

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.



Instituto Internacional de
Ciencias Administrativas

68
AÑOS

mejorando a las
instituciones públicas

1955-2023

RAP

**REVISTA DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

***DESAFÍOS DE LA
CIUDAD DE MÉXICO
PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS***

159

Volumen LVII, No. 3
(septiembre-diciembre 2022)

ISSN: 0482-5209
www.inap.mx

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

159

**Volumen LVII, No. 3
(septiembre-diciembre 2022)**

**Desafíos de la Ciudad de México
para los próximos años**

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

68
AÑOS

mejorando a las
instituciones públicas

1955-2023

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México -Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110. Alcaldía de Cuajimalpa
Ciudad de México
Teléfono (55) 5081 2657
<http://www.inap.mx>
contacto@inap.org.mx

ISSN: 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.



INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.



Consejo Directivo 2020-2023

Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente

Gloria Luz Alejandre Ramírez
Vicepresidenta

Fernando Álvarez Simán
**Vicepresidente para los IAPs de
los Estados 2021-2022**

Selene Lucía Vázquez Alatorre
Secretaria del INAP

Rafael Martínez Puón
**Director de la Escuela Nacional de
Profesionalización Gubernamental**

Ricardo Corral Luna
**Director del Centro de Consultoría en
Administración Pública.**

Luis Armando Carranza Camarena
Director de Administración y Finanzas

CONSEJEROS

Rina Aguilera Hintelholher
Clicerio Coello Garcés
Jaime Domingo López Buitrón
Adriana Reynaga Morales
Mario Alberto Fócil Ortega
José Martínez Vilchis
Gricelda Sánchez Carranza
David Villanueva Lomelí

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo
Carlos Reta Martínez

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 159
Volumen LVII, No. 3 (septiembre-diciembre 2022)

Desafíos de la Ciudad de México para los próximos años

Director del número: René Cervera García

COORDINACIÓN EDITORIAL

Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Rafael Martínez Puón
Director

**Subdirección de Desarrollo y
Difusión de la Cultura Administrativa**

Iván Lazcano Gutiérrez
Anibal Uribe Vildoso
Irma Hernández Hipólito

COMITÉ EDITORIAL

Victor Alarcón Olguín	Universidad Autónoma Metropolitana -Unidad Iztapalapa
Adán Arenas Becerril	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Eber Omar Betanzos Torres	Auditoría Superior de la Federación
Mariana Chudnovsky	Centro de Investigación y Docencia Económicas
Alicia Islas Gurrola	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Yanella Martínez Espinoza	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Arturo Pontifes Martínez	Instituto Ortega y Gasset México
Arturo Sánchez Gutiérrez	Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM. Ciudad de México.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
159

Volumen LVII, No. 3
Septiembre-diciembre 2022

Desafíos de la Ciudad de México
para los próximos años

ÍNDICE

Presentación	11
<i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	
Políticas para garantizar el derecho a la salud en la Ciudad de México	13
<i>Oliva López Arellano, Victoria Ixshel Delgado Campo</i>	
La ciudad que reconstruyó su futuro: Ciudad de México	41
<i>Marina Robles García, Valder Pliego del Ángel, Vladimir Saavedra Martínez</i>	
Estrategia de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Resultados y retos	63
<i>Omar Hamid García Harfuch</i>	
Transformación digital como mecanismo de acceso a derechos: El caso de la Agencia Digital de Innovación Pública del Gobierno de la Ciudad de México.	85
<i>Lila Patricia Petersen Chárvel y Rodolfo Enrique Castellanos Valderrama</i>	
Programa Integral de Movilidad 2020-2024: más y mejor movilidad para la Ciudad de México	101
<i>Salvador Medina Ramírez, Linda Mercedes Moreno Sánchez, Álvaro Madrigal Montes de Oca, Luis David Ramírez Bautista, Arturo Edgar Pérez Hernández</i>	
Los imperativos de la evaluación en la Administración Pública de la Ciudad de México	133
<i>Santiago Flores Garduño</i>	

CRÓNICA

La ciudad de México, una ciudad de libertades y derechos 161

Amador Rodríguez Lozano

Indicaciones para los colaboradores 179

Revista de Administración Pública



Presentación

El alcance de los problemas públicos tiene distintas dimensiones. En nuestro país, al analizar el espacio público, generalmente se tiende, incluso la academia, a dar preferencia aquellos de orden federal o nacional. No obstante, existe toda una serie de problemas públicos que, aunque su alcance sólo sea local, su magnitud es igualmente amplia. En particular cuando se trata de la ciudad de mayor extensión territorial y poblacional, como lo es la Ciudad de México.

La Ciudad de México es el lugar de residencia de alrededor de 10 millones de habitantes, a las que habría que sumar un número importante de personas que aunque viven en el área conurbada, realizan parte importante de sus vidas privadas y profesionales aquí. Esto supone un gran reto para la oferta de servicios públicos y la generación y mantenimiento de infraestructura destinada a atender esta demanda. Aún más, sólo por la magnitud de estos números estamos ante una ciudad cuya complejidad es mayor que la de algunos países.

Por tal motivo, se ha dedicado el presente número de la Revista de Administración Pública a abordar las características y retos que enfrenta la administración pública de la Ciudad de México. Para ello se solicitó al Mtro. René Cervera García esta tarea, quien aceptó ser el Director de este número de la Revista de Administración Pública, y la labor de coordinar las reflexiones de 15 destacados servidores públicos de primer nivel y especialistas en la materia, entre los que destacan la Secretaria de Salud, Olivia López Arellano; la Secretaria de

Medio Ambiente, Marina Robles García, y el Secretario de Seguridad Ciudadana, Omar García Harfuch. A todos ellos les extiendo un reconocimiento por permitirnos distraerlos un poco de sus responsabilidades y dedicarle un tiempo para la elaboración de sus participaciones.

El producto de esta labor se expresa en los siete artículos que contiene este número. La amplitud de temas abordados en las siguientes páginas van desde el derecho a la salud, la seguridad ciudadana, la transformación digital, la movilidad, la evaluación de políticas públicas, así como una crónica detallada de la evolución de la Ciudad de México hasta convertirse en el espacio de libertades y derechos que es actualmente.

Estoy convencido que el presente número será bien recibido por nuestra comunidad, en la que contamos con servidores públicos y académicos que han dedicado larga parte de sus trayectorias a la práctica y estudio de la administración pública de la Ciudad de México. Interés que será extensivo a nuestros alumnos y participantes de nuestra amplia oferta de programas educativos, quienes seguramente encontrarán en las aulas el tiempo pertinente para su reflexión y análisis; así como a la ciudadanía en general que se interesa por la gestión de los asuntos públicos.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente del INAP

Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Políticas para garantizar el derecho a la salud en la Ciudad de México

**Oliva López Arellano* y Victoria Ixshel
Delgado Campos****

Resumen: El gobierno de la ciudad de México configura una política pública orientada a garantizar derechos individuales y colectivos. La garantía del derecho a la salud guía la política de salud local, se reconoce la multidimensionalidad de la salud, su carácter complejo e interrelacionado con otros derechos humanos y la importancia de acciones colectivas para producir sociedades saludables, que promuevan el bienestar, se anticipen a la enfermedad y la atiendan con equidad y calidad a través de servicios médico-sanitarios incluyentes. Se describen las principales características del

* Médica, Maestra en Medicina Social y Doctora en Ciencias en Salud Pública. Profesora de posgrado en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco desde 1988. Investigadora sobre: Condiciones de vida y servicios de salud en ámbitos urbanos y Políticas y sistemas de salud. Autora de más de 95 publicaciones sobre salud y calidad de vida y urbana, políticas y derecho a la salud. Editora de Sistemas de Salud. Revista Salud Pública de México. Profesora invitada en programas de posgrado en ciencias de la salud en institutos y universidades del interior de la República y de América Latina. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Desde el 5 de diciembre de 2018 funge como Secretaria de Salud del Gobierno de la Ciudad de México.
oliva.lopez@salud.cdmx.gob.mx

** Licenciada en Nutrición y Maestra en Medicina Social por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X), Medalla al Mérito Universitario, Doctora en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa (UAM-C). Investigadora Asociada en proyectos realizados en convenio entre la Secretaría de Salud Federal y la UAM entre 2008-2012, Profesora Asociada "D" en la Licenciatura en Nutrición (UAM-X) entre 2013-2015. Experiencia en Análisis de Políticas Públicas; Método Comparado, Análisis de Política Social y Alimentaria en México, Derecho a la Salud y Alimentación. Desde el 5 de diciembre de 2018 es Titular de la Secretaría Particular de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México.
victoria.delgado@salud.cdmx.gob.mx

modelo Salud en tu Vida basado en la atención primaria a la salud y el conjunto de estrategias, programas y actividades para recuperar las acciones de salud colectiva en territorio, fortalecer y unificar el sistema de salud de la ciudad, desde el inicio de la gestión en diciembre de 2018 y frente la pandemia por Covid-19, privilegiando las funciones esenciales de salud pública.

Palabras clave: Derecho a la salud; Política de salud; Modelos de atención a la salud; Atención al Covid-19; Ciudad de México

Policies to guarantee the right to health in Mexico City

Abstract: Mexico City's Government shapes a public policy focused at guaranteeing individual and collective rights. The pursuit to guarantee the right of health is what guides the local health policy, recognizing the multidimensionality of health, its complex and interrelated nature with other human rights, and the importance of collective actions to produce healthy societies that promote well-being, anticipate the disease and treat it with equity and quality through inclusive medical-health services. The main characteristics of the Salud en tu Vida model are based on primary health care and the set of strategies, programs and activities to recover collective health actions in the territory, strengthen and unify the city's health system, from the beginning of the management in December 2018 and in the face of the Covid-19 pandemic, prioritizing essential public health functions.

Keywords: Right to health; health policy; Health care models; Attention to Covid-19; Mexico City.

Fecha de recepción del artículo: 07 enero 2023

Fecha de aceptación: 14 febrero 2023

Introducción

El gobierno de la ciudad de México (2018-2024), encabezado por la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, configura una política pública orientada a garantizar derechos individuales y colectivos. La política de salud local se define desde un mandato constitucional nacional y local y parte de un posicionamiento ético-político de este gobierno para avanzar en una ciudad de derechos y libertades.

Esta política sanitaria hace explícita la perspectiva de derechos que guía la actuación gubernamental en materia de respeto, promoción, protección y garantía de los derechos fundamentales. Respecto al derecho a la salud, se reconoce su carácter complejo e interrelacionado con otros derechos humanos y el carácter multidimensional de la salud, que no se agota en la atención a la enfermedad a través de servicios médico-sanitarios, sino que requiere de acciones colectivas para producir sociedades saludables.

La Ciudad de México, una urbe de dimensión megalopolitana, con 9.2 millones de habitantes, 22 millones considerando su zona metropolitana y una gran movilidad poblacional que se estima en 6 millones de personas, que se desplazan diariamente de las periferias a la ciudad central, enfrenta grandes retos para garantizar servicios de salud a su población, sobre todo por la vulneración institucional, producto del modelo neoliberal que imperó en el país desde los años 80 (López y Blanco, 1993). Este modelo debilitó a las instituciones públicas, mercantilizó la salud y privatizó áreas rentables de la producción de servicios, dejando desprotegida a la población con mayores carencias (López y Jarillo, 2017).

Hoy, con la transformación de la vida pública del país y la ciudad, se impulsa una política de salud innovadora y con perspectiva de derechos, que recupera la atención primaria integral, el trabajo en el territorio y la participación comunitaria; comprometida con la reducción de inequidades en salud y la oferta de servicios médico-sanitarios gratuitos, colocando en el centro de su quehacer a las personas.

El punto de partida ético político: la salud como derecho humano

La salud es una metacapacidad humana y es condición necesaria para el florecimiento de las personas y las colectividades. El derecho a la salud es un derecho humano fundamental, reconocido desde 1948 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1948) y por múltiples tratados regionales y numerosas constituciones nacionales. Se reconoce también como un derecho social, pues requieren la acción positiva del sujeto obligado y se traduce normalmente en la prestación de algún bien o servicio. (Sánchez-Cordero, 2000).

En México fue incorporado en 1983 en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Derecho a la Protección de la Salud (DPS) y la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, que modifica el Artículo 1º constitucional e introduce el principio *pro homine*, posibilita su reconocimiento como Derecho a la Salud (DS) al señalar que los tratados internacionales y la Constitución tienen la misma jerarquía (DOF, 2011).

De acuerdo con la Observación general 14, la referencia al más alto nivel posible de salud física y mental no se limita al derecho a la protección de la salud, pues se considera un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención oportuna y apropiada, sino también los principales determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable, a condiciones sanitarias adecuadas, suministro adecuado de alimentos sanos y nutritivos, vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva (ONU, 2001). Considera también la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones relacionadas con la salud, en los planos comunitario, nacional e internacional y la inclusión de estrategias transversales de igualdad, no discriminación y perspectiva de género, así como el reconocimiento de los derechos de grupos específicos (CDESC, 2000).

La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) en su Artículo 3, sobre los principios rectores señala que: la dignidad humana es el principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Reconoce a toda

persona la libertad y la igualdad de derechos, así como la autodeterminación para decidir sobre su cuerpo y salud; la CPCDMX mandata a las autoridades a garantizar servicios bajo los principios básicos de accesibilidad, oportunidad y prontitud para que las personas tengan derecho al más alto nivel de salud física y mental y garantizar el acceso a un sistema público local, que tenga por objeto mejorar la calidad de vida humana; promover vidas saludables, reducir los riesgos para la salud e incluir medidas de promoción de la salud, prevención, atención y rehabilitación de las enfermedades y discapacidades mediante la prestación de servicios médico-sanitarios universales, equitativos, gratuitos, seguros, de calidad y al alcance de todas las personas (GOCDMX, 2017). Esta es la visión que orienta el quehacer de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México (SEDESA).

Es importante destacar que el derecho a la salud depende de la concurrencia de condiciones que, en conjunto, determinan la situación de salud de las personas (OEA, 1988). Se trata pues, de un derecho complejo, estrechamente vinculado al cumplimiento de otros derechos que deben ser considerados como determinantes sociales de la salud (López y López, 2015). Por tanto, la garantía de este derecho, alude a transformaciones en las condiciones estructurales que producen salud y, simultáneamente a la construcción de un sistema público universal, equitativo, integral y de calidad, que permita a las personas el disponer de la más amplia, suficiente y oportuna protección, reconociendo su condición de sujetos de derecho y alentando su participación.

La salud de los habitantes de la Ciudad de México

La Ciudad de México es una urbe compleja, heterogénea y núcleo de la megalópolis del centro-país. La adopción del modelo neoliberal en México, impuso lógicas de concentración de la riqueza, apropiación y usufructo desigual del espacio urbano, profundizando los procesos de segregación socioterritorial, con la expulsión de pobres urbanos hacia la periferia y la *gentrificación* de la ciudad central, fragmentando la metrópoli y polarizando las condiciones de y para la salud (Blanco, López y Rivera, 2014).

La informalización de la economía, el desempleo, empleo precario y subempleo, la pérdida de la capacidad adquisitiva

de los salarios, así como la reducción del gasto público y en infraestructura social, sumado al desmantelamiento selectivo de las instituciones públicas de protección social, característicos del modelo neoliberal, incrementaron las desigualdades socioeconómicas y afectaron la vida de la mayoría de los habitantes de la ciudad, impactando en forma diferenciada a los distintos espacios-población (López, Medina y Blanco, 2016).

Esta transformación socio territorial, además de la fragmentación y deterioro del entorno urbano, con calidades de vida disímiles, a pesar del esfuerzo desplegado desde la política de salud local en el periodo de gobierno 2000-2006 por la Secretaría de Salud del Distrito Federal (Laurell y col. 2004), produjo un desfase entre las necesidades de atención médico-sanitaria de la población y la capacidad de respuesta del sistema público de salud (López y Medina, 2015).

Para el año 2018, la ciudad de México concentraba 8.8 millones de habitantes. En términos de calidad de vida, desarrollo social y condiciones de salud, los indicadores mostraban una ciudad fragmentada y polarizada en donde la mayoría de sus habitantes vivía en condiciones precarias.

Los índices desarrollados por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México identificaban a las zonas suroriente y nororiente como concentradoras de espacios-población con bajo índice de desarrollo social. En estos territorios precarizados, las condiciones de pobreza y las carencias sociales prevalecían entre la población, que presentaba perfiles de morbilidad con persistencia de infecciones respiratorias e intestinales, enfermedades carenciales y elevados índices de mortalidad materna; así como alta ocurrencia de lesiones accidentales e intencionales, mortalidad por enfermedades crónicas y exposición permanente a entornos insalubres.

En la ciudad, los modos de vida urbanos y las desigualdades sociosanitarias configuran perfiles de enfermedad y muerte complejos, con un peso muy importante de la patología crónica, persistencia de enfermedades infecciosas, afecciones perinatales y lesiones accidentales e intencionales, patología mental y adicciones.

En el 2018, las tres primeras causas de mortalidad general fueron las enfermedades isquémicas del corazón (171.0 defunciones por 100 mil habitantes), la diabetes mellitus (104.3 defunciones por 100 mil habitantes y los tumores malignos (97.8 por 100 mil habitantes). Las muertes intencionales (homicidios) y accidentales ocupaban el octavo y noveno lugar, con tasas de 15.2 y 12.5 por 100 mil habitantes; mientras que las defunciones por enfermedades del hígado, por insuficiencia renal y por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH-SIDA) ocupaban los lugares 6, 10 y 14 respectivamente, como causas de muerte en la ciudad. Entre las enfermedades infecciosas, la influenza y neumonía producía 38.1 defunciones por 100 mil habitantes y las enfermedades intestinales 4.6 defunciones por 100 mil habitantes. La mortalidad infantil fue de 12.1 por 1000 NVE y la razón de mortalidad materna fue de 34.5 por 100 mil NVE (SEDESA, 2019a).

En la actualidad, la mayor carga de enfermedad en la ciudad es por enfermedades crónicas no transmisibles, seguida de lesiones y después por patologías transmisibles, causas maternas y de la nutrición; mientras que los trastornos depresivos y osteomusculares tienen un peso importante en los años de vida perdidos por discapacidad.

Infraestructura sanitaria y servicios de salud

La disponibilidad de servicios para la atención de los problemas de enfermedad en 2018 era muy desigual (SEDESA, 2018), mientras la zona norte (demarcaciones de Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza e Iztacalco), los servicios de salud para población sin seguridad social reportaban una cobertura formal por arriba del 80 por ciento tanto para el primer nivel de atención, a través de 84 centros de salud, como para el segundo nivel con 9 unidades hospitalarias y un total de 800 camas censables. Sin embargo, al no tener opciones de atención, la población de los municipios conurbados utiliza los centros de salud y los hospitales de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México y genera una presión adicional sobre las unidades de salud de esta zona. En los hospitales pediátricos los egresos de pacientes provenientes del Estado de México representan casi la mitad del total de egresos.

En la zona norponiente, conformada por Azcapotzalco y Miguel Hidalgo, existían 35 centros de salud y 5 unidades hospitalarias con un total de 292 camas censables. Mientras que la zona centro el equipamiento de salud contaba con 58 unidades de primer nivel y 5 unidades hospitalarias con 311 camas censables.

En la zona poniente (Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Magdalena Contreras), los servicios públicos de salud eran deficitarios, con un total de 53 unidades de primer nivel. La atención hospitalaria para la población no derechohabiente, estaba sostenida sólo por dos unidades hospitalarias, con un total de 146 camas censables. El hospital materno infantil de Cuajimalpa no funcionaba desde 2010 a consecuencia de una explosión que lo destruyó.

La zona sur (Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta), con 65 centros de salud y 4 unidades hospitalarias, con un total de 291 camas censables y la zona sur oriente (Iztapalapa y Tláhuac) con un total de 72 unidades de atención ambulatoria y 6 hospitales con 566 camas censables, presentaban un déficit severo de unidades de atención.

En resumen, si bien la Ciudad de México concentra como ninguna otra entidad, recursos e infraestructura para la atención a la salud de la población sin seguridad social y la SEDESA con sus 230 centros de salud y sus 31 hospitales desarrolló una amplia infraestructura de servicios generales y especializados para población sin seguridad social laboral, su distribución es desigual, concentrándose sobre todo en la ciudad central.

Los centros de salud, si bien tienen presencia en toda la ciudad, su capacidad resolutive resultaba muy heterogénea y subutilizada por su funcionamiento exclusivamente de lunes a viernes.

Las principales unidades hospitalarias estaban ubicadas en donde se concentraba la población objetivo hace 40-50 años y en su mayoría, el diseño y construcción de las unidades médicas responden a los modelos de atención y a los problemas de enfermedad y muerte de esa época (atención pediátrica y materno-infantil). A esta situación se agregaba la insuficiente inversión para adecuar la disponibilidad de servicios de salud a los patrones demográficos, epidemiológicos y de poblamiento de la

metrópoli. Adicionalmente, el déficit de infraestructura y de recursos se agudiza al contender con la demanda de atención de la población que habita en los municipios conurbados del Estado de México.

Así, la transformación de la pirámide poblacional por disminución de la proporción de menores de 5 años, aumento de la población de jóvenes y crecimiento acelerado de adultos mayores configura la transición demográfica de la ciudad, mientras la creciente carga de enfermedad por patología crónica no transmisible y las desigualdades en la distribución de la morbilidad y la mortalidad, apunta a la complejidad y polarización epidemiológica y conforman un complejo panorama de inequidades, inadecuación e insuficiencia de la infraestructura para la atención a la salud y paradójicamente una subutilización de los recursos existentes.

La política transformadora en salud: *Salud en tu Vida*

La transformación de la política de salud local y del sistema de atención se inscribe en la propuesta de Gobierno de la Dra. Claudia Sheinbaum de convertir a la Ciudad de México en una ciudad innovadora y de derechos, acorde con el mandato constitucional (Gobierno de la Ciudad de México, 2019). Los desafíos principales para la SEDESA fueron desde el inicio de la gestión:

1. Mejorar las condiciones de salud de la población de la Ciudad de México.
2. Garantizar la seguridad sanitaria de la ciudad.
3. Disminuir las inequidades de atención e incrementar el acceso a servicios oportunos y de calidad.
4. Construir un sistema público de atención a la salud universal, gratuito, integral, integrado, incluyente, equitativo y solidario.

Para enfrentar estos desafíos y transformar el sistema actual, se partió de considerar la multidimensionalidad de la salud, la promoción de la salud en todas las políticas a través de la intersectorialidad, la cooperación y la participación de instituciones, secretarías y actores nacionales y locales; la construcción de Redes Integradas

de Servicios de Salud (RISS) basadas en un Modelo de Atención Primaria de Salud Integral (APS-I), reorganización territorial y de gestión para fortalecer las capacidades resolutorias y ampliar servicios, con perspectiva de género e interculturalidad. Para esto se propuso también financiamiento suficiente, administración eficiente y combate a la corrupción.

El modelo desarrollado lo denominamos *Salud en tu Vida* y parte de considerar a la salud como una noción relacionada con la capacidad de las personas de ejercer control sobre su proceso vital, para vivir plenamente con la mejor calidad y la mayor extensión posibles y simultáneamente con la capacidad de la sociedad de generar condiciones de equidad para que las personas puedan ejercer tal control. Salud como autonomía y capacidad de los sujetos sociales para desarrollar su vida respondiendo a los desafíos del ambiente y la sociedad (SEDESA, 2019b).

La búsqueda, logro y conservación de la salud requieren que las personas se identifiquen a sí mismas como capaces de realizar sus intereses y transformar la realidad, que tomen la salud en sus manos. Para ello se necesita no sólo la disponibilidad y acceso al conocimiento y a la información, sino desarrollar el poder de utilización de los mismos. Es decir, que los sujetos sociales tengan la capacidad de elegir opciones saludables para vivir, pero simultáneamente que la sociedad construya las condiciones que promuevan la salud y ofrezca equitativamente espacios (reales, suficientes, accesibles y culturalmente aceptables) para poder elegir maneras saludables de vivir. Ello implica incidir sobre los determinantes sociales y desarrollar una cultura en salud.

Nuestro modelo está basado en atención primaria a la salud y se propuso contribuir al desarrollo de la cultura de la salud en la población. Retomó la promoción de la salud, entendida como la estrategia para proporcionar a los pueblos los medios necesarios para mejorar la salud y ejercer un mayor control sobre la misma, con la participación de la población para alcanzar un mejor nivel de salud (Carta de Ottawa, 1986).

La política de salud de la ciudad se propuso garantizar el derecho a la salud y su protección, con un modelo, estrategias y acciones que contribuyan a modificar los determinantes

sociales de la salud, empoderen a las personas para ejercer el control de sus procesos vitales y construir opciones de vida sana y, simultáneamente, impulsaran la transformación y fortalecimiento de los servicios públicos de salud, para reducir las desigualdades sanitarias y las inequidades en salud.

Para darle fortaleza al modelo y a las funciones esenciales de la SEDESA, se planteó modificar la Ley de Salud de la Ciudad y con un trabajo coordinado con la cámara de diputados local, en particular con la Comisión de Salud, se aprobó la nueva ley el 9 de agosto del año 2021 (GOCDMX, 2021). La nueva ley fortalece la rectoría de la SEDESA sobre el sistema de salud local y privilegia la coordinación interinstitucional e intersectorial, así como la prestación de servicios médicos-sanitarios a través de la red de unidades de atención ambulatoria y hospitalaria y la coordinación sectorial.

Salud en tu Vida se basa en las siguientes estrategias:

1. Fortalecer la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.
2. Recuperar el trabajo en territorios y con las comunidades.
3. Regionalizar los servicios de atención a la salud.
4. Garantizar la universalidad y gratuidad de los servicios.
5. Aumentar la capacidad resolutoria de los niveles ambulatorio y hospitalario.
6. Priorizar con equidad proyectos de infraestructura en salud y expansión de servicios.
7. Articular redes integradas e integrales de servicios (RISS).
8. Fomentar un pacto institucional por la salud.
9. Garantizar una administración eficiente y de *cero tolerancia* a la corrupción e impunidad.

Durante el 2019 se inició el despliegue del modelo *Salud en tu Vida* con la recuperación del trabajo en territorio, el fortalecimiento de las brigadas de Salud en tu Casa,

la capacitación e incorporación de promotores de salud, el reordenamiento de las plantillas de personal y la reducción de comisiones sindicales. Así mismo, comenzó la remodelación y construcción de unidades, la ampliación de turnos en centros de salud, la regionalización y la conformación de redes de servicios. Sin embargo, el inicio de la pandemia obligó a concentrar la atención en enfrentar el nuevo virus SARS-CoV-2 y ajustar las prioridades, pero sin perder de vista el modelo y sus principales directrices sobre las que se inscribieron las principales estrategias para contender con el covid-19.

Estrategias para enfrentar la pandemia de covid-19 en la ciudad

En el año 2020 el mundo vivió la pandemia de covid-19 con múltiples impactos en la salud y la vida de las poblaciones. México y en particular la Ciudad de México, desplegaron recursos de todo tipo para hacer frente a esta emergencia sanitaria y lograr con ello priorizar una respuesta integral, unificada, tanto en territorio, como a través de todos los servicios ambulatorios y hospitalarios presentes en la ciudad.

Las estrategias para atención de la pandemia por SARS-CoV-2 en la Ciudad de México, consideraron la complejidad de la Ciudad de México, con 9.2 millones de habitantes, 22 millones en la zona metropolitana, su densidad poblacional, intensa movilidad y heterogeneidad económica, cultural y socioterritorial que representaba un desafío para enfrentar al covid-19.

La pandemia se enfrentó como tarea de Estado, con una política de dimensión metropolitana, coordinada por el Gobierno de la Ciudad de México e incorporó secretarías, instancias gubernamentales, actores privados y sociales e instituciones educativas y sanitarias.

Se configuró un sistema unificado de salud con la Secretaría de Salud local, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad (CCINSHAE), la Asociación de Hospitales Privados, la Secretaría de Salud del Estado de México, el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y las áreas de atención médica de Petróleos Mexicanos, Secretaría de

Marina y Secretaría de la Defensa Nacional que permitió contar con 11,300 camas para atención covid-19, en la segunda ola (diciembre 2020 - enero 2021) momento de mayor demanda hospitalaria por la pandemia.

Desde el 2020, con la evidencia científica disponible y la revisión de buenas prácticas internacionales, además de la reconversión hospitalaria y la expansión de camas en unidades temporales covid (UT), se desarrolló una estrategia integral que permitió la masificación de pruebas gratuitas para detección de casos, el seguimiento virtual y presencial, la atención ambulatoria y visitas domiciliarias con entrega de un kit alimentario, monetario y con insumos médicos que durante el periodo de resguardo generalizado, facilitó el aislamiento de personas con diagnóstico de covid-19 y sus familias (Sheinbaum, 2020).

Se entregaron más de 400 mil kits de apoyo, se realizaron 250 mil valoraciones en triages y se establecieron 2 macrocentros telefónicos para asesoría médica 24/7, seguimiento y orientación a personas con sintomatología covid (Locatel y C5) y un sistema automatizado de tamizaje de riesgo (SMS 51515 Covid19). [COVID-19](#)

Simultáneamente, se desplegaron brigadas médicas y de fomento sanitario dirigidas a zonas afectadas o con alto riesgo de contagio como mercados, asilos, albergues, reclusorios. Se realizó vigilancia epidemiológica territorial y de plataforma con geolocalización de casos por colonia para dirigir las acciones de promoción, prevención y detección oportuna de forma específica y mitigar brotes. Como parte de la estrategia territorial se colocaron quioscos móviles y fijos de atención covid, que posibilitaron la realización de 6 millones de pruebas gratuitas. [Centros de Salud y Quioscos Covid19](#)

Los quioscos de atención covid, los triages en centros de salud y la atención respiratoria en unidades ambulatorias contribuyeron a masificar la detección oportuna, el diagnóstico temprano, el acceso a evaluación médica gratuita y la hospitalización de casos graves con independencia de la condición de aseguramiento. También se implementaron triages prehospituarios, hospitalización temprana de personas con comorbilidades, módulos de apoyo a familiares de pacientes hospitalizados, alta oportuna con oxígeno domiciliario y protocolización de la

atención.

Así mismo, se estableció en el Centro de Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano (C5) un comando unificado de atención prehospitilaria con presencia de todas las instituciones de salud y seguridad social presentes en la ciudad y una unidad de atención a familiares de fallecidos para facilitar los trámites funerarios gratuitos.

Para la fase de vacunación intensiva anticovid se desarrolló un modelo de macrounidades vacunadoras, con coordinación nacional y local, incorporando a un funcionario de alto nivel como responsable de sede, movilización de servidores de la ciudad y de la nación. Desplegando 250 profesionales de la salud por macrounidad, entre 50 a 100 células vacunadoras por sede, con capacidad de vacunar hasta 30 mil personas por día por sede y más de 200 mil personas por día; con programación semanal, citas por mensaje SMS, con información de sede, día y hora. En este periodo se mantuvieron movilizados más de 12 mil servidores públicos de distintas dependencias apoyando la vacunación. Este modelo, permitió la aplicación de 23.9 millones de vacunas y el logro de coberturas con esquema completo de 93 por ciento en personas de 12 y más años y de 80 por ciento en el grupo de 5 a 11 años. Vacunación CDMX

En síntesis, la estrategia anticovid en la ciudad involucró diversos ámbitos e instancias de gobierno nacional y local, lo que permitió:

1. Coordinación intersecretarial e intersectorial en la ciudad con un gabinete de salud metropolitano presidido por la Jefa de Gobierno.
2. Reconversión hospitalaria, expansión de camas de hospital, unidades temporales covid (UT).
3. Vigilancia epidemiológica de plataforma y territorial.
4. Desarrollo de un modelo epidemiológico CDMX. Modelo epidemiológico
5. Seguimiento y reporte diario de indicadores.
6. Atención temprana, ambulatoria y hospitalaria.

7. Recarga gratuita de oxígeno en 5 puntos de la ciudad y alta hospitalaria oportuna con apoyo de oxígeno domiciliario.
8. Comando 24/7 para atención a familiares de fallecidos y módulos de atención a familiares en hospitales.
9. Pruebas rápidas en centros de salud, módulos de atención respiratoria del IMSS y en más de 200 quioscos de la SEDESA.
10. Diversificación de laboratorios públicos para procesar pruebas PCR y masificación de pruebas rápidas.
11. Personal médico de Locatel y en Jurisdicciones Sanitarias haciendo seguimiento telefónico de casos positivos.
12. Brigadas de Salud en tu Casa rastreando en campo, priorizando espacios población con mayor contagio y vacunando en domicilio a personas postradas, a población residente en asilos y albergues o privada de su libertad.
13. Brigadas de participación ciudadana, que realizaron más de 3.5 millones de visitas casa por casa, informando, haciendo tamizaje y entregando *kits* a personas que resultaron positivas a SARS-CoV-2.
14. Mediciones específicas y georreferenciación. Exceso de mortalidad, letalidad hospitalaria, conglomerados de casos positivos activos. Exceso de Mortalidad
15. Intervenciones de prevención, detección, atención, seguimiento y vacunación en centros penitenciarios, en asilos y albergues y en la Central de Abastos (CEDA).
16. Estandarización de lineamientos de seguridad sanitaria. Fomento y regulación sanitaria en mercados, tianguis, albergues, asilos.
17. Protocolización de planes y programas. Plan gradual hacia una nueva normalidad, Programa de detección, protección y resguardo de casos

covid-19 y sus contactos, Programa de Hogares responsables y protegidos, Programa de atención hospitalaria temprana, Protocolo de atención en centros penitenciarios y centros especializados para adolescentes.

18. Respaldo presupuestal con financiamiento local y del INSABI para todas las actividades de compra de equipo, insumos, pruebas rápidas y PCR; así como para la contratación de poco más de 4 mil trabajadores de la salud.
19. Vacunación masiva e intensiva con un modelo de macrocentros vacunadores como estrategia principal para prevenir cuadros graves de covid-19.
20. Diseño e implementación del Programa Salud en tu Vida, Salud para el Bienestar orientado a detectar y atender tempranamente las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), en particular la diabetes y la hipertensión arterial y condiciones de riesgo como el sobrepeso y la obesidad.

Todos estos servicios fueron universales y gratuitos y monitoreados a través de la sistematización de datos, seguimiento y reporte diario, lo que permitió tomar decisiones y transparentar información gubernamental sobre el impacto de la pandemia en la ciudad.

Resultados

Transformar el sistema de salud y enfrentar una pandemia de escala global no ha sido una tarea menor. Sin embargo, con la visión estratégica del Gobierno de la Ciudad de México y en el marco del modelo Salud en tu Vida, la SEDESA inició la transformación del sistema de salud para incidir sobre los determinantes sociales con acciones intersectoriales en coordinación con otras secretarías, instituciones y actores locales y nacionales y, simultáneamente contender con la pandemia y avanzar en la garantía del derecho a la protección de la salud con servicios suficientes, universales y de calidad.

Además de las acciones intersectoriales de promoción de la salud y del trabajo preventivo y de detección oportuna

desplegadas en el territorio durante la pandemia y ya como parte de la nueva normalidad destacan: la formación de 4 mil comisiones comunitarias de salud, la capacitación de 17,637 promotores a través de 1,634 talleres; la instalación de 16 consejos locales de salud y la activación de la red de alcaldías promotoras de la salud; la reactivación de 188 comités de salud y la certificación de 285 entornos saludables y comunidades promotoras de salud. Respecto a la seguridad sanitaria se realizaron 252,786 acciones de fomento en colonias prioritarias y 19,382 verificaciones, así como 1,546,261 acciones informativas con distribución de material y 127,108 capacitaciones.

A través del programa *Salud en tu Vida, Salud para el Bienestar* que opera desde agosto de 2021, nuestras acciones se orientan a educar, acompañar y empoderar a los pacientes para que sean una parte activa del cuidado de su salud. Al mes de diciembre de 2022, se ha atendido a 587,747 personas, de las cuales 431,980 tuvieron una detección positiva a sobrepeso, obesidad, diabetes e hipertensión y ahora reciben información para recuperar su salud.

En las Ferias del Bienestar realizadas a partir del 1 de marzo del 2022 en colonias prioritarias, la SEDESA ha atendido a más de 36 mil personas en servicios de promoción de la salud, detección temprana de enfermedades y orientación para modificar conductas de riesgo. De igual modo, en 478 Ferias de la Salud realizadas durante el año 2022, se han atendido casi 100 mil personas.

Así mismo, se construyeron dos nuevos hospitales en zonas en las que históricamente se carecía de unidades de atención, o bien éstas eran insuficientes. En la periferia sur de la ciudad, el Hospital General de Topilejo en la alcaldía de Tlalpan, con 60 camas censables, especialidades básicas y área de trauma-choque fortalecida, que brinda atención a los habitantes de las alcaldías Tlalpan, Milpa Alta y Xochimilco; en Cuajimalpa donde había estado el antiguo hospital materno infantil siniestrado, se construyó un nuevo hospital general con 62 camas censables, que actualmente brinda atención a la población del poniente de la ciudad; y dos unidades temporales, La Pastora en la alcaldía Gustavo A. Madero y en el Ajusco Medio, alcaldía Tlalpan, construidas durante la emergencia sanitaria para atender

casos de Covid-19, con 90 camas cada una, ampliando la capacidad hospitalaria de la SEDESA. Adicionalmente, se construyeron o remodelaron 23 unidades ambulatorias, ampliando la capacidad de atención ambulatoria.

Destacan la construcción de la Unidad de Salud Integral para Personas Transgénero, única en su tipo, que ofrece servicios especializados garantizando la inclusión y la no discriminación a las personas usuarias, que a un año de su inauguración, ha atendido a 5 mil 101 personas de manera gratuita, de las cuales 3 mil 224 han sido consultas a personas trans y no binarias y mil 877 fueron atenciones que brindó la Coordinación Comunitaria. Así como el Centro de Medicina Integrativa que apunta a la diversidad terapéutica al ofrecer servicios de fitoterapia clínica, homeopatía, acupuntura, masoterapia.

La inversión en infraestructura de atención médica en el periodo 2018-2022 ascendió a 1,700 millones de pesos.

También se ampliaron los horarios de atención de unidades de salud que sólo funcionaban de lunes a viernes. Actualmente 220 centros de salud abren los fines de semana y días festivos. En hospitales se diversifica la atención incorporando el parto respetado, con inclusión de parteras profesionales y adecuación de espacios para salas de labor/parto/recuperación y en el Hospital Pediátrico Coyoacán se incorporan terapias asistidas con canes.

Aún con la pandemia, la SEDESA continuó brindando atención al resto de problemas de salud de la población. Así, programas emblemáticos de la ciudad como la Interrupción Legal del Embarazo (ILE), se mantuvieron vigentes en las unidades hospitalarias no reconvertidas y en los centros de salud que ofrecen este servicio. Entre 2019 y diciembre de 2022 se llevaron a cabo casi 50 mil procedimientos. Todos ellos gratuitos, realizados por profesionales, quienes acompañan a cada usuaria durante su proceso.

Lo mismo ocurrió con la atención hospitalaria y de urgencias por causas no covid, la atención pediátrica y materno infantil. Entre 2019 y diciembre del 2022 en los hospitales de la SEDESA, además de los 52 mil hospitalizados por covid-19 en los hospitales reconvertidos y los 10 mil egresos en la Unidad Temporal Covid-19 del Centro Banamex operado con personal médico de la secretaría,

se atendieron casi dos millones de urgencias médicas y medio millón de egresos hospitalarios.

Los servicios de salud pública mantuvieron la recuperación de coberturas del programa de vacunación universal, como lo muestran los resultados de la Encuesta Rápida de Cobertura 2022, que identifica coberturas de 97.7 por ciento de BCG; 94.6 por ciento para Neumococo 13 Valente; 90.7 por ciento en Hexavalente; 87.6 por ciento para SRP; 87.3 por ciento en Antihepatitis B, y de 82.2 por ciento para Antirrotavirus.

La mejora de la atención prehospitalaria fue una prioridad desde el inicio de la gestión. Se desarrolló una estrategia intersecretarial que regionalizó la atención, unificó el despacho para reducir tiempos de respuesta, capacitó intensivamente y sumó voluntarios. La regulación se fortaleció con protocolos interinstitucionales y nuevo equipo de radiocomunicación y se desplegó un programa para regularizar ambulancias, que ha permitido la verificación de 831 ambulancias.

La pandemia aceleró la atención no presencial a través de video llamadas, telemedicina, monitoreo a distancia y el uso intensivo de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), en la nueva normalidad, áreas específicas de la SEDESA incorporaron las TIC en forma permanente para mejorar el acceso. Destaca la prevención y atención a la salud mental, a través de una línea de apoyo a depresión, ansiedad e ideación suicida y el IAPA Bot.

Campo prioritario para fortalecer la ética pública y la calidad de los servicios fue la capacitación del personal en derechos humanos y en ética de la salud. En el primer caso se capacitaron 351 funcionarios y del diplomado de bioética egresaron 78 médicos. Además, se revitalizaron la Comisión de Bioética de la Ciudad de México, los comités hospitalarios de bioética y se aceleró la acreditación de unidades.

Con la finalidad de sintetizar los principales resultados de la SEDESA, se presenta el Cuadro 1 que relaciona el modelo de salud, con las estrategias, programas y actividades realizadas en cada ámbito de acción como resultado de una política innovadora y de derechos en materia de salud.

Cuadro 1. Modelo, estrategias, programas y actividades

Ámbitos del Modelo	Estrategias	Programas	Principales actividades
Promoción de la salud, prevención de la enfermedad y seguridad sanitaria Intersectorialidad, cooperación y participación comunitaria	Incidencia sobre los determinantes sociales	Salud en tu Vida, Salud para el Bienestar	Comisiones comunitarias de salud Formación de promotores comunitarios
	Acciones territorializadas con participación comunitaria		Rutinas saludables, deporte comunitario, orientación nutricional Detección temprana, atención oportuna, canalización y seguimiento
	Construcción de entornos escolares, laborales y comunitarios saludables	Promoción de la salud: Salud en tu casa, salud en tu escuela, salud en tu colonia, salud en tu alcaldía	Alcaldías promotoras de la salud Consejos locales de salud Comités de salud en las unidades de atención Certificación de comunidades promotoras de la salud y entornos habilitantes
		Fomento y regulación sanitaria	Participación en comunidades, mercados y colonias con información, consejería, capacitación, fomento y verificación
Derecho a la protección de la salud		Preventivos de acción específica	Reactivación de Comités y Consejos específicos Vacunación, atención a emergencias epidemiológicas, prevención ECNT, adicciones, muerte materna, ITS, VIH-Sida, violencias
	Programas intersectoriales en problemas prioritarios		
Derecho a la protección de la salud	Universalidad de la atención	Atención médica intramuros	Consultas médicas general y especializada Exámenes diagnósticos
	Gratuidad al usar los servicios	Servicios médicos y medicamentos gratuitos	Atención de urgencias médico-quirúrgicas Atención hospitalaria

	No discriminación y cero rechazos Reducción de brechas de disponibilidad, acceso, aceptabilidad y calidad Ejes transversales de no discriminación, perspectiva de género e igualdad sustantiva	Atención a poblaciones vulnerables Fortalecimiento de la atención médica Salud en tu Casa	Servicios a población migrante Servicios a personas privadas de su libertad Brigadas de atención a población en situación de calle Caravanas de salud Unidades móviles para el tamizaje e información en salud mental y adicciones, salud sexual y reproductiva, VIH-Sida, ECNT, cáncer de mama y cervicouterino Brigadas de atención domiciliaria
Redes integradas e integrales de servicios (RISS)	Articulación de niveles ambulatorios y hospitalarios Expediente clínico electrónico Seguridad y calidad de la atención	Referencia y contrarreferencia Abasto de medicamentos e insumos Sistema de Administración Médica Intrahospitalaria (SAMIH) Desarrollo de expediente clínico electrónico del 1er nivel Aseguramiento de la calidad	Catálogo de servicios compartido entre Jurisdicciones sanitarias, centros de salud y hospitales Seguimiento de la disponibilidad de servicios en tiempo real Monitoreo del abasto en unidades Capacitación y supervisión para usabilidad del SAMIH Desarrollos para extracción de información, módulo de consulta externa Tableros de control y semaforización Acreditación de unidades
Atención médica prehospitalaria (APH)	Fortalecimiento del CRUM SAMU	Profesionalización Mejora y sustitución de equipo de traslado y radiocomunicación	Capacitación Incorporación de voluntarios Compra de unidades y equipo de radiocomunicación

		Coordinación con ERUM, Cruz Roja Regionalización operativa de APH Regularización de ambulancias y técnicos en urgencias médicas	Desarrollos tecnológicos para reporte de urgencias Redistribución de zonas de respuesta y asignación de responsabilidad de atención por corporación Verificación de ambulancias y sanción de unidades irregulares
Equidad y reducción de brechas	Reorganización territorial de servicios Relocalización y uso intensivo de los recursos existentes	Regionalización operativa Ampliación de servicios Reordenamiento de personal y plantillas tipo Colonias prioritarias Ferias de la salud Ferias del bienestar	Ampliación de turnos Apertura de unidades en fin de semana y días festivos Aumento de la disponibilidad de servicios en zonas periféricas Tamizaje, detección y canalización en colonias prioritarias
Fortalecimiento de la infraestructura y ampliación de servicios	Plan maestro de infraestructura y equipamiento en salud Programa de sustitución de equipo y renovación tecnológica Incremento de personal de salud Ampliación de opciones terapéuticas	Construcción y remodelación de unidades ambulatorias Construcción y remodelación de unidades hospitalarias Sustitución de equipo Mantenimiento preventivo y correctivo Contratación de personal para nuevas unidades	Centros de salud intervenidos Hospitales construidos Adquisición de nuevos equipos Nuevas contrataciones de personal
Financiamiento suficiente, administración eficiente y combate a la corrupción	Incremento anual del presupuesto Uso eficiente de recursos Recuperación de recursos a través del combate a la corrupción	Programa anual de adquisiciones Compra INSABI de medicamentos e insumos Contratación de servicios con mínimos y máximos	Vigilancia y monitoreo del gasto Sanciones a proveedores incumplidos Sanción de prácticas poco transparentes Denuncias ante MP Reducción de subrogaciones

	Impulso de compras dinámicas y contratos de mantenimiento integral Gestión de recursos federales para la construcción de infraestructura y regularización de plazas	Administración de Riesgos y Evaluación del Control Interno Institucional de la SEDESA (CARECI)	Seguimiento programático-presupuestal Transparencia proactiva Elaboración de Grupos Relacionados con el Diagnóstico (GRD)
Pacto institucional por los servicios de salud	Recuperación de la ética de servicio Respeto a los ámbitos de actuación de autoridad y sindicatos Respeto irrestricto a las condiciones generales de trabajo Reconocimiento y revalorización del trabajo	Capacitación en ética de la salud y derechos humanos Interlocución con los representantes sindicales Regularización del personal contratado en forma precaria Diversificar los perfiles profesionales en los equipos de salud	Cursos en derechos humanos Diplomado en bioética Mejora de tipo de contratación con nómina Galeno Salud Basificación de personal médico y de enfermería Contratación de profesionales necesarios: farmacéuticos, fisioterapeutas, promotores de salud, verificadores sanitarios, técnicos en urgencias médicas Reducción de licencias sindicales

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México 2018-2022.

Reflexiones finales

La salud es un derecho, no un privilegio ni una mercancía, lo tutela la Constitución Política de la Ciudad de México y es el principio fundamental del Gobierno de la Ciudad de México, en nuestra Ciudad Innovadora y Derechos.

Los derechos humanos son una potente estrategia de política pública para el desarrollo económico y político, la justicia y la paz. Al considerar a las personas y comunidades como sujetos de derecho, se empodera a los individuos y a los colectivos a tomar en sus manos la conducción de sus vidas y exigir condiciones para vivir con dignidad.

En la gestión de la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, el gobierno de la Ciudad de México ha tomado los derechos humanos como el eje de las políticas públicas. Al articular todos sus componentes sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales y sanitarios, la garantía del derecho a la salud se fortalece, puesto que vivir una vida digna y saludable requiere de la conjunción de otros derechos: el derecho a la alimentación, el derecho a la educación y la cultura, el derecho al trabajo y a una remuneración suficiente; el derecho a una vivienda decorosa, el derecho a servicios públicos como agua potable, drenaje, electricidad, transporte público y el derecho a un ambiente salubre y seguro, entre otros.

El modelo de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, Salud en tu Vida, parte de la perspectiva de derechos y pone énfasis en la atención primaria a la salud integral. La promoción de la salud, la prevención de la enfermedad y la anticipación al daño son sus cimientos, en acuerdo y con el acompañamiento de comunidades en territorios concretos. La suma de la acción social y del gobierno producen salud al incidir sobre los determinantes sociales. Así mismo, las redes integrales de servicios de salud desempeñan una función esencial que permite garantizar el derecho a la protección de la salud.

Se han presentado aquí los principales resultados de una política pública en materia de salud que coloca en el centro a las personas y que asume a la salud como un derecho humano. Resultados que dan cuenta de la visión innovadora y estratégica de la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo a cuatro años de su gobierno.

La misión es clara: avanzar en la transformación del sistema de salud de la ciudad, que contempla en el corto plazo, la federalización de los servicios de atención médica para mejorar el acceso gratuito, universal y de calidad para todas las personas; en el mediano plazo, reorientar la política sanitaria dando un mayor peso a los determinantes sociales de la salud y a la salud colectiva, y en el largo plazo –entre otros objetivos– unificar el sistema de salud entre los diversos prestadores de servicios de la seguridad social y los servicios estatales de salud, que, históricamente, se

han orientado a la atención de personas sin seguridad social laboral.

En nuestra visión de gobierno, el fin último del Estado es brindar bienestar a las personas y el papel fundamental de los derechos humanos, individuales y sociales, es transformar las condiciones de vida.

Garantizar el derecho a la salud es tarea de Estado a través de las instituciones públicas, con esa convicción, hemos fortalecido las capacidades de la SEDESA para desarrollar políticas intersectoriales que incidan sobre los determinantes sociales y simultáneamente, asegurar una atención médico sanitaria universal, gratuita y de calidad, sin discriminación y con perspectiva de género, especialmente para las poblaciones más vulneradas.

Seguiremos enfrentando el reto de frenar el avance de las enfermedades crónicas no transmisibles que se han convertido en una gran epidemia silenciosa, con un impacto muy negativo durante la pandemia de covid-19.

Mantendremos nuestro compromiso de invertir más recursos en infraestructura y equipamiento, siempre con una perspectiva de equidad e inclusión y avanzaremos en el proceso de federalización de la salud fortaleciendo las funciones esenciales de la salud pública, las acciones colectivas y la atención médico-sanitaria para brindar más salud y más bienestar a personas, familias y comunidades.

Nuestro compromiso, es seguir trabajando con honradez y transparencia en el manejo de los recursos públicos, para demostrar con hechos que la transformación de la vida pública avanza y la honestidad da resultados.

Bibliografía

Blanco J. López O. y Rivera J.A. (2014). Calidad de vida, salud y territorio. Desarrollo de una línea de investigación. Serie Académicos, 118, UAM-X, México.

Carta de Ottawa (1986). Primera Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud reunida en Ottawa, 21 de noviembre de 1986, Ottawa, Canadá.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2000). Observación General 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Ginebra: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ONU.

Diario Oficial de la Federación (2011). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título Primero. Cap. I De los derechos humanos y sus garantías. Reformada la denominación por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (GOCDMX) (2017). Constitución Política de la Ciudad de México, 5 de febrero de 2017, Ciudad de México.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (GOCDMX) (2021). Decreto por el que se abroga la Ley de Salud del Distrito Federal, se expide la Ley de Salud de la Ciudad de México, 9 de agosto de 2021, Ciudad de México.

Gobierno de la Ciudad de México (2019). Plan de Gobierno 2019-2024. Derecho a la salud. pp. 105-109. Ciudad de México.

Laurell, C., Mussot, L., Veites, E., Staines, G. y Linares, N. (2004). Reducción de la exclusión en salud, removiendo el obstáculo económico. La experiencia del Gobierno del Distrito Federal, OPS/Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal/Agencia Sueca de Cooperación Internacional, México.

López, O. y Blanco, J. (1993). La modernización neoliberal en salud: México en los ochenta. Col. Ensayos, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.

López, O. y Jarillo, E. (2017). La reforma neoliberal de un sistema de salud. Evidencia del caso mexicano. Cadernos de Saúde Pública, 33, suplemento 2, Río de Janeiro, Brasil.

- López, O. y López, S. (2015). El derecho a la salud en México. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
- López, O., Medina, O. y Blanco, J. (2016). Reconfiguración de la política social en el Distrito Federal. En: Martínez, O.A., Valencia, E. y Román, I. (Coords.) La heterogeneidad de las políticas sociales en México. Instituciones, derechos sociales y territorio. Vol. I, Universidad Iberoamericana, México, pp. 335-366.
- López, O. y Medina, O. Determinantes sociales de la salud en la ciudad de México. Desafíos para la política sanitaria local (2015). En: Peña, F. y López, O. Salud, condiciones de vida y políticas sociales. Editorial EÓN, ENAH/UAM-X, México, pp. 43-64
- Organización de Estados Americanos (OEA, 1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"). Asamblea General de la OEA, 18 Periodo de Sesiones. San Salvador, El Salvador. 17 de noviembre de 1988.
- Organización de Naciones Unidas (ONU, 1948). Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General, Resolución 217A(III), Artículo 25. Organización de las Naciones Unidas. Ginebra, Suiza. 10 de diciembre de 1948.
- Organización de Naciones Unidas (ONU, 2001). Instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Resolución HRI/GEN/1/Rev.5, Ginebra, Suiza, 26 de abril de 2001.
- Sánchez Cordero, O. (2000). El derecho constitucional a la protección de la salud. Su regulación constitucional y algunos precedentes relevantes del Poder Judicial de la Federación en México. Simposio Internacional "Por la calidad de los servicios médicos y la mejoría de la relación médico paciente", México, D.F.

Secretaría de Salud de la Ciudad de México (SEDESA, 2019a). Informe de labores 2019, Ciudad de México.

Secretaría de Salud de la Ciudad de México (SEDESA, 2019b). Modelo Salud en tu Vida, Ciudad de México.

Secretaría de Salud de la Ciudad de México (SEDESA, 2018). Glosa del VI Informe de labores del Gobierno de la Ciudad de México. México.

Sheinbaum C. (2020). Reporte de la intervención del gobierno de la Ciudad de México frente al Covid-19. Gobierno de la Ciudad de México, México.

Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

La ciudad que reconstruyó su futuro: Ciudad de México

Marina Robles García^{*}, Valder Pliego del Ángel^{}, y
Vladimir Saavedra Martínez^{***}**

Resumen: El presente artículo muestra las estrategias ambientales de política pública desarrolladas durante el periodo de 2019 a 2022 en la Ciudad de México para transformar las condiciones ambientales y el futuro de la ciudad. Los indicadores centrales que expresan el nivel de transformación logrado en los cuatro años es el incremento en días limpios, de 99 en 2018 a 128 en 2021, el aumento de la superficie de áreas verdes urbanas por habitante de 14.5 m² a 19.4 m², la reducción de residuos sólidos urbanos enviados a disposición final, de 8,000 ton/día a menos de 6,500 ton/día, y el incremento de especies de aves registradas, de 355 a 297, entre otros.

^{*} Doctora en Medio Ambiente y Desarrollo por la Universidad Autónoma de Baja California. Egresada del Programa de Estudios Avanzados en Medio Ambiente y Desarrollo (LEAD) de El Colegio de México. Cuenta con 30 años de experiencia en el diseño y gestión de proyectos, programas y políticas ambientales y de desarrollo sustentable. Actualmente es la titular de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México. Sus publicaciones más recientes son: i) Robles, Marina y Eugenio Fernández Vázquez (coord), 2019. "Ciudad abierta y sustentable" de la Biblioteca Básica de las Metrópolis. Volumen 8. ii) Robles, Marina, 2017. "De profesor a profesor". Enseñar ciencias. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Abril 2017. iii) Robles, Marina, 2017. Travesías y dilemas de la pedagogía ambiental en México, 2017.

^{**} Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México y Licenciado en Derecho por la Universidad Abierta y a Distancia de México. Especializado en ámbitos relacionados con el Derecho Ambiental y las políticas públicas ambientales. En el sector público ha trabajado en la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México y la Secretaría del Medio Ambiente capitalina. Actualmente es Asesor en la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, en donde ha coordinado y dado seguimiento a proyectos relacionados con la Economía Circular. Su publicación más reciente es: Pliego, Valder (2020) "Derechos ambientales en la Ciudad de México" en Manual: Defensa del territorio en la Ciudad de México, Olivares, Martha; Ordoñez, Carlos y Velázquez, Alejandro (Coord.). Ciudad de México: Grupo Interdisciplinario de Investigación sobre Territorio, Comunidad y Procesos Participativos de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Palabras clave: Revegetación, aire, residuos, biodiversidad, Ciudad de México.

The city that rebuilt its future: Mexico City

Abstract: This article shows the environmental public policy strategies developed in the period 2019-2022 in Mexico City. Their objectives were to transform environmental conditions and improve future conditions in the city. The main achievements during these four years were: the increase in the number of clean days, from 99 in 2018 to 128 in 2021; the increase in the surface of urban green areas per inhabitant from 14.5 m² to 19.4 m²; the reduction of urban solid waste sent to final disposal, from 8,000 tons / day to less than 6,500 tons / day; and the increase of registered bird species, from 355 to 397.

Key words: Revegetation, air, waste, biodiversity, Mexico City.

Fecha de recepción del artículo: 06 enero 2023

Fecha de aceptación: 23 febrero 2023

*** Licenciado en Filosofía por la UNAM y Maestro en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es egresado del Programa de Estudios Avanzados en Medio Ambiente y Desarrollo (LEAD) de El Colegio de México y miembro de la Sociedad Internacional para la Investigación del Tercer Sector y de la Comunidad de Profesionales y expertos de Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo. Cuenta con 20 años de experiencia en la evaluación de políticas públicas; la vinculación interinstitucional; el diseño e implementación de proyectos de desarrollo regional. Actualmente es Secretario Particular en la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México. Entre sus publicaciones se encuentran: i) Saavedra, Vladimir (2013), "Tatuaje ¿el lenguaje de la piel o estigma social?", "Fuga (o el encuentro con otros mundos a través de la literatura)" y "Significar. Cultura ¿qué es y para qué sirve?" en Memoria de un Relingo, CONACULTA / INBA. ii) Saavedra, Vladimir (2009), "Violencia Generalizada y terrorismo mediático: El papel de los medios de comunicación electrónica como arma de guerra" en Eduardo Nicol (1907-2007) Homenaje, FFyL, UNAM. iii) Saavedra, Vladimir (2007), "Del Diseño a la Evaluación de las Políticas de Ecoturismo: a favor de un Circulo Virtuoso", en Memorias del Simposio Regional de Ecoturismo, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

Transformar la Ciudad de México para asegurar su futuro, es un reto mayúsculo. Este documento da cuenta del análisis, la visión y las acciones emprendidas por la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA) del Gobierno de la Ciudad de México, así como las realizadas en coordinación con otras áreas del gobierno con las que se han establecido mecanismos de coordinación y se trabaja para generar sinergias, dirigidas a mejorar las condiciones ambientales, abrir una verdadera oportunidad para todas las formas de vida en la ciudad e incrementar el bienestar de todas las personas que la habitan.

El logro de esta transformación, o la construcción de una ruta clara hacia la mejora paulatina de nuestro hábitat, requiere indispensablemente de una visión socioambiental que trascienda lo estrictamente ecológico.

Uno de los desafíos más complejos para enfrentar la problemática ambiental se relaciona con la necesidad de transformar la concepción clásica que predominó durante muchos años en la construcción y desarrollo de las ciudades, a partir de la cual, se prefería el cemento a la tierra y la vegetación; una concepción añeja de la modernidad que ha tenido impactos profundos en nuestro entorno, particularmente en la pérdida de los componentes naturales y sus servicios ambientales.

A eso se suma una lógica de desigualdad, donde los espacios públicos verdes, apacibles y hermosos, estuvieron destinados sólo a las zonas de mejores ingresos económicos, convirtiéndose en un privilegio estético carente de una visión ecosistémica y de equidad social.

Reequilibrar territorialmente el acceso a espacios con naturaleza que generen servicios ambientales ha sido uno de los objetivos de la política ambiental puesta en marcha en la ciudad desde 2019. Esta aspiración social, está acompañada de un replanteamiento de la idea de que la naturaleza es sólo una escenografía que rodea el exterior de la ciudad, para instaurar una perspectiva que permita a la naturaleza abrirse paso hacia la parte urbana y construir verdaderos corredores ecológicos que hagan viable el intercambio entre las especies, el aumento de la biodiversidad y el fortalecimiento de procesos ecosistémicos clave como la polinización.

Este nuevo enfoque, que incorpora una visión social e interdisciplinaria, permite que una ciudad como la de México, que representa sólo el 0.1% del territorio mexicano (1,494.3 km²), pero donde habitan y transitan casi la sexta parte de la población del país, mantenga la riqueza biológica que aún alberga.

A pesar de la enorme presión de uso que la ciudad ha vivido y los crecientes impactos del cambio climático, se conserva en ella el 2% de la biodiversidad del planeta y maravillosos legados culturales, como la herencia ancestral del sistema chinampero, legado de los pueblos originarios, entre otros.

Así estaba la Ciudad

Durante los siglos de historia de la Ciudad de México, su desarrollo fue, además de caótico, enormemente desigual: un poniente que fue creciendo en áreas verdes, avenidas iluminadas y seguras, oferta laboral, educativa y de servicios de salud, frente a un oriente con rezagos importantes en todas esas materias.

En 2015, aproximadamente 18% de las personas en la ciudad no disponían de agua diariamente (Watts: 2015), mientras que una parte adicional se había tenido que habituar al abastecimiento de agua a través de pipas. Existían zonas con problemas particularmente críticas de abasto de agua y una desigualdad territorial en términos de disponibilidad de agua que estadísticamente se relaciona con las colonias de menores ingresos económicos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEGI: 2016), 36 de cada 100 viviendas del primer decil (la población con menor ingreso económico) y 27 de cada 100 del segundo decil, no recibían agua todos los días, mientras que en el decil más alto (con mayores ingresos económicos), 96 de cada 100 viviendas recibían agua de la red pública todos los días.

De igual manera, existía una situación de inequidad en el acceso a áreas verdes públicas en las zonas urbanas, y con ello desigualdad en los beneficios socioambientales que proveen como espacios para el gozo, la contemplación, el deporte y la cultura, que contribuyen a disminuir condiciones de violencia e inseguridad.

A pesar de que el promedio de superficie de área verde urbana por habitante (AVU/hab) en 2017 era de 14.5 m² por habitante (un promedio que rebasa algunos parámetros internacionales que recomiendan un mínimo de 12 m² por habitante), las condiciones de desigualdad territorial que predominaban, 10 de las 16 alcaldías de la capital se ubicaban por debajo del promedio de la ciudad y, entre ellas, seis con menos de 10 m² de AVU/hab. Mientras que, en seis alcaldías, el promedio superaba los 20 m² de AVU/hab.¹

Por otro lado, en el suelo de conservación (una superficie de más de 87 mil hectáreas constituidas por ecosistemas naturales y zonas rurales que equivale al 59% del territorio de la ciudad), donde se han presentado presiones por la expansión urbana, bajo formas de asentamientos irregulares, entre 1986 y 1993 se perdieron en promedio 540 ha anuales; 617 ha anuales entre 1993 a 1999 y 300 ha anuales de 1999 a 2010 (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y Centro Geo, 2010).

De los años 2005 al 2015, la superficie forestal, agroforestal y agrícola disminuyó en un promedio anual de 0.12%, 0.11% y 0.38%, respectivamente. Durante este último periodo, la superficie construida aumentó anualmente 2.67%, alcanzando a cubrir una superficie de 5,518.69 hectáreas del suelo de conservación en 2015 (Instituto de Geografía de la UNAM y Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México: 2017)

En cuanto a residuos sólidos, la Ciudad genera casi 13 mil toneladas diarias (Secretaría del Medio Ambiente, 2019), de las cuales 8.6 mil toneladas eran enviadas diariamente a rellenos sanitarios localizados fuera de la ciudad. A esto se suma la generación diaria de 14 mil toneladas de residuos de la construcción y la demolición (Secretaría del Medio Ambiente, 2018).

Las condiciones atmosféricas de la ciudad han sido, durante muchos años, uno de los grandes retos y por lo que la región, a inicios de los años 90, era conocida como la ciudad más contaminada del mundo (Organización Mundial de la Salud, 1992).

¹ Información obtenida a partir de la Actualización del Inventario de Áreas Verdes de la Ciudad de México 2017 (IAV-CDMX) del Instituto de Geografía de la UNAM y SEDEMA, y la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

A partir de ese periodo crítico y gracias al impulso de políticas para la gestión de la calidad del aire, las condiciones de la ciudad han cambiado drásticamente.

Las políticas ambientales que están transformando a la Ciudad de México Más áreas verdes en el norte y el oriente

En 2019 se diseñó y estableció la meta más ambiciosa que se ha impuesto la ciudad para aumentar la vegetación y regenerar de manera integral sus condiciones ecológicas. Un reto ciudadano que algunos años antes, y en muchas partes del mundo, hubiera sido impensable: establecer más de 10 millones de plantas en un periodo de dos años (2019 y 2020). La meta se superó con creces; a la fecha se han plantado 34.4 millones de árboles, arbustos, hierbas y cubresuelos (22 millones en el suelo de conservación y 12.4 millones en las zonas urbanas), que han mejorado las condiciones para la biodiversidad y hacen, cada vez más común, observar en los jardines a animales como mariposas, abejas, abejorros y colibríes polinizando las flores.

Este reto, que fue posible gracias al trabajo conjunto de las vecinas y vecinos, organizaciones de sociedad civil y de los sectores privado y académico, ha estado acompasado con la creación del primer Programa Especial de Infraestructura Verde para la Ciudad de México. Dicho instrumento fue diseñado de forma participativa y a partir de un diagnóstico riguroso que ofrece a la ciudad una perspectiva de corto y mediano plazo para desarrollar una red de espacios conectada, equilibrada, diversa, resiliente y multifuncional, que permita conservar los ecosistemas de la ciudad y hacer más equitativos y accesibles los espacios públicos con naturaleza.

Figura 1. Programa de Infraestructura Verde de la Ciudad de México



ente: Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México. 2022. Programa Especial de Infraestructura Verde.

Trabajar para hacer realidad esto ha implicado, entre otras cosas, fortalecer los viveros del gobierno de la ciudad (se incrementó exponencialmente la producción anual de plantas, pasando de 300 mil en 2018 a 10.6 millones en 2022); coleccionar semillas de plantas nativas (de 20 especies nativas que se producían en 2018 se producen ahora 80 especies); capacitar a 750 mujeres y 115 trabajadores de las alcaldías, permitiéndoles especializarse en la creación y mantenimiento de jardines para polinizadores y, con ello, crear a lo largo de estos cuatro años, más de 800 jardines de este tipo y abrirle paso a este grupo de organismos que se encuentran amenazados a nivel mundial, al igual que los recursos naturales que dependen de ellos y que son de los que principalmente nos alimentamos.

Ha incluido también, una atención especial a los problemas de plagas y enfermedades que la vegetación de la ciudad padece desde hace décadas, para lo cual se ha destinado un esfuerzo y un presupuesto históricos. Esto ha permitido la atención fitosanitaria de 33 mil 351 palmeras y árboles a través del control de organismos patógenos y la aplicación de endoterapia, además de la sustitución de ejemplares muertos o en franca declinación, y la realización de estudios que han permitido tener un diagnóstico más preciso sobre el tipo de organismos que afectan a la vegetación de la ciudad.

Se ha requerido también un esfuerzo enorme para la restauración del suelo, degradado y compactado por la presión de diversos factores a lo largo de décadas o siglos en los cuales la mayor parte del suelo de la ciudad fue creado de manera artificial. Una ciudad lago-humedal que a lo largo de los siglos fue rellenándose, principalmente con escombros, generando suelos difíciles para mantener una vegetación sana y robusta.

Para revertir esa situación, se produce sustrato de calidad en los viveros del gobierno de la ciudad y se trabaja en la mejora del suelo y en la diversificación de estratos y especies vegetales para generar microecosistemas que permitan el desarrollo de organismos más fuertes ante los retos que implica vivir en una zona urbana de alto dinamismo.

Como una evidencia del conocimiento transdisciplinario

aplicado al territorio de la ciudad, la SEDEMA, en conjunto con la Secretaría de Obras y Servicios, y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) crearon, mejoraron y abrieron al uso público, 16 áreas verdes urbanas que ofrecen a la ciudad 1,500 has de espacios públicos con naturaleza. Algunas de estas áreas estaban cerradas, tenían un uso privado mediante concesiones o eran basureros, así como sitios inseguros o grandes camellones de tierra que, tras las intervenciones, se convirtieron en espacios de recreación, esparcimiento y contemplación.

Son ahora las más hermosas del país, que permiten el gozo de las y los capitalinos, pero también de quienes visitan la ciudad. Desde su creación o rehabilitación han recibido alrededor de 10.9 millones de visitas al año.

El esfuerzo por hacer de esta ciudad un sitio más hermoso, sustentable y de bienestar para sus habitantes, la ha hecho una ciudad multipremiada: a la fecha tan sólo en la SEDEMA, se han recibido 6 premios y reconocimientos nacionales e internacionales por la forma de diseñar, crear o intervenir las áreas verdes, además de los que también ha recibido la Secretaría de Obras y Servicios.

El suelo que nos conserva

Una de las líneas de política ambiental centrales para la ciudad de México es la recuperación, mejora y preservación del territorio conocido como suelo de conservación. Una zona que abarca el 59% del territorio capitalino, formada por espacios rurales de chinampas, humedales, ríos, pastizales y bosques, donde se encuentra el mayor patrimonio natural y donde habitan ejidos y comunidades rurales. Para atender esta zona de gran importancia por los servicios ecosistémicos que ofrece, se incrementó en cinco veces el presupuesto asignado, de \$200 millones en 2018 a más de \$1,000 millones de pesos anuales desde 2019, que han permitido:

- Apoyar anualmente a más de 4,000 brigadistas que cuidan y mejoran los cuerpos de agua, las barrancas, los bosques y otros ecosistemas; y que trabajan para prevenir y combatir incendios en el suelo de conservación.
- Impulsar proyectos rurales y acompañar el trabajo de comuneros y ejidatarios para aprovechar de

manera sustentable más de 20 mil has.

- Rehabilitar el vivero de San Luis Tlaxialtemalco para potenciar y diversificar su producción.
- Reabrir y sanear 900 mil m² del sistema de canales.
- Reactivar casi 5 mil hectáreas de tierras ociosas, más del 76% de las que existían en 2016 de acuerdo con el INEGI; propiciando además una producción 8 veces mayor en cultivos como el de cempasúchil, que en cuatro años pasó de 644 mil plantas a 5 millones anuales, por dar un ejemplo.
- Impulsar, y por lo tanto mantener, la actividad de casi 3 mil chinampas cada año.
- Capacitar y mejorar protocolos que han disminuido el tiempo de atención de incendios, de 134 minutos en 2018 a 87 minutos en 2022.
- Crear más de 236 Comunidades de Aprendizaje Campesino (con 10 a 65 integrantes cada una) y, con ello, detonar procesos agroproductivos, de conservación ecológica y de defensa del territorio; destacando la creación de 236 “escuelas-parcela” y cinco biofábricas que están siendo construidas.
- Capacitar a casi 30 mil personas que, entre otros resultados, han logrado la erradicación de la tuberculosis y la brucelosis bovina en la Cuenca Lechera de Xochimilco.
- Aumentar la comercialización de la producción rural sustentable, con el convencimiento de que dotarla de una viabilidad económica es la mejor forma de incentivarla y conseguir que se mantenga en el largo plazo. Para ello, entre otras cosas, se conformó una Caravana de Productoras y Productores Rurales, que los fines de semana ofrecen sus productos en los centros comerciales y espacios abiertos al público de alta concurrencia. Se promocionó y se brindó apoyo logístico a la venta de productos de temporada, propiciando, en estos casi cuatro años, una derrama económica de más de \$240 millones por la venta de nochebuena, cempasúchil, romerito y árboles de navidad certificados.

Este conjunto de estrategias se basan en la decisión de atender las causas de las problemáticas ambientales, así como en el reconocimiento de que la manera más eficaz y humana de conservar, proteger y restaurar el suelo de conservación es apoyando y fortaleciendo las capacidades

de sus habitantes, tanto para que se involucren en actividades de preservación ecológica y obtengan una retribución económica justa, como para que opten por alternativas de producción rural que no impliquen la degradación del patrimonio natural.

Sin embargo, como parte de las responsabilidades de la SEDEMA, también se realizan tareas de inspección, vigilancia y recuperación de zonas ambientalmente valiosas que han vivido un proceso de invasión. Así, en estos años se han recuperado 419.07 hectáreas de suelo de conservación, áreas naturales protegidas y áreas de valor ambiental que se encuentran ahora en proceso de restauración.

Aunado a ello, en el conjunto de las 25 áreas naturales protegidas (ANP) de la ciudad, así como en las 33 áreas de valor ambiental ubicadas en las barrancas, se intensificaron las actividades de preservación, restauración e integración social. En las ANP se han rehabilitado más de 600 hectáreas y establecido casi 350 mil árboles nativos. En las barrancas, sitios de enorme valor ambiental y pocas veces conocidos, los trabajos de rescate y restauración han incluido la plantación de casi 13 mil árboles y arbustos, el saneamiento de árboles, el retiro de 1,082 toneladas de residuos en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, con la que se trabaja para impulsar empleos verdes, y la operación de brigadas de prevención y combate de incendios.

Los bosques urbanos: Chapultepec y Aragón

Sin duda, los espacios naturales más valorados en la ciudad son los bosques urbanos de Chapultepec y de San Juan de Aragón.

Cada año, Chapultepec recibe más de 20 millones de visitantes. Su valor histórico y natural lo ha hecho protagonista de uno de los proyectos prioritarios del Gobierno de México, desde una lógica de integración y mejora ambiental, cultural y educativa. Algunas de las acciones que destacan, son la plantación de casi 42 mil árboles y más de 20 mil arbustos y herbáceas, el manejo de escorrentías y descargas en barrancas, la construcción de 30 humedales y lagunas anaeróbicas, el desazolve y rehabilitación ambiental del vaso regulador de Dolores, la construcción de un Centro de

Cultura Ambiental, entre otras intervenciones ambientales, y de los espacios culturales para el gozo de la gente de toda la ciudad y del país.

El Bosque de Aragón ha tenido también un trabajo de rehabilitación que, en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios, ha permitido mejorar las instalaciones y plantar más de 130 mil árboles y arbustos; así como dar mantenimiento permanente a 115 ha. de área verde, incluyendo 14 nuevos jardines para polinizadores. Una gran noticia, indicativa de la salud de los ecosistemas de este bosque urbano, es el aumento de 15 nuevas especies de aves de difícil avistamiento, que suman en total 189 de aves registradas en este sitio.

Nuestras fuentes de agua

Garantizar el derecho humano al agua requiere no solamente de un sistema de almacenamiento y distribución adecuado, una tarea en la que el SACMEX trabaja intensamente para rehabilitar, sustituir y ampliar la infraestructura hidráulica, sino que implica también, y de manera esencial, la recuperación de los suelos y ecosistemas que permiten la recarga de los acuíferos, así como de la regulación y rehabilitación de los flujos de agua a través de ríos, canales y humedales.

Los ríos limpios y saludables son la gran aspiración de restauración de quienes viven en la ciudad, han sido tesoros ocultos y maltratados en ésta y en todas las ciudades del mundo, por lo que son uno de los principales compromisos y ambiciones asentados en la política ambiental desde 2019. La tarea y la ambición no es menor; a las ciudades del mundo que han emprendido tareas de verdadera restauración ambiental y rescate de sus ríos les ha tomado décadas.

A lo largo de estos cuatro años, en conjunto con el SACMEX, se han intervenido los ríos San Buenaventura, Magdalena-Eslava, Los Remedios, Santiago y Canal Nacional. Esto ha permitido recuperar 21.8 km de cauces en las zonas urbanas que se suman al trabajo en las cuencas altas con el apoyo de las comunidades y ejidos. En las riberas de estos ríos se ha logrado plantar 2.3 millones de ejemplares forestales, frutales y de especies para polinizadores, limpiar 328,544 m² de cauces, retirar 310 m³ de residuos, ejecutar 335 obras para retener el suelo y regular el flujo de agua,

además de crear áreas verdes y recreativas. Destaca el parque lineal de Canal Nacional, que ya cuenta con 6.7 km de los 8.4 que tendrá al concluir la tercera etapa, así como la construcción y rehabilitación de 135.35 km de colectores marginales realizada por el SACMEX para eliminar las descargas irregulares de aguas residuales.

Sumado a estos esfuerzos para el manejo del agua, se abrieron otras alternativas para el abasto en las zonas con mayor necesidad de agua y menores ingresos económicos de la ciudad. En particular, se emprendió un ambicioso esfuerzo para cosechar la lluvia en viviendas.

En estos cuatro años, se han instalado 49,553 sistemas en las zonas con más problemas de abasto de agua y mayor marginación económica, 67% de los cuales han sido instalados en casas lideradas por mujeres, quienes, en el mundo, han sido las encargadas de conseguir el agua para sus hogares.

Ello ha permitido que estas viviendas cuenten con agua entre 6 y 8 meses al año, lo que equivale a 46 mil pipas de 10 m³ de capacidad.

Esto quita presión al sistema de distribución y extracción de la ciudad, además de disminuir las emisiones a la atmósfera que se generan por el uso de energía para el funcionamiento de pozos y la red de distribución.

A los 1,018 millones de pesos que la ciudad ha invertido durante el periodo de 2019 a 2022, se han sumado contribuciones del Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España y de la Fundación Gonzalo Río Arronte, una inversión que hizo posible la instalación de 1,214 sistemas.

Conservación de la vida silvestre

La ciudad se planteó como uno de los objetivos para apoyar la conservación y recuperación de especies, la consolidación de los zoológicos como centros que propician y apoyan la recuperación de la vida silvestre a partir de la investigación, la conservación y la educación ambiental. Esto ha permitido, entre otros, contribuir a la reproducción del cóndor de California (con seis nacimientos de 2019 a la fecha) y la reintroducción, hasta el momento, de cuatro de los ejemplares de esta especie en la Sierra de San

Pedro Mártir en Baja California. Una especie que estaba considerada extinta en México y que ahora está en proceso de recuperación.

Para mejorar las condiciones de los zoológicos, la inversión en infraestructura ha sido de 213,574,094.65 pesos. Esto ha permitido, entre otras cosas, la creación del nuevo Museo del Axolote y Centro de Conservación de Anfibios, que incluye un humedal de más de 1,000 m², y la construcción del Centro de Rescate y Rehabilitación de Aves Rapaces que permite recibir, atender y regresar a vida silvestre, a aves rescatadas del tráfico ilegal.

Uno de los principales indicadores del bienestar animal es su reproducción. En los zoológicos, a lo largo de esta administración, se han sumado 49 especies de fauna silvestre y ha habido 874 nacimientos de 56 especies, entre los que destaca aquellos de especies en peligro de extinción: siete de jirafas, seis de cóndores de California y 13 de lobos mexicanos.

El bienestar de los animales de compañía

En cuanto a la política de bienestar animal, que ejecuta la Agencia de Atención Animal (AGATAN) para los animales de compañía y los requerimientos en materia de salud pública, la AGATAN consolidó una plataforma para el Registro Único de Animales de Compañía (RUAC), que ha permitido fortalecer la tutela responsable, dar un mejor seguimiento para monitorear y atender la política de la ciudad en esta materia y ofrecer a la ciudadanía beneficios en los servicios que brinda el Hospital Veterinario de la Ciudad de México. El impulso de esta herramienta estratégica ha resultado en el incremento del número de animales registrados, de 283 en 2019 a 119,201 en 2022.

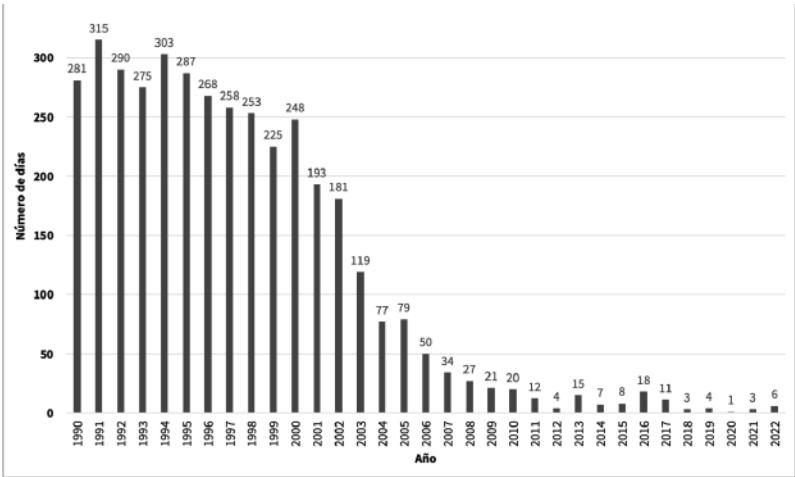
En estos cuatro años se han realizado, en distintos puntos de la ciudad, 858 jornadas de esterilización con casi 40 mil esterilizaciones y 312 campañas de vacunación en las que se han aplicado más de 100 mil vacunas antirrábicas; paralelamente al fortalecimiento del Hospital Veterinario de la Ciudad de México, que continúa creciendo el tipo y número de servicios que ofrece, además de miles de charlas, conferencias, capacitaciones y campañas sobre tutela responsable y bienestar animal, a personas servidoras públicas, estudiantes y público en general. Por este trabajo

de diseño y ejecución de la política de bienestar animal, en 2020, la organización internacional Protección Animal Mundial otorgó a la Ciudad el premio *Ciudad Amiga de los Animales*.

Calidad del aire

Si bien, como se mencionó antes, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, la Ciudad de México fue calificada como la ciudad más contaminada del mundo, hoy la ciudad es otra. Es una ciudad que se ha hecho cada vez más estricta en los límites que establece para declarar contingencias y definir cuándo hay buena calidad del aire, lo que ha permitido que, aun considerando los parámetros actuales –los más estrictos en toda la historia de la ciudad– haya cada vez más días limpios y cada vez menos contingencias.

Gráfico 1. Número de días en que se rebasó el límite de ozono establecido actualmente, a lo largo de los años de monitoreo de la calidad del aire de la CdMx (155 ppb)



Fuente: Dirección General de Calidad del Aire de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México. 2022.

Para avanzar aún más en estas mejoras, en estos cuatro años, la SEDEMA gestionó que la región de la megalópolis tuviera una calidad de combustibles más adecuada, particularmente en los meses de marzo a junio, cuando las condiciones meteorológicas propician el estancamiento de contaminantes y la formación de ozono. Se ha trabajado también con las empresas gaseras para que sustituyan sus sistemas de llenado de pipas, cilindros o tanques estacionarios a pistolas de llenado en seco y, así, evitar las fugas de gas L.P., el segundo contaminante más importante en la región.

Las líneas de trabajo también han incluido un esfuerzo importante para el fortalecimiento de la normatividad que regula el contenido de compuestos orgánicos volátiles en productos de uso doméstico y cosméticos, así como en recubrimientos arquitectónicos.

Uno de los cambios relevantes dentro de este periodo, consistió en el ajuste de los esquemas con los cuales se otorga el holograma doble cero, con el objetivo de estimular, no sólo a los autos que cumplen con la normatividad de los contaminantes criterio, como los óxidos de nitrógeno y los compuestos orgánicos volátiles, sino también considerando su eficiencia y, por lo tanto, la cantidad de gases de efecto invernadero causantes del cambio climático.

Uno de los avances más recientes en los trabajos de la SEDEMA, ha sido la gestión con empresas encargadas de la distribución de mercancías. Se ha logrado que tres grandes empresas inicien la sustitución de sus unidades ligeras de reparto de mercancías que utilizaban gasolina por vehículos eléctricos. A esto se suma la inclusión de dos empresas que han comprometido la renovación gradual de su flota de camiones de carga por unidades que cuentan con la tecnología de control de emisiones más avanzada del mundo, la cual permite reducir en más de 98% la emisión de partículas contaminantes. Esto permitirá, en muy corto tiempo, afianzar la tendencia de mejora en la calidad del aire de la región.

La Ciudad de México cuenta con el mejor Sistema de Monitoreo Atmosférico del país, reconocido internacionalmente y que permite dar seguimiento permanente a la concentración de los distintos contaminantes, así como difundir hora tras hora la información a la población, como pocas

ciudades de México y del mundo lo hacen. Entre los principales beneficios de un sistema de esta naturaleza está la protección de la salud de la población a través del alertamiento bajo los protocolos correspondientes y la posibilidad de evaluar con alta precisión el éxito de las medidas diseñadas para mejorar la calidad del aire de la ciudad.

Un indicador significativo de esta tendencia hacia una menor contaminación es el número de días limpios al año. La ciudad ha incrementado paulatinamente el número de días limpios, por dar sólo un ejemplo, la ciudad pasó de 99 en 2018 a 128 en el año 2021. Asimismo, se logró disminuir la concentración de cinco de los seis contaminantes criterio, con una reducción de 22% en las partículas menores a 2.5 micrómetros (pm_{2.5}), de 6% en las partículas menores a 10 micrómetros (pm₁₀), de 12% en el dióxido de nitrógeno, de 2% en el dióxido de azufre y de 1% el monóxido de carbono. El único contaminante criterio que aumentó fue el ozono (O₃), con un valor de 5%, y actualmente sólo las concentraciones de ozono y de partículas suspendidas pm₁₀ y pm_{2.5} se encuentran por encima de los límites que establecen las normas oficiales mexicanas de salud.

De manera complementaria a las acciones de prevención y adopción de procesos más sustentables en los diversos sectores, el equipo de inspección y vigilancia ambiental de la SEDEMA realiza acciones para frenar, sancionar e inhibir las actividades que infringen la normatividad ambiental en perjuicio del medio ambiente. En este periodo, se realizaron, entre otras, 1,740 visitas de vigilancia y 264 inspecciones ambientales en centros de verificación vehicular, y se han aplicado sanciones a más de 350 mil vehículos que infringieron las regulaciones de circulación (como el programa Hoy No Circula y el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria) o que fueron identificados como “ostensiblemente contaminantes”, identificación que anteriormente sólo podía realizarse mediante la observación directa del humo negro o azul, y que a partir de 2020 se lleva a cabo a través de equipos con tecnologías que miden de manera remota las emisiones excesivas de monóxido de carbono, hidrocarburos, partículas u óxidos de nitrógeno generadas por los vehículos, con base en la norma oficial mexicana NOM-167-SEMARNAT-2017.

Los residuos urbanos

La Ciudad de México genera diariamente más de 12 mil toneladas de residuos urbanos (SEDEMA, 2021). En el año 2018 se enviaban a rellenos sanitarios 8,600 toneladas diarias de estos residuos; cantidad que se ha logrado reducir a 6,500 toneladas diarias, gracias a la nueva planta de separación de residuos y a los esfuerzos de separación y aprovechamiento de los residuos orgánicos, tanto en las plantas de composta de Bordo Poniente como en las de las alcaldías y las que se encuentran habilitadas en los viveros del gobierno de la ciudad. Pronto, se sumarán nuevas capacidades de aprovechamiento con la puesta en marcha de la nueva planta de carbonización hidrotermal de Bordo Poniente.

A los trabajos para la gestión de los residuos urbanos, se suma la de los residuos de la construcción y la demolición, de los cuales se generan alrededor de 14 mil toneladas al día en la capital del país. Desde 2019, se publicó una convocatoria a los particulares para proponer proyectos de reciclaje de estos materiales.²

A la fecha, están instaladas cinco plantas de este tipo operadas por privados y una más de carácter itinerante operada por el Gobierno de la Ciudad a través de la Secretaría de Obras y Servicios.

Para desarrollar verdaderas condiciones que permitieran incrementar el aprovechamiento de estos residuos, se modificó la norma ambiental local 007 de 2019³ y el tabulador para los conceptos de obra, priorizando el material reciclado y estableciendo una obligatoriedad para el uso de materiales reciclados en obras públicas y privadas. Ello constituye un gran avance en el enfoque de economía circular que ha sido incorporado en las políticas de medio ambiente y desarrollo económico de la ciudad, eliminando la noción del cascajo como basura, disminuyendo la extracción de materiales vírgenes y, por lo tanto, disminuyendo las afectaciones ambientales que ambas acciones generan.

² https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/de6b3e494cdfcf51fba70d63881a9caf.pdf.

³ http://data.sedema.cdmx.gob.mx/sitios/conadf/documentos/proyectos-normas/NACDMX_007_RNAT_2019.pdf

Así también, en un trabajo de coordinación con el Congreso de la Ciudad de México, se actualizó la Ley de Residuos Sólidos para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), para transitar hacia una ciudad con cada vez menos plásticos desechables.⁴ Esto ha llevado a un avance constante dentro del universo de establecimientos visitados por el área de inspección y vigilancia ambiental, 76% de los negocios han hecho adecuaciones para contribuir a tener una ciudad cada vez más sustentable a través de la eliminación del uso de los plásticos de un solo uso.

En los lugares que aún no han cumplido, se han establecido procesos de monitoreo y acompañamiento a través de apercibimientos, o aplicando multas y clausuras en los casos de reincidencia en el incumplimiento.

Las unidades económicas que han sido partícipes de esta transición y la ciudadanía merecen una mención especial, porque ha permitido avanzar en la transformación de hábitos de consumo más responsables, que evitan productos que generan impactos negativos en la salud de las personas y a los ecosistemas cada vez más documentados internacionalmente.

Una ciudad reconocida por su ambición ambiental

La Ciudad de México ha sido reconocida internacionalmente por su innovación, el nivel de ambición de sus planteamientos y la congruencia de sus acciones en términos del trabajo y la inversión destinados para materializarlos.

En 2019, se presentó el Programa Ambiental y de Cambio Climático de la Ciudad de México, en el que, como ciudad, se estableció el compromiso de reducir el 10% (2.2 millones de toneladas) de las emisiones de la ciudad con respecto al año 2016. A la fecha se ha logrado el 84% de la meta: 1.8 millones de toneladas de CO₂eq evitadas anualmente. Esto equivale a plantar y mantener durante 50 años casi cinco millones de pinos, o a que dejen de circular por un mes y medio, todos los vehículos de la ciudad, una equivalencia altamente representativa, desde distintos ángulos.

Ese nivel de ambición y cumplimiento de las metas, han llevado a que la Ciudad de México sea reconocida a nivel nacional e internacional en repetidas ocasiones desde el

⁴ https://data.consejeria.cdmx.gob.mx//images/leyes/leyes/LEY_DE_RESIDUOS_SOLIDOS_DEL_DF_6.pdf

año 2019, por parte de distintas organizaciones e iniciativas de distintas partes del mundo.

Pero los retos globales pasan primero por atender las condiciones locales. Por ello, la ciudad ha mostrado un compromiso con la transformación del territorio y las condiciones del ambiente en el que habitan más de 9.2 millones de personas. De estas transformaciones, dan cuenta la medida en la que se han aumentado las áreas verdes, particularmente del oriente y norte de la ciudad, pasando de 14.5 m² de área verde por habitante (AVU/hab) a 19.4 m² de AVU/hab.

Este incremento de superficie vegetal y la construcción de redes cada vez más grandes de infraestructura verde, también ha permitido sumar 42 nuevas especies de aves, pasando de 355 a 397 en los últimos años; así como un crecimiento en las observaciones de especies de difícil avistamiento, como el lince americano y la zorra gris (de la cual sólo se registraban dos avistamientos hasta 2019 y actualmente suman 27), dos depredadores cuya presencia habla de una cadena alimenticia cada vez más sana; y una lista amplia de otras especies que nunca se habían visto, como el Colibrí Barba Negra y el Colibrí Opaco, o que tenían muchos años de no haber sido registradas en la ciudad, como el caso del coyote y el lince rojo.

Emprender retos de escala global, requiere también de vínculos de cooperación nacional e internacional que, en la ciudad, se materializan en el fortalecimiento de capacidades técnicas, el intercambio de experiencias y el apoyo financiero recibido y que abona a los trabajos que la ciudad realiza o, bien, en el fortalecimiento del trabajo que otras ciudades hacen y a quienes hemos apoyado.

Una parte relevante de la visión de la política ambiental de la ciudad está ligada a un necesario reconocimiento hacia los múltiples países, ciudades y organismos internacionales con los que la Ciudad de México ha realizado acciones de cooperación, intercambiado ideas y discusiones, para construir aspiraciones y trabajo conjunto frente a los retos globales.

El cúmulo de reconocimientos nacionales e internacionales que la Ciudad de México ha recibido⁵, el aumento de días limpios al año, así como el incremento de áreas verdes, de nuevas especies de aves y de avistamientos, permiten afirmar que el Programa Ambiental y de Cambio Climático de la Ciudad es actualmente el más ambicioso de cualquier ciudad del mundo. Una ciudad que, en las décadas de los años 80 y 90, se definió como la ciudad más contaminada del planeta y que ahora, con conocimiento, voluntad política, trabajo y honestidad, recupera su futuro, abre un camino de sustentabilidad y le abre las puertas a la naturaleza.

Bibliografía

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/>

Instituto de Geografía de la UNAM y Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (2017). *Asentamientos Humanos Irregulares como Áreas Críticas de Ocupación en el Suelo de Conservación*. Ciudad de México.

⁵ **Por el trabajo de revegetación y creación de espacios públicos con naturaleza:** Premio al Bosque de Chapultepec como Mejor Parque del Mundo, por la organización World Urban Parks; Premio Design Paris Awards 2020 y premio Diseña México 2020, por la Rehabilitación Socioambiental del Área Natural Protegida Sierra de Santa Catarina-Yecahuizotl; Primer Lugar de Cuarta Bienal Latinoamericana de Arquitectura de Paisaje, a la Rehabilitación Socioambiental del Parque Ecológico de la Ciudad de México y a la Rehabilitación Socioambiental del Parque Ecológico de Xochimilco; Mención Honorífica en la Quinta Bienal de Arquitectura de la Ciudad de México, por la Rehabilitación Socioambiental del Área Natural Protegida Sierra de Guadalupe; y Primer Lugar de los premios “Green City Awards” en la categoría de “Vivir Verde para Combatir el Cambio Climático”, por las acciones de revegetación en la ciudad. **Por las estrategias y acciones de combate al Cambio Climático:** Ciudad Ganadora Global en el Desafío de Ciudades de wwf 2019-2022; Distinción dentro de la “a” List del Carbon Disclosure Project (cdp), 2020; obtención de Medallas de Mitigación, Adaptación y Conformidad, 2020; y reconocimiento de la Estrategia Local de Acción Climática, 2021-2050. **Por políticas para el bienestar animal:** Premio Ciudad Amiga de los Animales, otorgado a dos estrategias de la Agencia de Atención Animal, enfocadas al “Manejo integral de conflictos con poblaciones animales que habitan en áreas naturales de la Ciudad de México” y al impulso del “Registro Único de Animales de Compañía (RUAC)”.

Organización Mundial de la Salud (1992), *Urban air pollution in megacities of the world*. Oxford: Blackwell Reference. Consultado en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/39902>

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal [ahora Ciudad de México] y Centro Geo (2010). *Modelo de análisis tendencial sobre la pérdida de cubierta forestal en el Suelo de Conservación del Distrito Federal (EOT -15-2010)*. Ciudad de México.

Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México. (2021). *Inventario de Residuos Sólidos 2020*. Ciudad de México. Consultado en: https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DGCPCA/IRS_2020_vf_anexos.pdf

Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México. (2019). *Inventario de Residuos Sólidos 2018*. Ciudad de México. Consultado en: <https://www.Sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/IRS-2018-VF-09-09-2019.pdf>

Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México. (2018). *Inventario de Residuos Sólidos 2017*. Ciudad de México. Consultado en: https://www.Sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/IRS_2017_FINAL_BAJA.pdf

Watts, J. (2015, 12 de noviembre). “La crisis del agua de la Ciudad de México” en The Guardian. Consultado en: <https://www.theguardian.com/cities/2015/nov/12/la-crisis-del-agua-de-la-ciudad-de-mexico>

Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Estrategia de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Resultados y retos

Omar Hamid García Harfuch*

Resumen: Ante el contexto de violencia que prevaleció en la Ciudad de México durante 2018 y principios de 2019, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en el marco de las políticas sectoriales gubernamentales, desplegó una estrategia encaminada a combatir los índices delictivos; esta nueva visión permitió a la institución pasar de un esquema exclusivamente preventivo y reactivo, a un modelo operativo dinámico y cercano a las personas, basado en tareas de inteligencia e investigación. Entre los principales resultados se han realizado 2,392 operativos (cateos y flagrancias) en las 16 alcaldías de la Ciudad de México y en otros estados del país, logrando la detención de más de 3,000 presuntos delincuentes, la captura de 120 objetivos prioritarios considerados generadores de violencia, así como la desarticulación de 222 células de importantes grupos criminales que operan en la capital del país. Entre 2019 y 2022 los delitos de alto impacto disminuyeron 49.33% y el homicidio doloso 47.97%.

* Licenciado en Derecho y licenciado en Seguridad Pública. Ha tomado cursos en el extranjero como el diplomado “Senior Executive in National and International Security”, impartido por la Universidad de Harvard; el Seminario para el desarrollo de Agentes del Orden del Buró Federal de Investigaciones (FBI), en Quántico, Virginia, y el curso “Narcotics Unit Commanders Course”, promovido por la Administración de Control de Drogas de los Estados Unidos (DEA). Entre los principales cargos que ha desempeñado se encuentran: Titular de la División de Investigación de la entonces Policía Federal, Director en Jefe de la Agencia de Investigación Criminal de la Procuraduría General de la República, Jefe General de la Policía de Investigación de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México y Coordinador de Inteligencia del Gabinete de Seguridad. Actualmente funge como Secretario de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

Palabras clave: Estrategia de Seguridad Ciudadana, políticas públicas de seguridad, causas de la violencia, inteligencia e Investigación Policial, formación policial.

Citizen Security Strategy of Mexico City. Results and challenges

Abstract: Given the context of violence that prevailed in Mexico City during 2018 and early 2019, the Secretary for Citizen Security, within the framework of government sector policies, deployed a strategy aimed at combating crime rates; this new vision allowed the institution to move from an exclusively preventive and reactive scheme, to a dynamic operating model close to people, based on intelligence and investigation tasks. Among the main results, 2,392 operations (searches and flagrante delicts) have been carried out in the 16 city halls of Mexico City and in other states of the country, achieving the arrest of more than 3,000 presumed criminals, the capture of 120 priority objectives considered generators of violence, as well as the dismantling of 222 cells of important criminal groups that operate in the capital of the country. Between 2019 and 2022, high-impact crimes decreased 49.33% and intentional homicide 47.97%.

Keywords: Citizen Security Strategy, public security policies, causes of violence, intelligence and Police Investigation, police training.

Fecha de recepción del artículo: 05 enero 2023

Fecha de aceptación: 10 febrero 2023

Como Titular de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, agradezco al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), por la invaluable oportunidad con la que me honra, de participar en este número de su prestigiosa Revista de Administración Pública (RAP), con un breve artículo, que tiene como propósito exponer, a grandes rasgos, la Estrategia de Seguridad Ciudadana que, hemos implementado en la capital del país, en el marco de las políticas públicas impulsadas durante la administración 2019 - 2024, por parte de la Jefa de Gobierno, la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo.

Con base en lo previsto en el artículo 14, inciso B, de la Constitución Política de la Ciudad de México, toda persona tiene derecho a la convivencia pacífica y solidaria, a la seguridad ciudadana y a vivir libres de amenazas generadas por el ejercicio de la violencia y la comisión de delitos. En este sentido, una de las líneas rectoras de la gestión de gobierno, es la elaboración de políticas públicas orientadas hacia la prevención y la no violencia, así como a propiciar una cultura de la paz que brinde protección y seguridad a las personas frente a riesgos y amenazas.

En consecuencia, toda política de seguridad en la capital del país debe responder al fenómeno delictivo de manera integral, atendiendo a las causas generadoras de la violencia.

Estamos convencidos que la seguridad pública, es un tema que requiere constancia, perseverancia y sobre todo, continuidad. Si las políticas de seguridad, no importa si son locales o nacionales, constantemente están cambiando, difícilmente tendremos resultados favorables.

Es así que, desde el momento en que asumimos la responsabilidad de estar a cargo de la seguridad en esta gran Ciudad, reconocimos que algunos esquemas en la Secretaría no estaban funcionando. Al respecto, aclaramos que no estamos diciendo que trabajamos mejor que nuestros antecesores; simplemente actuamos desde una perspectiva diferente, porque ahora las atribuciones que nos otorga la Ley que nos rige, así lo permiten.

Las trayectorias en el servicio público están llenas de adversidades y grandes retos, y en el desempeño de la función policial se atraviesa por momentos muy difíciles; a nivel personal, en el mes de junio de 2020, integrantes de una organización criminal, con el interés de que la Secretaría dejara de hacer su trabajo, fui objeto de un atentado en el que, lamentablemente, dos compañeros y un civil perdieron la vida.

En su memoria y al trabajo de miles de mujeres y hombres policías, quienes con su entrega, disciplina, profesionalismo, lealtad e inquebrantable convicción de servir a México, han hecho posible la puesta en marcha y consecución de resultados de la Estrategia de Seguridad,

mi profundo reconocimiento por contribuir día a día en la construcción de una Ciudad segura y en paz.

El artículo está estructurado básicamente en cuatro apartados; el primero contiene el diagnóstico de la incidencia delictiva el contexto general de seguridad que prevalecía a finales del año 2018 y durante los primeros meses de 2019, uno de los momentos más álgidos de inseguridad que ha vivido la Ciudad; en un segundo plano, se abordan los componentes, y acciones que, desde una innovadora visión en la gestión de gobierno, fueron contempladas en la construcción y definición de la Estrategia de Seguridad. En el tercer apartado, mediante datos cuantitativos y cualitativos, se presentan los principales resultados de la Estrategia, respecto de los indicadores de incidencia delictiva y percepción de inseguridad, y, a manera de reflexión y autocrítica, en un cuarto apartado, señalamos los retos en la materia¹.

I. Contexto general de seguridad

Como se describe en el Programa de Gobierno 2019-2024, la Ciudad de México sufría de altos índices de criminalidad, provocados por la falta de gobernabilidad y la desatención de las demandas ciudadanas por parte de las administraciones anteriores, lo cual propició el establecimiento y propagación de grupos o bandas delictivas, así como el surgimiento de pugnas entre éstas, reflejándose en una espiral de violencia.

La situación que se vivía, no sólo afectó el desarrollo cotidiano de las actividades de los habitantes y visitantes de la Ciudad, sino que la percepción de inseguridad se convirtió en un problema de atención prioritaria, generando descrédito y desconfianza en las instituciones policiales y en el gobierno en general, esto, debido principalmente a los siguientes factores:

¹ wLa información vertida en este trabajo es de carácter público, misma que, para mayor referencia, puede ser consultada en los distintos documentos que ha publicado la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México y en los informes presentados ante el Congreso local, en cumplimiento a la obligación prevista en el artículo 33, numeral dos, de la Constitución Política de la Ciudad de México y como parte del ejercicio necesario de transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad.

- La estrategia de seguridad no contempló la atención a las causas generadoras de violencia.
- El abandono de modelos exitosos, que fueron reemplazados por estrategias de carácter reactivo, que de ninguna forma abonaron a la prevención efectiva del delito. Ese modelo reactivo, inhibió la participación ciudadana y la inclusión social.
- La falta de coordinación con los tres órdenes de gobierno y falta de alineación de la política de seguridad.
- Deterioro de los cuerpos policiales de la Ciudad de México que se hizo patente en la degradación de las condiciones laborales de sus integrantes, en la desertión y el debilitamiento institucional.
- La ausencia de coordinación entre las instituciones de seguridad y procuración de justicia propiciaron la tasa de impunidad más alta en la investigación de los delitos cometidos.
- La falta de planeación no permitió enfocar los recursos hacia la identificación de riesgos y factores generadores de violencia.

Asimismo, derivado del análisis y clasificación de los más de 22 mil delitos registrados en el año de 2018 en la Ciudad de México, se pudo determinar que 74% de los asuntos que se presentaron ante el Ministerio Público pudieron ser atendidos por juicios abreviados o mecanismos alternos de solución de controversias, considerando oportuno segmentar de manera estratégica su atención, con énfasis en la investigación y judicialización de los de mayor impacto en la población:

Tabla 1. Clasificación de delitos (alto y bajo impacto)

Porcentaje	Clasificación	Descripción	Línea de intervención
43%	Tipo A: delitos de bajo impacto	Robo simple, autopartes, celular, entre otros.	Coordinación con SSC para prevención, procesamiento administrativo y enfoque en la atención al usuario.
31%	Tipo B: delitos de bajo impacto	Amenazas, riñas, robo sin violencia, daño en propiedad ajena, homicidios culposos, arma de fuego, entre otros.	Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y procedimiento abreviado.
26%	Tipo C: delitos de alto impacto	Homicidios, feminicidios, violación, extorsión, corrupción, robo con violencia, secuestro, violencia familiar, entre otros.	Investigación especializada para llegar a juicio.

Fuente: Programa de Gobierno 2019 – 2024, Gobierno de la Ciudad de México.

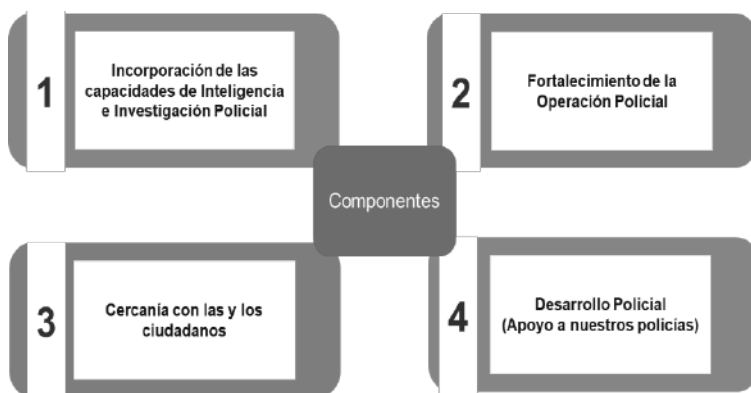
De los hallazgos y con el propósito de revertir las consecuencias de estos factores, en el Eje 5. Cero Agresión y Más Seguridad del citado instrumento, se estableció como objetivo general la construcción de *“una nueva estrategia de seguridad ciudadana y de procuración de justicia basadas en el respeto a los derechos humanos, en evidencia, el desarrollo policial y la coordinación interinstitucional”*, en torno a los siguientes aspectos:

Eje 5. Cero Agresión y Más Seguridad
• Actualización de la normatividad en materia de Seguridad Ciudadana • Fortalecimiento del Mando Único • Coordinación con el Gobierno Federal • Erradicar la corrupción, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas • Fortalecimiento del trabajo de planeación e inteligencia • Operación policial basada en cuadrantes, controles de confianza y su evaluación permanente • Estrategia de seguridad para el transporte público • Formación, capacitación y carrera policial • Mejoramiento de las condiciones laborales, apoyo e incentivos a la Policía de la Ciudad de México • Protección de los derechos humanos de la ciudadanía y protocolos de actuación policial • Estrategia Alto al Fuego en colonias, barrios y pueblos con mayor índice delictivo • Policía de proximidad y cercanía con la ciudadanía • Coordinación con el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia

II. Estrategia de Seguridad Ciudadana

Con base en las atribuciones legales de la Secretaría, se diseñó y puso en marcha la Estrategia de Seguridad Ciudadana, para aumentar la seguridad pública y reducir los actos delictivos y de violencia, sustentada primordialmente en cuatro componentes; entre los que, como acción inicial implicó hacer cambios normativos y estructurales de fondo en la organización de la Policía de la Ciudad de México, para la obtención de resultados a corto y largo plazo, tangibles y de impacto directo en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y visitantes; con una visión sostenible, en armonía y línea con los compromisos, agendas y tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano y la comunidad internacional.

Gráfico 1. Componentes de la Estrategia de Seguridad Ciudadana.



Fuente: Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

La estrategia, de manera inédita, permitió transitar a la Policía de la Ciudad de un esquema exclusivamente preventivo y reactivo, a un Modelo de Seguridad Ciudadana proactivo, dinámico y cercano a la gente; basado en labores de inteligencia e investigación, además de establecer los mecanismos pertinentes para una estrecha y efectiva coordinación y comunicación con autoridades locales como la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, y con instituciones federales del Gobierno de México, como la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, la Guardia Nacional y el Centro Nacional de Inteligencia, en la consecución de los objetivos fijados.

1. Incorporación de las capacidades de Inteligencia e Investigación Policial

Como en la mayoría de las entidades federativas del país, los cuerpos policiales de la Ciudad de México, desde su creación, tenían una función exclusivamente preventiva y su labor estaba orientada sólo a las tareas de patrullaje y vigilancia en la vía pública, por lo que los resultados en la materia dependían de las detenciones en flagrancia y disuasión mediante presencia policial.

Ejemplo de ello, cuando ocurría un homicidio o un robo a casa habitación, los policías se presentaban en el lugar de los hechos, pero si no lograban detener a los agresores en el momento exacto o durante las horas posteriores a su consumación, el seguimiento y responsabilidad en la investigación correspondía por competencia a la entonces Procuraduría General de Justicia, hoy Fiscalía, en consecuencia, para la Secretaría, el asunto quedaba simplemente como un antecedente y, en el mejor de los escenarios, la información recabada del caso se utilizaba para consumo interno o se incrementaban las labores de patrullaje en el lugar, sin existir una colaboración en la persecución del delito. Ante este reiterado escenario, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México compartió nuestra visión sobre la importancia de las labores de investigación de los delitos para la Policía, por lo que, nos apoyó para presentar ante el Congreso local, una iniciativa para la expedición de una nueva Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, la cual, una vez aprobada, incorporó la facultad de *“participar, en auxilio del Ministerio Público, en la investigación y persecución de los delitos, en la detención de personas, así como en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto del delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida”*.

Por consiguiente, para armonizar la estructura institucional a esta nueva atribución, iniciamos un proceso integral de reingeniería y, en el nuevo Reglamento Interior de esta Secretaría, vigente a partir del 1º de marzo del año 2020, creamos la Subsecretaría de Inteligencia e Investigación Policial, con una organización dinámica y articulada para hacer efectiva la investigación de delitos, así como para recopilar, procesar, sistematizar y generar productos de inteligencia.

No obstante, se continúa trabajando con esquemas orientados a lograr la disuasión e inhibición de conductas delictivas, y de manera paralela, realizamos labores de inteligencia e investigación policial, para consolidar un sistema que nos permita eficientar la prevención de delitos, bajo la premisa de que la mejor prevención es la detención de un delincuente o la neutralización de una célula u organización delictiva. Esta premisa obedece a una lógica muy sencilla: *“Si no detienes al sujeto que está cometiendo un ilícito, éste seguirá delinquirando las veces que le sea posible, y difícilmente conseguiremos una disminución en la ocurrencia de delitos”*.

Junto con la nueva estructura, establecimos las bases para que los elementos de la Subsecretaría de Operación Policial, quienes son los primeros respondientes y el grueso de estado de fuerza de la Secretaría, trabajen todos los días de la mano con los integrantes de la Subsecretaría de Inteligencia e Investigación Policial; hoy en día, existe entre ellos una retroalimentación y comunicación permanente. Uno de los objetivos al robustecer las labores de investigación, fue lograr que la información obtenida a través del análisis táctico e inteligencia, pudiera ser transformada y traducida en actos de investigación, de tal forma que ésta se integre correctamente a la carpeta de investigación, permitiendo que la autoridad encargada de impartir justicia la utilice para juzgar a los sujetos por los delitos que la investigación permita imputarles. Cabe señalar que, si esto no se logra, la información de inteligencia sirve únicamente para que de manera interna nos enteremos de ciertos hechos y jurídicamente carece de validez y valor probatorio.

Para cumplir con sus atribuciones, la Subsecretaría de Inteligencia e Investigación Policial, está integrada por áreas especializadas en materia de inteligencia, investigación cibernética y operaciones tecnológicas, análisis táctico e investigación de gabinete, investigación de delitos de mayor incidencia y áreas de atención a casos de secuestro y extorsión.

Creamos un Centro de Inteligencia, desde el cual se produce conocimiento operable, sistemático y estructurado para la toma de decisiones, que ha hecho posible la colaboración e intercambio de información con otras Instituciones Policiales federales y locales.

Con base en esta nueva facultad, realizamos operaciones en las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, con el objetivo de destruir los puntos generadores de violencia detectados, donde se llevan a cabo, entre otras actividades delincuenciales, la venta y distribución de drogas, y el almacenamiento y desmantelamiento de vehículos robados.

2. Fortalecimiento de la Operación Policial

Una de las causas del debilitamiento de los Cuerpos Policiales de la Ciudad de México, fue la disminución de casi 5 mil elementos, que la Secretaría registró en los últimos 10 años, lo que propició que los servicios de seguridad y vigilancia en la vía pública no pudieran efectuarse en forma adecuada, además de poner en riesgo la vida de los efectivos.

Para cubrir este déficit, desde el año 2020, a través de un Plan de Transferencia de personal, proveniente de la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial, y con la incorporación de egresados de los Cursos de Formación Básica de la Universidad de la Policía de la Ciudad de México, se ha incrementado el estado de fuerza operativo en los sectores y alcaldías con alta incidencia delictiva.

Con estas acciones se fortaleció el Modelo de Proximidad por Cuadrantes, fundamental en la generación de vínculos con la ciudadanía, y la atención oportuna de llamadas de emergencia y la probable comisión de hechos criminales; y, a partir del mes de septiembre de 2021, derivado de la evaluación de este modelo², se instrumentó el Programa de Fortalecimiento de 126 Cuadrantes Prioritarios pertenecientes a siete alcaldías, con la asignación de mayor personal, patrullas y equipamiento, ampliando la cobertura de operación.

² La Estrategia de Proximidad por Cuadrantes se puso en marcha desde el mes de enero de 2019, con la finalidad de lograr una mayor vinculación con las y los ciudadanos, y mejorar los tiempos de respuesta en la atención de hechos delictivos y emergencias. Para tal efecto, la Ciudad de México se dividió geográficamente en 847 cuadrantes, a partir del análisis de las variables de extensión territorial, población, incidencia de alto impacto, llamadas al 9 1 1 y vialidades y negocios establecidos en cada zona de la Ciudad. La implementación de este modelo está basado en mejores prácticas internacionales aplicadas en ciudades de los Estados Unidos como Chicago, Londres y Nueva York, y en países como Chile y Colombia.

3. Cercanía con las y los ciudadanos

Más allá de un policía al que sociedad sienta cercano, lo que la gente quiere, es un policía que opere y le ayude a resolver sus problemas.

Antes, por las limitaciones del marco normativo que regía a la Institución, los policías no podían hacer más que escuchar las demandas de los ciudadanos, actualmente pueden hacer mucho más y, justamente, trabajamos en asegurarnos que nuestros elementos no sean omisos por apatía, desinterés o falta de capacitación y atiendan cualquier tema donde se requiera su intervención.

Nos hemos dado cuenta que la confianza de la gente se gana cuando ven a un policía operando. La mayoría de los cateos que hemos realizado en todas las alcaldías para combatir la violencia, son resultado de denuncias ciudadanas y ha sido ésta misma, quien, en su desesperación, acude a nosotros y actuamos como nos corresponde.

Es por ello, que día a día seguimos construyendo vínculos que alientan y fomentan la cultura de la denuncia, además de incentivar la participación ciudadana y proximidad a través de procesos articulados y coordinados por el Gobierno de la Ciudad, en colaboración con la ciudadanía y las alcaldías, para resguardar la libertad, los derechos y las garantías de las personas que habitan y transitan en la Ciudad. Con estos procesos, se da pauta a un mejor conocimiento de las demandas ciudadanas y un sentido de corresponsabilidad entre autoridades y sociedad. Así entonces, con gran sensibilidad se trabaja de cerca con todos los sectores de la sociedad, y de manera focalizada en zonas prioritarias debido a su bajo índice de desarrollo social y alta incidencia delictiva, para incidir en la atención a las causas que generan la violencia, a través de programas como Alto al Fuego³, enfocado en evitar que jóvenes se involucren círculos de violencia; y el programa

³ En el año 2020, instrumentamos el Programa Alto al Fuego, con el que se han establecido vínculos basados en la confianza y el acompañamiento a personas que están involucradas en círculos de violencia que, de acuerdo a sus condiciones, necesidades y entorno, se les brinda herramientas para mejorar su calidad de vida y mitigar el riesgo de ser víctimas o victimarios de violencia armada. Inició en el Sector Plateros, de alcaldía Álvaro Obregón, logrando reducir los índices de homicidios y lesiones por arma de fuego que se presentaban en este sector. Posteriormente, gracias a los buenos resultados obtenidos, en noviembre de 2021 el programa se escaló al Sector Santa Fe de la misma demarcación y, a partir de marzo de este año, incursionamos en el Sector Cuauhtémoc, de la alcaldía Gustavo A. Madero.

Barrio Adentro⁴, donde se acercan los servicios de esta Secretaría, en conjunto con otras instancias de gobierno, en las colonias, pueblos y barrios identificados como zonas de alta vulnerabilidad.

Ciertos de la efectividad de estos programas para la prevención de la violencia y el delito, al brindar oportunidades a aquellas personas que por su contexto e historia de vida se encuentran en riesgo de ser víctimas o de incurrir en actos delictivos, instauramos el programa Reconecta con la Paz, sustentado en el desarrollo de herramientas personales y participación colectiva, servicio comunitario, crecimiento de habilidades socioemocionales, el arte y actividades deportivas, así como la atención a las adicciones.

4. Desarrollo Policial (o apoyo a nuestros policías)

Entendiendo el Desarrollo Policial como el conjunto integral de reglas y procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí que comprenden la carrera policial, los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los integrantes de las instituciones policiales, para garantizar entre otros aspectos, la estabilidad laboral e igualdad de oportunidades; en la Secretaría aspiramos representar un proyecto de vida, con las mejores condiciones para su desempeño, crecimiento y desarrollo profesional y humano.

Desde esta perspectiva, en noviembre del año 2020, se publicó el nuevo *Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Policía de Proximidad de la Ciudad de México*, alineado a los fundamentos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con sustento en los principios de certeza, mérito y objetividad, lo que, hasta el momento, nos ha permitido avanzar de manera relevante en los siguientes rubros:

⁴ Con el programa Barrio Adentro, instaurado por el gobierno de la Ciudad en noviembre de 2020, como una estrategia de intervención inmediata en el Centro Histórico en el que participan distintas dependencias, identificamos entornos violentos para niñas, niños y adolescentes en situación de alta vulnerabilidad. A partir de diciembre de 2021, se amplió a otras zonas de la capital y actualmente tiene presencia en 67 polígonos de las 16 alcaldías, en donde se realizan visitas domiciliarias, jornadas informativas y se proporcionan servicios de vigilancia y seguridad.

a. Formación policial y profesionalización

- Se incrementó de tres a ocho meses el periodo de formación inicial de aspirantes, culminando con una de siete especialidades: proximidad, inteligencia, investigación, control de tránsito, reacción, prevención y seguridad turística, como parte de un nuevo plan de reclutamiento y selección, con el cual, entre los años 2020 y 2022, se han incorporado a la Secretaría más de 3,900 egresados de la Universidad de la Policía de la Ciudad de México.
- Impulsamos un nuevo Modelo de Profesionalización con un enfoque transversal en perspectiva de género y derechos humanos, con el que, tan sólo en el año 2022, se capacitó a 26,780 policías preventivos y 1,440 mandos, dotándolos de herramientas y conocimientos que favorecen el desempeño de sus funciones.

b. Régimen de estímulos y recompensas

- Instrumentamos un sistema de reconocimiento y ascensos basado en la evaluación del desempeño. Desde 2019 se han otorgado 7,886 ascensos en sus diferentes modalidades y 27,321 condecoraciones tanto al valor policial, como al mérito social, tecnológico y deportivo, y perseverancia por años de servicio. Además, se han entregado 105,072 estímulos por conclusión de estudios, a las y los Jefes de Cuadrante y a quienes participaron en los programas de Policía Saludable y Baja Voluntaria, así como a Policías distinguidos del mes.

c. Certificación

- Para contar con personal policial que reúna los requisitos, estándares y perfiles para formar parte y permanecer en las Instituciones Policiales, conforme a los lineamientos aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, hemos certificado a 32,545 elementos de la Secretaría, lo que representa un avance de más del 80% del estado de fuerza certificable.

d. Combate a la corrupción y abuso policial

- Un factor determinante que incide negativamente en la percepción de las instituciones de seguridad, son las prácticas de corrupción y abuso que realizan integrantes de las instituciones policiales tanto al exterior como al interior de las corporaciones.
- Para erradicar estas prácticas, nos dimos a la tarea de fortalecer la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría y, de manera conjunta con la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, garantizar que este tipo de conductas no sólo se sancionen de manera interna, sino que puedan derivar en investigaciones y detenciones de los malos elementos; superando con ello, las depuraciones simuladas.
- De manera complementaria, instrumentamos el uso de mecanismos de supervisión apoyados en herramientas tecnológicas, con canales de comunicación abiertos y continuos para la recepción de denuncias.
- Entre 2019 y 2022, han sido detenidos un total de 315 elementos activos (178 en flagrancia y 137 en cumplimiento a órdenes de aprehensión), por delitos como: homicidio, secuestro, extorsión, asociación delictuosa, uso ilegal de facultades y robo calificado, por mencionar algunos ilícitos.

e. Aumento salarial

- De manera inédita, para mejorar la calidad de vida de los integrantes de la Policía de la Ciudad de México, por cuatro años consecutivos se ha incrementado el sueldo de los elementos en un 45%. El salario bruto de un policía al ingresar a la institución es de \$15,732 pesos, el cual se aumenta en la medida que ascienden en sus grados policiales. Al inicio de la administración, la Ciudad ocupaba el lugar 26 en salarios de policías en el país y con este incremento nos situamos en la posición 16, siendo uno de los cuatro estados que más ha invertido en el sueldo de sus elementos.

III. Resultados de la Estrategia de Seguridad

Como resultado de la articulación de los cuatro componentes de la Estrategia de Seguridad y derivado del ejercicio de la facultad de la atribución otorgada a la Secretaría, en coordinación con la Fiscalía General de Justicia de la capital del país e instancias de seguridad del Gobierno de México, con el propósito de disminuir la incidencia delictiva, y sus consecuencias, hemos llevado a cabo más de 2,390 acciones operativas (cateos y flagrancias) en las 16 alcaldías y en otras entidades federativas, logrando la detención de 3,023 presuntos delincuentes, incluyendo 120 objetivos prioritarios considerados generadores de violencia, responsables de delitos como homicidios, extorsiones, despojo de propiedades y robo en sus distintas modalidades.

En un esfuerzo sin precedentes, han sido capturados 1,979 presuntos delincuentes (líderes de organizaciones delictivas, jefes de plaza y de células, presuntos homicidas, operadores financieros, extorsionadores y distribuidores de droga), y se ha logrado la desarticulación de 222 células delictivas pertenecientes a distintos grupos criminales que operaban con impunidad en la capital del país.

Tabla 2. Células delictivas desarticuladas.

Organización delictiva	Células delictivas desarticuladas	Detenidos
Unión Tepito	64	655
Los Malcriados “3AD”	19	122
El Güero Fresa	11	66
Cártel de Tláhuac	11	55
Gota a Gota	11	74
Los Tanzanios	9	54
Los Baltas	9	64
Fuerza Anti Unión Tepito	7	12
Los Rodolfos	7	51
Cártel Nuevo Imperio	4	22

Cártel Nuevo Imperio	4	22
CJNG	4	32
Quintero Muñoz	4	31
Los Guerreros y/o Los Rorros	4	48
Los Maceros	3	20
Don Agus	2	12
Otros grupos delictivos	53	661
TOTAL	222	1,979

Fuente: Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

De igual forma, a partir de la ejecución de órdenes de cateo y trabajos de investigación, hemos asegurado más de cuatro toneladas y media de cocaína, que en el mercado local hubieran representado una ganancia estimada para la delincuencia de más de mil millones de pesos. Estas acciones constituyen un fuerte golpe, porque además de evitar que grandes cantidades de narcótico sean distribuidas o comercializadas en la Ciudad, en el país o en el extranjero, impiden que el flujo de efectivo llegue a las estructuras de grupos criminales, evitando que ese dinero sea utilizado para corromper autoridades, comprar armas, cooptar jóvenes y en general, para generar más violencia.

a. Balance de la incidencia delictiva (2019 vs 2022)

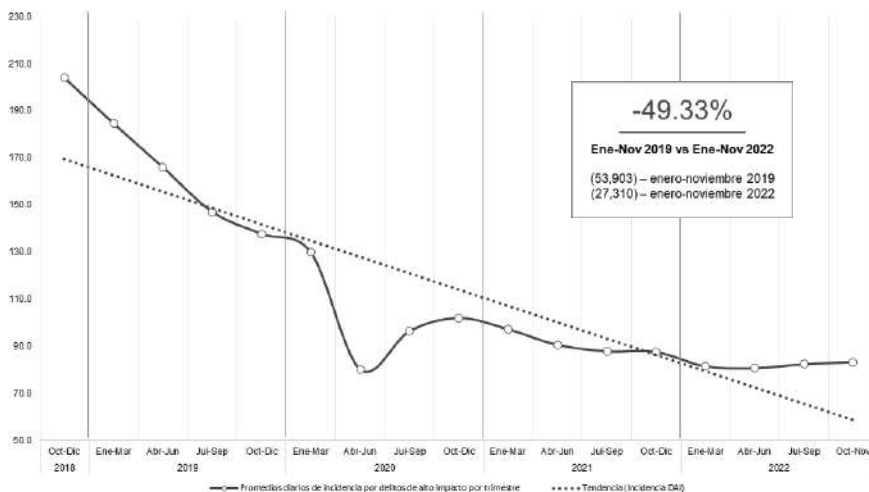
El análisis comparativo de las cifras de la incidencia delictiva como uno de los indicadores de la Estrategia, nos permite apreciar un notable descenso en la ocurrencia de delitos de alto impacto. De enero a noviembre de 2022, en comparación con el mismo periodo del año 2019, estos delitos han disminuido 49.33%.

Tabla 3. Incidencia Delitos de Alto Impacto (2019 vs 2022)

Tipo de Delito	Cambio porcentual 2019 - 2022
Homicidio doloso	-47.97%
Lesiones por arma de fuego	-57.64%
Lesiones por arma de fuego	-58.13%
Robo a bordo de metrobús	-6.23%
Robo a bordo de microbús	-41.69%
Robo a pasajero a bordo de taxi	-59.49%
Robo a casa habitación con violencia	-51.30%
Tipo de Delito	Cambio porcentual 2019 - 2022
Robo a conductor vehículo / pasajero de vehículo	-66.54%
Robo a cuentahabiente	-58.00%
Robo a negocio con violencia	-61.59%
Robo a repartidor	-60.48%
Robo a transeúnte en vía pública	-34.01%
Robo a transportista	-67.80%
Robo a bordo del metro	-54.48%
Robo de vehículo con violencia	-62.72%
Robo de vehículo sin violencia	-47.67%
Total	-49.33%

Fuente: Subsecretaría de Inteligencia e Investigación Policial, Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, con cifras de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

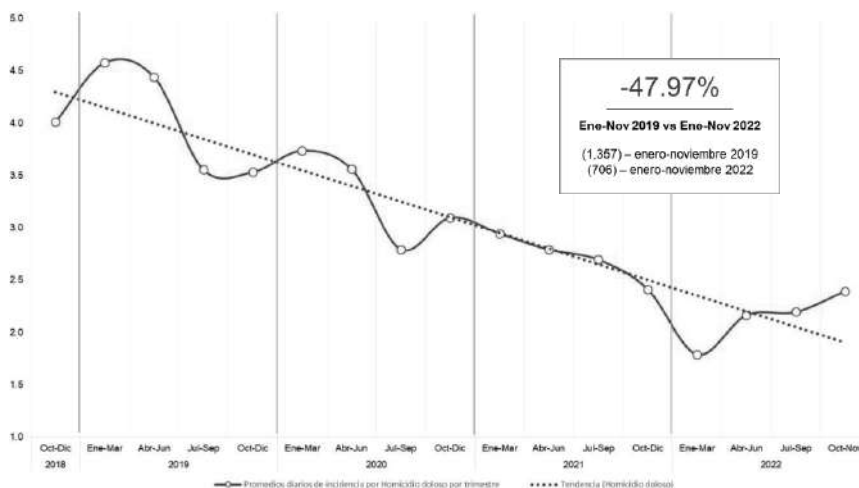
Gráfica 2. Incidencia Delictiva Delitos de Alto Impacto (2019 vs 2022)



Fuente: Subsecretaría de Inteligencia e Investigación Policial, Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, con cifras de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

En particular, respecto del delito de homicidio doloso, el cual a finales del año 2018 y durante los primeros meses del año 2019, alcanzó uno de los niveles más altos de ocurrencia, actualmente registra una disminución de 47.97%, al pasar de 1,357 casos en el año 2019, a 706 en el año 2022.

Gráfica 3. Incidencia Delictiva Homicidio Doloso (2019 vs 2022)



Fuente: Subsecretaría de Inteligencia e Investigación Policial, Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, con cifras de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

b. Disminución de la percepción de inseguridad en la Ciudad de México

En cuanto a la revisión del indicador de percepción de inseguridad, la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), publicada en septiembre de 2022 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, reflejó que ésta se encuentra en su nivel más bajo desde hace ocho años en la Ciudad de México. De un porcentaje de inseguridad de 92.3% que se registró en el primer trimestre de 2018, pasamos a 60.4% en el tercer trimestre de 2022, es decir, hay una reducción de casi 32 puntos porcentuales, cifra inferior al promedio nacional que fue de 64.4%.

IV. Retos

La dinámica cambiante del comportamiento delictivo en la capital del país, no permite tener fórmulas absolutas para la erradicación de este fenómeno.

Si bien es cierto, los resultados de la Estrategia de Seguridad instrumentada por la Secretaría son favorables y alentadores hasta el momento, consideramos que, para lograr nuestro propósito de mantener en su mínima expresión la ocurrencia de delitos y, con ello generar mejores condiciones de paz y tranquilidad para toda la población, como Secretaría, nuestro mayor reto, es dar continuidad a la Estrategia, haciendo necesario, que ésta se convierta en una *política de carácter transexenal*.

Con ello, se fortalecerán aún más las capacidades, organización y desempeño de todas las instituciones de la Ciudad de México que intervienen en las tareas de seguridad y procuración de justicia (Secretaría de Seguridad Ciudadana, Fiscalía General de Justicia y su Policía de Investigación, Sistema Penitenciario, Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano, y los Juzgados Cívicos).

V. Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Constitución Política de la Ciudad de México:
<https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/constitucion>

Cuarto Informe de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2022, Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México: http://data.ssc.cdmx.gob.mx/TransparenciaSSP/sitio_sspdf/LTAPRCCDMX2018/art_121/fraccion_xxxi/VINCULOS/Cuarto_Informe_de_Gobierno_de_la_Ciudad_de_México.pdf

Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Julio 2022:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/ensu/ensu2022_10.pdf

Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México:
<https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/1503leydecentrospenitenciariosdelaciudaddemexico>

Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México:
<https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes>

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

Programa de Gobierno 2019-2024. Gobierno de la Ciudad de México:
https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/1/Plan_Gob_2019-2024.pdf

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México:
<https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/reglamentos>

Segundo Informe de Labores, Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, Agosto 2019 – Julio 2020. Disponible en:
http://data.ssc.cdmx.gob.mx/TransparenciaSSP/sitio_sspdf/LTAPRCCDMX2018/art_121/fraccion_xxxi/VINCULOS/Segundo_Informe_de_Labores_Agosto_2019_Julio_2020.pdf

Tercer Informe de Labores, Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, Agosto 2020 - Julio 2021. Disponible en:
http://data.ssc.cdmx.gob.mx/TransparenciaSSP/sitio_sspdf/LTAPRCCDMX2018/art_121/fraccion_xxxi/VINCULOS/Tercer_Informe_de_Labores_Agosto_2020_Julio_2021.pdf

Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Transformación digital como mecanismo de acceso a derechos: El caso de la Agencia Digital de Innovación Pública del Gobierno de la Ciudad de México

Lila Patricia Petersen Chárvel*
Rodolfo Enrique Castellanos Valderrama**

Resumen: La Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP) es el proyecto que consolida la noción de una ciudad innovadora y de derechos, que adapta la tecnología al servicio de los menos favorecidos y que garantiza que la transformación digital resuelva problemas públicos de una ciudad de ingresos medios. El modelo de la CDMX crea las condiciones de un ecosistema digital en el que se priorizan valores públicos y que garantiza el acceso a derechos. Utiliza las redes de acceso, el desarrollo de capacidades y la transformación de procesos como herramientas esenciales que le brindan la autonomía necesaria a la ADIP para estar a la altura de lo que los ciudadanos merecen. Tras 4 años, la ADIP deja a la Ciudad de México un legado de más de 280 desarrollos y sistemas tecnológicos, que no sólo promueven una reducción en la brecha de desigualdad, sino una nueva concepción en la que el gobierno pone todos sus recursos al servicio de los ciudadanos.

* Directora Ejecutiva de Inteligencia de Datos de la Agencia Digital de Innovación Pública del Gobierno de la Ciudad de México. Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, Maestra en Políticas Públicas Globales por la Universidad de California en San Diego y Doctora en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

** Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y Maestro en Antropología del Desarrollo y Transformación Social por la Universidad de Sussex.

Palabras Clave: Agencia Digital de Innovación Pública, transformación digital, ecosistema digital, derechos digitales.

Digital transformation as a mechanism of access to rights: The case of the Digital Agency for Public Innovation of the Government of Mexico City

Abstract: The Digital Agency for Public Innovation (ADIP) is the project that consolidates the notion of an innovative and rights-based city, that adapts technology to the service of the less favored and guarantees that digital transformation solves public problems in a middle-income city. The CDMX model creates the conditions for a digital ecosystem in which public values are prioritized and that guarantees access to rights. It uses access networks, capacity development and process transformation as essential tools that give ADIP the necessary autonomy to live up to what citizens deserve. After 4 years, ADIP leaves Mexico City with a legacy of more than 280 developments and technological systems, which not only promote a reduction in the inequality gap, but also a new conception in which the government puts all its resources at the service of the citizen.

Keywords: Digital Agency for Public Innovation, digital transformation, digital ecosystem, digital rights

Fecha de recepción del artículo: 09 enero 2023

Fecha de aceptación: 08 febrero 2023

Introducción

La Ciudad de México es hogar de 9.2 millones de habitantes y adicionalmente de 5 a 6 millones de personas que vienen a la ciudad a estudiar o a trabajar³. Una ciudad que es tan vibrante como compleja, y simultáneamente una de las metrópolis más prósperas y desarrolladas del sur global donde permanecen todavía crecientes desigualdades.

Hace 4 años, la Jefa de Gobierno Claudia Sheinbaum Pardo fue electa para liderar la Ciudad con un mandato sin precedentes para reducir la corrupción y la desigualdad.

¹ SEDECO, 2020

Desde el proceso electoral, su plataforma de gobierno ha sido lograr estos objetivos a través de *innovación y acceso a derechos*, una frase que se ha convertido en el lema principal de su administración. En ese contexto, uno de los pilares de esta agenda ha sido impulsar la transformación digital del gobierno.

Para la mayoría de las ciudades alrededor del mundo, la transformación digital ha estado dividida en dos grupos. El primero conformado por los países más desarrollados cuyo propósito ha sido convertirse en una Smart City².

Esto, en un contexto donde las necesidades básicas de los individuos están cubiertas y la infraestructura tecnológica está ya muy desarrollada. Una estrategia que ha buscado aumentar la comodidad de los ciudadanos. Por otro lado, el segundo tipo de transformación se ha enfocado en satisfacer estas necesidades a través de la innovación digital básica.

Existe un tercer tipo de grupo de ciudades, las de ingreso medio como la Ciudad de México³, donde las condiciones fundamentales para los servicios digitales se han consolidado. Además, el acceso a los servicios de gobierno es todavía predominantemente de persona a persona. En estas ciudades, la agenda digital ha sido dominada por el deseo de convertirse en una Smart City para resolver problemas de los sectores estructuralmente más favorecidos. Esto, había tenido el efecto de deteriorar la innovación digital en un instrumento regresivo que aumenta las desigualdades.

El modelo de transformación digital de la Ciudad de México busca justo lo contrario: adaptarla tecnología para reducir las brechas de desigualdad y mejorar la calidad de vida de millones de personas cuya interacción con los servicios de gobierno ha sido históricamente muy costosa.

Este modelo gira en torno a una gobernanza tecnológica por medio de mejora regulatoria y simplificación de trámites, la cual hace de ésta una herramienta para proveer a los ciudadanos de alternativas digitales y puedan así, ejercer sus derechos y tener mayor acceso democrático a beneficios sociales, servicios y programas.

² Sacyr Blog, 2021

³ CAF, 2022

Creemos que este modelo puede convertirse en parte fundamental de la guía para transformar decenas de ciudades en todo el mundo.

El Modelo de la Ciudad de México

Antes de ser electa, la Jefa de Gobierno Claudia Sheinbaum encargó a un equipo el diseño del modelo que asegurara los siguientes objetivos: aumentar el acceso a servicios con un enfoque particular en los menos favorecidos, generar mecanismos para que los ciudadanos puedan exigir esos servicios y desarrollar las herramientas para servir a los ciudadanos. El modelo de transformación digital que se desarrolló consiste en los siguientes pilares:

Un mandato técnico y político claro: la creación de la Agencia Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México (ADIP), una institución directamente a cargo de la Jefa de Gobierno, que fuera diseñada para crear y operar la agenda de transformación digital de la Ciudad. Al contrario de otras ciudades alrededor del mundo, la ADIP fue diseñada para tener un mandato legal sólido para implementar su visión y poder coordinar los esfuerzos de gobierno relacionados con la innovación digital.

Para este mandato fue central la aprobación de la Ley Digital de Operación e Innovación, la cual define las prioridades de la ciudad y los objetivos relacionados a la administración y uso estratégico de datos, gobierno abierto, gobierno digital, gobernanza de tecnología y conectividad, y la administración de infraestructura digital. Esta ley formalmente creó a la ADIP y le dio un mandato legal que persigue estos objetivos⁴.

Desarrollo inclusivo de redes de acceso: mientras que la Ciudad de México pudo lograr el mayor acceso y conectividad del país, permanecieron vacíos de cobertura en algunas áreas y también en algunos segmentos de la población con problemas para pagar servicios privados.

En este contexto, la ADIP tiene el mandato de organizar y desplegar infraestructura tecnológica para asegurar que todos los ciudadanos puedan acceder tanto a servicios

⁴ Congreso de la Ciudad de México, 2019

privados como públicos sin ningún costo. En el año 2018 la ciudad contaba con 98 puntos de acceso a wifi y en 2021 obtuvo el récord Guinness por ser la ciudad más conectada del mundo con 21 mil puntos que incluyen a todas las escuelas y hospitales públicos de la Ciudad. Actualmente son 28 mil y la meta para el año 2024 son 34 mil puntos.⁵

Desarrollo de capacidades: la ADIP tiene un mandato de operación tecnológica claro para fortalecer capacidades internas, así como para desarrollar y operar sistemas y hardware.

En términos de infraestructura, nuestro modelo consiste en la creación de una nube local donde los sistemas son propiedad de la ADIP y donde es posible ofrecer servicios de hosteo a otras entidades gubernamentales. Esta nube es administrada internamente asegurando su funcionalidad y permitiendo a las agencias gubernamentales enfocarse en la transferencia de sistemas y servicios, y no sólo manteniendo hardware. Desde la creación de ADIP, nuestra capacidad de almacenamiento creció en 12 veces y el poder de procesamiento 7 veces más de lo que era en el año 2018⁶.

Adicionalmente la ADIP administra su propia fábrica de software con más de 40 programadores que se encargan del área de desarrollo, mantenimiento y mejoramiento de sistemas de gobierno con mayor flexibilidad y a menor costo, ya que se evita contratar privados. Hasta ahora, la fábrica de software ha sido responsable de desarrollar más de 275 sistemas para el gobierno de la Ciudad de México.

Identificación digital y autenticación: El objetivo central de la transformación digital es administrar los procedimientos de migrar procesos de persona-persona a mecanismos digitales. La identificación digital y la autenticación de la identidad digital de un ciudadano son fundamentales para lograr este objetivo.

⁵ Gobierno de la Ciudad de México, 2021

⁶ Gobierno de la Ciudad de México, 2022

Esta es la razón que justifica la existencia de LLAVE CDMX, un sistema único de inicio de sesión vinculado al INE para que diferentes dependencias de gobierno puedan identificar a los ciudadanos.

En este sentido, cada transacción alimenta el expediente digital personalizado del ciudadano, para que cada vez que existe una interacción con el gobierno, no sea necesario validarlo una y otra vez. Asimismo, a través de Llave CDMX, es posible que más de 110 entes de gobierno sean capaces de validar datos de acuerdo a sus necesidades y atribuciones. Esto debido a que la plataforma es interoperable.

De esta manera, la creación del sistema de firma digital vinculada a una cuenta de Llave permite a los ciudadanos no sólo identificarse a sí mismos sino a autenticarse digitalmente y ser capaces de completar procesos en línea de gobierno.

Desde el 2019, cada sistema digital de gobierno nuevo ha requerido una cuenta de Llave para iniciar sesión. Hasta ahora 4.1 millones han creado una cuenta Llave, representando 70% de adultos en Ciudad de México.⁷

Transformación de procesos de gobierno: el producto estrella de la ADIP es la simplificación de los servicios de gobierno que los ciudadanos necesitan para satisfacer sus necesidades diarias. Esto no sólo requiere digitalización, sino también procesos de simplificación, cambios regulatorios, reformas normativas y legales, diseño de producto y hasta después de todo el desarrollo de sistemas digitales. Por esta razón el modelo de la Ciudad de México, único para otras entidades de gobierno, no sólo incluye el mandato para digitalizar, sino también para simplificar y transformar procesos de gobierno.

El proceso de diseño del servicio estandarizado dentro de la ADIP sigue estos pasos básicos: 1) mapear el estado actual del proceso tanto legal como operativo. 2) cocrear un proceso ideal y simplificado con el servicio del propietario y sus usuarios, 3) identificar, evaluar e implementar la normativa requerida y los cambios legales necesarios para

⁷ Sin Embargo, 2022

implementar nuevos procesos, 4) diseñar los interfaces digitales y experiencias, 5) evaluar la propuesta diseño e iterar cuando los comentarios surgen, 6) desarrollar el sistema a través de la fábrica de software, 7) Prueba y lanzamiento al público, y 8) evaluar e iterar los cambios.

Lo que hemos logrado hasta ahora

En los últimos 4 años desde la creación de la ADIP algunos de los logros más representativos de este modelo son los siguientes:

Reducción de trámites y requisitos: Desde el año 2019 el número de trámites gubernamentales ha pasado de más de 2,000 a 750. El promedio de requisitos por trámites ha pasado de 14 a 7. Nuestra meta es alcanzar 500 trámites con 5 requisitos promedio para finales del año 2024.

cdmx.gob.mx: Un catálogo unificado de trámites de gobierno, el cual provee toda la información relacionada con programas, servicios y requisitos. Este portal te vincula a la realización de más de 50 trámites digitales y actualmente recibe más de 250 mil visitas únicas mensualmente.

APP CDMX: La aplicación oficial de la Ciudad de México cuenta con más de 20 módulos que te permiten llevar contigo tu licencia de conducir de forma digital, consultar rutas de transporte público, realizar denuncias digitales, consultar tus resultados de test covid, pedir un taxi, ver el clima, entre otros. Actualmente cuenta con 4.1 millones de descargas.

Tarjeta de circulación vehicular y licencia de conducir:

Si tu licencia o tarjeta de circulación han expirado puedes renovarlas en línea en sólo 5 minutos y recibir una constancia digital certificada. Puedes acudir cuando quieras a recogerla en físico.

Adicionalmente, somos la primera ciudad del país en la que puedes llevar tu tarjeta de circulación y tu licencia de conducir de manera digital en APP CDMX con plena validez. A noviembre de 2022, 688 mil tarjetas y 266 mil licencias digitales se han tramitado.

Fotocívicas: Un nuevo sistema que integra todas las multas de tránsito en la ciudad y que reemplaza el utilizado previamente vía un proveedor privado que tenía un costo anual para la ciudad de 10 millones de dólares anuales. Actualmente, se han cargado más de 1,501,651 multas y más de 3,208,378 han consultado sus infracciones de tránsito en el portal.

Actas digitales de nacimiento, matrimonio y defunción: Somos la primera ciudad del país en la que puedes consultar, pagar y descargar completamente en línea actas de nacimiento, matrimonio y defunción. Desde el inicio de este programa se han emitido 111 mil actas digitales.

Constancia de no antecedentes penales: En colaboración con la Fiscalía General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública, ambas de la Ciudad de México, creamos el primer certificado digital de no antecedentes penales, al cual los ciudadanos pueden acceder 100% en línea en menos de 48 horas. Antes de este desarrollo, todos los ciudadanos que requerían este documento tenían que acudir específicamente a una oficina de gobierno para conseguirlo. Al día de hoy hemos emitido 224 mil constancias.

Sistema Unificado de Atención Ciudadana (SUAC): Una de las principales metas de la ADIP fue la creación de un sistema centralizado que reciba, distribuya a las autoridades competentes y dé seguimiento a la resolución de solicitudes ciudadanas en materia de servicios urbanos. Desde su creación el SUAC ha canalizado más de 1.6 millones de solicitudes al gobierno central y las alcaldías; 90% de éstas se han atendido en tiempo y forma.

Denuncia digital: En colaboración con la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, este sistema permite realizar denuncias 100% en línea para más de 20 delitos. A la fecha, se han realizado más de 438 mil denuncias digitales.

Programas sociales: La ADIP gestiona el registro en línea para el programa Mi Beca para Empezar, el programa social emblema de la presente administración que apoya económicamente a 1.2 millones de estudiantes de escuelas públicas desde nivel básico a media superior.

Sistema para la apertura de nuevos negocios: En el año 2019 lanzamos la plataforma para abrir negocios de bajo impacto 100% en línea en un promedio de 10 minutos. Adicionalmente, puedes subir a la plataforma la documentación necesaria y recibir aprobación para la apertura de negocios de impacto medio como restaurantes, recibiendo respuesta por parte de las autoridades en menos de una semana.

Procesos Digitales Vehiculares (SEMOVI): En conjunto con la Secretaría de Movilidad, simplificamos y digitalizamos el registro de placas de vehículos foráneos. El proceso se realiza completamente en línea. Los ciudadanos cargan sus documentos e información; una vez que SEMOVI los valida, el ciudadano puede agendar una cita para recibir las nuevas placas de su vehículo y su registro digital. Adicionalmente, estamos por lanzar una actualización para dar de baja autos robados o que fueron pérdida total en accidentes de tránsito. Al día de hoy se han registrado 16,520 vehículos a través de este sistema.

Seguro de Desempleo: En medio de la pandemia de COVID-19, en coordinación con la Secretaría del Trabajo, lanzamos un proceso de registro 100% digital para acceder al Seguro de Desempleo. Este servicio sigue vigente y al día de hoy ha gestionado 122,710 solicitudes.

Reducción de derechos por suministros de agua potable para personas físicas vulnerables: En la Ciudad de México los grupos de atención prioritaria como adultos mayores, jefas de familia y personas con discapacidad pueden acceder a una reducción en los impuestos predial y de suministro de agua potable. Durante la pandemia de COVID-19 se digitalizaron ambos trámites.

Tianguis Digital: Solución digital para el registro, conducción y monitoreo de contrataciones con enfoque de inclusión, transparencia, apertura y rendición de cuentas. Este proyecto cuenta con diversos módulos, cada uno de ellos dirigido a transformar elementos de los procesos de compra, entre los que se encuentran:

- **Concurso digital:** Sistema transaccional que permite conducir todas las etapas de un procedimiento de compra pública de manera 100% digital.
- **Datos abiertos:** Publicación de información y documentos bajo el estándar de datos de contrataciones abiertas (OCDS).
- **Tablero de monitoreo y control:** Identifica posibles riesgos de corrupción en las compras públicas a través de indicadores y alertas rojas.
- **Padrón de proveedores:** Permite el registro de cualquier interesado en ser proveedor de manera electrónica y gratuita.
- **Oportunidades de negocio:** Consiste en dos herramientas, una para consulta de todas las convocatorias a licitación pública y otra para la discusión pública de prebases.

MexicoCity.cdmx.gob.mx: En colaboración con las Secretarías de Turismo y Cultura desarrollamos el portal de guía oficial para visitantes de la ciudad, mismo que contiene información sobre sus principales atractivos como mercados, barrios, iglesias, parques, museos, galerías de arte y demás sitios de interés.

Sistema de declaraciones: La Ciudad de México es el primer gobierno local del país que desarrolló su propio sistema de declaraciones para servidores públicos. Más de 253 mil servidores públicos de la ciudad la usan para presentar sus declaraciones cada año, cumpliendo con la rendición de cuentas, valor central de este gobierno.

Ventanilla Única de Discapacidad: A través de la interoperabilidad de bases de datos entre 4 dependencias, se ofrece el trámite 100% en línea de emisión de un certificado que acredita la condición de discapacidad de las personas y con ello el acceso a beneficios que proporciona la ciudad, como el acceso gratuito al transporte público.

Ventanilla Única de Construcción: Como parte del esfuerzo más profundo de simplificación administrativa en la historia moderna de la ciudad y con el involucramiento de

más de 10 dependencias, se logró compactar el número de trámites relacionados con desarrollo urbano, construcción, manejo de instalaciones de agua, con el objetivo de reducir la carga regulatoria y reactivar la economía de la ciudad después de la pandemia de COVID-19.

Respuesta al COVID-19: Durante la pandemia la ADIP tuvo un papel fundamental en el desarrollo de acciones que respondieran a las necesidades de la ciudad ante la emergencia sanitaria. Desde el desarrollo del sistema de tamizaje para la atención de emergencias, difusión a la ciudadanía de la capacidad hospitalaria, notificación de resultados de pruebas covid, simplificación de los procesos para el uso de espacios públicos por parte de restaurantes hasta la elaboración de los reglamentos para el retorno gradual de actividades económicas. Todo esto fue posible gracias a la coordinación de la ADIP con todas las dependencias del gobierno de la ciudad, alcaldías y gobierno federal.

Vacunación COVID-19: La ADIP asumió el reto de coordinar el programa de vacunación de la Ciudad de México en colaboración con el gobierno federal e instituciones locales. Dentro de su mandato, asumió la responsabilidad logística de todo el proceso de vacunación, la planificación semanal de la distribución de vacunas en las múltiples sedes, el desarrollo de la plataforma web informativa de la estrategia, las notificaciones a los ciudadanos de sus fechas de vacunación y la expedición de sus certificados de vacunación. En el marco de esta estrategia integral, a la fecha se han aplicado más de 24 millones de vacunas en la ciudad, lo que representa una de las tasas más altas de vacunación en el mundo con más del 97% de adultos con esquema completo.

Inteligencia de Datos: Aprovechando su función de hacer interoperables bases de datos de distintas dependencias, la ADIP se ha consolidado como el área de análisis de datos de la Oficina de la Jefa de Gobierno para resolver preguntas a problemas públicos que ayuden a tomar decisiones de gobierno.

Datos Abiertos: En enero del año 2019 la Ciudad de México se convirtió en la primera ciudad del país en publicar, con apego a la protección de datos personales, información de criminalidad mensual georreferenciada. Desde entonces, la ciudad se ha consolidado como líder regional en calidad de capas y conjuntos de datos abiertos a la ciudadanía, incluyendo tasas cifras de homicidios y más de 420 recursos.

La Ciudad de México no es la misma después de la ADIP

La ADIP ha realizado lo mínimo que se tenía que hacer en una ciudad de ingresos medios para poner la tecnología al centro de una agenda progresista. Para ello, enfocó su estrategia digital en el cumplimiento de cinco principios básicos para la elaboración de cada proyecto y desarrollo:

Acceso: La tecnología pública tiene que estar dirigida a reducir brechas de acceso. Esto implica que todos sus productos tengan una garantía de accesibilidad. Que no haya ningún impedimento para que quienes más lo necesitan puedan acceder a estos servicios.

Exigir: La tecnología tiene que ser un mecanismo de exigibilidad de derechos. Sin ningún mediador.

Servir: Que los funcionarios públicos se despojen de excusas para no atender de manera adecuada, oportuna, cálida y efectiva. Particularmente, la elaboración de desarrollos tecnológicos interoperables que transfieran la carga regulatoria al gobierno y no a los ciudadanos.

Autonomía: Garantizarle a la ciudad capacidad de almacenamiento y desarrollo para no depender de proveedores y licenciamientos privados.

Austeridad: Entendida como parte del movimiento político de transformación de la vida pública del cual emana el gobierno de la Dra. Claudia Sheinbaum. Erradicar los privilegios y hacer mucho más para las personas con mucho menos.

Los resultados hablan por sí solos. Antes del año 2019, la Ciudad era dependiente de contratos millonarios y licenciamientos siendo propietaria únicamente de algunos sistemas; condición que le restaba autonomía para la toma de decisiones. Entendimos que era indispensable consolidar nuestra autonomía tecnológica, garantizar la autosuficiencia de la Ciudad con infraestructura y desarrollos propios, de modo que esta estrategia nos permitiera ser congruentes con nuestros principios de austeridad y autonomía.

Ahora, uno de los casos con mayor éxito para asegurar dicha autonomía tecnológica fue la creación de la **Fábrica de Software**, la cual está conformada por 40 jóvenes programadores, quienes representan un orgullo por ser talento local y ser egresados de universidades públicas. Este equipo, que ha dedicado un gran esfuerzo para las soluciones públicas de la ciudad, ha generado más de 280 desarrollos propios. Lo que representa un ahorro para la Ciudad mayor a 2,500 millones de pesos.

De igual forma, a inicios del año 2022 entró en funciones el Centro de Datos Vallejo-i. Un esfuerzo conjunto del Gobierno, la iniciativa privada y la academia que alberga una nube propia para proveer los servicios digitales de la ciudad, ya que amplía la capacidad para almacenar información y la seguridad de los datos para reducir la posibilidad de amenazas e incidencias; al tiempo que su infraestructura permite que las dependencias gubernamentales digitalicen más rápido sus procesos.

Es el único centro de datos de un gobierno local en América Latina que cuenta con la certificación de calidad ICREA III, otorgada en virtud de que sus instalaciones eléctricas, climatización, sistema contra incendio, control de acceso, comunicaciones, circuito cerrado de televisión (CCTV) y monitoreo autorizado, cumplen con la Norma Internacional para la Construcción de Centros de Cómputo ICREA.

El Centro de Datos Vallejo-i cuenta con estándares de calidad únicos; tiene una capacidad inicial de 500 TB de almacenamiento, 28 TB de memoria RAM y más de mil 400 procesadores. Esto se traduce en que hoy la Ciudad de México tiene 12 veces más almacenamiento y 7 veces más infraestructura de procesamiento que en 2018.

Al día de hoy las siguientes dependencias, empresas y gobiernos ya hospedan la totalidad de su información en el Centro de Datos Vallejo-i:

- Dirección General de Gobierno Abierto de la ADIP
- Centro de Conciliación Laboral de la Ciudad de México
- Auditoría Superior de la Ciudad de México
- Servicios Metropolitanos S.A. de C.V.
- Alcaldía Azcapotzalco

En los próximos meses distintos gobiernos estatales comenzarán a utilizar los servicios de almacenamiento de datos de Vallejo-i, como parte del esfuerzo del Gobierno de la Ciudad de México en materia de cooperación tecnológica. Somos la ciudad más conectada del mundo con más de 28 mil **puntos de acceso wifi** completamente gratuito para los ciudadanos. Además, dicha estrategia de conectividad prioriza la instalación de puntos de acceso en todas las escuelas públicas, transporte público y zonas marginadas. Por otro lado, emprendimos la creación de la **escuela pública de código** más grande de un gobierno local en América Latina, donde los alumnos refuerzan sus habilidades digitales y fortalecen sus conocimientos de programación en Java y Python, carga de información en base de datos y diseño básico de estructura de datos. Hasta el momento, ha habido 5,154 personas inscritas y 309 certificadas. Con ello, buscamos que los jóvenes desarrollen capacidades digitales y puedan aumentar sus oportunidades para entrar al mercado laboral.

Uno de los sistemas que mejor ejemplifican el esfuerzo por universalizar el acceso a derechos digitales es **Llave CDMX**, un sistema de identificación interoperable que brinda al ciudadano la oportunidad de realizar un único inicio de sesión para acceder a todos los trámites digitales y tener una identidad digital. A su vez, los usuarios pueden consultar el historial de los trámites que han solicitado y concluido. Sin mencionar, que las diferentes dependencias del Gobierno de la Ciudad de México pueden tener acceso a los documentos ya que la base de

datos es interoperable. Al respecto, se han registrado más de 4.6 millones de usuarios y los trámites que más han utilizado son: aplicación a becas universales, información de seguimiento durante la pandemia, apertura de negocios de bajo impacto, renovación de licencias de conducir y denuncia digital.

Conclusión

El caso de la Agencia Digital de Innovación Pública sintetiza lo que se puede lograr en una ciudad de ingresos medios cuando existe la voluntad política para transformar de raíz la forma de gobernar, transparentar procesos y expandir derechos a la sociedad mediante la solución de problemas cotidianos para la ciudadanía y el ejercicio de gobierno.

Con un presupuesto ínfimo en comparación con instituciones similares alrededor del mundo, la ADIP ha conseguido en tan sólo cuatro años la mayoría de los compromisos que asumió al inicio del sexenio 2018 - 2024 y dejar constancia de que los cambios que se consideraban imposibles para la administración de una ciudad con la complejidad de Ciudad de México no eran irrealizables.

Particularmente, la ADIP se ha convertido en el mejor exponente de la transformación digital que la Cuarta Transformación trajo a la Ciudad de México y pretende encaminar en el resto del país en los años por venir.

Bibliografía

- Banco de Desarrollo de América Latina, CAF. (2022) Ciudades y Crecimiento Económico.
<https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2022/06/ciudades-y-crecimiento-economico/>
- Congreso de la Ciudad de México (2019) Ley de Operación e Innovación Digital para la Ciudad de México.
<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/b70968bf4ec0b1619c279d67cd8b9a48eca820ae.pdf>

Gobierno de la Ciudad de México (2022) Centro de Procesamiento de Datos Vallejo.
<https://gobierno.cdmx.gob.mx/noticias/centro-de-procesamiento-de-datos-vallejo-i/>

Gobierno de la Ciudad de México (2022) Somos la ciudad más conectada del mundo.
<https://gobierno.cdmx.gob.mx/noticias/somos-la-ciudad-mas-conectada-del-mundo/#:~:text=La%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%20recibi%C3%B3,20%20mil%20500%20puntos%20WiFi.>

Sacyr Blog (2021). Las cinco ciudades más inteligentes del mundo.
<https://www.sacyr.com/-/las-cinco-ciudades-mas-inteligentes-del-mundo>

Secretaría de Desarrollo Económico. (2020). Principales resultados del censo poblacional y vivienda. SEDECO
<https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/resultados-del-censo-pob-y-viv-2020-1.pdf>

Sin Embargo (2022) El acceso a derechos digitales de la CDMX en Gobierno de Sheinbaum avanza con la ADIP.
<https://www.sinembargo.mx/05-10-2022/426186>

Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Programa Integral de Movilidad 2020-2024: más y mejor movilidad para la Ciudad de México

**Salvador Medina Ramírez^{*}, Linda Mercedes
Moreno Sánchez^{**}, Álvaro Madrigal Montes de Oca^{**},
Luis David Ramírez Bautista^{***}, Arturo Edgar
Pérez Hernández^{****}.**

Resumen: El Programa Integral de Movilidad 2019-2024 de la Ciudad de México es el instrumento de planeación urbana mediante el cual se implementan las políticas públicas dirigidas a garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de movilidad y al mejoramiento de los viajes en la ciudad. En el presente documento se exponen sus bases de elaboración, su contenido, las estrategias y políticas planteadas, así como resultados preliminares del mismo. Destacan las políticas de integración del transporte público y el incremento de la cobertura del transporte público masivo en 11%. Finalmente, se realizan comentarios adicionales sobre la implementación del Programa y las perspectivas a futuro de cambios en la movilidad de la Ciudad de México.

Palabras clave: Planeación, movilidad, transporte.

^{*} Licenciatura en Economía, Maestría en Urbanismo, ambas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas e investigación son: Ciudades, movilidad, economía urbana, sustentabilidad. Sus últimas publicaciones son: a) Medina Ramírez, Salvador. (2022). El socialismo no llegará en bicicleta. México: Editorial Itaca. b) Medina Ramírez, Salvador y Luis Zambrano. (2020). Las ciudades de México. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. c) Medina Ramírez, Salvador, "Ciudades a Prueba", Revista Nexos, Núm 493, enero de 2019. d) Medina Ramírez, Salvador, "Posibles efectos de alteración de la división del espacio", en Salazar, Clara & Schteingart, Martha. (2019). Los efectos múltiples de los sismos de septiembre 2017. Cuaderno de trabajo. México: El Colegio de México. Actualmente es Director General de Planeación y Políticas, Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México.

Integral Mobility Program 2020-2024: more and better mobility for Mexico City

Abstract: The Integral Mobility Program 2019-2024 of Mexico City is the instrument of urban planning through which public policies aimed at guaranteeing the proper functioning of the mobility system and the improvement of travel in the city are implemented. This document presents the basis for its elaboration, its content, the strategies and policies proposed, as well as preliminary results. It highlights the public transport integration policies and the increase in mass public transport coverage by 11%. Finally, additional comments are made on the implementation of the Program and future prospects for changes in Mexico City's mobility.

** Licenciatura en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestría en Planeación y Políticas Metropolitana por Universidad Autónoma Metropolitana. Sus líneas e investigación son: movilidad, espacio público, género, violencia urbana. Sus últimas publicaciones son: **a)** Capron, Guenola, González A. Salomón y Linda Moreno Sánchez. (2022). "Les supermarchés au Mexique et dans la Zone Métropolitaine de Mexico", en Revista EchoGéo, p. 60. (DOI: <https://doi.org/10.4000/echogeo.23547>). **b)** Adame, Acoyani, Moreno Linda y Norma Riveros. (2021). "Women's Embodied Experiences: Qualitative Tools for a Gender-Conscious Approach to the Territory", en Loci Communes 2021, vol. 1 (1), pp. 1-24. **c)** Moreno L. y Quintanilla L. (2021). "Los indeseables: prácticas populares y segregación socioespacial en el Centro Histórico de la Ciudad de México", en Hoyos, P. y M. Cadena (et. al.), *Semaforismos. Narrativas de malabarear de las Juventudes en las calles*. Pp. 296-311. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Directora de Planeación y Programación en la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México.

*** Licenciatura en Ingeniería Financiera por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Jalisco; Maestría en Demografía por El Colegio De México. Sus líneas de investigación son: demografía urbana, transporte, vivienda. Sus últimas publicaciones son: **a)** Madrigal, A. y Rodríguez A. (2021). El efecto de las fotoinfracciones en la Ciudad de México, Revista Espacialidades UAM, 11 (1): 83-97. **b)** López-Gay, Antonio; Madrigal, Álvaro; Sales, Joan; Pinto Da Cunha, José Marcos (2019). "Apartamentos turísticos, ciudad y población en América Latina. Los casos de Ciudad de México y São Paulo". RELAP - Revista Latinoamericana de Población, 13 (25): 1-31. I.F.: JCR_2018. **c)** Madrigal, Álvaro; Sales, Joan; López -Gay, Antonio (2018) "El auge de Airbnb en la Ciudad de México: implicaciones espaciales y sociodemográficas". En: Coyuntura demográfica. Revista sobre los procesos demográficos en México hoy, 14: 91-101. Actualmente es Director General de Coordinación de Organismos Públicos y Proyectos Estratégicos, Secretaría de Movilidad de la CDMX.

**** Licenciatura en Geografía, UNAM. Ecatepec de Morelos. Sus líneas de investigación son: Movilidad y Transporte. Actualmente es Jefe de Unidad Departamental de Medición y Seguimiento de Programas, Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México.

***** Licenciatura en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación: Sistemas de Información Geográfica, Estadística aplicada a movilidad y transporte. Actualmente es Subdirector de Programación, Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México.

Keywords: Planning, mobility, transport.

Fecha de recepción del artículo: 28 febrero 2023

Fecha de aceptación: 31 marzo 2023

1. Introducción

El Programa Integral de Movilidad (PIM) de la Ciudad de México es el instrumento de planeación urbana mediante el cual se implementan las políticas públicas dirigidas a garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de movilidad y al mejoramiento de los viajes en la ciudad. La Secretaría de Movilidad (SEMOVI) de la Ciudad de México es la institución que está a cargo de su elaboración e implementación.

Es importante señalar que el PIM es un instrumento de política pública relativamente nuevo, pues nace con la publicación de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México en 2014, sustituyendo al antiguo Programa Integral de Transporte y Vialidad. La gran diferencia con los programas anteriores radica en que la Ley de Movilidad establece contenidos mínimos, que incluye a todos los modos de viaje dentro de la ciudad, así como vinculación con otros instrumentos de planeación, generando una vinculación transversal.

Actualmente, ya se ha publicado oficialmente el segundo PIM 2019-2024, el cual tiene como antecedentes tanto el PIM 2013-2018 (SEMOVI, 2014), como el Plan Estratégico de Movilidad de la Ciudad de México 2019 (SEMOVI, 2018). Este último fue un instrumento temporal¹ para la realización de acciones inmediatas para la mejora de la movilidad de la Ciudad de México, dado que el tiempo de evaluación del anterior PIM y la elaboración del nuevo Programa son largos, mientras que las necesidades de la población son inmediatas. De ahí que se decidiera implementar un plan de corto plazo, mientras se trabajaba

¹ El Plan Estratégico de Movilidad se fundamentó en una acción que la Ley de Movilidad permite en su artículo 12, fracción XXIV, que faculta a la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México a "coordinar con las dependencias y organismos de la Administración Pública, las acciones y estrategias que coadyuven a la protección de la vida y del medio ambiente en la prestación de los servicios de transporte de pasajeros y de carga, así como impulsar la utilización de energías alternas y medidas de seguridad vial".

en la elaboración del PIM 2014-2018, el cual, además, fue elaborado en su mayor parte dentro de la Secretaría de Movilidad, una situación que no había sucedido con la elaboración del PIM previo.

Esto permitió tener mayor control en el proceso de planeación, desde el diagnóstico hasta su elaboración, dando como resultado un Programa robusto y ajustado a las necesidades de la Ciudad de México para la administración 2018-2024.

En este sentido, el presente documento tiene como objetivo describir el proceso de elaboración de este instrumento, su estructura de política pública, así como algunos de los principales resultados hasta el momento, para ello se divide en divide en cinco secciones. La primera sección la constituye la presente introducción. En la segunda sección, se resume el diagnóstico general de la movilidad de la Ciudad de México a 2018-2019. La tercera sección, explica en qué consiste el Programa Integral de Movilidad 2019-2024 de la Ciudad de México (PIM). La cuarta sección, expone los avances que se han logrado hasta el momento, los cuales están organizados en tres apartados, mismos que corresponden a los ejes que componen el citado programa. Finalmente, en la última sección se dan comentarios adicionales sobre el PIM y las perspectivas a futuro de cambios en la movilidad de la Ciudad de México.

2. Una movilidad fragmentada, ineficiente e inequitativa

La elaboración del PIM 2019-2024 se basó en tres diagnósticos. En primer lugar, se realizó una evaluación del PIM 2013-2018 (SEMOVI, 2019a) donde se revisó el alcance de cumplimiento de sus objetivos y metas, así como de sus limitaciones. Como segundo paso, se realizó un diagnóstico de la dinámica de movilidad de la Ciudad de México, tomando en cuenta su relación con la zona metropolitana (SEMOVI, 2020a). En él se analizaron aspectos institucionales, medioambientales y de dinámicas de viaje, utilizando como principal insumo la Encuesta Origen Destino de la Zona Metropolitana del Valle de México (INEGI, 2018). El segundo diagnóstico, tuvo un enfoque de carácter cualitativo y participativo, para lo cual se realizó mediante diversas metodologías diseñadas para tal fin (SEMOVI, 2020b).

Como resultado de estos diagnósticos se estableció que el sistema de movilidad de la Ciudad de México a 2018 tenía tres principales problemas estructurales: I. Fragmentación institucional y de los distintos sistemas de movilidad; II. Ineficiencias y abandono de la infraestructura y servicios de transporte público no motorizado y carga, y III.

Inequidad en los tiempos de traslado y condiciones de viaje.² A continuación se explica brevemente cada uno de estos problemas.

2.1 Un sistema fragmentado

Antes de la administración 2018-2024 de la Ciudad de México habían existido esfuerzos para el impulso de la movilidad sustentable, acompañados de la creación de nuevos marcos normativos, como la Ley de Movilidad de 2014. Sin embargo, no estaban resueltos los problemas de coordinación y fragmentación institucional que impiden establecer una política de movilidad integral en la ciudad. Esto ocasionó una deficiente planeación y gestión de las redes de infraestructura y de los distintos modos y servicios, públicos y privados, que hacen uso de ellas.

Por citar un ejemplo, a 2018 el sector movilidad de la administración pública de la Ciudad de México estaba compuesto por la Secretaría de Movilidad (SEMOVI), un órgano desconcentrado, tres empresas públicas de transporte con administración independiente y un sistema público de bicicletas adscrito a la Secretaría de Medio Ambiente, así como dos sistemas de parquímetros, uno de ellos adscrito a SEMOVI. Sin embargo, la integración operativa y física era limitada, tanto en términos de planeación, como entre los organismos públicos de transporte y entre los concesionarios privados de transporte público.

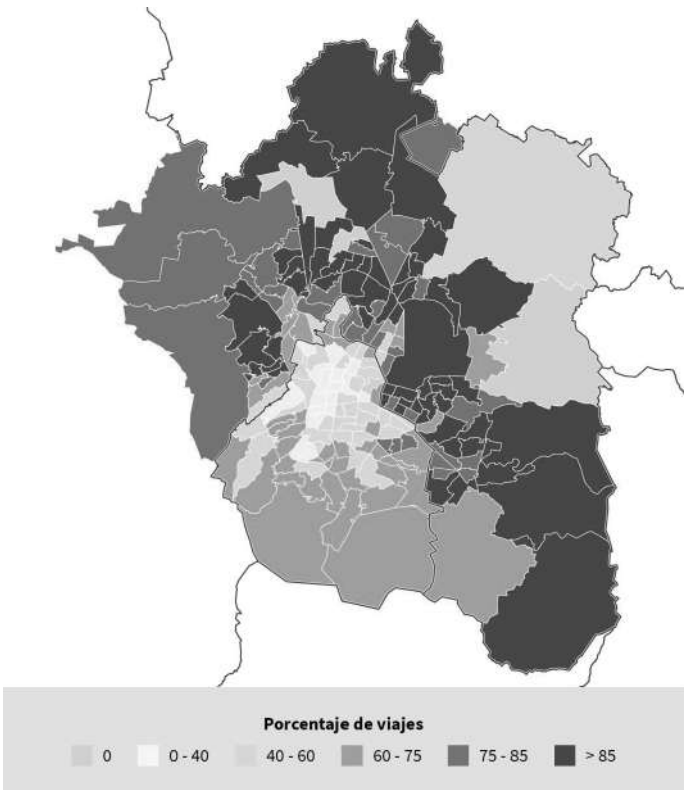
El resultado de esta fragmentación es que las personas realizan más transferencias modales, invierten más dinero y tiempo en sus traslados. Una consecuencia de la fragmentación se observa con la intermodalidad

² La definición de la problemática había sido previamente enmarcada dentro del Programa Estratégico de Movilidad de la Ciudad de México 2019 (SEMOVI, 2018). Los diagnósticos realizados posteriormente, permitieron tener una mayor definición de la problemática, así como afinar las estrategias y acciones dentro del mismo PIM 2019-2024.

diferenciada de los viajes. A diferencia de la zona central de la Ciudad de México que cuenta con una mayor cobertura de transporte público estructurado, en las áreas conurbadas la cobertura es menor. Como consecuencia, en las zonas centrales hay una menor cantidad de viajes multimodales, mientras que fuera de ellas se realizan una mayor cantidad de viajes multimodales.

En el caso de los viajes al trabajo, más del 85% del total de viajes en transporte público son multimodales y al menos 92% incluyen un tramo en transporte concesionado. En el Mapa 1 se observa que conforme aumenta la distancia al centro de la ciudad, el número de viajes multimodales con el propósito de ir al trabajo es mayor.

Mapa 1. Viajes multimodales en el transporte público con el propósito de ir al trabajo, 2017



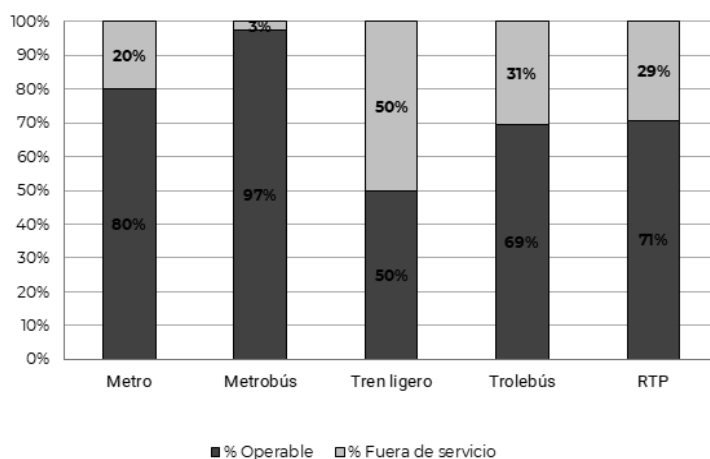
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2018).

2.2 Un sistema ineficiente

En 2019 se diagnosticó que el transporte público operado por el Gobierno de la Ciudad de México ofrecía un servicio insuficiente para la población, lo cual afectaba especialmente a los sectores de menores ingresos que viven en zonas periféricas.

Para el año 2019, 77 de los trenes que representaban el 20% de la flota del STC Metro estaban fuera de operación. En el caso del Sistema de Transportes Eléctricos, en 2019 su parque vehicular en operación se había reducido en 39% desde 2012, mientras que la mitad de los trenes del Tren Ligero se encontraba fuera de servicio. Para el caso de la Red de Transporte de Pasajeros (RTP), en 2019 el 29% de su flota se encontraba fuera de operación (Gráfica 1).

Gráfica 1. Capacidad de operación del transporte público administrado por el gobierno de la Ciudad de México, 2019



Fuente: Elaboración propia.

Por igual, hay que sumar la situación del transporte concesionado a 2018. Éste trasladaba el 80% de los viajes en transporte público de la ciudad y el 86% de la metrópoli. En general, sus condiciones de operación ofrecían una baja calidad de servicio, principalmente por contar con una flota mayoritariamente obsoleta, insegura y contaminante.

Además de una operación que no considera esquemas de planeación formal, el modelo de negocio que rige a este sector se basa en ganancias individuales y exclusivamente por personas transportadas.

Lo anterior genera competencia en las vialidades por aumentar el número de personas usuarias y de ingresos, lo que desencadena, entre otras problemáticas, ascensos y descensos en lugares no autorizados, aumento en la congestión y un alto número de hechos de tránsito. Este sistema obsoleto de operación también genera costos asociados para las y los conductores, que hasta el momento no han sido tratados, pero que tienen alto impacto en su calidad de vida. Por ejemplo, incertidumbre laboral, esquemas de contratación poco justos e impactos directos en su salud.

Estos problemas de oferta de transporte público también se reflejaban en crecientes niveles de saturación vial, situación que diversos estudios calificaban a la Ciudad de México como la ciudad de mayor congestión vehicular en el mundo³. Otros factores que contribuyen a la congestión vehicular son el modelo de expansión urbana extendido, fragmentado y de baja densidad; la oferta insuficiente de transporte público que genere alternativas viables al uso del automóvil privado; el desorden en la operación del transporte de carga y un creciente número de motocicletas en las calles.

Esta problemática ha reducido la velocidad de circulación de forma generalizada en los últimos años. En 2016 la velocidad promedio en horas de alta demanda en las avenidas principales de la ciudad era de 44.1 km/h, mientras que en 2018 disminuyó a 40.8 km/h (INFOVIAL, 2016; 2018). Lo anterior se puede relacionar con los altos volúmenes de vehículos ligeros y de carga en las vialidades registradas por INFOVIAL. En zonas centrales y concentradoras de empleo, la velocidad promedio estimada es de 11 km/h en hora pico (BID, 2018b).

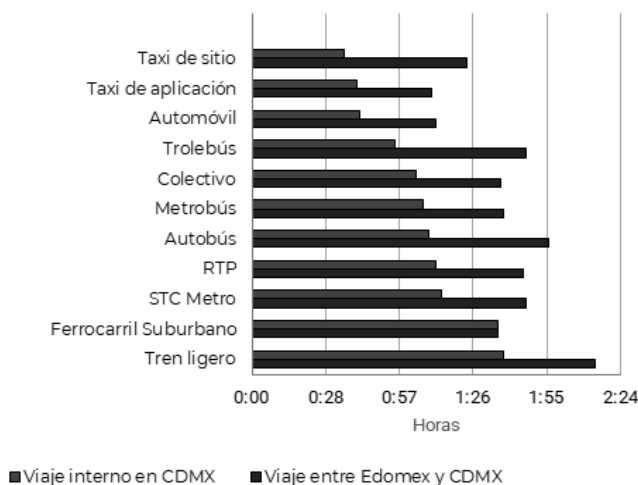
³ De acuerdo con el TomTom Traffic Index 2017. En el informe 2019 de TomTom Traffic Index se sitúa a la Ciudad de México en el sitio 13 a nivel mundial.

2.3 Un sistema inequitativo

Los enormes problemas del sistema de movilidad generan desigualdades, los cuales se reflejan especialmente en diferencias en los tiempos de traslado. Por ejemplo, la inequidad de la movilidad en la Ciudad de México se ve reflejada en las diferencias en los tiempos promedio de traslados entre los viajes en transporte particular y transporte público.

La duración promedio de un viaje cotidiano se estimaba en 52 minutos en 2017, no obstante el tiempo de viaje es 32% mayor en aquellos viajes que utilizan algún transporte público. Asimismo, esta diferencia se hace más evidente si se comparan los viajes al interior de la ciudad contra aquellos provenientes del Estado de México (Gráfica 2), siendo las personas más desfavorecidas las que no habitan en la Ciudad de México.

Gráfica 2. Tiempos de traslado promedio por modo de transporte de viajes relacionados con la Ciudad de México, 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2018).

3. El Programa Integral de Movilidad 2019-2024

Derivado del diagnóstico de la dinámica de movilidad y del proceso de participación ciudadana estructurado a partir de metodologías multisector, la Secretaría de Movilidad elaboró el PIM 2019-2024, el cual guarda congruencia con las principales agendas globales de desarrollo y con las normatividades federales y locales⁴.

En principio, se estableció como visión del PIM 2019-2024: colocar a las personas en el centro de las políticas de movilidad urbana en la Ciudad de México, mediante la creación de un sistema integrado de movilidad que aumente la accesibilidad para la población, garantice condiciones de viaje dignas y seguras para todas las personas, y optimice la eficiencia del transporte de mercancías.

De igual modo, se planteó que su misión es buscar que los sistemas, programas y proyectos de movilidad se orienten en aumentar la accesibilidad, disminuir los tiempos de traslado y garantizar viajes cómodos, saludables y seguros para toda la ciudadanía. Así, para hacer frente a los problemas derivados de la fragmentación, ineficiencia e inequidades del sistema de movilidad de la Ciudad de México, se plantean tres objetivos generales redistributivos dentro del Programa:

⁴ De manera general, el PIM 2019-2024 se rige a nivel local por lo establecido en el Art. 13 de la Constitución Política de la Ciudad, que reconoce el derecho de toda persona a la movilidad “en condiciones de seguridad, accesibilidad, comodidad, eficiencia, calidad e igualdad.” Asimismo, como programa sectorial, precisa “objetivos, estrategias y metas relativas a un sector”, además de los mecanismos de coordinación interinstitucional que se requieren para su implementación, como lo marca la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México en su artículo 43. En ese sentido, la Secretaría de Movilidad cumple con lo dispuesto en la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, en sus artículos 12 y 39 relativos a la obligación de elaborar el Programa Integral de Movilidad y tomarlo como el instrumento de planeación de la movilidad en la ciudad. Con respecto al cumplimiento al Art. 145 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, el PIM incorpora un extenso trabajo de participación ciudadana. Aunado a lo anterior, el multicitado programa tiene como parte de sus acciones prioritarias programar y ejecutar acciones específicas a favor de las personas con discapacidad, como se establece en la Ley de Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México.

Como instrumento de planeación local, los ejes que conforman el PIM se alinean al Eje 3 Más y mejor movilidad del Programa de Gobierno de la Ciudad de México, cuya política de movilidad se basa en tres ejes: Integrar, Mejorar y Proteger, los cuales tienen como meta garantizar a la ciudadanía la accesibilidad y seguridad en la realización de sus viajes. Con respecto a la política de la Ciudad de México para hacer frente a la emergencia climática, el PIM se alinea a la Estrategia Local de Acción Climática 2021-2050 y al Programa de Acción Climática 2021-2030. Para una mayor referencia, consultar el Apartado 2. Fundamentación y Alineación.

- 1) **Redistribución de los modos:** Revertir o al menos mantener el reparto modal actual de los modos individuales motorizados, que han mostrado un alza constante que se traduce en un aumento de la congestión vehicular y con ello, en mayores tiempos de viaje. A través de la inversión en infraestructura, mantenimiento, recuperación y renovación de flota se favorecerá la caminata, el uso de la bicicleta y del transporte público, que en conjunto suman el 72% de los viajes diarios en la ciudad y el 74% de los traslados en la metrópolis.
- 2) **Redistribución del espacio vial:** el espacio vial de la ciudad es limitado y debe ser priorizado de acuerdo con criterios que beneficien a la mayoría, a los grupos de atención prioritaria, o que permitan resolver problemas concretos de movilidad y sanitarios. Así como priorizar las formas de movilidad que transporten a más personas y que menos contaminen es lo más eficiente, sostenible y justo para la ciudad.
- 3) **Redistribución de los recursos:** redirigir las inversiones del sector hacia infraestructura que favorezca la circulación fluida y segura del transporte público y no motorizado, y hacia políticas públicas que contribuyan a generar una ciudad incluyente, accesible y equitativa, así como en garantizar tarifas accesibles a la ciudadanía.

Con base en lo anterior, se plantearon una serie de políticas públicas y acciones divididas en tres ejes estratégicos, 23 estrategias y 79 líneas de acción:

Eje 1. Integrar: Se enfoca en impulsar la integración física, operacional, de modo de pago y de imagen de los distintos sistemas de transporte de la Ciudad de México, favoreciendo la intermodalidad y promoviendo los viajes a pie, en bicicleta y en transporte público. La infraestructura y servicios se entienden de forma conjunta y ligados a políticas de desarrollo urbano, ambientales, económicas y de desarrollo social, tanto a nivel local como metropolitano. Este eje está compuesto de 7 estrategias y 23 líneas de acción.

Eje 2. Mejorar: Se centra en atender el estado de abandono y deterioro de la infraestructura y servicios de transporte actuales, con el objeto de aumentar las condiciones de accesibilidad de la ciudadanía, disminuir tiempos de traslado, mejorar condiciones de viaje, transparentar el funcionamiento de los distintos sistemas de movilidad de la ciudad y garantizar condiciones sanitarias para sus usuarios. El Eje 2 se integra por 10 estrategias y 35 líneas de acción.

Eje 3. Proteger: Su objetivo es cuidar la integridad de las personas que usan los distintos sistemas de transporte, por medio de la provisión de infraestructura y servicios incluyentes, dignos y seguros, especialmente para los grupos de atención prioritaria. Asimismo, proveyendo estrategias de movilidad sustentable para proteger el medio ambiente. Este Eje está conformado por 6 estrategias y 21 líneas de acción.

Adicionalmente a esta estructura programática, el PIM contiene mecanismos de gestión, seguimiento y evaluación, que consta de 13 indicadores estratégicos de seguimiento y de 79 indicadores de resultados. Finalmente, como parte de la congruencia sectorial, el PIM 2019-2024 también integra los objetivos del Plan Estratégico de Movilidad y Género 2019, así como del Programa Integral de Seguridad Vial (PISVI) 2021-2024.

4. Evaluación preliminar del PIM (2019-2024)

El Programa tiene establecida una temporalidad para su implementación y evaluación, específicamente está planeado para que todas las acciones terminen de ejecutarse hasta 2024. No obstante, es posible realizar una evaluación preliminar de los resultados del PIM 2019-2024, centrándose en aquellos proyectos más icónicos que han contribuido a robustecer el sistema de movilidad de la ciudad. Para ello, se presenta la evaluación de acuerdo con los ejes estratégicos que conforman el PIM 2019-2024.

4.1 Eje 1. Integrar

Para garantizar la integración, en primer lugar, se realizó una reestructuración institucional. Entre los principales cambios, la SEMOVI se hizo cargo del sistema de bicicletas públicas Ecobici, anteriormente adscrita a la Secretaría de Medio Ambiente; se creó la Dirección General de Coordinación de Organismos Públicos y Proyectos Estratégicos, encargada de coordinar las acciones y proyectos que comparten los diferentes sistemas de transporte público de la Ciudad de México, y se creó el Comité del Sistema Integrado de Transporte (SIT), mesa integrada por los Organismos de Transporte de la ciudad y la SEMOVI como cabeza de sector, para lograr acuerdos sobre el funcionamiento del transporte entre organismos y dependencias.⁵

En segundo lugar, se estableció una política de integración, basada en la integración gráfica, operativa y física de los distintos modos de transporte público, para dar paso a un Sistema Integrado de Transporte Público (SITP).

En 2019 se inició con la creación de la identidad gráfica de los distintos modos de transporte de la ciudad⁶, basada en los diseños originales del metro, y con la creación de un mapa único de transporte público. El objetivo de estas acciones es que las personas usuarias identifiquen los distintos modos de transporte en la ciudad y los perciban como una misma red, como un SITP.

⁵ La Ciudad de México cuenta con seis sistemas u Organismos de Transporte: el Sistema de Transporte Colectivo Metro; el Metrobús; el Sistema de Transportes Eléctricos (STE), que conglomerará la operación del Tren Ligero, Trolebús y Cablebús; la Red de Transporte de Pasajeros (RTP); el Organismo Regulador de Transporte (ORT), encargado de los Centros de Transferencia Modal (CETRAM) y de los Corredores concesionados de transporte, y finalmente, el sistema de bicicletas públicas Ecobici.

⁶ Esta nueva identidad gráfica quedó plasmada en el Manual de integración gráfica y visual para el sistema integrado de transporte (SEMOVI, 2022b).

Imagen 1. Iconografía del Sistema Integrado de Transporte Público de la Ciudad de México



Fuente: SEMOVI.

Por su parte, para la integración operativa, se ha avanzado en la adopción de un único modo de pago que involucró la reestructuración del sistema de peaje. En 2020 se introdujo la Tarjeta Única de Movilidad Integrada, con un nuevo estándar tecnológico, y se implementaron rigurosos mecanismos para garantizar el correcto funcionamiento del sistema. Esto con el objetivo de incorporar el pago con la Tarjeta de Movilidad Integrada en todos los modos de transporte, en principio la RTP y Trolebús.

Antes de extender este modo de pago a los distintos Organismos de Transporte, era necesario erradicar el fraude existente en el sistema de peaje y resolver los problemas tecnológicos que no permitían la correcta interoperabilidad del sistema, es decir, que la tarjeta de prepago pudiera recargarse y utilizarse de manera indiferente en el Metro, Metrobús, Tren ligero y todos los modos del SITP. La incorporación del nuevo estándar tecnológico en la Tarjeta de Movilidad Integrada y la implementación de estrictos protocolos en el manejo de los equipos de peaje permitieron que esto fuera posible.

La situación que guardaba el sistema de peaje de prepago en la ciudad antes de 2020 era disfuncional para las personas usuarias y representaba pérdidas para el gobierno. Algunas tarjetas de prepago eran recargadas a través de dispositivos que no pertenecían a los Organismos de Transporte, generando dinero virtual que se podía utilizar en los distintos modos de transporte sin que este dinero llegara a las arcas del gobierno.

En un ejercicio comparativo se muestra cómo los ingresos por viaje aumentaron de 2019 a 2022 más de 36% en Metrobús y 19% en Metro, derivado de las reformas realizadas en el sistema de peaje de la ciudad. Actualmente, se muestran cifras de un sistema sano, en donde los ingresos respaldan los viajes realizados, incluso existen excedentes que provienen de Tarjetas de Movilidad, recargas y aún no utilizadas. Si se considera la diferencia entre los ingresos de 2019 y lo que se debió de captar por la tarifa vigente y los viajes realizados, resulta un déficit anual en 2019, previo a las mejoras en el peaje, de \$1,335,136,476.

Cuadro 1. Ingresos promedio por viaje con la Tarjeta de Movilidad Integrada, 2019-2022

Organismo	Tarifa actual	Ingresos promedio por viaje		Déficit anual en 2019	Variación (%)
		2019	2022		
Metro	\$5.00	\$4.2	\$5.0	-\$659,823,920	+19%
Metrobús	\$6.00	\$4.4	\$6.0	-\$675,312,556	+36%

Fuente: Elaboración propia con datos de ingresos por recargas a la tarjeta de prepago y pasajeros transportados con prepago.

Una vez que se logró un sistema de peaje confiable, fue posible la integración de la Tarjeta de Movilidad Integrada en RTP, Trolebús, las nuevas líneas de Cablebús, así como en unidades transporte concesionado. También se ha extendido el pago con tarjeta de prepago a sanitarios de CETRAM y ha sido posible que más de 18 mil personas con discapacidad puedan acceder de manera gratuita al SITP mediante una Tarjeta de Movilidad Integrada especial.

En cuanto a la integración física, la prioridad ha sido la atención en la movilidad de las personas que más lo necesitan. Se han integrado al SITP las líneas y modos de transporte público que ofrecen la mejor calidad de viaje, en los lugares de mayor densidad poblacional y con un alto grado de marginación. Ejemplo de ello son las nuevas líneas de Cablebús o la línea elevada de Trolebús, que son

una extensión a la red de transporte público y atienden a las zonas con mayor marginación social. Asimismo, los proyectos de movilidad activa como es la infraestructura ciclista y los bicicletacionamientos han formado parte del SITP de la ciudad.

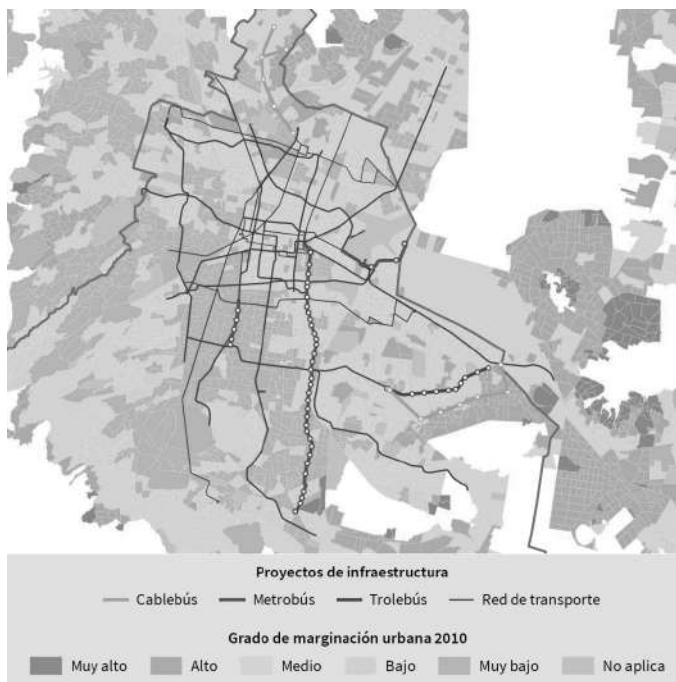
Entre los proyectos de infraestructura más relevantes que han cambiado la experiencia de viaje de las personas usuarias, se encuentran las Líneas 1 y 2 del nuevo sistema Cablebús. La primera línea con una extensión de 9.2 kilómetros, es el segundo teleférico urbano más extenso del mundo y registra un promedio diario de 55 mil viajes. En el caso de la Línea 2 en Iztapalapa, sus 10.6 kms. la posicionan como la línea de teleférico urbano más larga del mundo (Guinness, 2021), en la cual se registran, en promedio, 76 mil viajes al día. El ahorro de tiempo que ha representado para las personas usuarias se estima que es de 45% en la Línea 1 y 49% en la Línea 2.

Por su parte, la primera etapa del trolebús elevado⁶ registra diariamente 70 mil viajes en promedio, representando un ahorro de tiempo de más de 60%. Anteriormente, el trayecto de Constitución de 1917 a Acahualtepec (UACM) tomaba alrededor de 55 minutos, en la actualidad el trayecto se completa en 18 minutos.

Las ampliaciones del sistema de Metrobús ha sido otra forma de dotar de infraestructura a zonas de la ciudad que contaban con escasas e ineficientes opciones de transporte. Con las ampliaciones de las Líneas 3, 4 y 5 se han beneficiado a 584,000 habitantes. La Línea 3 se amplió 4.3 km. de Etiopía a Santa Cruz Atoyac, que en su radio de influencia beneficia a 83 mil personas; la Línea 4 se extendió 10 km de Hidalgo a Alameda Oriente, en beneficio de 64 mil personas, y en el caso de la Línea 5 su ampliación fue de 18.5 km, desde San Lázaro hasta la Prepa 1 en Xochimilco, en su radio de influencia se beneficia a 437 mil personas.

⁶ Éste se extenderá eventualmente a Mixcoac, mediante un recorrido a nivel, y con una extensión a Chalco, que será mixta: elevada y a nivel.

Mapa 2. Proyectos de ampliación de la red del Sistema Integrado de Transporte Público



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (2012).

Por su parte, el sistema Ecobici, la infraestructura ciclista y los biciestacionamientos han sido fundamentales para transitar hacia la movilidad compartida y sustentable en la ciudad, con la ventaja de ser el servicio del SITP de menor costo por viaje. En ese sentido, la ampliación de la cobertura de Ecobici a las alcaldías de Álvaro Obregón, Coyoacán y Azcapotzalco ofrece una alternativa más de intermodalidad con un avance a febrero de 339 cicloestaciones instaladas.

Adicionalmente, la construcción de biciestacionamientos en las estaciones del SITP: Buenavista, Martín Carrera, El Rosario, Tláhuac, Olivos, Escuadrón 201, fortalecen la integración de movilidad activa a la red de transporte, promoviendo la intermodalidad entre la bicicleta y el transporte público.

Una de las acciones más desafiantes que se han realizado es la reforma integral del servicio de transporte público colectivo a través de la instrumentación del Programa de Regularización para el Transporte Colectivo Concesionado, la regulación mediante esquemas de sustitución y la incorporación del servicio colectivo concesionado de corredores y zonal en el SITP. La finalidad de la regulación e integración del transporte público colectivo concesionado se planteó como resultado de identificar el abandono de las condiciones de operación y las problemáticas del esquema de transporte hombre-camión. Esta acción, además, se alinea con el objetivo general de promover la integración física, operacional y del modo de pago e imagen del SITP. Dos de los ejemplos más sobresalientes de este cambio de esquema han sido los corredores Zonal Cuauhtémoc, la primera empresa de carácter regional, y el Corredor Legaria (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2022a y 2022b).

En ese sentido, los distintos componentes de la integración del SITP han favorecido que el transporte público funcione de manera coordinada y resiliente, en forma de una red integrada. Es por ello que la integración gráfica, operativa y física, han hecho posible atender contingencias ocurridas en el metro, como el incendio de su centro de control a principios de 2021 o el lamentable suceso de la Línea 12 que dejó inhabilitada la línea por más de un año.

De igual manera, la creación del SITP ha permitido que la Línea 1 del Metro, la línea más importante del sistema, pueda ser renovada completamente, dejando de operar parcialmente durante más de un año. Medio millón de personas que utilizaban parte de la línea han encontrado alternativas en el resto de la red, que sin acciones por integrar y mejorar su movilidad no hubiera sido posible.

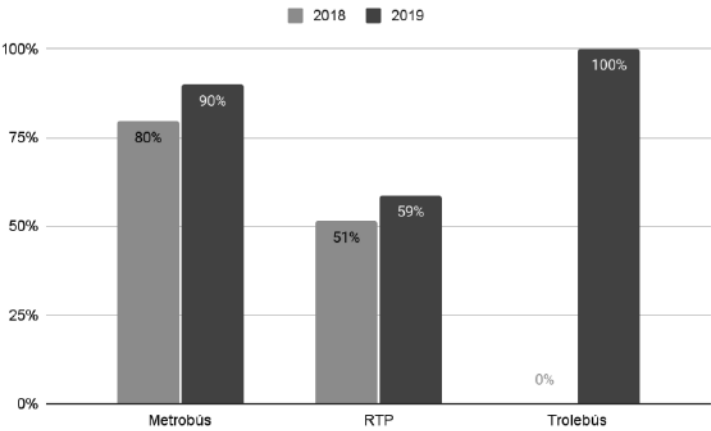
4.2 Eje 2. Mejorar

Como parte del objetivo de mejorar la calidad del servicio del transporte público, el avance en la renovación de la flota de autobuses ha sido importante. En el caso de Metrobús se han adquirido 278 unidades nuevas, además de las 60 unidades eléctricas pertenecientes a la línea 3, convirtiéndola en la primera línea electrificada de BRT

con autobuses articulados del país. Respecto a la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) desde 2019 se han adquirido 468 unidades. Y el caso más relevante, es el del Trolebús, que ha sumado 318 nuevas unidades, permitiendo renovar el servicio, así como recuperar la línea 9 (Villa de Cortes-Iztacalco) y extender servicios (a Pantitlán L2), gracias a que las unidades cuentan con baterías que les permiten autonomía de hasta 70 km.

Dentro del PIM 2019-2024 se diseñó como indicador de la capacidad del sistema, el porcentaje de unidades de transporte público dentro de su rango de vida útil. Para el caso de Metrobús, en 2018, 80% de sus unidades operaban con menos de 10 años de antigüedad, cifra que se ha incrementado a 90% en 2022 con la continua adquisición de nuevas unidades. Para el caso de RTP el 51% de su flota de se encontraba dentro de su rango de vida útil, situación que se mejoró en el año 2022 con la adquisición de nuevas unidades, que representan 59% de su flota en operación. Para el caso de Trolebús, en 2018, la totalidad de su flota se encontraba fuera de su rango de vida útil; con la adquisición de nuevas unidades al 2022, 100% de su flota ha quedado renovada, siendo el caso más emblemático (Gráfica 3).

Gráfica 3. Porcentaje de unidades por sistema dentro de su rango de vida útil, 2018 - 2022



Fuente: Elaboración propia.

Es importante resaltar dos proyectos de renovación de transporte público masivo. El primero consistió en la renovación total de la vía doble del tren ligero en 2020, que redujo el tiempo entre estaciones en un 40%, beneficiando a 100 mil personas que diariamente lo utilizan. El segundo, es el proyecto más ambicioso en América Latina: la modernización total de la Línea 1 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, la cual tiene 53 años de operación y transporta a más de 700 mil personas al día. Este proyecto incluye la modernización de las vías, los sistemas eléctricos, de comunicación, así como la compra de nuevos trenes. Este inició en 2022 y se espera finalizar en 2023.

Como acción transversal a la regularización del transporte público colectivo y la integración de éste al SITP, se realiza la renovación del parque vehicular del transporte concesionado, a través de la adquisición de 489 autobuses nuevos mediante Programas de Sustitución de Unidades de Ruta, lo que ha implicado la chatarrización de 1,214 unidades de ruta con hasta 30 años de antigüedad.

Finalmente, en cuanto a la nueva infraestructura vial para soluciones de conexiones y de nodos viales, se han construido en la alcaldía Iztapalapa los puentes en Emiliano Zapata (352 m.) y en Eje 6 Sur (570 m.); en la alcaldía Venustiano Carranza, el puente Galindo y Villa con una extensión de 1.6 kms. y el puente en Zaragoza (332 m.). Asimismo, en la alcaldía Xochimilco, se cuenta con la construcción del puente Cielito Lindo (Canal Nacional) con una extensión de 2.1 kms. y en la alcaldía Cuajimalpa, el puente Chamixto. Actualmente, se encuentra en obra el puente Gran Canal en la alcaldía Venustiano Carranza. Estas obras benefician a los 2,675 mil viajes que se realizan diariamente.

4.3 Eje 3. Proteger

Con la finalidad de transitar hacia una movilidad segura para todas las personas, así como favorecer la movilidad no motorizada, desde año 2019 se han incrementado de forma importante los kilómetros de infraestructura vial ciclista, que pasó de 274 kilómetros en 2018 a 516⁷ en

⁷ Se incluye el total de infraestructura vial ciclista habilitada en la CDMX (Alcaldías y gobierno central)

2022 (Mapa 2). Del mismo modo que se ha ampliado el polígono de servicio de Ecobici a tres nuevas alcaldías, pasando de 480 cicloestaciones con 6 mil 500 bicicletas a 687 estaciones con 9 mil 300 bicicletas.

En ese sentido, la movilidad ciclista se ha promovido, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2021) y la Encuesta Intercensal (INEGI, 2016), los traslados ciclistas a la escuela y al trabajo en la Ciudad de México han aumentado 61%, pasando de 93,797 a 151,462 viajes diarios.

Mapa 3. Crecimiento de la Infraestructura vial ciclista entre 2019 y 2022



Fuente: Elaboración propia

Además, junto con la ampliación del sistema ECOBICI y la construcción de nuevos kilómetros de infraestructura vial ciclista, desde 2019 se ha incrementado el número de Biciescuelas: actualmente cuenta con ocho sedes y una asistencia de más de 56 mil personas entre 2020 y 2022.

Adicionalmente, en el año 2021 se publicó el Programa Integral de Seguridad Vial 2021- 2024 (PISVI, 2021a), documento que engloba el conjunto de estrategias y acciones orientadas a mejorar la seguridad vial y cuyo objetivo es la reducción del 30% de las muertes por hechos de tránsito ocurridas en sitio para el año 2024.

En ese sentido, se implementó el programa de Fotocívicas, que ha buscado promover el cambio de conducta a través de la formación y la educación. De acuerdo con Institute for Transportation and Development Policy México (ITDP, 2021) y Madrigal y Rodríguez (2021), el programa de Fotocívicas ha contribuido a la disminución de más de 14% en los hechos de tránsito en las inmediaciones de las cámaras y radares. A diferencia del programa anterior de Fotomultas, el programa actual siguió una lógica de seguridad vial y no un objetivo meramente recaudatorio, lo que se ha traducido en mejoras puntuales en los siniestros de tránsito.

Con el fin de dar seguimiento al comportamiento de los hechos de tránsito en la Ciudad de México, así como generar insumos para el diseño e implementación de estrategias para la seguridad vial, desde finales de 2018 se han publicado 17 reportes trimestrales de hechos de tránsito. Los registros de cada reporte provienen de tres fuentes de datos principales: registros de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC), la Procuraduría General de Justicia (PGJ) y el Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México (C5). De forma general, estos reportes contienen series comparativas de la evolución de siniestros, así como una desagregación por tipo de evento, usuario de la vía y condición de los implicados.

Con relación a lo anterior, además de los reportes trimestrales de hechos de tránsito, se diseñó un sistema de seguimiento de la información de seguridad vial, el cual recibe actualizaciones trimestrales y permite acceder de forma sencilla a información sobre los incidentes viales en la ciudad.

Estas acciones han venido en línea con la recuperación de parques y espacios públicos con criterios de seguridad vial. Se han intervenido 16 parques y espacios entre 2019 y 2022, entre los que destacan el Parque Lineal Gran Canal con 7.59 hectáreas, el parque Ecológico Xochimilco con más de 80 hectáreas, Parque Cuitláhuac con 42 hectáreas, Parque Cantera de 4.65 hectáreas y el Parque Lineal Eje 6 Sur con 2.3 hectáreas.

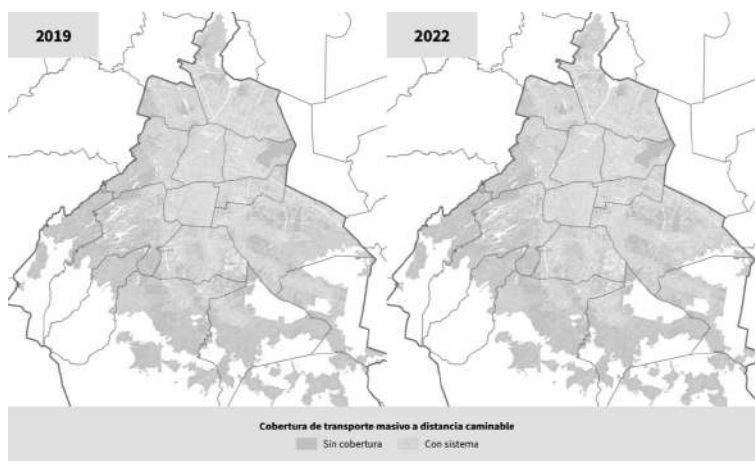
El fortalecimiento de las medidas de seguridad en los CETRAM forma parte de las acciones con perspectiva de género para mejorar la seguridad de las usuarias de estos espacios. En 2022 se intervinieron 35 centros con mantenimiento de luminarias, adecuación de pasos peatonales y la instalación de cámaras de seguridad. Esta última acción está en línea con el Plan Estratégico de Género y Movilidad (SEMOVI, 2019).

4.4 Resultados globales preliminares

Hacia 2019 la oferta de transporte público masivo de la Ciudad de México beneficiaba directamente a 3.9 millones de personas que residían en las inmediaciones de las estaciones y paradas de los distintos sistemas. Con la construcción de las líneas 1 y 2 de Cablebús, del trolebús elevado, así como las ampliaciones de las líneas 3, 4 y 5 de Metrobús, la cobertura de la red de transporte masivo ahora permite atender a casi 4.5 millones de personas, es decir, un incremento del 11% en la población residente en área urbana de la ciudad beneficiada por estas acciones (INEGI, 2021).

Este es un indicador relevante, en tanto que la cercanía al transporte público es uno de los factores involucrados en el proceso de elección modal de las personas y de los recursos, monetarios y de tiempo, que invierten las personas en llevar a cabo sus desplazamientos cotidianos.

Mapa 4. Cambio en la cobertura de transporte público masivo en la Ciudad de México 2019 y 2022



Fuente: Elaboración propia

Otro resultado positivo asociado a la habilitación de los diferentes proyectos mencionados es la reducción en los tiempos de traslado de las personas usuarias. En la mayor parte de los proyectos habilitados se han tenido reducciones en los tiempos de traslado mayores al 40%, respecto al tiempo que las personas usuarias destinaban para hacer el mismo trayecto en los servicios de transporte existentes en las zonas donde se llevaron a cabo.

Cuadro 2. Reducción de tiempos de traslado por proyecto de transporte, 2019-2022

Organismo	Proyecto	Tiempo de recorrido sin proyecto (min)*	Tiempo de recorrido estimado con proyecto (min)**	% de reducción de tiempo de traslado
Metrobús	Ampliación Línea 3	41	23	44%
	Ampliación Línea 4	50	27	46%
	Ampliación Línea 5	150	133	11%
Servicio de Transportes Eléctricos	Trolebús Elevado	26	14	46%
	Cablebús Línea 1	49	27	45%
	Cablebús Línea 2	57	29	49%

Fuente: Elaboración propia

* Promedio de tiempos de recorrido de servicios de transporte que cubrían la demanda en la zona de implementación de los proyectos.

** Tiempos de recorrido estimado en estudios de factibilidad

Esto se asocia tanto a la sustitución de vehículos de baja capacidad por otros de mayor capacidad, así como la habilitación de corredores con carriles exclusivos o que permiten el paso a través de la traza urbana (como en el caso del Cablebús). La reducción en los tiempos dedicados al traslado, no sólo es un indicador del éxito en la implementación de los proyectos, sino también un indicador del tiempo que las personas usuarias pueden recuperar para realizar otro tipo de actividades productivas, de esparcimiento o de cuidado.

5. Comentarios finales

Durante la elaboración del PIM 2019-2024 y de su ejecución se presentó en 2020 la pandemia SARS-Cov 2 (COVID-19), la cual impactó a México, y en particular con mayor intensidad a la ZMVM. Por ello, se decretaron una serie de medidas encaminadas a hacer frente a la crisis de salud pública. El 23 de marzo inició la Jornada Nacional de Sana Distancia, un programa nacional que consiste en medidas de distanciamiento social, reducción de la movilidad y cuidados personales. El 30 de marzo, el Consejo de Salubridad General publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia de COVID-19 y se determinan las actividades no esenciales en los sectores público, privado y social. Mientras el Gobierno de la Ciudad de México estableció Acciones Extraordinarias que, conforme con el Acuerdo del Consejo de Salubridad General del Gobierno Federal, tenían como propósito evitar el contagio y propagación del COVID-19.

Un elemento central de los acuerdos fue la gestión de los sistemas de movilidad en la Ciudad para reducir los contagios. Se establecen dos medidas centrales: a) la suspensión de las actividades de sectores no esenciales para reducir los desplazamientos, y b) el fortalecimiento de los protocolos sanitarios en el transporte público. Como resultado de la primera medida se redujo de manera importante el aforo de pasajeros en el sistema de movilidad.

Estas medidas llevaron a la alteración del número de viajes en todas sus modalidades. Por ejemplo, de marzo a diciembre de 2020 la disminución promedio de la afluencia fue de alrededor del 51% en el STC Metro, 54% en el Metrobús, 77% en el Tren Ligero y 58% en el Suburbano. Mientras que Trolebús, RTP y Mexibús registraron disminuciones del 48% y 44% respectivamente, para el caso de ECOBICI la reducción fue del 62% (Ilustración 9). Hasta noviembre de 2021 la tendencia en la reducción de usuarios de estos medios de transporte se mantuvo similar en el STC Metro (49.5%), el servicio de RTP (41%) y el Mexibús (48%). Sin embargo, la disminución en la afluencia fue menor para el caso del Metrobús (32%), el Tren Ligero (49%), el Trolebús (7.53%), el Tren Suburbano (50%) y el servicio de ECOBICI (50%) (ADIP, 2021).

De igual manera se adoptaron otro tipo de medidas encaminadas a realizar viajes con menor riesgo de contagio. Con tal propósito, el gobierno de la Ciudad de México implementó 50.96 km de vías ciclistas emergentes, se impulsó la mejora regulatoria y trámites a distancia, el teletrabajo o el uso de cajones de estacionamiento para la instalación de restaurantes en espacios ventilados (Programa Ciudad al Aire Libre). Algunas de estas medidas mostraron ser un éxito, por lo que han perdurado, como el programa “Ciudad al Aire Libre” o la permanencia de las ciclovías de Insurgentes (SEMOVI, 2021b) y de Av. Camarones (SEMOVI, 2021c).

Es importante resaltar que la emergencia sanitaria derivada de la pandemia generó una crisis económica a nivel mundial y en México. Esto provocó una caída de los ingresos por tarifa de los diferentes medios de transporte público, junto con la caída del pasaje, estresando las finanzas de los diferentes servicios presentes en la CDMX. Aún más importante, se requirió un reajuste presupuestal en toda la administración pública para atender la emergencia sanitaria y salvar miles de vidas. Esto tuvo como consecuencia que diversos proyectos de movilidad se pausaran o pospusieron. Por ejemplo, se estableció como meta la construcción de 4 líneas de cablebús en la administración 2018-2024, no obstante sólo se construirán 3 líneas.

De igual modo, los efectos de la pandemia a largo plazo aún no son del todo claros en cómo alteró los patrones de movilidad de la Ciudad de México, por lo que eventualmente se requerirá una nueva Encuesta Origen Destino de la ZMVM. Lo cierto, es que la pandemia impulsó el reparto de mercancías a domicilio y el uso de la motocicleta. Esto último es importante, pues los hechos de tránsito mortales en motos se han incrementado de formas no previstas. En 2018 representaban el 17% de todos los hechos de tránsito (SSC, 2018) y para 2022 representan el 39% del total, este último para el periodo de enero a septiembre de 2022 (SEMOVI, 2022a).

A pesar de estas circunstancias, la administración 2018-2024 ha realizado una inversión histórica en la integración de la red de movilidad, en mejoras de la infraestructura y en nuevos servicios. La visión de mejorar el traslado de las personas, de 8 millones de viajes diarios, es lo que impulsa estas acciones del PIM.

El mayor ejemplo de ello es que la expansión del sistema de movilidad integrada se ha dado reducción de tiempos de viaje en áreas periféricas y con alta marginación como en Cuauhtémoc, Sierra de Santa Catarina, Xochimilco y Alameda Oriente. En suma, a pesar de las dificultades anteriores se está avanzando en el cumplimiento de los objetivos redistributivos planteados en el PIM 2019-2024, y por los resultados parciales se puede considerar hasta el momento positiva su implementación.

6. Bibliografía

ADIP. (2021). Datos de Movilidad (histórico COVID-19). Datos abiertos de la Ciudad de México: ADIP. Disponible en:
<https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/movilidad-historico-covid-19>

BID. (2018). Políticas de tarificación por congestión: efectos potenciales y consideraciones para su implementación en Bogotá, Ciudad de México y Santiago. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2022a). Declaratoria de Necesidad para la prestación del Servicio de Transporte Público Colectivo de Pasajeros del Corredor Concesionado, Legaria. Disponible en:
https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/fce687d77fa557a3795310cbc0c2c5c2.pdf

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2022b). Aviso por el que se da a conocer la Declaratoria de Necesidad para la Prestación del Servicio de Transporte de Pasajeros Público Colectivo en la Modalidad de Servicio Zonal, Cuauhtémoc. Disponible en:
https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/180946d2a98a8410bd3f9ed995e17d96.pdf

Gobierno del Distrito Federal. (2014). Programa Integral de Movilidad 2013-2018. Gaceta Oficial del Distrito Federal, No.1965 Bis.

Guinness. (2021). Longest public transit cable car route. Disponible en: <https://www.guinnessworldrecords.es/world-records/667950-longest-public-transit-cable-car-route>

INEGI. (2016). Encuesta Intercensal 2015. México: INEGI.

INEGI. (2018). Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017. México: INEGI.

INEGI. (2021). Censo de Población y Vivienda 2020. México: INEGI.

ITDP. (2021). Evaluación del programa Fotocivicas. Propuesta de expansión y fortalecimiento. Disponible en: <https://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/2023/01/Expansion-y-fortalecimiento-del-programa-Fotocivicas-en-CDMX-Presentacion-ITDP.pdf>

Madrigal, A. y Rodríguez A. (2021). El efecto de las fotoinfracciones en la Ciudad de México, Revista Espacialidades UAM, 11(1):83-97 (ISSN:2007-560X).

Organización de las Naciones Unidas (2016). La agenda para el desarrollo sostenible, “17 objetivos para las personas y para el planeta”. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

SEMOVI. (2018). Plan Estratégico de Movilidad de la Ciudad de México. Ciudad de México: SEMOVI. Disponible en: <https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/plan-estrategico-de-movilidad-2019.pdf>

SEMOVI. (2019a). Evaluación del Programa Integral de Movilidad (PIM) 2013-2018. Ciudad de México: SEMOVI.

<https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacionpim2013-2018.pdf>

SEMOVI. (2019 b). Plan estratégico de género y movilidad 2019. Ciudad de México: SEMOVI. Disponible en: <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/estrategia-de-genero-140319.pdf>

SEMOVI. (2020a). Programa Integral de Movilidad la Ciudad de México 2020-2024. Diagnóstico Técnico. Ciudad de México: SEMOVI. Disponible en: <https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/diagnostico-tecnico-de-movilidad-pim.pdf>

SEMOVI. (2020b). Programa Integral de Movilidad la Ciudad de México 2020-2024. Diagnóstico Colaborativo. Ciudad de México: SEMOVI. Disponible en: <https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/diagnostico-colaborativo-de-movilidad-pim.pdf>

SEMOVI. (2021a). Programa Integral de Seguridad Vial de la Ciudad de México 2021-2024. Ciudad de México: SEMOVI. Disponible en: <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/programa-integral-de-seguridad-vial-de-la-ciudad-de-mexico-2021-2024docx.pdf>

SEMOVI. (2021b). Ciclovía Insurgentes. Ciudad de México: SEMOVI. Disponible en: <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion-ciclovía-insurgentes.pdf>

SEMOVI. (2021c). Ciclovía Eje 3 Norte Camarones. Ciudad de México: SEMOVI. Disponible en: <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacionciclovíaemergente-camarones.pdf>

SEMOVI. (2022a). Reporte trimestral de hechos de tránsito, julio - septiembre de 2022. Ciudad de México: SEMOVI. Disponible en: <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/HT-3er trimestre 2022.pdf>

SEMOVI. (2002). Manual de integración gráfica y visual para el sistema integrado de transporte. Ciudad de México: SEMOVI. Disponible en:
<https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Manual%20MI.pdf>

SSC. (2018). Serie de hechos de tránsito en la Ciudad de México. Ciudad de México: SSC.

TomTom Traffic Index. (2017 y 2019). Disponible en:
https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/ranking

Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Los imperativos de la evaluación en la Administración Pública de la Ciudad de México

Santiago Flores Garduño*

“La palabra es la expresión del pensamiento y puede servir para unir o separar a las personas; por eso hay que ser prudente en su uso”. **Lev Tolstói**

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo describir y analizar los imperativos de la evaluación como un referente disciplinario emergente vinculado con la Administración Pública y las Políticas Públicas, y su materialización en el actual gobierno de la Ciudad de México a partir de lo plasmado en sus instrumentos normativos y la práctica del ejercicio de la actividad profesional.

Palabras Clave: Evaluación, Administración Pública, políticas públicas, Ciudad de México, capacidades y habilidades.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Maestro en Administración y Políticas Públicas por la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional. Actualmente cursa el Doctorado en Administración Pública del INAP. Entre otros cargos ha sido: Coordinador de Evaluación y Políticas Públicas en la Alcaldía Miguel Hidalgo (2019-2021); Director del Centro de Desarrollo Comunitario Cuauhtémoc (2016-2018). Recientemente fue Director de Formación en la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México. Actualmente colabora en la Subdirección de Educación en Línea en la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental.

The evaluation's imperatives to Public Administration in the Mexico City

Abstract: The current paper has as a goal to describe and analyze the evaluation's imperatives as an emergent disciplinary framework linked to Public Administration and Public Policy, and its application in the Mexico's City current government according to ruling instruments and the practical execution of the professional activity.

Keywords: Evaluation, Public Administration, public policies, Mexico City, capabilities and skills

Fecha de recepción del artículo: 26 enero 2023

Fecha de aceptación: 3 marzo 2023

Introducción

Cuando en un primer momento, estaba concibiendo este artículo, el sustantivo que saltó en mi pensamiento fue: “la necesidad de la evaluación”, reflexionando un poco más, la palabra “necesidad” denota un significado de falta o ausencia de algo.

Por su parte, el significado de “imperativo”, se identifica con el **deber** o a la **exigencia inexcusable** de realizar algo.

De ahí que se identifican los imperativos por los que el aprendizaje y desarrollo de la evaluación como disciplina, profesión y ejercicio práctico de gobierno, en este caso aplicado a la Administración Pública de la Ciudad de México, tiene que transitar por lo siguiente.

En primer lugar, destaca el imperativo de la profundización de la evaluación como un componente indispensable para mejorar el arte de gobernar.

El arte de gobernar¹ enfrenta en el presente y experimentará en el futuro desafíos que ponen a prueba las capacidades directivas en los sistemas institucionales para funcionar sobre la base de objetivos fundamentales, como producción de valor público, cumplimiento con la legalidad, vigencia de

¹ Uvalle Berrones, Ricardo. (2011). “Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar” en Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, pp.37-68.

libertades, tolerancia, transparencia, rendición de cuentas y mejoramiento constante de las condiciones de vida de la sociedad, nuevamente a partir de políticas públicas bien diseñadas, y posteriormente mejor implementadas y evaluadas. Seguido por el imperativo de conocer en qué magnitud la evaluación se incorpora en las rutinas burocráticas de la “Ciudad de los Derechos e Innovación”, a partir del análisis de los instrumentos de política pública que se han empleado en las dependencias vinculadas en el tema, ya sea por sus atribuciones, funciones y/o competencias plasmadas desde la Constitución hasta leyes, reglamentos o lineamientos específicos.

En tercer lugar, el imperativo de identificar cuáles han de ser las capacidades, competencias y habilidades mínimas que, por un lado, las instituciones formales de los poderes y ámbitos de gobierno deben tener o desarrollar, y por el otro, las que toda persona servidora pública debe tener a fin de desarrollar una función vinculada con la evaluación: dos dimensiones indispensables.

Esta reflexión preliminar tuvo el propósito de exponer la relevancia de los imperativos de la evaluación en sus diversos énfasis y que, a lo largo del artículo se aclarará su sentido.

En esta lógica, es prudente plantear diversas interrogantes: ¿Por qué evaluar implica saber gobernar? ¿Qué componentes organizacionales, institucionales y operativos requiere un gobierno para evaluar? ¿Qué tipo de capacidades, competencias y habilidades requiere un evaluador?

El objetivo del presente artículo pretende describir, analizar y explicar los imperativos de la evaluación como un referente disciplinario emergente vinculado con la Administración Pública y las Políticas Públicas y su materialización en el actual gobierno de la Ciudad de México a partir de lo plasmado en sus instrumentos normativos y la práctica del ejercicio de la actividad pública. Con propósitos expositivos el trabajo se integra por: Introducción. 1) Administración Pública, Políticas Públicas y Evaluación; 2) Marco institucional de la evaluación en la Ciudad; 3) Capacidades evaluativas, y 4) Reflexión final. 5) Epílogo. Referencias

1. Administración Pública, Políticas Públicas y Evaluación

Administración Pública

La intersección disciplinaria entre Administración Pública, Políticas Públicas y Evaluación, constituye un trinomio con una complementariedad ontológica y epistemológica, al menos por tres razones: 1) histórica, 2) teórica y 3) política.

La razón histórica se refiere al momento de gestación de cada disciplina. En el caso de la administración pública su origen se encuentra en la concepción de la Ciencia de la Administración con un legado europeo cuyo padre fundador es el reconocido pensador administrativista francés Charles Bonnin², donde se establecen principios universales y fijos, cuyo concepto es amplio y comprensivo al ser la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo lo que interesa a la sociedad (Bonnin, 1812: p. XII).

La razón teórica la establece la profesora Pardo³, tampoco existe un sólido consenso en torno al proceso de conocimiento del objeto u objetos de estudio, y esto se debe a que el campo de la administración pública se desarrolla en medio de constreñimientos teóricos, ideológicos y políticos que le plantean retos para formular una cabal definición de la idea de lo que podría ser una ciencia social llamada administración pública.

Por su parte, el Dr. Omar Guerrero⁴ nos revela otra perspectiva teórica que explica el vínculo entre disciplinas y subdisciplinas. La administración pública “puede ser abordada desde una perspectiva interdisciplinaria, multidisciplinaria, transdisciplinaria y pandisciplinaria”.

² Bonnin, Jean-Charles (2004) Principios de la Administración Pública. Compilación y estudio introductorio Omar Guerrero. México. F.C.E.

³ Pardo, María del Carmen (2016). Introducción a la administración pública. México, El Colegio de México.

⁴ Guerrero Orozco, Omar (2017). La administración pública a través de las ciencias sociales. México. F.C.E

Para la razón política, Gil Villegas⁵ establece como premisa inicial que la administración pública se ha definido tradicionalmente como el conjunto de actividades de llevar las políticas y programas de gobierno, después parte del supuesto de que la administración pública se centraría en la planeación, organización, dirección, coordinación y control de las operaciones de gobierno.

Adicionalmente, establece una idea central, en un contexto delimitado por una racionalidad instrumental, la administración pública es identificada por los manuales ortodoxos de la disciplina como el agente instrumental de la **política pública**, cuyos fines se encuentran definidos por la voluntad **política**. Hace hincapié que la distinción entre “política” y “administración” otorga un carácter de medio instrumental a la segunda, a fin de que pueda servir a los fines propuestos y definidos por la primera.

Por su parte, el investigador Omar Guerrero⁶ citando una frase célebre de Finer: “gobierno es política más administración [...] el gobierno se divide estrictamente en dos partes generales definibles, entre sí, o, incluso, hasta completamente separables: el proceso político y el proceso administrativo”.

El primero –dice Guerrero– comprende el origen, desarrollo y madurez de la voluntad social, para hacer que las lealtades populares se orienten al establecimiento de una ley o una convención socialmente aceptada o, cuando menos, simplemente consentida cuyo resultado del proceso es la formación de un reservorio de voluntad social y poder.

El académico abunda que, por su parte, la administración es el empleo de ese reservorio mediante un servicio público apropiado, así como medios mecánicos, espacio territorial y métodos de trabajo, con la finalidad de proveer servicios gubernamentales para quienes están sometidos a la autoridad del Estado.

⁵ Gil Villegas, Francisco (1993). “Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública” en Aspectos teóricos de la administración y las políticas públicas. México. Revista Foro Internacional. El Colegio de México

⁶ *Op.cit.* Guerrero, Omar (2017).

Políticas Públicas

En lo que respecta a esta joven disciplina, el estudio de las políticas tiene su raíz en la década de 1950, en Estados Unidos, cuando algunos científicos sociales comenzaron a interesarse cada vez más por la toma de decisiones en y para el ámbito público. El trabajo de Harold Lasswell⁷, en particular, es el que con el tiempo se reconocería como la semilla originaria de lo que hoy se identifica como el enfoque de políticas públicas.

Los aspectos teóricos, metodológicos y prácticos detrás de las políticas públicas son mapas orientadores para poder analizar los más diversos temas de interés público, y diversos son las autoras y autores que la han conceptualizado y definido.

Por ejemplo, Luis Aguilar entiende las políticas públicas como un conjunto de acciones, intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés o beneficio público cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (Aguilar, 2010: p. 29).

Definir un problema público equivale a considerar la situación problemática, es decir, identificar los efectos más visibles, pero vale la pena hacer hincapié que lo central está en la búsqueda de la causalidad (Merino et al., 2010, p. 16).

Por otra parte, se establece que el modo en que se comprenden los problemas públicos define la opción a elegir y se concrete la intervención de órganos, autoridades, jurisdicciones, servidores públicos y recursos disponibles (Uvalle, 2022, p. 266).

De manera complementaria, los problemas vinculados a las tareas de gobernar tienen un grado amplio de complejidad y los gobiernos [...] no tienen todos los recursos y las capacidades para hacerse de la amplitud de problemas que hay en la vida colectiva (Uvalle, 2018, p. 31).

⁷ Lasswell, Harold D. (2007), "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, primera edición 1992, tercera edición 2007.

En esta lógica, el concepto de **metagobernanza** es oportuno porque consiste en identificar, mantener y promover valores, normas y principios de acción que ayuden a articular las diferentes modalidades de gobernanza [...] se construye con la producción y diseminación de normas e ideas de cómo se debe gobernar y cómo uno debe ser gobernado; la selección de mecanismos de dirección –como la política social– que sean adecuados en contexto; y la definición de arreglos estratégicos para entender problemas específicos (Palumbo, 2015, pp. 162-164).

Luego entonces, se deben entender las políticas públicas desde la política, reconociendo que resolver problemas públicos desde el Estado es un proceso político, con actores con intereses contrapuestos, valores en choque y paradojas (Stone, 2021, p.11).

Esta noción requiere entender que las **organizaciones son maquinarias de construcción de sentido** (Arellano, 2010, pp. 83-85) ligadas a la instrumentalidad de la política pública como un enfoque dirigido a resolver problemas a partir de “criterios racionales” para desarrollar la decisión y la acción gubernamentales a partir de, al menos estas premisas básicas:

- a) Las organizaciones públicas viven y actúan en lo inmediato. Son un entramado de trayectorias, no un camino lineal que inicia con un objetivo y termina con un resultado.
- b) La organización es un ente social abierto.
- c) La organización gubernamental es una combinación entre fuerza del Estado, valores públicos y acción observable.
- d) La organización gubernamental pese a su formalidad muchas veces rígida que le da la ley, es también argumentación e interpretación.
- e) El proyecto organizacional público es un proyecto cuyas bases son el riesgo y la discrecionalidad acotada.

En esta perspectiva, es importante mencionar que la definición del problema es la fase más importante del proceso de políticas porque ahí reside el modelo causal implícito o explícito en cualquier intervención.

Los problemas públicos son construcciones sociales que expresan narrativas y argumentos, por eso es importante el lenguaje y el medio. A partir de los siguientes elementos: hechos que involucran eventos, información y percepciones; valores que incorporan ideas y símbolos; e intereses que incorporan actores y discurso público.

Al respecto, rescatemos nuevamente la importancia de las políticas públicas, pues son un producto institucional influido por valoraciones, preferencias y capacidades que se originan en la multiplicidad de actores que concurren en su definición, elaboración e implementación (Uvalle, 2011, p. 51). De igual manera, es importante destacar que la política pública es afectada siempre por diversas variables como las distorsiones burocráticas, las resistencias locales, los conflictos intergubernamentales, así como la heterogeneidad de actores e intereses.

De acuerdo con Enrique Cabrero⁸ la escuela de las políticas públicas no debe ser un modelo que deba incorporarse acríticamente en diversos contextos [...] deber ser entendido como un método de análisis por construirse para responder así, al cuestionamiento de cuáles son los usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en diversas realidades.

Evaluación

Los orígenes de la formalización de la evaluación pueden rastrearse en la segunda mitad del siglo XX, a la par que la génesis de las políticas públicas, con la confluencia del avance de las ciencias sociales aplicadas, el establecimiento de los pesos y contrapesos del régimen democrático, y el surgimiento de necesidades –instrumentales y decisorias– del gobierno por política (Maldonado, 2017: p. 20).

Como lo establece María Bustelo⁹, siendo ambos cuerpos originarios y desarrollados principalmente en Estados Unidos, existe una diferencia de carácter disciplinario, ya que la tradición de la evaluación de programas parte de las disciplinas de la educación y la psicología mayoritariamente,

⁸ Enrique Cabrero(2000) Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. Revista de Gestión y política pública. Vol. IX, núm 2; México, segundo semestre.

⁹ Bustelo, María (2021). De las políticas públicas al enfoque de la gobernanza: el papel de la evaluación. En Repensando lo público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva. México. Editorial EAP y Siglo XXI.

algo de la sociología, y muy escasamente desde la ciencia política y de la administración[...] a pesar de importantes excepciones como son *Eleanor Chelimsky*, *Joe Wholey*, *Jody Fitzpatrick*, *George Julnes* o *John Mayne* en Canadá, quienes desde el área de la *public administration* entran de lleno en el campo de la evaluación de programas.

La evaluación –según Maximiliano García¹⁰– es el proceso a través del cual se conocen los impactos reales generados por una política pública; implica la utilización de indicadores, parámetros, elementos metodológicos e incluso juicios valorativos que le permiten al analista de políticas, a la autoridad y a la sociedad misma formarse criterios u opiniones respecto a la efectividad de la acción gubernamental.

Ante la diversidad de métodos existentes para evaluar, es conveniente recordarlo establecido por Ligerio Lasa¹¹, hablar de evaluación es hacerlo de una disciplina académica y profesional que tiene un largo recorrido histórico, con discusiones metodológicas vivas y reflexiones continuas, que ha generado una amplia variedad de propuestas metodológicas.

De acuerdo con Carol H. Weiss “la valoración sistemática de la operación y/o de los impactos de un programa o política al compararlos con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión” (citado en: Maldonado y Pérez, 2017: p. 25).

Bustelo establece que “la evaluación puede y debe concebirse como ciencia y también como arte [...] tenemos ese amplio corpus teórico que puede y debe aprenderse, seguir desarrollándose, y que aporta conceptos, teorías, sistemas y enfoques que nos enseñan y orientan sobre cómo evaluar”. (citado en: Maldonado y Pérez, 2017: p. 17).

¹⁰ García Guzmán, Maximiliano (2022). Valor de las políticas públicas en la Administración Pública Contemporánea, en: Martínez Anzures, Luis Miguel (Coordinador), *Antología sobre la Teoría de la Administración Pública*. México, INAP.

¹¹ Ligerio Lasa, Juan Andrés (2015). *Tres métodos de evaluación de Programas y Servicios. Juicios finales sumativos, teoría del cambio y evaluación orientada a los actores implicados*. Edit. Means Evaluation.

La teoría de la evaluación se ha ido construyendo, de forma más inductiva que deductiva, partiendo de la experiencia e incorporando en dicha teoría los intentos por resolver los problemas sociales en la práctica.

Por su parte, Claudia Maldonado y Gabriela Pérez reconocen que la evaluación es una actividad que forma parte de procesos cognitivos elementales como la observación, la comparación y las rutinas mentales para resolución de problemas.

En José Luis Méndez encontramos que es una etapa en la que se analiza y compara el “programa público” con el “producto” con el “resultado público” [...] es un elemento indispensable para la acción gubernamental eficaz porque permite conocer los efectos positivos o negativos de las políticas públicas y en esa medida orientarlas, mejorarlas o cambiarlas” (2020: p. 319).

Méndez¹² destaca tres tipos de enfoques de evaluación de políticas que a continuación se describen, a saber:

- a) “Enfoque positivista: considera que la evaluación involucra metodologías y técnicas cuantitativas que permiten conocer con bastante exactitud los resultados de una política.
- b) Enfoque constructivista: duda de la capacidad de las ciencias sociales para conocer la realidad (al menos con suficiente precisión) y por lo tanto de la posibilidad de identificar claramente los resultados de un programa.
- c) Enfoque profesional: considera que es posible acercarse al conocimiento de la realidad de una manera suficiente como para hacer afirmaciones sustentadas sobre los resultados de los programas” (2020: págs. 304-305).

¹² Méndez, José Luis (2020). Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina. México. F.C.E.

En el marco prescriptivo de la evaluación tiende a enfrentar diversos obstáculos, y conocerlos puede ayudar en cierta medida a evitarlos. Muchos de ellos pueden asociarse a la carencia de una cultura de la evaluación, por lo que en la medida que ésta se desarrolle será posible alcanzar políticas públicas más responsables y efectivas.

Un aspecto que retrata las dificultades de implementar la evaluación en los gobiernos democráticos reside en lo sugerido por Chelimisky: “la evaluación se encuentra en el corazón de la constante tensión que existe entre la necesidad de gobernar y la de desconfiar de los gobernantes” (citado por Maldonado y Pérez: 2017, p. 60).

No obstante, esta tensión, Bustelo y Aguilar tienen un punto de encuentro entre la idea de “evaluación” y “gobernanza” para entender la madurez conceptual y aplicada, con la que se nutren ambas categorías de análisis para entender sus alcances y comprender sus limitaciones.

Los autores exploran “cómo ha ido tomado forma un nuevo proceso de gobernar y administrar, la (nueva) gobernanza, reconociendo su presencia e importancia directiva, pero también la necesidad y conveniencia de evaluar su actividad y resultados, por lo que indaga en las relaciones que podrían establecerse entre evaluación y gobernanza y los beneficios que tanto la gobernanza como la evaluación podrían recibir de sus mutuos aportes” (Aguilar y Bustelo, 2010: p. 23)

A partir de la interrogante planteada por Bustelo, ¿qué y cómo se puede evaluar la gobernanza? se podrá tender un puente cognitivo y explicativo futuro para analizar en las instituciones de la Ciudad de México implicadas en el desarrollo de esta incipiente, pero imperativa cultura.

Lo anterior a partir de tres bloques de criterios:

- 1) Evaluación del diseño de la gobernanza;
- 2) Evaluación de la organización, los procesos y los instrumentos de gobernanza;
- 3) Evaluación de los resultados de la gobernanza.

Ambos autores reconocen a la evaluación como una actividad necesaria, fructífera para que el gobernar en modo de gobernanza, ya que se puede construir un “marco de referencia valorativo sobre las condiciones mínimas necesarias y los componentes básicos de una estructura de gobernanza” (Aguilar y Bustelo, 2010: p. 49).

Existen una diversidad de gobiernos, organizaciones y redes a nivel internacional, regional y nacional dedicadas como espacios para compartir experiencias, conocimientos y saberes en torno a la evaluación para fortalecer y fomentar su cultura.

2. Marco institucional de la evaluación en la Ciudad

Comprender las condiciones en las que tiene lugar la institucionalidad y la política en la Ciudad de México significa entender dos dimensiones interdependientes de una misma realidad.

La primera dimensión implica conocer la naturaleza del Gobierno de la Ciudad de México, cuyo Poder Ejecutivo encabezado por la titular del Ejecutivo local tiene la responsabilidad, a través de sus dependencias, de darle sentido a la política económica, social, urbana, de movilidad, de gobernanza metropolitana (Díaz y Zabaleta, 2018: p. 58), materializado en el Programa General de Desarrollo, el Programa de Gobierno, los Programas de Gobierno de las Alcaldías, los Programas Sectoriales de las Dependencias, Órganos Descentralizados y Desconcentrados del Poder Ejecutivo de la Ciudad.

Organismo para el análisis de política

Como lo destaca Juan C. Olmeda¹³ desde mediados de la década de 2000 se han creado en la capital del país distintos organismos con el propósito explícito de generar análisis de políticas públicas como el Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social (conocido en sus orígenes como Evalúa-DF).

¹³ Olmeda C. Juan (2021). El análisis de las políticas públicas en los gobiernos de las entidades federativas. En: El análisis de las políticas públicas en México. México. El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Éste emergió en 2007, en un primer momento con el objetivo de realizar evaluaciones regulares de los programas de políticas sociales y medir el nivel de pobreza y desarrollo social en la ciudad. En su estructura, el organismo cuenta hasta la fecha con un consejo de asesores académicos con un destacado papel en la definición de las líneas de acción a adoptar.

Otro rasgo relevante –según Olmeda– es que Evalúa-DF ha producido sistemáticamente informes de políticas y documentos de trabajo que son resultado de investigación interna que analizan diferentes aspectos de política social de la Ciudad de México, además de las evaluaciones realizadas.

Durante el gobierno de Mancera (2012-2018) el organismo quedó adscrito a la SEDESOL, lo cual derivó en la renuncia de quienes ocupaban puestos en el consejo académico.

Una de las más notables singularidades de la Constitución Política de la Ciudad de México, es su enfoque de derechos que adopta, algunos de los cuales van más allá incluso de lo consagrado en la Carta Magna Federal. De ahí que considerar a la buena administración como un derecho (como una suerte de pilar que engloba otros derechos para sus habitantes), es un avance notable, y, sin lugar a dudas, un reto para los actores involucrados: 1) autoridades del Poder Ejecutivo local, 2) diputados locales, 3) autoridades del Poder Judicial.

El instrumento jurídico es vanguardista, distinguiendo a la entidad, de manera particular en las últimas décadas, y supone un desafío para los tomadores de decisiones, ya que, en el pasado reciente, se han vislumbrado amenazas para la vigencia de derechos fundamentales de la población en general, así como oportunidades para la buena gobernanza (Aceves, 2018).

El enfoque de derechos de la Constitución Política de la Ciudad de México se inspira en “las obligaciones que el Estado mexicano ha suscrito a través de diversos instrumentos internacionales” (Aceves, 2018).

La garantía de que los ciudadanos ejerzan sus derechos es un ideal plausible que yace, al mismo tiempo, en el derecho a la buena administración pública, con personas servidoras públicas profesionales, eficientes y honestas.

Y añadido inmersos en la transversalidad de la cultura de la evaluación.

La política pública educativa, de salud, social, económica, urbana, de planeación, de trabajo digno y protección salarial con unas finanzas públicas redistributivas y equitativas; en síntesis, la acción de gobierno en sí, precisa una administración y gestión pública eficaz.

Las bondades de crear organismos con el fin específico de generar insumos para la mejor toma de decisiones en el Poder Ejecutivo quedan patentes con el cambio de nomenclatura: de Evalúa-DF a Evalúa-CDMX en su nueva condición de Organismo Autónomo.

La Constitución la Ciudad de México¹⁴ establece en el capítulo V, artículo 46, la creación de nuevos organismos autónomos que ajustarán sus actuaciones a los principios del “derecho a la buena administración pública”, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, **profesionales en su desempeño** e imparciales en sus actuaciones. Es menester destacar que el primer organismo enlistado en la Constitución es el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México.

De manera complementaria, en el artículo 47 de la Constitución se establecen los tres apartados referentes a los objetivos, atributos generales e integrantes de dicho Consejo, a saber:

1. “La Ciudad de México contará con un organismo autónomo técnico colegiado encargado de la evaluación de las políticas, programas y acciones que implementen los entes de la administración pública y las alcaldías. La ley, las atribuciones, funciones y composición de dicho órgano, así como la participación de los ciudadanos en los procesos de evaluación.
2. Se integrará por cinco consejeras o consejeros de entre los cuales se elegirá la persona que presida.

¹⁴ Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Edición Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno de la Ciudad de México.

3. El Consejo de Evaluación de la Ciudad de México con base en la ley de la materia, determinará mediante acuerdos generales el número de comités encargados de evaluar respectivamente las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo urbano y rural, seguridad ciudadana y medio ambiente. Las recomendaciones que emitan los comités serán vinculantes para orientar el mejoramiento de las políticas, programas y acciones.”

El 9 de junio de 2021, la primera legislatura del Congreso Local de la Ciudad de México expidió la “Ley de Evaluación de la Ciudad de México”, meses después en octubre del mismo año se expide el Estatuto Orgánico del Consejo de Evaluación, y finalmente el Manual de Organización del organismo.

Entre los tres instrumentos jurídico-administrativos existe una armonización en sus aspectos centrales, aquí se establece la misión, la visión y los objetivos estratégicos del Consejo plasmados en el documento que sintetiza lo estipulado en los tres órdenes normativos mencionados: el Plan Anual de Trabajo (PAT) 2022 del Organismo.

Misión (PAT, 2022)

“Evaluar los programas, políticas, estrategias, proyectos de inversión y acciones de la Administración Pública y de las Alcaldías de la Ciudad de México, en materia de desarrollo social, económico, urbano y rural; así como medio ambiente y seguridad ciudadana; medir la pobreza y la desigualdad; clasificar las unidades territoriales de la Ciudad de México por su grado de desarrollo social y emitir informes sobre el estado de la cuestión social, a través del enfoque de derechos y una visión científica capaz de contribuir a los esfuerzos institucionales orientados a erradicar la pobreza y las desigualdades sociales, en beneficio de la población de la Ciudad de México”.

Visión (PAT, 2022)

“El Consejo contribuirá con procesos de evaluación para alcanzar un cambio social que apunta a la realización progresiva de todos los derechos humanos al:

I. Mejorar el diseño de las políticas públicas, programas, proyectos y acciones para elevar el bienestar social, la calidad de vida y garantizar el derecho de las personas vecinas y habitantes de la Ciudad, al buen gobierno y a la buena administración pública.

II. Contribuir a la articulación de esfuerzos institucionales encaminados a combatir y erradicar la pobreza, los diferentes tipos de exclusiones y carencias que sufre la población de la Ciudad, así como reducir las brechas de desigualdad social, económica y territorial.

III. Fortalecer las acciones para el cumplimiento y la ampliación en el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales reconocidos en la Constitución.

IV. Contribuir a mejorar la calidad técnica y la consistencia de los programas, estrategias, acciones y políticas de la Administración Pública y las Alcaldías en materia de desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo urbano y rural, medio ambiente y seguridad ciudadana; y

V. Retroalimentar los procesos de planeación de la Ciudad y el fortalecimiento del Sistema de Planeación, conforme a la legislación en la materia”.

Objetivos estratégicos (PAT, 2022)

1. “Contribuir, a través de la realización de la evaluación externa, a mejorar el funcionamiento, resultados e impactos de los programas y políticas en materia de desarrollo social, económico, urbano-rural, medio ambiente y seguridad ciudadana, con alta participación de las personas servidoras públicas.

2. Brindar seguimiento a las observaciones y recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas realizadas.

3. Medir la pobreza en la Ciudad de México.

4. Elaborar un Índice de desarrollo social (bienestar social).

5. Medir la desigualdad económica, social y territorial.

6. Establecer indicadores a efecto de medir el avance en materia de desarrollo económico, urbano rural, medio ambiente y seguridad ciudadana.

7. Elaborar documentos de investigación, indicadores e información sobre tópicos de interés relacionados con el desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo urbano y rural, medio ambiente y seguridad ciudadana de la Ciudad de México a fin de fortalecer la toma de decisiones de política pública.

8. Brindar elementos conceptuales, metodológicos e instrumentales para realizar las evaluaciones internas de los diversos programas sociales que permitan mejorar la toma de decisiones”.

En estos tres componentes descritos, se resume el quehacer institucional del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México en dónde queda de manifiesto los nuevos retos y cambios institucionales que se tendrán que enfrentar en materia de evaluación.

Capacidades evaluativas

Todo cambio institucional no sólo implica armonizar sus instrumentos jurídico-administrativos internos, sino también diseñar e implementar nuevas estrategias que posibiliten alcanzar mayores niveles de desempeño.

Para ello, el imperativo relativo al fortalecimiento de capacidades, competencias y habilidades evaluativas tienen que ubicarse más allá de lo enunciado por la norma; es decir, crear las condiciones para que la misión, visión y objetivos institucionales trasciendan y transformen la gestión.

El desarrollo de capacidades necesarias para asimilar la práctica de la evaluación en los aparatos gubernamental –a decir de Maldonado– incluyen su entendimiento, su significado, conocimiento y la adecuada aplicación de técnicas y métodos.

En consonancia con las autoras, la evaluación se ubica “como profesión y como rutina de la gestión pública moderna [...] con la confluencia del avance de las ciencias sociales aplicadas, el establecimiento de los pesos y contrapesos del régimen democrático y el surgimiento de necesidades –instrumentales y decisorias– del gobierno por políticas” (Maldonado y Pérez, 2017: p. 20).

Establecen finalmente, las especialistas en evaluación mencionadas: en el contexto de crecientes demandas sociales, desigualdad muy alta, violencia y crisis de la eficacia social de lo público –parafraseando a Luis F. Aguilar– la evaluación puede contribuir a fortalecer la capacidad instrumental del gobierno mediante la generación de conocimiento útil y la presión por la rendición de cuentas.

De ahí que proponemos transitar –como lo señala el Dr. Martínez Puón¹⁵– a una administración pública con calidad institucional al fortalecer las capacidades, competencias y habilidades en evaluación, constituye el núcleo duro del presente artículo basadas en el siguiente modelo propuesto por el PNUD¹⁶

¿Cuáles son los barómetros del desarrollo de capacidades?

A partir de un sistema integrador en el que el PNUD ha identificado tres puntos en los que crece y se nutre la capacidad: A) un entorno favorable, B) las organizaciones y C) las personas. Estos tres niveles se influyen recíprocamente de manera fluida: la fortaleza de cada uno depende de la fortaleza de los demás y también la determina. (2009: p. 9).

- A) “El entorno favorable: es el amplio sistema social en el que operan las personas y las organizaciones. Incluye todas las reglas, leyes, políticas, relaciones de poder y normas sociales que regulan la interacción cívica. Es el entorno favorable el que marca el alcance del desarrollo de capacidades.
- B) El nivel organizacional: se refiere a la estructura, políticas y procedimientos internos que determinan la efectividad de una organización. Es aquí donde se ponen en juego los beneficios del entorno favorable y donde se reúne una variedad de personas. Cuanto mejor alineados estén estos elementos y mejores sean sus recursos, mayor será el potencial de su capacidad de crecimiento.
- C) El nivel individual: lo conforman las aptitudes, experiencias y conocimientos de cada persona

¹⁵ Martínez Puón, Rafael (2022). La vuelta del Estado con una administración pública de calidad institucional. México. INAP-Tirant. Estudios sobre Administración Pública.

¹⁶ PNUD (2009). Desarrollo de Capacidades. Texto básico.

que permiten su desempeño. Algunas de estas aptitudes son adquiridas formalmente, a través de educación y capacitación; pero otras son de origen informal y provienen de las acciones y observaciones de las personas. El acceso a recursos y experiencias que permitan desarrollar la capacidad individual es moldeado en gran parte por los factores organizacionales y sistémicos descritos anteriormente, los cuales son influenciados a la vez por el grado de desarrollo de capacidades de cada individuo”.

En los tres niveles mencionados es conveniente considerar cuatro pilares identificados por el PNUD (2009: 11).

1. “Arreglos institucionales: Políticas, prácticas y sistemas que permiten el funcionamiento efectivo de una organización o grupo. Los mismos pueden incluir normas “duras”, tales como leyes o cláusulas contractuales, o normas “blandas”, tales como códigos de ética o valores generalmente aceptados.

2. Liderazgo: Capacidad para influir, inspirar y motivar a otros para que logren o incluso superen sus objetivos. Es también la aptitud de anticipar los cambios y responder a los mismos. El liderazgo no es necesariamente sinónimo de un cargo de autoridad, pues también puede ser informal y manifestarse en diferentes niveles.

3. Conocimiento: En términos estrictos, lo que saben las personas. El conocimiento apuntala sus capacidades y, por tanto, el desarrollo de capacidades. Visto desde la perspectiva de los tres niveles que identificamos precedentemente, el conocimiento se ha promovido tradicionalmente a nivel individual, especialmente a través de la educación. Pero también se puede crear y compartir conocimiento dentro de una organización, como, por ejemplo, a través de la capacitación en el trabajo, o incluso fuera del ámbito formal de una organización, a través de la experiencia general para la vida, con el apoyo de un entorno sistémico favorable que ofrezca sistemas y políticas eficaces en materia de educación.

4. Rendición de Cuentas: Situación en que los titulares de derechos pueden exigir a los detentores de deberes que cumplan sus obligaciones. Desde la perspectiva del desarrollo de capacidades, la atención se centra en esta interconexión entre los proveedores de servicios públicos y sus clientes, o entre los proveedores de servicios y las entidades que los supervisan. Más específicamente, la rendición de cuentas se refiere a la buena disposición y aptitud de las instituciones públicas para llevar a la práctica sistemas y mecanismos que logren la participación de grupos de ciudadanos y capten y utilicen sus opiniones y comentarios, así como sus capacidades, para hacer uso de tales plataformas”.

Por su parte, Celeste Ghiano¹⁷ ha propuesto un decálogo del perfil que todo evaluador de políticas públicas debe tener para ejercer esta promisorio actividad de la que la gran metrópoli mexicana no puede estar ajena:

1. Incorpora un panorama de conocimiento teórico-práctico ampliado sobre evaluación de políticas públicas: paradigmas de abordaje de las políticas públicas y de su evaluación desde diferentes perspectivas teóricas;
2. Glocaliza el conocimiento: forma evaluadores capaces de observar y valorar con perspectiva de la realidad local en vinculación con la realidad mundial;
3. Incluye un plantel docente, profesional o especialista diverso que favorece una perspectiva integral (más allá de la orientación de la propuesta);
4. Enseña habilidades/estrategias metodológicas de evaluación diversas a partir de incorporar ejercicios prácticos con estudio y análisis de casos;
5. Cuenta con un sistema de vinculación academia-sector público y privado para la práctica evaluativa;
6. Incorpora formación en habilidades actitudinales para evaluar en contextos complejos: empatía, adaptación al entorno, reflexividad, conciencia de evaluador;

¹⁷ Ghiano, Celeste (2021). Capacidades individuales en Evaluación de Políticas Públicas. Aportes para la profesionalización de la Evaluación con enfoque en América Latina y el Caribe. Universidad Nacional de Córdoba. Tesis Doctoral

7. Se asegura de estar actualizado en materia de ética (DDHH e inclusión) y sensibilidad cultural en Latinoamérica (colonialismo, patriarcado y otras relaciones de poder de inequidad, cosmovisiones de comunidades indígenas, etc.) así como de las herramientas que permiten interpretar este entorno cultural al momento de evaluar;

8. Procura formar evaluadores capaces de asegurar la utilidad de sus informes evaluativos: metaevaluación, comunicación asertiva de los resultados, participación de afectados;

9. Se encuentra activamente involucrado en la institucionalización de la evaluación: contribuye a habilitar los contextos para evaluar, especialmente participando en organizaciones internacionales, regionales y locales dedicadas a la materia;

10. Forma parte de una comunidad de práctica e intercambio entre programas de formación en Evaluación de América Latina y el Caribe, asegurándose la actualización permanente de los contenidos.

4. Reflexión final

Es pertinente regresar al planteamiento del primer apartado con la siguiente interrogante: ¿la administración pública, la política pública y la evaluación son un medio instrumental al servicio de la política, en este caso de los intereses de la titular del ejecutivo de la Ciudad de México?

En la entidad federativa más “progresista”, “desarrollada” y rica de la República se presenta una fragmentación y dispersión en el análisis y evaluación de políticas públicas, producto de la alta rotación de personal (servicio profesional ausente), y la operación por medio de procesos poco institucionalizados. Las decisiones de tipo político tienen mayor relevancia que las consideraciones técnico evaluativas.

No obstante, si las instituciones implicados en la compleja y fina función de evaluar, lo realizan teniendo en mente los tres imperativos planteados en un inicio: 1) profundización de la evaluación para mejorar el arte de gobernar; 2) conocimiento de la magnitud en que la evaluación se incorpora a las rutinas de la Ciudad, y 3) una vez

identificadas las capacidades, competencias y habilidades de un evaluador, de manera integral, podemos pensar en la articulación coherente de un sistema evaluativo para una Administración Pública en la ciudad compleja, en la que se requiere de nuevos profesionales comprometidos institucionalmente para brindar mejores servicios a los habitantes y ciudadanos de este gran territorio minimizarán –sin eliminar– las tentaciones del poder constituido por utilizar los instrumentos emanados de la Administración Pública, Políticas Públicas y Evaluación con objetivos meramente políticos, en lugar de privilegiar las virtudes para gobernar mejor, más allá del poder.

En suma:

1. La evaluación, al igual que las políticas, tiene carácter técnico, político y moral.
2. La evaluación tiene características de política pública (es una propuesta de solución para el “mal gobierno” como problema público y democrático).
3. La evaluación es un instrumento de rendición de cuentas para la democracia.
4. La evaluación es un intento de poner al conocimiento científico al servicio del poder democrático.
5. La evaluación tiene carácter instrumental.
6. Las reglas del juego de la evaluación son las reglas del juego de la investigación, con enfoque de política pública (transparencia, replicabilidad, rigor metodológico, utilidad, pertinencia y minimización de sesgos).

De manera sintética, la evaluación, además, en un sentido afirmativo es: el uso de los métodos de las ciencias sociales para identificar atributos de los programas y políticas con el fin de mejorarlos, y en sentido interrogativo: ¿es ésta la decisión correcta y la ruta correcta?

5. Epílogo

Sentido, alcance y utilidad del análisis y evaluación de las políticas públicas.

En primer lugar, su **sentido** está en la comprensión a través del análisis y explicación misma, entre otros componentes, del significado del valor ético de las políticas y su no neutralidad, siempre hay elección de valores (un núcleo duro). El contenido público de las políticas se concretan mediante los instrumentos y herramientas empleadas en el ejercicio siempre complejo del arte de gobernar, lo cual, es también un rasgo distintivo de su **sentido**. Para una adecuada comprensión del análisis de políticas es necesario poner atención en las fuertes inercias y las nuevas relaciones sociopolíticas.

Por su parte, el **alcance** de las políticas públicas es limitado, no hay cambios radicales en política pública, es gradual, dada la multiplicidad de enfoques analíticos y del caleidoscopio para interpretar y comprender la realidad, la visión única incompatible con el análisis y evaluación de las *policies*. El número, el tipo y la variedad de actores relevantes que han y pueden influir en el desarrollo de políticas públicas han cambiado significativamente en las últimas décadas.

En el caso de la **utilidad** está presente tanto en la capacidad institucional, metodológica y técnica para responder con eficacia y eficiencia a la complejidad de la vida pública con los instrumentos y herramientas disponibles a fin de formular respuestas estratégicas para atender y solucionar problemas específicos. De ahí la utilidad de la investigación social para dar respuesta a los problemas públicos, y por lo tanto comprender cabalmente la relación causal de dichos problemas a partir de su análisis jurídico, político, organizacional y administrativo. Han surgido útiles perspectivas de un nuevo sistema de monitoreo y evaluación, como se ha indicado a lo largo del artículo, que contribuye a la creación de una perspectiva de análisis y la elaboración de políticas orientadas a los resultados y basados en evidencia en contradicción con la antigua lógica de la planificación.

Hay que apostar por nuevas lógicas: la gestión y puesta en marcha de las evaluaciones, evaluación como procedimiento analítico y tipologías, enfoques metodológicos para realizar la evaluación, la política de evaluación de las políticas públicas, así como estándares éticos y de calidad vinculados al proceso evaluativo.

Para culminar parafraseo la parte climática del discurso pronunciado por el Doctor Luis. F. Aguilar, pionero del análisis de políticas en México: “El desenlace recapitulador de mi recorrido ha sido lógicamente el gobernar del gobierno, la gobernanza pública, el estudio de sus propiedades institucionales, normativas, y particularmente sus propiedades ejecutivas, cognoscitivas, tecnológicas, gerenciales por cuanto la gobernanza, la dirección y la conducción de la sociedad, es esencialmente una acción performativa, de efectuación de resultados, y no sólo discursiva. Hoy importa una democracia de resultados, y no sólo de valores, instituciones y discursos y, por ende, importa un gobierno de la sociedad con la sociedad. Hasta aquí he llegado y aquí termino mi itinerario. “Acerca del Gobierno” es el libro de mi epílogo” (19 de octubre de 2022, Guadalajara).

Otros continuaremos con tan noble tarea!

Referencias

- Aceves Díaz de León, León (2018). “El derecho a la buena Administración Pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte a la gobernanza,” en Jesús Armando López Velarde Campa (Coordinador). *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinarias*, pp. 17-38. México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, julio; Escuela de Administración Pública CDMX; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Aguilar y Bustelo (2010). “Gobernanza y evaluación: una relación particularmente fructífera”, *GAPP. Revista de gestión y análisis de políticas públicas*, nueva época, núm. 4, pp. 23-51.

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2022). “Discurso pronunciado en la Universidad de Guadalajara”, a propósito del Homenaje a su nombre, en la presentación del libro “Repensando lo público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y la trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva”
- Arellano Gault, David (2010). El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales. En: Merino, Mauricio y Cejudo M. Guillermo (Coords). Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México: FCE, CIDE, 2010.
- Bustelo, María (2021). De las políticas públicas al enfoque de la gobernanza: el papel de la evaluación. En: Gómez-Álvarez, David y Maldonado Trujillo, Claudia (Coords.) Repensando lo público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva. México. Editorial EAP y Siglo XXI.
- Bonnin, Jean-Charles (2004). Principios de la Administración Pública. Compilación y estudio introductorio Omar Guerrero. México. F.C.E.
- Cabrero, Enrique (2000). “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”. Revista de Gestión y Política Pública. Vol. IX, núm. 2; segundo semestre. México. CIDE.
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Edición Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno de la Ciudad de México.
- Díaz Aldret, Ana y Zabaleta Solís, Dionisio (2018). La Ciudad de México: Un Modelo de Gobernanza fragmentado, ¿divide y gobernarás? En: Le Galés, Patrick y Ugalde, Vicente (editores) Gobernando la Ciudad de México. Lo que no se gobierna en una gran metrópoli. México. Editorial El Colegio de México.

- García Guzmán, Maximiliano (2022). Valor de las políticas públicas en la Administración Pública Contemporánea. En: Martínez Anzures, Luis Miguel (Coordinador), *Antología sobre la Teoría de la Administración Pública*. México, INAP.
- Guerrero, Omar (2017). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México. F.C.E.
- Ghiano, Celeste (2021). *Capacidades individuales en Evaluación de Políticas Públicas. Aportes para la profesionalización de la Evaluación con enfoque en: América Latina y el Caribe*. Universidad Nacional de Córdoba. Tesis Doctoral.
- Gil Villegas, Francisco (1993). *Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública*. En: Aspectos teóricos de la administración y las políticas públicas. Revista Foro Internacional. México. El Colegio de México.
- Lasswell D, Harold D. (2007), *La orientación hacia las políticas*. En: Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, primera edición 1992, tercera edición 2007.
- Ligero Lasa, Juan Andrés (2015). *Tres métodos de evaluación de Programas y Servicios. Juicios finales sumativos, teoría del cambio y evaluación orientada a los actores implicados*. Edit. Means Evaluation.
- Maldonado, Trujillo Claudia y Pérez, Yarahuán, Gabriela (compiladoras) (2017). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. México. Segunda Edición. CIDE.
- Martínez Puón, Rafael (2022). *La vuelta del Estado con una administración pública de calidad institucional*. México. INAP-Tirant. Estudios sobre Administración Pública.
- Méndez, José Luis (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México. FCE.

- Méndez, J. L. y Dussauge, M. (2020). El análisis de las políticas públicas en México. El Colegio de México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Merino, M. (2010). Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México. FCE. CIDE.
- Olmeda C. Juan (2021). El análisis de las políticas públicas en los gobiernos de las entidades federativas, en: El análisis de las políticas públicas en México. México. El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Palumbo, A. (2015). *Situating governance: Context, content, critique*. Colchester: *European Consortium for Political Research* (ECPR) Press.
- Pardo, María del Carmen (2016). Introducción a la administración pública. México, El Colegio de México.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2009). Desarrollo de Capacidades. Texto básico.
- Stone, Deborah (2021). La paradoja de las políticas públicas. El arte de la toma de decisiones políticas. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Tolstói, Lev (2019) Aforismos. México. FCE.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2011). “Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar”. En: Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, pp.37-68.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2018). *El nexo entre Políticas Públicas y Organizaciones Complejas*. En: Rosa Alburquerque, Ayuzabet de la (Coordinadora). Organizaciones y Políticas Públicas. Un campo en construcción. Reflexiones teóricas y evidencias empíricas. México. Fontamara.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2022). *Estado y Administración Pública en los Procesos del Desarrollo Contemporáneo*. En: Martínez Anzures, Luis Miguel (Coordinador), Antología sobre la Teoría de la Administración Pública. México, INAP.

Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

La ciudad de México, una ciudad de libertades y derechos

Amador Rodríguez Lozano*

I.- Introducción

Hacia el final del siglo XX, alrededor de los 90, en su momento crítico, la exigencia de ciudadanos y partidos políticos en la Ciudad de México era salir de su condición de ciudadanos de segunda categoría, por el simple hecho de que no tenían una constitución propia y que no tenían el derecho de elegir a sus propias autoridades.

Si bien es cierto esta exigencia era desde cierta perspectiva real, desde otra, de la teoría federal, era no entender las características del Estado federal mexicano, en el cual las autoridades federales, son a la vez autoridades locales en el Distrito Federal, como se llamaba antiguamente. En otras palabras, los habitantes de la ciudad de México al elegir las autoridades federales, Ejecutivo y Legislativo, simultáneamente estaban eligiendo a sus autoridades locales, pues el Presidente de la República nombraba a un personaje de su confianza para que se encargara del gobierno de la ciudad de México, y el Poder Legislativo

* Licenciado en Derecho por la UNAM. Ha sido Profesor titular de la cátedra de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la UNAM, y entre otros cargos, Secretario General de gobierno de Baja California del 2019 al 2021. Fue Diputado federal en la LV (1991 – 1994) y LVII (2000 - 2003) legislaturas, y Senador de la República de 1994 al 2000 en la LVI y LVII legislatura. Ha sido Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas. Ha colaborado con grandes acuerdos nacionales en materia de Derechos Humanos y Derecho Constitucional, autor de diversos libros y artículos en temas de su especialidad. Doctor Honoris Causa por el Instituto de Estudios Superiores “Manuel José de Rojas”, San Cristóbal de las Casas, Chiapas 2008. Actualmente es Coordinador General de Relaciones Interinstitucionales del Gobierno de la Ciudad de México.

federal se constituía en Poder Legislativo de la ciudad de México, cuando se tocaban los asuntos referentes a esta entidad.

Ya desde 1847, con la reforma de aquel tiempo, le fue dada una característica sui géneris y especial a la ciudad de México. En efecto, la teoría del modelo clásico del gobierno federal y del Distrito Federal, este último como sede los poderes federales, no tiene representación en el Congreso, ni en el Senado, pues el Distrito Federal es una extensión territorial de la organización administrativa federal y son ellos quienes de manera indirecta toman las decisiones judiciales, legislativas y políticas. Por ello, en 1847, aquella reforma muy importante, le dio al Distrito Federal mexicano representación en el Senado, es decir ya no importó que fuera la sede de los poderes, lo importante es que era un territorio con miles de personas que la habitaban y que necesitaban representar su voluntad en el Poder Legislativo, de esa manera se le dieron dos representantes al Distrito Federal mexicano en el Senado mexicano.

La mayoría de Estados del mundo prefieren organizarse como un Estado unitario, no consideran a la federación como instrumento útil, se ve que para ellos no es la mejor forma de organización que ha escogido la mayoría de los nacionales. Cada federación tiene sus particularidades y singularidad.

Hay un enorme diferencia entre el Estado federal alemán y el Estado federal argentino, o de Venezuela o los Estados Unidos, por mencionar tan sólo cuatro, ya no comentaremos el caso australiano o el austriaco, pero al final de cuentas lo que queremos enfatizar es que cada país le ha dado a la teoría del Estado federal, las características que su idiosincrasia, su historia y su desarrollo le han reclamado.

Eso sucedió en México, los legisladores del 1847 se dieron cuenta que en el territorio del Distrito Federal, se concentraba un número muy amplio y grande de ciudadanos, centros de producción, que lo hacían distinto al de Washington o al de Buenos Aires, por lo que con el pragmatismo que caracteriza a los legisladores constitucionales mexicanos, de manera adecuada, le dieron representación de dos senadores en el Senado la República, que se supone que es

exclusiva la representación en este cuerpo de los estados miembros, es decir, los que integraron la Federación.

Hasta 1997, todo el mundo que era habitante de la ciudad de México se quejaba de su situación constitucional, el argumento que eran ciudadanos de segunda había calado hondo y era una llamada de rectificación que le hacían los ciudadanos al gobierno federal. El gobierno se resistía a dejar de administrar, a través de un funcionario federal denominado regente, quien era designado directamente por el presidente en turno. En efecto, la ciudad más poblada y más importante de México era gobernada por un personaje no electo popularmente. Inopinadamente María de Los Ángeles Moreno, senadora del PRI por la ciudad de México, sin consultar entre los miembros del Senado o de su partido, quizá sólo con el consenso del presidente de la República en turno, presentó una iniciativa en 1996, para que en 1997, por primera vez, hubiera una elección de los gobernantes de esta hermosísima ciudad. Fue un gran avance, no pedido por nadie aparentemente en ese momento, quizá tampoco reconocido por nadie, pero la reforma se llevó a cabo.

A partir de 1997, se elige al gobernante de la ciudad de México, con el nombre de Jefe de Gobierno. Todas las elecciones, desde la primera, han sido dominadas por la izquierda, de 1997 a 2000 el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas fue jefe de gobierno, con un pequeño interinato al final de su mandato. De 2000 a 2006, el jefe de gobierno fue Andrés Manuel López Obrador, hoy presidente de México. De 2006 a 2012, el jefe de gobierno fue Marcelo Ebrard. De 2012 a 2018, fue Miguel Ángel Mancera, quien actualmente es senador por la ciudad de México por el Partido de la Revolución Democrática. Finalmente, del 2018 al 2024, la doctora Claudia Sheinbaum, de MORENA, obtuvo de manera contundente el triunfo en esta enorme urbe mexicana.

Ya desde 1985, cuando era presidente de la República Miguel de la Madrid y secretario de gobernación Manuel Bartlett, empezamos un grupo de juristas por instrucciones de Bartlett y de Fernando Elías Calles, quien era el subsecretario, a trabajar y explorar distintas reformas para la ciudad de México. Se quería avanzar, pero no hacer de esta ciudad otro estado de la Federación. Se creía

entonces que hacerlo se apartaba totalmente de la teoría clásica del federalismo y estaríamos avanzando por una ruta que en ese momento no sabíamos qué final tendría, ni si estábamos dispuestos a empezar ese camino.

La idea de Bartlett y de los que estábamos alrededor de ese proyecto de reformas, era crear una ciudad moderna, con distintas instituciones, diferentes a las que se encuentran en los estados del país, abandonar la teoría de la administración pública francesa y adentrarse en crear instituciones que les dieran un mejor servicio a los habitantes de la ciudad de México, sin llegar a convertirlo en estado de la Federación. Se hicieron en aquel momento una gran cantidad de estudios, se pensó que la ciudad podría ser el punto central de la creación de una nueva forma de convivencia entre ciudadanos y gobierno.

Se reflexionó mucho sobre la posibilidad de que la ciudad de México tuviera un régimen parlamentario. Fue en aquel entonces cuando se creó el primer cuerpo legislativo propio, al que se le denominó Asamblea de Representantes de la Ciudad de México. Pero quienes estábamos a cargo de esa reforma buscamos encontrar nuevas soluciones para romper ese falso dilema entre representación y participación ciudadana. Estábamos y estamos conscientes de que el sistema representativo en el mundo, no permite una verdadera participación ciudadana en el gobierno, por lo que era razonable en aquel momento crear una institución que no reprodujera de manera automática los defectos de los cuerpos representativos de los estados. Se pretendía más bien una asamblea parlamentaria, con representantes de los ciudadanos de la ciudad de México, pero que actuara como un parlamento, que pudiera convocar con mayor eficacia a funcionarios públicos de la ciudad de México, poderles hacer preguntas parlamentarias o poder llegar a situaciones de pérdida de confianza.

Era pues un primer intento de avanzar hacia un parlamentarismo tipo inglés, pero a la mexicana. En aquel momento no se pudo avanzar más que crear una asamblea, a la que denominamos Asamblea de Representantes. Se quedaron en el tintero todos los estudios que habíamos hecho sobre las grandes ciudades, especialmente París, donde había una idea inicial de que delegaciones de la ciudad de México gobernarán como los *arrondissement* franceses.

En este orden de ideas, el tipo de organización en Francia es una especie de Consejo ciudadano, electo popularmente, pero donde sus miembros no tienen atribuciones legislativas, sino reglamentarias. El propósito de aquellos que intentamos reformar en aquel entonces la ciudad de México era no repetir nuevamente instituciones que ya estaba comprobado que habían fracasado. Ya se tenía claro que los representantes ya no representan, y que la hora de libertad de los ciudadanos y su democracia, se limitan a escoger con reglas claras quién será el que tome las decisiones legislativas, pero evita una real participación ciudadana.

En efecto, la idea era crear estas organizaciones vecinales electas popularmente, que se concentraban en fijar las reglas y decidir sobre los temas ciudadanos, los que afectan en las calles, en las colonias, en las delegaciones. Me parece que ésta era una idea audaz y muy democrática, hubiera cambiado el perfil de la ciudad de México y seguramente sería aún la ciudad de libertades y derechos

II. La gran reforma de 2016

Resulta paradójico que después de tantos esfuerzos, de tantas exigencias, de tantas propuestas, de tantos intentos desde la reforma política de 1977, fuera hasta 2016, en el segundo tercio del gobierno de Enrique Peña Nieto, en esta época, cuando las fuerzas políticas coincidieron en hacer una reforma profunda del gobierno y administración del entonces Distrito Federal. Lo paradójico es que de acuerdo con un discurso pronunciado por Peña Nieto, esta reforma se dio en cumplimiento del punto 91 de los compromisos establecidos en el llamado “Pacto por México”, ejercicio político que fue la base para la reformas constitucionales en materia energética, que pusieron a disposición de las grandes empresas trasnacionales las riquezas energéticas de los mexicanos.

Yo creo que es irrelevante que la reforma de la ciudad de México haya tenido como eje, como base o fundamento, el pacto por México. En ese momento no existía MORENA, por lo tanto hay que concluir que el origen ideológico de la reforma siguió siendo la izquierda, pero arropada en las ideas del PAN, en su ambición por vender al país a fuerzas trasnacionales y a los intereses económicos y conservadores que este partido, seguramente, accedió a esta reforma, quizá también pensando en que muchas

porciones del territorio de la ciudad de México han estado bajo su gobierno. El PRI, pues seguramente vio en esta acción del Pacto por México, la forma de históricamente cubrir, cómo arropar esta reforma energética, que entregó nuestras riquezas naturales a empresas particulares extranjeras, con una exigencia histórica de muchas fuerzas políticas de la ciudad de México, incluyendo por supuesto muchos militantes del PRI.

a. Sede de los poderes

Desde su origen como lugar sede de los poderes federales, discutido largamente en 1823 y años posteriores, en la Constitución de 1824, la ciudad de México no siguió las características o los patrones de otros distritos federales. Efectivamente esta ciudad, a diferencia de otros distritos federales, como por ejemplo Washington o Bonn, era la ciudad más importante de México, desde los tiempos de la colonia. Por lo que siempre debió haberse buscado mecanismos para que los ciudadanos de esta gran urbe, independientemente de la adopción del Estado federal, pudieran ejercer con mayor libertad sus derechos y obligaciones. Pero fue la obcecación del poder de los grupos dominantes en el siglo XIX, y del PRI en el siglo XX, de no perder el control político y mantener bajo el gobierno directo del presidente de la República a la ciudad de México.

Desde los años 80 se empezaron hacer estudios en la Secretaría de Gobernación, donde se observaba matemáticamente que el PRI o el gobierno, binomio inseparable en aquella época, iban perdiendo tres puntos electorales en cada elección, lo que le permitía predecir a lo que después llegó en el año 2000. Era inevitable la derrota de la elección presidencial y el advenimiento de otra fuerza política. No había de otra, era inevitable, de ahí la actitud del PRI y sus aliados de no permitir una reforma de fondo en la ciudad de México, no permitir que partidos o fuerzas políticas de esta ciudad, pudieran obtener el control político y administrativo de la misma. No estaban equivocados, a María de Los Ángeles Moreno, presentadora impulsora de la iniciativa para elegir al titular del gobierno de la ciudad de México, siempre reclamaron sus compañeros de partido que haya hecho una reforma para que otros fueran los beneficiarios. Efectivamente, el PRI desde 1997 a la fecha sólo ha venido en declive y su presencia en esta ciudad

cada vez es menor, por eso es extraño en aquel momento, de sin tener un plan o un proyecto específico, María de Los Ángeles Moreno haya convencido al entonces presidente Zedillo que se hiciera esa reforma.

PRI:

1997:	990,306
2000:	998,109
2006:	1,030,805
2012:	942,115
2018:	691,772

Misma que pasó de noche para todos los legisladores de aquella época. Aunque hay que decirlo con claridad, siempre que en las cámaras federales había una propuesta o una iniciativa de reforma sobre la ciudad de México, casi no le importaba a nadie, casi se discutía únicamente con 20 representantes de esta ciudad y los debates que generaban eran menores. Era un tema que parecía que únicamente interesaba a los políticos y ciudadanos de esta ciudad.

Así sucedió con esta reforma, se discutió en el seno de un Congreso Constituyente. En efecto, los debates y las discusiones en el Congreso Constituyente de la ciudad de México, poco o muy poco interesó al resto del país. Qué equivocados estábamos todos, pues esta reforma auspició al final que la ciudad de México se convirtiera en lo que es, una ciudad con derechos e instituciones de lo más avanzado del país.

Personalmente me costaba comprender que al Distrito Federal se le considerara como una entidad federativa o como un estado de la República. Mi cultura constitucional se aferraba a los modelos tradicionales del federalismo. Cómo convertir a estado a una ciudad que nunca fue estado. Seguido de cómo considerar como estado formador de la Federación mexicana, a un cuerpo territorial que no existía cuando se formó la República Federal, y que fue formándose con aportaciones de territorio del Estado de México o de Hidalgo. Sí, me costaba mucho trabajo desde el punto de vista teórico constitucional aceptar esta realidad. Recordé lo que me enseñó mi maestro y mentor Jorge Carpizo, cuando me decía que las reformas constitucionales tienen como propósito resolver los problemas de ese momento, en cualquier Estado.

No se hacen para corregir el pasado ni para prever problemas futuros, aunque a veces sucede. Y de manera singular las reformas constitucionales, cuando se realizan, tienden a resolver problemas específicos de la distribución del poder en un territorio dado. Ésa es la realidad mexicana, una ciudad con más de 9 millones de habitantes, que concentra a todas las instituciones nacionales más representativas del progreso y del esfuerzo de México en los últimos 200 años, requería un gobierno que impulsara y protegiera todas las libertades públicas. No importaba que su concreción deviniera de un hecho tan bochornoso como el Pacto por México, ni tampoco que abandonar total y absolutamente los principios del federalismo clásico norteamericano. Era una de las mayores urbes del mundo, con más de 8 millones de habitantes, con una conurbación de cerca de 14 millones, lo que la convertía en una de las grandes megalópolis mundiales.

III. El estado 32

De un plumazo se creaba el estado 32, aunque se evitó utilizar este nombre, se optó por el de entidad federativa. En efecto, quizá la más significativa de las reformas fue la que consideró que la Ciudad de México fue reconocida como una entidad federativa con verdadera autonomía. Otra reforma muy importante fue que los constituyentes consideraron que la Ciudad de México se debería de mantener como sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Las delegaciones administrativas se transformaban en demarcaciones territoriales, en las cuales habría un alcalde electo popularmente y su respectivo Consejo municipal.

Me costó trabajo también entender que aunque se transformaba a entidad federativa, seguía siendo sede de los poderes federales. Iba contra toda lógica constitucional del federalismo, pero indudablemente que era necesario tomar una medida similar, porque en alguna parte debían estar los poderes federales, se pensó en muchas soluciones, por ejemplo que la delegación Cuauhtémoc, que es la delegación donde se encuentran enclavadas las principales instituciones del gobierno federal, fundamentalmente el Palacio Nacional y el Zócalo, fuera la demarcación territorial denominada Distrito Federal y que en esta demarcación el presidente gobernara directamente.

Siempre se habló de posibles conflictos de competencia entre la Federación y la posible creación de un estado o entidad federativa, hoy vemos que fue más bien un argumento defensivo para no avanzar en la reforma, pues estos enfrentamientos entre jurisdicciones no han sucedido, cuando menos hasta ahora, porque quien gobierna nacionalmente, su partido también gobierna la ciudad de México. Esto por supuesto habla de un entendimiento, de una comunicación y de una relación que evita de la mejor manera enfrentamiento de jurisdicciones. Pero sigue siendo problema teórico el qué sucedería cuando haya lo que se ha llamado cohabitación en otras partes del mundo, cuando la capital del país está en manos de un partido diferente al que gobierna nacionalmente. Es algo que habrá que esperar.

IV. Los derechos ciudadanos

Como he señalado líneas arriba, antes de la reforma del 2016 muchos teóricos políticos o ciudadanos comunes y corrientes consideraban que la ciudad de México era la ciudad de segunda, o que sus habitantes eran ciudadanos de segunda, pues no tenían derecho a escoger libremente a través del voto a sus gobernantes directos. Este tema quedó perfectamente resuelto con la reforma de 2016. En efecto a partir de esta reforma los habitantes de la gran urbe mexicana eligen como cualquier mexicano a su gobernante estatal, a su alcalde y a los consejeros. También por supuesto elegiría, lo venía haciendo desde hace tiempo, a sus representantes federales y a los legisladores locales, que como comenté, desde la reforma de 1985 ya estaba consagrado en la Constitución.

La reforma del 2016, por razones obvias del tiempo, de las circunstancias políticas del país, de los cambios mostrados en diferentes partes del mundo, que todos los habitantes de la ciudad de México gozaran de una carta de derechos propia, acorde a sus libertades y aspiraciones. Este tema me parece de gran relevancia pues no solamente resuelve el viejo dilema a la vieja aspiración y reclamo de más derechos a los ciudadanos de la ciudad de México, sino de entrada, esta reforma le da la posibilidad de que esta carta de derechos sea de lo más avanzado del mundo y recoja las ideas y teorías sociales de todos los avances que ha habido en el país y en el mundo, fundamentalmente lo que se refiere a derechos humanos.

Coincidió con el académico Enrique Rabell García, profesor de la Universidad de Querétaro, quien sostiene que la reforma del 2015 otorga privilegios al gobierno la Ciudad de México en comparación con las entidades relativas (La reforma política de la Ciudad de México, 2017).

La asamblea constituyente de la ciudad de México fue un verdadero ejercicio de diálogo democrático, tolerancia y búsqueda de consenso durante casi un mes, lo que lo hace uno de los congresos constituyentes más largo de la historia política del país, propusieron, debatieron y aprobaron reformas de gran trascendencia para la vida pública de la ciudad de México.

No fue nada fácil, pues aunque se aprobó la creación de la entidad federativa llamada Ciudad de México, como sede los poderes y capital de México, se tuvo que pasar por un arduo proceso. A pesar de aprobarse esta reforma, para la creación del Congreso Constituyente, quien sería el que crearía toda la nueva legislación en la ciudad, se intentó limitarlo por las élites del poder de aquella época, principalmente el PRI, que no se resignaba a ya no tener influencia en esta enorme ciudad. En efecto, el Congreso Constituyente estaba integrado por un grupo de legisladores, no electos popularmente y que serían designados directamente por el presidente de la República en turno, en otro esfuerzo de intentar limitar los avances de lo que sería el Congreso Constituyente de la Ciudad de México.

Al constituyente de la Ciudad de México lo integraban 100 diputados, 60 electos popularmente, tanto hombres como mujeres, electos bajo el principio de representación proporcional, mediante el voto popular; seis por designación directa del presidente de la República; seis por el jefe de gobierno de la ciudad de México de aquel entonces; 14 designados por la Cámara de Diputados y 14 por la Cámara de Senadores. Aunque se consideró también la participación de hasta 40 candidaturas independientes, aunque sólo hubo realmente uno, participaron 11 pero sólo uno ganó. El partido con mayor representación fue el Morena con 22; PRD con 19; PAN con 7; PRI con 5; Nueva Alianza con 2; Encuentro Social con 2; PVEM con 2, y uno independiente.

La Constitución política de la ciudad de México entró en vigor en septiembre del 2018. Por mandato de la asamblea constituyente, en efecto, entraría en vigor el 17 de septiembre del 2018. El congreso tendría un enorme trabajo, pues se fijó como meta transformar jurídicamente la ciudad de México a más tardar hasta el 31 de diciembre de 2020. Era un reto titánico pues había que expedir leyes de la organización y funcionamiento del Legislativo, Ejecutivo y Judicial y las normas para hacer posible la nueva organización política y administrativa de la ciudad de México, en otras palabras las alcaldías. Y de lo demás se acordó, como parte del avance y el progreso de esta nueva entidad federativa, que se expedirían leyes en materia de combate a la corrupción; así como reglas nuevas en materia de transparencia de remuneraciones; de prestaciones y del ejercicio de los recursos financieros de la ciudad.

Por fin terminó una larga lucha, que quizá empezó con el Ayuntamiento de la ciudad de México de 1808, cuando intentaron la independencia de México. La ciudad que se fundó hace más de siete siglos, por vez primera sería independiente, con autoridades propias, con legislación sui géneris y con una modernidad tanto en combate a la corrupción como en transparencia y participación ciudadana. Todo parece indicar que valió la pena esperar tantos siglos para que la ciudad de México se convirtiera en la ciudad más avanzada en organización política y en derecho ciudadanos.

IV. Nuevas instituciones

En principio la ciudad de México se va a gobernar a través del principio clásico de separación de poderes de la revolución francesa es decir, un Poder Ejecutivo, representado por el jefe de gobierno, un Poder Legislativo, en manos de un congreso de la ciudad de México y un Poder Judicial que se deposita en un Tribunal Superior de Justicia y en el Consejo de la Judicatura.

Desde 1991, con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a nivel nacional, se inició en México una tendencia de crear órganos constitucionales autónomos, bajo el principio de darles mayor certeza, más imparcialidad y más objetividad. Enseguida se creó una nueva línea de modificaciones en muchas instituciones, en donde creo que se ha abusado de esas instituciones.

Porque de hecho es una forma de segregar la política y a los políticos a formar parte de estas instituciones, pues la mayoría exige no tener militancia partidista para ser designado como parte de ellos. La Ciudad de México, en su nueva versión del 2016, no podía evitar esta moda, así que se crearon importante número de órganos autónomos.

La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, a imagen y semejanza de la nacional, con la autonomía propia y presupuesto particular; la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, también con el carácter de autónoma, aunque en la realidad esto no es del todo cierto. Esta tendencia empezó en Chiapas en 2001, con la creación de la Fiscalía General del Estado de Chiapas, institución que desapareció porque demostró su ineficacia. Carpizo ha criticado mucho la organización de las procuradurías, pues para él quienes deberían ser autónomos, y ahí radica la verdadera autonomía de toda la institución, deben ser los ministerios públicos. Pues si esos son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones, la autonomía total de la institución es como consecuencia de lo mismo. En este tema poco se avanzado, mi opinión ha sido siempre que debe haber dos tipos de ministerios públicos, un ministerio público investigador, que sea una especie de detective, que analice e investigue los delitos cometidos, que conozca las técnicas de investigación, las técnicas forenses y todo lo relacionado con la comisión del delito y que lleve el caso hasta su presentación al juez, de ahí se lo debe entregar a otro ministerio público, especialista en el sistema oral, que tenga otras características y sea capaz de convencer a los jueces de lo que dictó la investigación del otro ministerio público.

Hay que recordar que en el caso de Inglaterra, hay dos tipos de abogados, el abogado consultor, quien te da consejos, quien te da reflexiones, quien te asesora en la problemática jurídica, y el abogado que te representa en las Cortes, que es un experto en litigio y en oratoria judicial. Ése es el camino que creo más adecuado y no solamente convertir a la institución en algo autónomo, sino que ver en los hechos en esencia, que haya una verdadera autonomía, para que haya una verdadera justicia.

Me da un enorme gusto saber que se creó el Instituto de Defensoría Pública como un órgano autónomo en la ciudad de México. El que existe nivel nacional, a nivel federal, es una creación mía, yo hice la ley, presenté la iniciativa y convencí al entonces presidente de la República y al entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, Ernesto Zedillo y Genaro Góngora, respectivamente, que aceptara mi visión de esta institución, que se transformara la defensoría de oficio y se creara el Instituto de Defensoría Pública con las características que ahora tiene. Si bien es cierto que en la corte no es un instituto totalmente autónomo, pues el presidente de la Suprema Corte de Justicia sigue designando al Director, sí es cierto que existe una Junta Directiva con personas ajenas al Poder Judicial y al Instituto, y son quienes toman las grandes decisiones y marcan las grandes líneas de conducta de esta importantísima institución. Así que me congratulo de que en la Ciudad de México exista una institución de esta naturaleza, que haya servido la institución que yo creé en 1998 y sirva de ejemplo para otras similares.

La Ciudad de México también contará, como algo novedoso, con un Consejo de Evaluación, lo que le permitirá hacer reflexiones sobre sí misma, sobre la eficacia de sus instituciones y de sus normas y de emitir resoluciones que mejoren la calidad de vida de todos los habitantes de esta enorme ciudad. Resulta obvio que en la Ciudad de México se crearon dos instituciones, dos institutos que ya funcionaban a nivel federal, el de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Instituto Electoral.

V.- Novedosa estructura constitucional

Como parte de su innovación y estructura institucional de avanzada, la constitución de la Ciudad de México se integra por ocho títulos: Disposiciones Generales; Carta de Derechos Humanos; Desarrollo Sustentable de la Ciudad; De la Ciudadanía y el Ejercicio Democrático; De la Distribución del Poder; Del Buen Gobierno y la Buena Administración; Del Carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos; De la estabilidad Constitucional.

Como se observa a simple vista, los conceptos son muy novedosos y se apartan de la estructura constitucional clásica, que casi nos viene desde la revolución francesa.

Su nuevo enfoque implica la entrada una nueva relación del poder con la ciudadanía y una forma distinta el ejercicio del poder.

Es importante hacer notar, porque es una tendencia nacional actual, que la Constitución de la Ciudad de México le da una gran relevancia a los grupos llamados de atención prioritaria, grupos que están conformados por mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas con diversidad sexual, personas migrantes, personas víctimas, personas en situación de calle, personas privadas de la libertad y, en general, quienes tengan enfermedades catastróficas o de alta complejidad, todos ellos recibirán la atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

De manera relevante señalo el servicio de empleo de la Ciudad de México, pues ayuda de manera preferente tanto a las personas vulnerables como aquellos que están en riesgo de exclusión social. Para mí estas disposiciones son de gran avanzada, le dan un enfoque social único a la Constitución Política de la Ciudad de México. Le otorgan un toque humanitario, de modernidad, igualdad de derechos y de género, y será la base para que existan instituciones que se concentren en hacer y crear mejores condiciones de vida para todos estos grupos que sean los más vulnerables de una sociedad.

Es importante destacar que al momento ya se ha legislado sobre estas materias, y hay leyes que ya regulan y tutelan los derechos de todas estas personas: ley de integración social y productiva de las personas con discapacidad; ley de la senectud; ley para para la protección de la niñez y adolescencia; asistencia social, asuntos indígenas y grupos vulnerables, en donde se engloban todos aquellos que ya describí en la primera parte de este párrafo.

VI. Viejos problemas, nuevas soluciones

Una ciudad como la de México, fundada hace 700 años, donde se concentra la mayor población del país, más de 9 millones de habitantes y de manera conurbada con las ciudades circunvecinas, una población conurbada de entre 19 y 20 millones de personas.

Es lógico pensar que esta enorme cantidad de personas significa un reto diario para el gobierno de la ciudad: agua, energía eléctrica, transporte, seguridad pública, instituciones de salud, instituciones de cultura, etc., son tan sólo algunos de los renglones que demandan quienes viven en la más importante ciudad de México.

La solución de los problemas de esta poblada ciudad demanda la inversión de miles de millones de pesos anuales. Los temas son complejos. Yo recuerdo que mi maestro de Derecho Administrativo, quien era del Estado de México, se quejaba constantemente de que se traía del Estado de México el agua, a través del sistema Cutzamala, y que era gracias a los habitantes de la ciudades mexiquenses que la gran ciudad de México tenía satisfacción de muchos de sus problemas. Estos son un ejemplo de que la satisfacción de la problemática de la ciudad de México, demanda el concurso de todas las autoridades federales y de la propia Ciudad de México. No solamente son complejos los problemas, sino costosas sus soluciones. Según una declaración reciente de la jefa de gobierno de la ciudad de México, Claudia Sheinbaum Pardo, entre 2019 y 2022, la ciudad logró que se invirtieran en ella la altísima cantidad de 129,000 millones de pesos, una cifra estratosférica.

Los temas donde se invirtieron estos recursos fueron movilidad, es decir metro, calles, autobuses; infraestructura de agua potable, tal como lo comenté un tema que requiere la portación de recursos hídricos de otras entidades circunvecinas y espacios públicos, entendiéndose por estos los lugares donde las personas ejercen sus derechos a la recreación. Hay que señalar que la Ciudad de México en el gobierno de Claudia Sheinbaum ha alcanzado casi 40,000 puntos de Internet gratuito, lo que hace que la ciudad de México sea la ciudad mejor comunicada vía Internet, además gratuitamente.

VII. Bienestar social en la Ciudad de México

Tal como hemos señalado en líneas arriba, la Constitución de la Ciudad de México establece que se debe dar atención a grupos prioritarios y a grupos de exclusión social. Que en la constitución se consagren estos principios, no es otra cosa que la definición previa que hicieron en su momento los diputados constituyentes, fundamentalmente los de MORENA, qué tipo de ciudad quieren, qué tipo de gobierno

proponen y cuál debe ser la relación de los ciudadanos con las instituciones gubernamentales. Hacer énfasis en las diferencias sociales y que las instituciones públicas busquen reducir esas diferencias y establecer principios, normas e instituciones para reducir la brecha de la desigualdad, es uno de los enfoques más importantes que puede tener cualquier constitución o gobierno.

En la Ciudad de México con base en esos antecedentes legislativos se han creado programas de profundidad social poco vistos anteriormente; se atiende a las personas en situación de calle y abandono social, a las personas en condición de pobreza y desventaja social, por supuesto a las personas mayores que es uno de los grandes temas del presidente López Obrador desde que fue jefe de gobierno en el 2000–2006.

Sin lugar a dudas que una ciudad como la de México requiere apoyos extraordinarios, el movilidad humana, no solamente se trata de los servicios de transporte como metro, autobuses dobles pisos, calles nuevas, sino fundamentalmente hacer una ciudad amable para muchos que anteriormente no tenían cabida en la ciudad, como los ciclistas o las personas con capacidades diferentes o de escasa movilidad. Cuando yo fui diputado federal de 1991 a 1994, y presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados federal, hicimos un estudio aquel entonces y demostramos que prácticamente todas las ciudades del país no tomaban en consideración a las personas con escasa movilidad, que no había banquetas ni calles adaptadas para sillas de ruedas, en aquel momento era un problema generalizado y terrible, y sin aparente solución, pues ningún gobierno tenía interés en abocarse en ese tema, al parecer sin trascendencia.

Hoy la ciudad de México es una de las ciudades que mejor atiende a las personas con escasa movilidad. Otros temas importantes son el de la diversidad social y el de género, a los cuales ninguna sociedad puede cerrarse. Cuando fui Secretario General de gobierno de Baja California del 2019 al 2021, me tocó participar en la creación del organigrama de gobierno de aquel bello estado, y una de las aportaciones que en aquel momento hicimos fue la creación de la Secretaría de Inclusión Social, con un alto enfoque de igualdad en todos los sentidos.

La ciudad de México también cuenta con una Secretaría de Inclusión y Bienestar Social.

El programa de bienestar social de la ciudad de México es el más importante del país, pues ahora no solamente repite muchos de los programas nacionales, sino que también tiene algunos propios, por ejemplo el apoyar a las niñas y niños desde la primaria con becas. Es el único gobierno del país que realiza esta actividad.

Rebasaría los objetivos de este ensayo querer analizar todos y cada uno de los avances de la ciudad de México en todos los rubros, a partir de la Constitución del 2016. Este artículo tiene únicamente la intención de mostrar en un gran esbozo, que en estos momentos la ciudad de México institucional, organizativa y políticamente es la ciudad más moderna y de avanzada de todo México. Sus instituciones, sus procedimientos para hacerlos efectivos y los derechos de los ciudadanos son una muestra de lo que se puede hacer en el país cuando hay voluntad, compromiso, tolerancia y capacidad de negociación. Nos da mucho gusto saber que esta ciudad, que en otro tiempo fue considerada como de ciudadanos de segunda categoría, hoy se yerga como la más importante, la más moderna y de mayor avanzada del México contemporáneo.

Revista de Administración Pública



INDICACIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la **Revista de Administración Pública** (RAP) deberán ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deberán ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Se entregarán, para su dictamen y publicación, en idioma español, totalmente concluidos. Una vez iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5 y márgenes superior-inferior 2.5 cms., derecho-izquierdo 3 cms.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:
 - a) El título del trabajo deberá ser breve y tener una clara relación con el contenido desarrollado.
 - b) Las siglas empleadas deberán tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
 - c) Las notas deberán aparecer numeradas al pie de página, las referencias bibliográficas en el texto, y la bibliografía que deberá aparecer al final del artículo utilizarán los formatos habituales (Por ejemplo, Sistema Harvard o de APA).
 - d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, con sangría francesa. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.
 - e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben indicar la fuente completa correspondiente y se incluirán en un archivo en cualquier programa de Microsoft Office.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (*Peer System*) con carácter anónimo.

5. Resumen

En archivo separado se entregará un resumen del artículo –en español e inglés– con una extensión máxima de 150 palabras. También se indicarán un mínimo de 3 y un máximo de 5 palabras clave/*Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx

9. Identificación

- En el archivo del trabajo se indicarán la fecha de elaboración, el título, y nombre del autor.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a) Nombre completo del autor, datos de contacto: domicilio, teléfono y correo electrónico.
 - b) Breve currículum académico y profesional del autor o autores, indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado (incluyendo la disciplina e institución) y, de ser el caso, los que haya en curso. Indicar la actividad actual y centro de trabajo. Mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 o 4 publicaciones, en su caso.

Se terminó de imprimir en
mayo de 2023, en los talleres de
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX
altergraf.ventas@hotmail.com

La edición consta de 300 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

DESAFÍOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS

Presentación

Luis Miguel Martínez Anzures

Políticas para garantizar el derecho a la salud en la Ciudad de México

Olivia López Arellano, Victoria Ixshel Delgado Campo

La ciudad que reconstruyó su futuro: Ciudad de México

Marina Robles García, Valder Pliego del Ángel, Vladimir Saavedra Martínez

Estrategia de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Resultados y retos

Omar Hamid García Harfuch

Transformación digital como mecanismo de acceso a derechos: El caso de la Agencia Digital de Innovación Pública del Gobierno de la Ciudad de México.

Lila Patricia Petersen Chárvel y Rodolfo Enrique Castellanos Valderrama

Programa Integral de Movilidad 2020-2024: más y mejor movilidad para la Ciudad de México

*Salvador Medina Ramírez, Linda Mercedes Moreno Sánchez,
Álvaro Madrigal Montes de Oca, Luis David Ramírez Bautista,
Arturo Edgar Pérez Hernández*

Los imperativos de la evaluación en la Administración Pública de la Ciudad de México

Santiago Flores Garduño

CRÓNICA

La ciudad de México, una ciudad de libertades y derechos

Amador Rodríguez Lozano

Indicaciones para los colaboradores

