la infraestructura que la hace posible.

La tarea de incorporar esa distinción en la Constitución de la Ciudad de México ha hecho necesario revisar, como tercera “fuente” de nuestra investigación, lo que nos ofrece el derecho positivo mexicano. Hasta ahora han sido insuficientes los intentos legislativos para llevar las ideas del constitucionalismo social mexicano al ámbito urbano y tanto la doctrina como la jurisprudencia son de una pobreza notable. Sin embargo, existe un fundamento constitucional que proporciona un amplio margen para esta tarea y que nos permite nada menos que *acotar el alcance espacial la propiedad*. Como se ha visto, dentro del texto del propio artículo 27, está la posibilidad de definir al espacio urbano como un recurso natural susceptible de apropiación, cuyo aprovechamiento debe ser regulado para hacer una distribución equi-

tativa de la riqueza pública. La propuesta puede parecer extravagante y suscita preguntas como las siguientes:

Primera, ¿implica esta *regulación del aprovechamiento* una ofensiva contra el mercado? No. Ya se sabe que para funcionar eficientemente los mercados requieren una regulación. Aquí se trata de liberar al mercado inmobiliario (o sea el de las mercancías inmobiliarias que la ciudad necesita, como viviendas, lugares de trabajo, etcétera) de las restricciones que le impone la propiedad del suelo. Las únicas restricciones que se justifican son las relacionadas con los impactos ambientales y sociales del desarrollo urbano. Y esa regulación no tiene por qué otorgar privilegio alguno a la propiedad del suelo; lo que cuenta es la decisión (democráticamente procesada) del tipo de espacio al que se aspira.

Segunda, ¿implica esta propuesta una expropiación o una nacionalización del espacio edificable? No, porque ese espacio no pertenece a nadie –el único derecho que existe sobre él es la potestad pública de regular su aprovechamiento. No trataré aquí de cerrar la discusión, pero propongo iniciarla con un símil: circular en automóvil por la ciudad no es un derecho que se derive de haber comprado uno, sino de un orden jurídico que a un tiempo posibilita y restringe la circulación. La propiedad no es más que una condición, acaso necesaria pero nunca suficiente para “sacar el coche”. En el mismo sentido, no existe fuente jurídica alguna que ofrezca elementos suficientes para ampliar la definición, originalmente agraria, de la propiedad del suelo.

Tercera, ¿qué significa que el espacio urbano sea un *elemento natural*? Pues eso, a menos que pensemos que el mundo de la naturaleza está formado exclusivamente por seres dotados de ADN, tenemos que aceptar que el espacio que nos rodea en las ciudades, y en particular el espacio entre los edificios (Davy, 2014), es parte de ella, aunque sólo sea porque es el “medio” por el que transitan, entre otras cosas, el aire y la luz solar. Sin él nuestras vidas serían una pesadilla, y por eso tenemos que lo reconocerlo como un recurso. Y si esto es cierto para cualquier ciudad, en la nuestra es crítico, porque su más importante reserva de crecimiento no está en sus alrededores sino encima de ella.

Cuarta, ¿qué significa que dicho espacio sea un recurso *susceptible de apropiación*? Cada recurso tiene su forma de apropiación. En las ciudades nos apropiamos del espacio (en forma privada, se entiende) cuando construimos en él, no antes. Una parte de dicho espacio (por encima de calles y plazas, así como el de las áreas con valor patrimonial) no puede ser aprovechada por nadie en particular, porque satisface ciertas necesidades colectivas. El resto es *susceptible de apropiación* porque hay decisiones públicas que así lo establecen. Edificar es el modo de aprovechar ese recurso y al edificar creamos objetos muy distintos al suelo (departamentos, oficinas, academias de Tae Kwon Do...) sin los cuales no podemos apropiarnos del espacio. Esos objetos requieren al suelo como sustento pero no brotan de él, sino de una actividad industrial cuya dinámica no viene del suelo, aunque se valoriza en su localización. Y es a través de ellos como se produce el reciclaje que puede dar lugar (o no) a un nuevo tipo de ciudad; es ahí, en cada manzana o incluso en cada predio, donde se juega nuestro futuro urbano y es por eso que su regulación debe independizarse de la propiedad del suelo.

Quinta, ¿de qué *riqueza pública* estamos hablando? Más allá de la intención original de esa frase del artículo 27, pensada para un mundo rural (Urquiza, 2014), es evidente que la dinámica urbana produce riqueza y que una parte de ella es captada por el propietario del suelo en forma de renta. Se trata de distribuirla equitativamente sin expropiar a nadie. Más bien, es cuando el propietario del suelo captura la riqueza que produce la ciudad que se viola el principio constitucional que ordena la distribución equitativa de una riqueza pública.

En síntesis, si queremos que la Constitución de la Ciudad de México se apegue a la Constitución General de la República, tenemos que reconocer que el espacio edificable es un elemento natural distinto al suelo y que su aprovechamiento (mediante la edificación) tiene que ser regulado para perseguir los fines que establece el propio precepto. Esos fines no son otros que “hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación”. O, en el lenguaje de hoy, buscar una ciudad incluyente y sustentable.

Desde luego, con esta propuesta no se pretende abarcar todos los aspectos de un programa constitucional progresista, tales como participación social, la coordinación metropolitana, el derecho a la ciudad y muchos otros; se trata apenas de llamar la atención sobre una cuestión que ha sido olvidada en nuestro debate constitucional a pesar de ser la fuente de las mayores desigualdades que vive la ciudad hoy en día.

REFERENCIAS

- Ackerman, Bruce A. (1977). *Private Property and the Constitution*. New Haven: Yale University Press.
- Alexander, Gregory S. (2008). *Commodity & Propriety: Competing Visions of Property in American Legal Thought, 1776-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- Alexander, Gregory S. (2006). *The Global Debate over Constitutional Property: Lessons for American Takings Jurisprudence*. Chicago: University of Chicago Press.
- Alfonsin, Betânia. (2011). “Depois do Estatuto da Cidade: ordem jurídica e política urbana em disputa, Porto Alegre e o urbanizador social”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* 7, 2: 47-59.
- Azuela, Antonio (2011). “Property in the Post-post-revolution: Notes on the Crisis of the Constitutional Idea of Property in Contemporary Mexico”. *Texas Law Review*, 89 7: 1915-1942.
- Davy, Benjamin. (2014). “Polyrational property: Rules for the many uses of land”. *International Journal of the Commons* 8, 2: 472-492.
- Díaz y Díaz, Martín (2014). *Ensayos sobre la propiedad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Denèfle, Sylvette (2016). “Introduction: la propriété, axe essentiel des évolutions idéologiques décentes”. En *Repenser la propriété. Des alternatives pour habiter*, coordinado por Sylvette Denèfle. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Duguit, Leo (1912). *Las transformaciones generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón*. Madrid: Librería de Francisco Beltrán.

- Elizondo, Carlos, Luis Manuel Pérez de Acha (2008). *¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación*. México: CIDE. Documentos de Trabajo núm. 30.
- Escalante, Fernando (2016). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: El Colegio de México.
- Fernandes, Edesio (2010). "El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico". En: *Estatuto de la Ciudad: un comentario*, coordinado por Celso Santos Carvalho y Anaclaudia Rossbach. São Paulo: Ministério das Cidades/Alianza de las Ciudades.
- Ferrajoli, Luigi (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.
- Freyfogle, Eric T. (2007). *On Private Property. Finding Common Ground on the Ownership of Land*. Boston: Beacon Press.
- García-Bellido, Javier (2005). "Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio". *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 144: 273-288.
- Hohfeld, Wesley Newcomb (1913). "Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning". *The Yale Law Journal* 23, 1: 16-59.
- Jaramillo, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jehling, Mathias (2015). "L'utilisation du sol en circuit. Un modèle pour la durabilité urbaine". En *De la ville durable à la nature en ville*, coordinado por Isabelle Hakek, Philippe Hamman, Jean-Pierre Lévy. Lille: Septentrion Presses Universitaires.
- Maldonado Copello, María Mercedes (2003). "Los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombia". En *Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*, coordinado por María Mercedes Maldonado Copello. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá/Lincoln Institute of Land Policy.
- Maldonado Copello, María Mercedes y Diego Peña (2013). "Jueces, derechos humanos e indemnización en caso de expropiación: análisis de casos de Ecuador". En *Expropiación y conflicto social en*

- cinco metrópolis latinoamericanas*, coordinado por Antonio Azuela
México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Lincoln Institute of Land Policy.
- Massey, Doreen y Alejandrina Catalano (1978). *Capital and Land. Landownership by Capital in Great Britain*. Londres: Edward Arnold.
- Purdy, Jedediah (2010). *The Meaning of Property. Freedom, Community, and the Legal Imagination*. New Haven: Yale University Press.
- Radin, Elizabeth J. (1993). *Reinterpreting Property*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rose, Carol M. (1994). *Property and Persuasion. Essays on the History, Theory and Rhetoric of Ownership*. Boulder: Westview Press.
- Salazar, Pedro (2014). "Confesiones de un liberal igualitario". *Nexos* (marzo).
- Shaw, David, Vincent Nadin y Tim Westlake (1995). "The compendium of European spatial planning systems", *European Planning Studies* 3, 3: 390-395.
- Smolka, Martim (2013). *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Tawney, Richard (1920). *The Sickness of an Acquisitive Society*. Londres: The Fabian Society/George Allen & Unwin.
- Urquiza, Humberto (2014). "Los estudios y trabajos ambientales de Miguel Ángel de Quevedo: Una historia de su influencia en las políticas de conservación de las cuencas hidrológicas (1890-1940)". México: UNAM. Tesis de doctorado en Historia.
- Varley, Ann (1996). "Women heading households: Some more equal than others?". *World Development*, 24, 3: 505-520.

SOBRE LOS AUTORES

John Ackerman

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), doctor en Sociología Política por la Universidad de California, Santa Cruz y presidente adjunto de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Director Editorial del *Mexican Law Review*. Experto en políticas públicas, transparencia, derecho electoral, combate a la corrupción, rendición de cuentas, participación ciudadana y organismos autónomos. Ganador del Certamen Nacional de Periodismo (2009) y el Premio Nacional de Comunicación (2010). Es columnista de la revista *Proceso* y del periódico *La Jornada* y ha colaborado con publicaciones nacionales e internacionales de gran prestigio como *el New York Times*, *Los Angeles Times*, *Financial Times*, *Slate Magazine*, *Boston Globe*, *The Guardian*, *Chicago Tribune*, *San Francisco Chronicle*, *Houston Chronicle*, *San Diego Union-Tribune*, *el Periódico Reforma* y *El Universal*.

Lucía Álvarez

Doctora en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora Titular “C” de tiempo completo en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), de la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinadora del proyecto de investigación: “Construcción de Ciudadanía en

la Ciudad de México”; coordinadora del Programa de investigación “Ciudades, gestión, territorio y medio ambiente”, en el CEIICH-UNAM, desde 2007.

Antonio Azuela

Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Derecho por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana. Dedicado a la investigación académica de cuestiones urbanas y ambientales desde la perspectiva de la Sociología del Derecho. Ha sido profesor investigador en la UAM, el Colegio de México y la UNAM. Procurador Federal de Protección al Ambiente entre 1994 y 2000. En 2000, se reincorporó al Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UNAM. Ocupó la cátedra Tinker en la Universidad de Texas en Austin en 2002 y en la Universidad de Chicago en 2013. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III.

Jaime Fernando Cárdenas Gracia

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y por la Universidad Complutense de Madrid. Especialidad en Derechos Humanos y Ciencias Políticas. *Visiting Fellow* en la Universidad de Yale y *Visiting Researcher* en la Universidad de Georgetown. Investigador del Conacyt, nivel III. Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ganador del Premio Anual Ignacio Manuel Altamirano en 1994 y Premio Nacional de Periodismo en 2004. Invitado como experto del grupo internacional que revisó los insumos técnicos que apoyaron la instalación de la Asamblea Constituyente en Bolivia en 2006. Consejero del Consejo General del Instituto Federal Electoral (1996-2003).

Miguel Ángel Concha Malo

Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración, de la UNAM. Miembro de la Asociación para la Reforma del Estado. Destacado por su trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos de las

poblaciones vulnerables de México; destacado por sus aportes a la conformación de una cultura de respeto a estos derechos. Cofundador y presidente del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O.P”. Vicepresidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y miembro del Consejo Directivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos.

Axel Didriksson

Investigador titular de tiempo completo y definitivo de la UNAM, adscrito al Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE). Doctor en Economía, Maestro en Estudios Latinoamericanos y licenciado en Sociología (UNAM). Secretario de Educación del gobierno del Distrito Federal (2006-2009). Director del Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU). Investigador Nacional Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Coordinador de la Cátedra UNESCO “Universidad e Integración Regional” (desde 1995 a la fecha). Consultor del Instituto de la UNESCO para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO, desde 1995 a la fecha). Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Fundador y Coordinador de la Red de Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe (2004-2006). Creador del modelo académico y curricular de la Universidad de la Ciénega de Michoacán. Asesor académico en temas de planeación y prospectiva.

Manuel Perló Cohen

Economista por la UNAM y doctor en Planeación urbano-regional de la Universidad de California-Berkeley, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Profesor en el posgrado de Urbanismo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en las Universidades de California-Berkeley, Stanford, Javeriana y Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Director del Instituto de Investigaciones Sociales de 2013 a 2017. Director del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM de 2000 a 2009. Integrante de la Junta de Gobierno del Colegio de Chihuahua. Recientemente ha publicado los siguientes libros: *En los Ferrocarriles*, *Juan Rulfo fotógrafo urbano*, 2014,

¿Qué opinan los usuarios de la nueva línea 12 del Metro?; Rescate de ríos urbanos, ¿Guerra por el Agua en el Valle de México?; Cities in Times of Crisis; Crisis económica y desarrollo urbano sustentable: el papel de los gobiernos locales.

Gibrán Ramírez Reyes

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, con especialidad en Ciencia política (Medalla Gabino Barreda 2012) por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. a cursado dos módulos del máster oficial en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del gobierno de España. maestro en Ciencia Política por el Colegio de México. Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales y Coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM. Doctora en Ciencia Política. Licenciada en Economía (UNAM) y en Sociología (UAM) con maestrías en Estudios Latinoamericanos y en Ciencia Política. Investigadora afiliada al “Safrá” Center for Ethics de la Universidad de Harvard y recipiendaria de la Cátedra “Alfonso Reyes” otorgada por La Sorbona de París. Tutora del Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas. Ha sido profesora en Sciences Po. París, Sciences Po. Poitiers, el *Institute des Hautes Études de L’Amérique Latine* (IHEAL) y la American University en Washington D.C. Ha sido distinguida con el Premio “Manuel Espinosa Yglesias”. Pertenece al nivel III del Sistema Nacional de Investigadores y es Pride “D” de la UNAM. Su libro más reciente se titula: *Interés público, Asociaciones Público Privadas y poderes fácticos*, editado por el IIS-UNAM y el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM en 2015. Entre septiembre 2016 y febrero 2017 fungió como Diputada Constituyente de la Ciudad de México.

Sergio Zermeño

Doctor en sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales Francia, investigador Titular de Tiempo Completo del IISU-NAM. Investigador Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Miembro del Centro de Análisis de Intervención Sociológica de París. Docente de Posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente, coordinador del proyecto “México: las regiones sociales en el siglo XXI (Pro-regiones)”; ha participado en diferentes eventos académicos a nivel nacional e internacional. Cuenta con más de 50 capítulos en libros y más de 50 artículos arbitrados en distintos medios impresos. Autor de varios libros, entre los que destaca *Reconstruir a México en el siglo XXI, estrategias para mejorar la calidad de vida y enfrentar la destrucción del medio ambiente* (2010). En coordinación con el maestro Gustavo Galicia publicó el libro *Mejorar la vida de los mexicanos. Reconstruimos desde las regiones en Siglo XXI* (2016).

Los universitarios constituyentes. La participación de la Universidad en los destinos de la Ciudad de México, editado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir en noviembre de 2019, en los talleres de Editores e Impresores FOC, S.A. de C.V., Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, C.P. 09410, Delegación Iztapalapa, Ciudad de México. La composición tipográfica se hizo en TheSerif 10.5/15 y 9.5/15 y TheSans 8.5/12. La edición en offset consta de 500 ejemplares en papel cultural de 90 gramos.

