

INICIATIVA DE REFORMA AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO:

**Alianzas Multi-Sectoriales**

**Articulo 67**

Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos

**Autores: Mtra. Mónica Tapia, Mtra. Tania Sánchez y Mtro. Salvador Medina**

**Con el respaldo de l@s Diputad@s Constituyentes: Lilia Rossbach (MORENA), Ma. Teresa Gómez Montt y Mauricio Tabe (PAN), Katya d'Artigues y Tobyanne Ledesma (PRD) y René Cervera (MC)**

monicatapia@rutacivica.org

**INICIATIVA DE REFORMA AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO PRESENTADA ANTE LA COMISIÓN DE BUEN GOBIERNO, COMBATE A LA CORRUPCION Y RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

**Agregar un articulo adicional: 67**

**Autores: Mtra. Mónica Tapia, Mtra. Tania Sánchez y Mtro. Salvador Medina, junto con propuestas de diversos miembros del Colectivo #TúConstituyente**

[**www.tuconstituyente.org**](http://www.tuconstituyente.org)

**Respaldada por:**

|  |  |
| --- | --- |
| **Lilia Eugenia Rossbach Suárez**Diputada Constituyente (MORENA) | **Ma. Teresa Gómez Mont y Urueta**Diputada Constituyente (PAN) |
| **Mauricio Tabe Echartea**Diputado Constituyente (PAN) | **Katya D’Artigues Beaugeregard**Diputada Constituyente (PRD) |

**INICIATIVA DE REFORMA AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO PRESENTADA ANTE LA COMISIÓN DE BUEN GOBIERNO, COMBATE A LA CORRUPCION Y RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

**Agregar un articulo adicional: 67**

**Autores: Mtra. Mónica Tapia, Mtra. Tania Sánchez y Mtro. Salvador Medina, junto con propuestas de diversos miembros del Colectivo #TúConstituyente**

[**www.tuconstituyente.org**](http://www.tuconstituyente.org)

**Respaldada por:**

|  |
| --- |
| **Tobyanne Ledesma Rivera**Diputada Constituyente (PRD) |
| **René Cervera García**Diputado Constituyente (Movimiento Ciudadano) |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En la Ciudad de México, han dejado de funcionar las viejas reglas y prácticas, aún falta mucho para construir un nuevo marco de relaciones democráticas y pluralistas entre el Estado, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y organizaciones sociales –un término positivo al de Organización No Gubernamental—y las empresas. Por un lado, los empresarios y organizaciones se continúan relacionando con políticos y funcionarios por medio de contactos, “palancas” y favores económicos y políticos. Por el otro, en contextos en los que la transición democrática ha sido incompleta e insuficiente, no se han desarrollado los marcos regulatorios y normativos para construir una nueva acción pública, con base en criterios transparentes, democráticas y principios cívicos.

Se reconoce explícitamente que el Estado y las autoridades son responsables finales de la buena administración, la prestación de servicios urbanos, la conservación y el manejo de recursos naturales y la inversión en infraestructura física y tecnológica. Bajo esta rectoría, los sectores sociales (bajo la figura de Organizaciones de la Sociedad Civil u organización social, según el marco jurídico correspondiente) y privado pueden contribuir a la acción pública, gobernanza y bienestar social, resolver necesidades y problemas públicos junto con el gobierno, bajo un marco normativo democrático y transparente. A continuación, se explican las distintas alianzas multi-sectoriales que se pretende regular. En primer lugar, están las alianzas público-sociales donde organizaciones de la Sociedad Civil o sin fines de lucro hacen una alianza con el sector público. En segundo lugar, se explican las alianzas público-privadas donde empresas y gobierno hacen una alianza, generalmente para infraestructura. Después se enumeran los procesos de alianzas público-privadas que ya operan desde hace algunos años en la Ciudad de México sin un marco adecuado regulatorio y cómo se han construido bajo acuerdos de opacidad y nula rendición de cuentas. Finalmente, se refieren varias buenas prácticas internacionales y su fundamento jurídico.

1. **Las alianzas público-sociales**

A continuación, se hace un resumen y extractos del capítulo “Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas” publicado por El Colegio de México de la serie ***Los Grandes Problemas de México***:

La acción públi­ca de actores no gubernamentales en muchas ocasiones resulta difícil de explicar y justificar. En nuestra cultura política existe la percepción de que el Estado es el responsable de cubrir todas las necesidades sociales y crear desarrollo en el país. Si bien una buena parte de los gobiernos no cuentan con las capacidades para hacer todo lo que se espera de ellos, en la clase política mexi­cana no existe la tradición de formar alianzas no políticas con actores no gubernamentales para cubrir diversas necesidades… Es frecuente, en cambio, que los gobiernos atiendan solicitudes y ges­tiones por parte de las organizaciones, en particular de aquéllas con enfoques más asistenciales. También sucede mucho que las organizaciones del sector tradicional clientelista hagan este tipo de gestiones, por medio de contactos políticos y solicitudes para sus proyectos. Es común que resolver estas solicitudes y gestiones se convierta en una “política de atención a or­ganizaciones” e, incluso, se asigne presupuesto y personal a las oficinas encargadas de esta “política”. Sin embargo, los funcionarios y políticos tratan estos apo­yos puntuales como otras gestiones y favores particulares, haciéndolos de­pender de su buena voluntad y probablemente buscando cobrar estos favo­res cuando requieran soporte político, con lo que se refuerzan las actitudes de patrón-cliente entre el gobierno y las OSC. No sólo los cambios en el gobierno y entre los funcionarios tienden a suspender las relaciones de colaboración con las OSC, sino también la falta de continuidad de las políticas públicas y, de ma­nera particular, la propia normatividad. Esto sucede en medio de un contexto precario, debido a los problemas de falta de financia­miento disponible, un marco legal y fiscal complejo y burocrático, una alta rotación y movilidad de su personal y la escasez de profesionistas prepara­dos, con experiencia y visión en el sector y las políticas públicas…

¿Cómo acelerar la construcción de relaciones entre el Estado y las osc que alienten la urgente acción pública y ciudadana a favor del desarrollo social? Las propuestas tendrían que ir en torno a tres líneas. La primera es el cambio de percepciones y visiones de los funcionarios y políticos —aun­que también estas ideas predominan en la mayor parte de la población— sobre el papel y potencial que las OSC tienen como aliadas y colaboradoras de las políticas públicas en todas sus dimensiones (incluyendo la denuncia, el monitoreo y el debate público). Para esto es necesario construir visiones alternativas sobre el espacio y la acción pública no gubernamental, así como las alianzas no políticas… **Una segunda línea tiene que ver con el entendimiento, la identificación y la eliminación de los obstáculos en la normatividad de los programas sociales, para abrir oportunidades de colaboración más efectiva, usando recursos públicos,** pero también yendo más allá de proyectos de ocho me­ses y presupuestos insignificantes que limitan enormemente el alcance de los resultados y la colaboración de las OSC en la operación y prestación de servicios públicos. Es necesario identificar oportunidades para que las OSC participen más y mejor en la implementación de políticas públicas y la operación de servicios públicos, en lugar de que los gobiernos dupliquen y compitan por recursos con nuevos programas creados al vapor, con poca permanencia y sustentabilidad. Finalmente, la última línea debe buscar fortalecer al sector de las OSC para convertirlas en aliadas profesionales y especializadas, con las cuales el gobierno pueda dialogar y colaborar…

En años recientes, las OSC —tanto las más independientes y progresistas como las más asistenciales y las clientelares— han comenzado a solicitar y trabajar con recursos públicos. Regidos por convocatorias y procedimientos más o menos predecibles y no políticos, éstos resultan valiosos ante un con­texto de falta o escasez de otras fuentes de financiamiento. El acceso a recur­sos públicos es ya una tendencia común y ha permitido un cambio en las percepciones de las organizaciones, que hasta cierto punto han dejando atrás el enfren­tamiento entre gobierno y sociedad civil y han aceptado la premisa de que se puede establecer una relación de cooperación más que de conflicto…

Sin embargo, estos programas tienen serias deficiencias y limitan­tes como opción efectiva de política pública. Por un lado, las reglas de opera­ción y la institucionalidad de los programas son sumamente frágiles y no dejan de depender de la voluntad de los funcionarios en turno, lo cual no siempre asegura la imparcialidad en la asignación de los recursos públicos. El ciclo presupuestal no permite crear esquemas de asignación de re­cursos más allá de un año, incluso una buena parte de los proyectos de las OSC que obtienen recursos públicos de corto plazo deben implementarse en periodos más cortos. Esto, junto con los montos que frecuentemente no rebasan el millón de pesos, limita enormemente las posibilidades de alian­zas de mediano plazo o hasta la puesta en marcha de programas de osc que prestan servicios con financiamiento público durante todo el año. Entre otros problemas, las políticas para reportar y rendir cuentas sobre los recur­sos públicos fueron creadas para servidores públicos, sin que exista una normatividad que reconozca las particularidades de las OSC. Esto ha resul­tado en cargas administrativas insostenibles, sobre todo porque las propias normas no permiten asignar recursos públicos a personal pagado por nó­mina ni a tareas administrativas.

Las *Alianzas entre gobiernos y OSC son acuerdos y proyectos de interés mutuo concertados, con una planeación conjunta y coinvirtiendo recursos de me­diano y largo plazos (3-8 años).* Se crean esquemas de consulta e interacción intensas en los que las OSC y los gobiernos definen juntos el problema pú­blico, analizan las distintas opciones de intervención y planean, diseñan y llevan a cabo el programa público, dividiendo también tanto las responsa­bilidades como los recursos que cada parte aportará.

De ahí que prácticamente no existan en México esquemas de servicios públicos concesionados a OSC y, menos aún, alianzas de mediano y largo plazos en las que las organizaciones y el gobierno emprendan pro­yectos de manera conjunta y realmente coinviertan recursos. Se registra, así, una escasa participación de las OSC en la implementación de programas y políticas públicas y una relación basada en la gestión de apoyos particu­lares entre gobierno y organizaciones. Por otra parte, el diseño de numerosas políticas y programas públicos se hace generalmente copiando los modelos y proyectos de las OSC. Es fre­cuente que municipios y estados, por ejemplo, construyan sus propios al­bergues para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, o elaboren sus programas de atención a la infancia callejera y sus proyectos de promoción social y organización de productores contratando al personal para operar­los directamente, aunque sin la misma calidad ni el trato personalizado. Estos programas duran sólo una administración y terminan en la siguiente, sin recursos o burocratizándose. Incluso los gobiernos buscan donaciones privadas de empresas locales para estos programas, a pesar de que como gobiernos cuenten con los instru­mentos fiscales para recaudar recursos por medio de impuestos. Vale la pena preguntarse por qué en estos casos no se crean alianzas con las OSC y se fortalecen programas operados por ellas, en lugar de competir o sustituirlas (Tapia Alvarez, 2010, pp. 429-441).

En Verduzco y Tapia (2012), también se analizan varios casos donde el gobierno y las OSC colaboran juntos en la educación, generando programas educativos, con actividades extracurricululares, aportando financiamientos privados para la infraestructura o los servicios educativos, vigilando, monitoreando y denunciando desviaciones de los recursos y el desempeño de los funcionarios. Sin embargo, concluye que hay pocas “Alianzas entre gobierno y OSC con programas o políticas educativas de interés mutuo, con una planeación conjunta y coinvirtiendo recursos de mediano y largo plazo (3-8 años). Estas alianzas públicas precisan esquemas de consulta e interacción intensa en los que las OSC y los gobiernos definen juntos el problema público, analizan las distintas alternativas de intervención y planean, diseñan y llevan a cabo el programa público, acordando las responsabilidades y los recursos que cada parte aportará. Esta alianza no se da a nivel escuelas sino en una escala más amplia de planeación de la política o del programa educativo” (p. 7).

**Las alianzas entre la Secretaria de Educación y las OSC,** definidas como una **estrategia entre gobierno y OSCs** mediante la cual, en **calidad de socios pares**, construyen acuerdos para alcanzar un **propósito común**, definiendo sus roles con base en la complementariedad de sus aportes (capacidad o recursos -técnicos, tecnológicos, financieros, administrativos, gerenciales, de talento humano, etc.), para potenciarlos y alcanzar mayores impactos o resultados… Por el contrario, como lo muestra el estudio del Programa Constrúye-T, las oportunidades se han desperdiciado. Otro ejemplo es la falta de interés de la SEP en programas de OSC con los que podría crear alianzas públicas, como el Programa *Nosotros entre libros* de A leer IBBY México, donde la organización cuenta con metodologías para fomentar la lectura en estudiantes de primaria, con voluntarios capacitados y con apoyos de fundaciones privadas, pero requiere del apoyo gubernamental económico e institucional para operar el programa en las escuelas públicas. Al no existir instrumentos para crear una alianza pública de mediano plazo, la SEP sólo le ha otorgado donativos a la OSC por dos o tres años. Todos los esfuerzos de las OSC enunciados aquí, más otros tantos que no se enuncian, son importantes porque se ha comprobado, tanto a nivel internacional, como en el caso mexicano, que la participación social en el nivel escolar incide favorablemente en el rendimiento de los alumnos y en la eficiencia de la escuela. También, como resultado de estos esfuerzos, empiezan a dejar de funcionar las viejas reglas y prácticas y a surgir ejemplos incipientes de colaboración y monitoreo entre OSC y gobierno. Todavía estos casos más que un patrón, constituyen la excepción, si llegaran a madurar y se institucionalizaran, podríamos hablar de un **enorme potencial para crear alianzas públicas** entre gobiernos y OSC en educación…

Como hemos mencionado, la institucionalidad en las relaciones entre gobierno y OSC es fundamental para evitar el desperdicio de esfuerzos, la aplicación de normatividad poco adecuada, la suspensión de programas y apoyos valiosos derivada de la rotación de funcionarios, o incluso peor, el trabajo de organizaciones en escuelas “a escondidas” de las autoridades educativas. Esto sucede en medio de un contexto precario para las OSC, debido a los problemas de falta de financiamiento disponible y de un marco legal y fiscal complejo y burocrático (Verduzco y Tapia Alvarez, 2012, pp. 10-11).

1. **Las alianzas público-privadas**

La literatura internacional es vasta sobre las alianzas público-privadas; sin embargo, aquí reproducimos la literatura latinoamericana y explícitamente elaborada para gobiernos locales y ciudades recopilada por la Cooperación Andina de Fomento (CAF):

Si bien es cierto que la inversión en infraestructuras no garantiza por sí misma el crecimiento económico y regional, la provisión eficiente de los servicios de infraestructura constituye uno de los aspectos más importantes y necesarios de las políticas de desarrollo. Se ha demostrado empíricamente que el progreso en infraestructuras ejerce un impulso muy importante sobre las economías, promoviendo una mejora de la productividad, de la competitividad internacional y del bienestar social. Por otro lado, las redes de infraestructuras constituyen un elemento vertebrador de la estructura económica de los países y de sus mercados…. En 2013, en América Latina la inversión está muy por debajo de la tendencia mundial de inversión en este ámbito; se ha venido invirtiendo entre 1 y 2% del PIB en infraestructura en los últimos años, muy lejos del 8-10% que invierten algunos países del este de Asia.

La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) estima que los países latinoamericanos necesitarían unos niveles de inversión de más del 7% del PIB anual para alcanzar el desarrollo en infraestructuras que presentan las economías desarrolladas del este de Asia, y para conseguir cubrir de ese modo las necesidades presentes. (CAF, 2015, pp. 17 y 18)



Fuente: CAF, 2015.

En los últimos años, los países de América Latina se han abierto a la inversión privada en infraestructura, cuando el sector ha mostrado dificultades financieras para cubrir todas las necesidades… Para desarrollar los esquemas de asociación público-privada ha servido de base la experiencia previa de otros países, como España e Inglaterra. Este esquema conlleva una asignación de riesgos entre el sector privado y el gobierno a través de contratos que establecen los criterios de participación y las responsabilidades para cada una de las partes involucradas en el desarrollo de proyectos que contemplan un activo público. En estas colaboraciones, que duran varios años, el sector privado juega un papel fundamental en el mantenimiento y explotación de una infraestructura, o en el desarrollo de un servicio, participando, de un modo u otro, en la financiación del proyecto. El rango de aplicación de las Alianzas Público-Privadas (APPs) abarca desde la infraestructura energética, la infraestructura de transporte, así como provisión de servicios de agua potable y saneamiento, hasta los servicios de educación y salud. Incluso, recientemente se han empezado a presentar proyectos en áreas administrativas como registros o facturación (CAF, 2015 p. 21).

Según la CAF (2012), los esquemas de Asociación Público-Privada pueden darse a través de contratos de servicios, contratos de administración, de arrendamiento o a través de concesiones:

• **Los contratos de servicios** permiten al sector privado realizar tareas específicas, como por ejemplo facturación o mantenimiento, mientras que el sector público es responsable de su coordinación. Vienen asociados, normalmente, a largos periodos de tiempo y la principal ventaja que presentan es que se benefician de la experiencia que tiene el sector privado en tareas técnicas, abriendo estas actividades a la competencia.

• **Un contrato de administración** es un acuerdo mediante el cual empresas privadas se encargan del desarrollo de servicios propios del Estado, siendo contratadas a nombre de una entidad pública.

• En **un contrato de arrendamiento**, el sector privado gestiona la infraestructura según las decisiones que toma el sector público. El sector privado, por su parte, no recibe ninguna tarifa del gobierno, sino que sus ganancias dependen directamente de los beneficios del manejo de la empresa, asumiendo completamente el riesgo operativo. El gobierno mantiene la responsabilidad de la inversión y, por tanto, asume el riesgo de la misma.

• Finalmente, **una concesión** otorga la responsabilidad al sector privado no solo de la operación y del mantenimiento de los activos de una empresa de servicios públicos, sino también de las inversiones. Sin embargo, como podrá verse más adelante, la mayoría de las veces el sector público otorga una serie de garantías o subvenciones para que el sector privado conciba el proyecto como rentable a pesar de los riesgos existentes. La propiedad de los activos se mantiene en el gobierno al término de la asociación (CAF, 2012 y CAF, 2015, p. 22).

América Latina se ha caracterizado por una gran divergencia entre los marcos normativos que han guiado el desarrollo de estos proyectos en cada país. Si bien es cierto que existen naciones que cuentan con un claro marco regulatorio y legislativo en el ámbito de la participación del sector privado en la construcción y explotación de infraestructuras, hay otras que aún no cuentan con una clara legislación vigente en la materia. Algunos países cuentan tanto con leyes generales sobre contratación de obras, como con legislación específica en materia de APP. Desde el 2010 varios países han revisado su marco normativo. Algunos de ellos, como Perú, República Dominicana o México, disponen desde los años noventa de una legislación general en materia de contratación pública que se ha aplicado al sector de las infraestructuras y, en algunos casos, concretamente al sector concesional. Las nuevas legislaciones vigentes de México, Perú y Colombia se enfocan en afinar la definición y alcance de las APPs, proveen nuevas herramientas para su implementación y corrigen defectos del marco existente.

El modelo de colaboración público-privada ha ido adoptando, en la mayoría de países de Latinoamérica, a plazos de duración o los criterios de supervisión y control de su cumplimiento. Por un lado, la mayoría de las normativas de APP establecen un plazo máximo de los contratos. En Chile, el plazo máximo es de 50 años, aunque la mayoría de las concesiones se han adjudicado con plazos entre 20 y 30 años. En México, se licitan con un plazo máximo legal de 30 años; aunque las primeras concesiones de carreteras se otorgaron por menos de 12 años. En Brasil, se establece un plazo máximo de 35 años, pero los contratos de APP se han firmado para periodos de entre 20 y 30 años, dependiendo del momento en el que se licitó el proyecto y de si el concedente era una administración federal o estatal. En Colombia, la nueva legislación establece que los proyectos no tendrán una duración superior a 30 años, mientras que en Perú se permiten legalmente plazos de 60 años, aunque normalmente se licitan los contratos con plazos inferiores. Panamá fija en su ley un plazo máximo de 50 años. En Argentina, por su parte, los proyectos con mayor inversión se han adjudicado con plazos superiores a más de 20 años. En cambio, los contratos de APP de mantenimiento se han adjudicado por periodos de entre 5 y 12 años solamente. (CAF, 2015, pp. 33-34)

El marco institucional de los proyectos de APP que ofrece cada país está orientado a facilitar el desarrollo de infraestructuras a través de la ejecución de una serie de tareas —planificación, diseño, promoción, licitación, supervisión, regulación— llevadas a cabo por diferentes instituciones —ministerios de infraestructuras, ministerios de hacienda, departamentos de planeación, gobiernos locales, agencias específicas, entidades reguladoras, etc.— en función de las competencias que les hayan sido otorgadas. Un marco institucional adecuado es clave para que el modelo de provisión de infraestructuras y prestación de servicios públicos funcione correctamente. (CAF, 2015, p. 35)

Del análisis de las experiencias en América Latina (CAF, 2015), se desprende que: 1. “Estos proyectos sirven para que los gobiernos puedan desarrollar infraestructura evitando los problemas presupuestarios, al menos en el corto plazo. Aunque es cierto que los proyectos en los que el gobierno paga por los servicios requieren compromisos públicos en el largo plazo, los decisores públicos perciben que dicho compromiso tiene un carácter mucho más diferido, lo que les anima a acometer proyectos que no hubieran puesto en marcha con procedimientos convencionales. 2. Una segunda razón es que en las APPs se separa en rol supervisor y gestor que en muchos proyectos prestados exclusivamente de modo público acapara el gobierno. Esta separación conduce a que las medidas de supervisión sean claras y transparentes. Como el gestor privado se sabe monitoreado por el sector público para que la prestación de dicho servicio sea la adecuada, el mantenimiento y la operación de la infraestructura es habitualmente mejor en el caso de una APP que en el de un proyecto público. Como consecuencia de lo anterior se puede concluir que el uso de APPs conduce a que proyectos más ambiciosos, que difícilmente serían planteados con recursos públicos, se puedan llevar a cabo. Del mismo modo, a que, una vez que los proyectos sean construidos, su operación y mantenimiento sean de mucha mejor calidad.” (CAF, 2015, p. 269).

Para el éxito de las APPs es clave que la sociedad conozca las ventajas que tienen estos contratos frente a otras alternativas. Es fundamental evaluar ex ante no sólo los costos sino también los beneficios y/o afectaciones del proyecto. El primer reto es la necesidad de demostrar que los proyectos de APP generan valor respecto a otros procedimientos de licitación convencionales. El segundo reto es que las APPs no se utilicen para poner en marcha proyectos que no se justifican socialmente y que acaben generando importantes cargas presupuestarias en el futuro. Las APPs son un medio y no un fin en sí mismo, por lo que nunca deben servir para justificar proyectos que no tengan sentido económico y social. Un tercer reto es la transparencia en la información. Los proyectos de APPs son, por definición, proyectos públicos y, en consecuencia, la sociedad debe tener acceso a la información de dicho proyecto –cambios contractuales, condiciones de financiación, calidad de la prestación de servicios, etc. (CAF, 2015, p. 282).

Uno de los elementos clave el cualquier APP es generar la suficiente competencia en el proceso de licitación para que los beneficios se transfieran a los usuarios y a la sociedad, en lugar de quedarse en las empresas. En contratos de APP, la competencia se ha planteado tradicionalmente a través del proceso de licitación, cuya finalidad es escoger al consorcio de empresas que en la práctica sea capaz de ofrecer una combinación calidad–precio óptima para la sociedad, evitando que el contrato se adjudique a ofertas temerarias. (CAF, 2015, p. 272). La mejora de la competencia en la licitación pasa por una serie de medidas. En primer lugar, es fundamental dar suficiente publicidad al contrato a fin de abrirlo lo máximo posible a la competencia. Asimismo, es clave que el gobierno facilite a las empresas interesadas buenos estudios relativos al proyecto, y que deje tiempo suficiente para que los licitantes puedan presentar ofertas adecuadas. También es importante que el gobierno evite generar situaciones abocadas a que quede un único licitante, por ejemplo, restringir la financiación a bancos nacionales cuando no haya capacidad suficiente en la banca nacional para generar suficientes ofertas en competencia. Otro de los aspectos a considerar son las cláusulas encaminadas a evitar ofertas temerarias o empresas que no serán solventes (CAF, 2015).

1. **La realidad de las alianzas publico-sociales y público-privadas en la Ciudad de México**

Como anteriormente se mencionó, las alianzas público-sociales en México son escasas o no existen. En particular, el Gobierno de la Ciudad de México ha tenido una política de “gestiones” donde las organizaciones solicitan apoyos puntuales para eventos y pequeños proyectos. Existe además una Ley de Fomento y una política de apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), otorgándoles pequeños recursos anuales bajo unas reglas de operación muy precarias. No existen alianzas público-sociales entre gobierno y organizaciones, sino convenios y contratos anuales, muchos de ellos “por servicios” que se ven renovados según la discrecionalidad y voluntad del funcionario en turno.

En contraste, en la Ciudad hay un número muy alto de alianzas público-privadas sin una regulación adecuada. A pesar de que existe una Legislación para hacer ”La Ciudad de México una ciudad más abierta”, entre 2008 y 2015 se hicieron diversas modificaciones a la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público que permitieron crear diversas “alianzas público-privada” sujetas y otorgamiento de concesiones con procedimientos discrecionales y opacos que continuamente causan controversia, descontento, conflictos sociales y le están generando a la Ciudad pasivos y deudas financieras, sin que exista información confiable, registros públicos ni rendición de cuentas sobre esto. El Instituto de Acceso a la Información, la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial, el Instituto Electoral del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como el Tribunal Contencioso y Administrativo, han estado involucrados en algunos de estos casos, sin haber logrado resoluciones o recomendaciones precisas.

Los principales problemas de estos procesos informales de alianzas han sido:

* La falta de información, consulta y participación ciudadana sobre la alianza público-privada o concesión.
* La falta de prevención adecuada de graves afectaciones al medio ambiente y la sustentabilidad y acceso al agua en el Valle de México.
* Las afectaciones al entorno y la vida comunitaria (Recomendación de la CDHDF, 1/2011).

Entre algunos ejemplos no exhaustivos de alianzas público-privadas informales y opacas están:

1. Permuta de terrenos del Reclusorio Sur a la empresa COPRI ahora convertido en “Cumbres de Santa Fé” a cambio de construcción de Puentes de los Poetas, Santa Fé.
2. Declaratoria de necesidad y Título de Concesión de la Supervia (Puentes y Túneles de Periférico-San Jerónimo-La Malinche-Las Águilas-Santa Fé)[[1]](#footnote-1).
3. El Corredor Cultural Chapultepec, que fue cancelado.
4. CETRAM (Centros de Transferencia Modal) – El Rosario y Buenavista.
5. CETRAM- Chapultepec y Tláhuac (próximamente), entre otros.
6. Permisos Administrativos Temporales Revocables (PTR) de Espacios para Anuncios en Nodos Publicitarios (parabuses, kioskos de periódicos y flores, anuncios y buzones).
7. Concesiones para operar parquímetros.
8. Concesiones para el cobro de multas, arrastre y operación de grúas y colocación de inmovilizadores a vehículos en las calles.
9. Concesiones para operar y cobrar fotomultas.
10. Transferencia de potencialidades en el Centro Histórico y posterior a 2010 en toda la Ciudad.
11. Desincorporaciones de bienes de dominio público desincorporadas en la Gaceta Oficial (13 de abril 2016, 30 octubre 2015, 7 enero 2015, 20 noviembre 2014, 23 diciembre 2013, 11 julio 2014) para crear Ciudades del Futuro, Ciudades de la Salud, etc.
12. La existencia de Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC), también conocidos como Sistemas de Coinversión, Polígonos de Actuación, Programas de Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES), Áreas de Gestión Estratégica. Actualmente existen 6 SAC expedidos para las Colonias Granadas, Doctores, Tacubaya, Alameda-Reforma, La Mexicana y Distrito San Pablo.

Como Medina (2016) menciona para este último caso de los 6 Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC) existentes y que representan 679 hectáreas de la Ciudad de México (30% del territorio de la Delegación Cuauhtémoc):

Los SAC consisten en acuerdos entre privados, o con la administración pública, que se componen de predios privados y públicos, para realizar acciones urbanísticas dentro de una zona delimitada, llamada Polígono de Actuación (PA). La forma en que se utilizan estos instrumentos jurídicos se presta para una discrecionalidad enorme, pues permite relocalizar y permutar usos, destinos y potencialidades del suelo y de construcción de los mismos predios (privados o públicos), así como relotificar; independientemente de los planes urbanos preexistentes. Asimismo, permiten obtener permisos, licencias y autorizaciones de forma expedita. No sólo esto, en el caso de tratarse de terrenos o inmuebles del gobierno dentro del PA, incluso podría darse el caso de que no sea necesario obtener autorizaciones adicionales a las establecidas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento, o a la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público para llevar a cabo los desarrollos dentro del SAC. A estos últimos se les dará prioridad y podrían realizarse enajenaciones mediante Asociaciones Público Privadas. Esto se convierte en un gran incentivo para atraer desarrolladores inmobiliarios, quienes se pueden beneficiar de una gran discrecionalidad al incrementar su potencial de construcción (fuera de los planes autorizados), desarrollar dentro de predios gubernamentales y reducir los tiempos de trámites.

Todo lo anterior a cambio de cuotas que se establecen mediante un “modelo de tasación” que no es público y cuyos recursos se dirigen a un fideicomiso que maneja cada SAC. Recursos que son utilizados únicamente dentro del mismo SAC, por lo que no necesariamente pasarán por la tesorería pública y podrían no estar sujetos a rendición de cuentas.

De la misma forma, al ser aprobados únicamente mediante un proceso burocrático que se notifica como un “acuerdo” en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, sin los requisitos de un PPDU, se oculta la dimensión exacta de estos SAC y su ubicación, pues no publican plano alguno o datos del Polígono de Actuación. Solo describen los polígonos en función de las calles que los delimitan, por lo que el ciudadano se debería dar a la tarea de interpretar y hacer los cálculos correspondientes para tener una idea de su localización precisa y tamaño exacto. Al utilizar estos instrumentos (SAC y Polígonos de Actuación) como alianza público-privada informal se evitan todos los controles y procesos obligados para elaborar y aprobar un Programa Parcial de Desarrollo Urbano y su proceso de participación y consulta:

* Un diagnóstico público de la zona.
* Talleres de participación ciudadana en cooperación con el gobierno delegacional.
* Consulta pública del plan.
* Discusión pública y aprobación en la Asamblea Legislativa.
* Detalles del plan que incluyen los usos de suelo, obra pública, etcétera.

Existe incluso la posibilidad de que estos SAC, por su escala e implicaciones, violen como mínimo el artículo 15 de la Ley General de Asentamientos Humanos que establece que los planes o Programas de Desarrollo Urbano deberán estar a consulta del público (y tal vez los artículos 55 y 57 también).

Así, los SAC y PA se convierten en mecanismos perfectos para la opacidad, para la falta de rendición de cuentas, para evitar los procesos democráticos, para la discrecionalidad y posiblemente para el control de vastas áreas de la ciudad por parte de particulares. Esto último debido a que los SAC se administran desde fideicomisos privados (controlados por un comité técnico), los cuales impiden saber quiénes los componen y qué predios se han aportado a cada uno y a cambio de qué. Esto a pesar de que todos los SAC creados estarán a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), que se establece que serán transparentes y que tienen que estar incorporados al Registro de Planes y Programas de SEDUVI. Registro que no se encuentra en su versión pública electrónica de difusión. (Medina, 2016).

Como aquí se menciona, los recursos que aportan los privados a la Ciudad se depositan en fideicomisos privados, sin transparencia financiera ni rendición de cuentas[[2]](#footnote-2). En la misma línea, la Contraloría General del DF (a través del dictamen 14 d abril 2011, clave 2202) hizo varias observaciones a Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México (también denominada ProCDMX), quien supuestamente recibió varias concesiones del Corredor Cultural Chapultepec y ZODES, así como previamente hubo varias acciones ilegales y disolución de de “Capital en Movimiento” (2008-2009), que tenía un esquema similar a ProCDMX.

1. **Recuperar buenas prácticas internacionales para la reglamentación y transparencia de las alianzas multi-sectoriales**

Es predecible que estas alianzas público-privadas continuarán en la Ciudad en los diversos mecanismos de gestión urbana. Bajo el principio de crear un marco de colaboración entre gobierno, empresas y organizaciones de sociedad civil, dirigido al bienestar social, es de urgente necesidad reglamentar las alianzas público-privadas, publico-social y público-público y público-social-privado.

Para la elaboración de esta iniciativa, se han consultado diversas buenas prácticas y lecciones internacionales. Por ejemplo, se redactaron los principios tomando en cuenta las recomendaciones de **“Los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas” de Open Contracting Partnership (2016)** y la **Ley n. 18.786 de Contratos de participación público-privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos de la República de Uruguay**. También se consultaron a varios legisladores y magistrados latinoamericanos especializados en probidad, rendición de cuentas y transparencia.

Se propone aquí un conjunto de principios constitucionales que deberán cumplir y, sobre todo, un proceso de información, deliberación democrática, consulta y aprobación/cancelación pública, junto con procedimientos para la transparencia en la negociación y el manejo de los recursos y activos públicos. Estos principios y procedimientos deberán acompañarse por una legislación secundaria que detalle y dé mayor especificidad a estos esquemas y al diseño institucional que los diseñe y dé seguimiento en su operación, así como garantice su evaluación y rendición de cuentas. Finalmente, se busca crear bajo el Título Quinto de la Buena Administración para que pueda ser transversal a las distintas temáticas y sectores.

**BIBLIOGRAFÍA**

Corporación Andina de Fomento (CAF) Banco de Desarrollo de América Latina (2012): *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina. Financiamiento. Metas y oportunidades.* Bogotá: CAF.

Corporación Andina de Fomento (CAF) Banco de Desarrollo de América Latina (2015): *Asociación Público-Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia.* Bogotá: CAF.

Fox, J., 1997. “The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico”, en D. Chalmers *et al*. (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford, Oxford University Press, pp. 391-420.

Medina, Salvador (2016): *Inmobiliaria Mancera. El Asalto a la ciudad.* Mexicanos contra la Corrupción y Ruta Cívica, con información de Suma Urbana. <https://contralacorrupcion.mx/inmobiliariamancera/index.html> consultada 27 octubre 2016.

Open Contracting Partnership (2016): *Los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas* <http://www.open-contracting.org/comenzar/principios-globales/?lang=es> consultada 27 octubre 2016.

## República de Uruguay (2016): *Ley Nº 18.786. Contratos de participación público-privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos.* Poder Legislativo [https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7508436.htm consultada 27 octubre 2016](https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7508436.htm%20consultada%2027%20octubre%202016).

Tapia Alvarez, Mónica y Gisela Robles (2007): “Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las Organizaciones de la Sociedad Civil” en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (coords.): *Derecho a saber. Perspectivas cívicas.* México: Fundar.

Tapia Alvarez, Mónica (2010): “Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas” en José Luis Méndez (coord.): *Los grandes problemas de México*. México: El Colegio de México.

Tapia Alvarez, Mónica (2013): *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: Diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México.* México: Alternativas y Capacidades.

Verduzco, Maria Isabel y Mónica Tapia Alvarez (2012): *Organizaciones de la Sociedad Civil. Presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas.* México: Alternativas y Capacidades.

**FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA**

Proponemos la siguiente iniciativa de ley con base en las siguientes bases jurídicas de Tratados y Compromisos del Derecho Internacional que México ha asumido, artículos constitucionales y reglamentación de la Asamblea Constituyente:

En **la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II). Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Estambul (Turquía), 1996 y la Declaración sobre las Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio, aprobada en el marco de la Organización de Naciones Unidos, en agosto 2001** se señala que:

11. Celebramos que las ciudades y los pueblos desempeñen una función económica cada vez mayor en un mundo en vías de mundialización, y que se haya avanzado en la creación de modalidades de asociación público-privadas y el fortalecimiento de las pequeñas empresas y las microempresas. En las ciudades y los pueblos radica la posibilidad de aprovechar al máximo los beneficios de la mundialización y paliar sus consecuencias negativas. La buena gestión de las ciudades puede brindar un entorno económico capaz de generar oportunidades de empleo y de ofrecer distintos bienes y servicios;

42. Reconocemos, valoramos y apoyamos el trabajo voluntario y el trabajo de las organizaciones comunitarias. Las prácticas voluntarias suponen una contribución importante al desarrollo de los asentamientos humanos, dado que ayudan a construir comunidades fuertes y unidas, y a desarrollar un sentido de solidaridad social, generando al mismo tiempo productos económicos importantes;

59. Resolvemos fomentar el acceso al agua potable para todos y facilitar la prestación de servicios de infraestructura básicos y urbanos, como el saneamiento adecuado, la gestión de desechos y el transporte sostenible, que sean integrales y accesibles para todos, incluso para las personas con discapacidad. Con este fin, necesitamos promover **una gestión transparente y responsable de los servicios públicos, así como asociaciones con el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro para la prestación de esos servicios**;

México asumió **la Declaración de Gobierno Abierto**, en Londres, septiembre 2011, donde se observó:

Como integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto, comprometidos con los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno:

* Reconocemos que los pueblos del mundo entero exigen una mayor apertura en el gobierno. Piden mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y buscan la forma de que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.
* Reconocemos que los países se encuentran en diferentes etapas en sus esfuerzos por promover la apertura en el gobierno y que cada uno de nosotros busca un planteamiento coherente con nuestras prioridades y circunstancias nacionales y las aspiraciones de nuestros ciudadanos.
* Aceptamos la responsabilidad de aprovechar este momento para fortalecer nuestros compromisos con miras a promover la transparencia, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para que el gobierno sea más eficaz y responsable.
* Defendemos el valor de la apertura en nuestro compromiso con los ciudadanos para mejorar los servicios, gestionar los recursos públicos, promover la innovación y crear comunidades más seguras. Adoptamos los principios de transparencia y gobierno abierto para que haya más prosperidad, bienestar y dignidad humana en nuestros propios países y en un mundo cada vez más interconectado.

Los compromisos de

* Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales. Los gobiernos recogen y almacenan la información en nombre de las personas, y los ciudadanos tienen derecho a solicitar información sobre las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno. Nos comprometemos a esforzarnos más para recoger y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales….
* Apoyar la participación ciudadana. Valoramos la participación de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas… Nos comprometemos a hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para que su funcionamiento sea coherente con nuestro compromiso con la libertad de expresión, de asociación y de opinión. Nos comprometemos a crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.
* Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos. Un gobierno responsable requiere altos estándares éticos y códigos de conducta para sus funcionarios públicos. Nos comprometemos a tener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y que fortalezcan el imperio de la ley. Nos comprometemos a mantener o establecer un marco jurídico para hacer pública la información sobre los ingresos y bienes de los altos funcionarios públicos nacionales.

Los **Objetivos de Desarrollo Sustentable**, aprobados en la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, en agosto 2015:

Objetivo 11. **Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.**

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y **crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.**

**En la Declaración de Tel Aviv sobre la Participación Cívica Inteligente hacia Habitat III, en Tel Aviv,** 7 septiembre 2015, se dice que:

En los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible también se reconoce que el desarrollo urbano sostenible y la gestión del mismo son cruciales para la calidad de vida. Trabajaremos con las autoridades y las comunidades locales para renovar y planificar nuestras ciudades y asentamientos humanos con miras a fomentar la cohesión comunitaria y la seguridad de las personas y estimular la innovación y el empleo.

Se reconocen como factores para ciudades inteligentes:

Políticas, leyes, normas y reglamentos estratégicos: las ciudades inteligentes y sostenibles deben planificarse, diseñarse, implementarse y gestionarse de manera eficaz. Además, los beneficios de las ciudades inteligentes no son automáticos. Requieren políticas estratégicas y un pensamiento innovador sobre los avances tecnológicos del siglo XXI en la agenda de urbanización sostenible. Más aún, es importante que **el desarrollo de una ciudad inteligente se entienda no como el objetivo final de los administradores de una ciudad, sino como una forma de reducir los costos de los servicios públicos, mejorar el acceso a esos servicios y la calidad de los mismos, facilitar el cumplimiento de la normativa y ayudar a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas** de los organismos públicos. Todos esos elementos **requieren una gobernanza inteligente** que sepa reconocer activos complementarios y los vínculos entre las zonas urbanas y rurales, y **promueva alianzas y enfoques ascendentes que incluyan a los interesados.**

Sólida planificación financiera: los enfoques basados en la ciudad inteligente requieren **sólidas inversiones y planificación financiera, por lo que deben venir informados por conocimientos firmemente vinculados al entorno local.** Esto requiere **una gobernanza inclusiva caracterizada por la participación de los interesados— la armonización de las prioridades de los sectores público y privado y la participación garantizada de la sociedad civil, incluidos los grupos marginados y vulnerables, en los procesos de adopción de decisiones a nivel público y local.** También son necesarios **modelos financieros bien diseñados, centrados en soluciones sostenibles y eficaces en función del costo** y favorables a la inversión extranjera. Este aspecto se centra en el desarrollo de un plan financiero realista y viable que es fundamental para la ejecución satisfactoria de los proyectos de expansión y relleno de las ciudades.

8. Nos comprometemos a actuar de manera persistente para **crear un clima que facilite la formación de colaboraciones entre residentes, establecimientos comerciales, organizaciones del tercer sector y el municipio**, haciendo uso de las tecnologías más avanzadas que hacen posible el aprendizaje, la creatividad y el intercambio a fin de lograr la prosperidad social y económica.

11. Destacamos la importancia de los siguientes principios como base para la planificación basada en la participación cívica inteligente:

a) Un enfoque multidisciplinario: deben abordarse muchos aspectos de la vida urbana;

b) Una **amplia participación del público**: deben participar activamente en la formulación del plan los representantes de los residentes de la ciudad y otras instancias;

c) Creación de consenso: **el proceso debería diseñarse de manera que ayude a los diversos grupos de interés a llegar a un consenso sobre una amplia gama de temas y cuestiones**;

d) Pronta conclusión: el plan debería elaborarse en relativamente poco tiempo;

e) **Formulación temprana de planes de acción: deben elaborarse planes de acción, adaptados a diferentes escalas cronológicas, para su aplicación, mientras está aún en preparación el plan estratégico, lo cual contribuye a fomentar la confianza en su valor**;

f) **Proceso de planificación transparente: el público debería poder seguir la evolución del plan en el sitio web municipal y a través de otros medios de comunicación**;

g) Empoderamiento del municipio: el plan debe proporcionar al municipio nuevos instrumentos para orientar el desarrollo urbano de manera inteligente y sostenible, y al mismo tiempo debe responder a las necesidades y aspiraciones de sus ciudadanos.

14. Alentamos **una cultura empresarial que apoye la participación pública** y apoye a las diversas dependencias municipales en la ejecución de procesos basados en la participación.

15. Abogamos por **el diálogo público como modo de funcionamiento normativo** de las dependencias municipales, que se mueve en dos direcciones, **en respuesta a iniciativas nacidas en la base y para introducir medidas concebidas en los niveles superiores.**

La **Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas hacia Habitat III, en Montreal, 7 octubre 2015**, establece que:

8. La mundialización y la financiarización de la economía, principalmente de las economías urbanas, ponen en duda los modelos de financiamiento en muchas grandes ciudades. La experiencia reciente muestra que **las inversiones requeridas en las áreas urbanas deberían aumentarse significativamente durante la próxima década. El financiamiento de las áreas metropolitanas debe ser adaptado a esta realidad para poder movilizar las grandes inversiones que son necesarias para superar los desafíos metropolitanos y responder a las responsabilidades en aumento.**

24. Reconocemos **la importancia de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión en seleccionar de inversiones y en planeación urbana y metropolitana**, así como el aporte de los espacios públicos e institucionalizados de participación para favorecer una comprensión común de los problemas locales y metropolitanos.

25. Reconocemos que **el planeamiento urbano y metropolitano se beneficia con la participación de múltiples actores interesados**, así como con el pleno aprovechamiento de datos desagregados por edad, género y origen, que traten principalmente sobre las tendencias socio-demográficas y económicas.

35. La **prosperidad de las áreas metropolitanas depende del liderazgo eficaz tanto público como privado y cívico. Los responsables de las instituciones democráticas locales, regionales y metropolitanas, junto con los representantes electos de ciudades** y gobiernos nacionales deben trabajar conjuntamente para acoger una visión común. Se necesita un marco sólido para apoyar a las áreas urbanas y una acción concertada por parte de todos los niveles del gobierno.

40. La Declaración de Montreal sobre áreas metropolitanas reconoce que las asociaciones metropolitanas de cooperación deben ser implementadas para promover los beneficios de la cooperación metropolitana. Estas asociaciones están destinadas a mejorar el nivel de vida y la calidad de vida de los residentes metropolitanos.

Estas también tienen como objetivo:

a. Reconocer el papel de las regiones metropolitanas en el desarrollo sostenible, en lo económico, social, cultural y ambiental, de las áreas urbanas, rurales y los países.

**b. Reconocer la importancia de los actores interesados, tanto empresariales como laborales y comunitarios, especialmente de los sectores educativo, de la sociedad civil, cultural y ambiental, así como los provenientes de las redes urbanas en la puesta en marcha de asociaciones de cooperación metropolitana.**

c. Implementar estructuras eficaces de gobernanza metropolitana, mecanismos y arreglos dirigidos a facilitar la adopción de políticas exitosas que respondan a los desafíos de la urbanización sostenible, segura y equitativa, en particular, el acceso al agua, la energía y el saneamiento, la adaptación o la lucha contra el cambio climático y monitorear su implementación.

La **Declaración de Toluca América Latina y el Caribe para Habitat III en Toluca, 20 abril 2016,** en su sección sobre **Gobernanza Urbana** donde se precisa que:

*Identificamos, como elementos clave para la instrumentación de la Nueva Agenda Urbana:*

a) En el ámbito nacional y local:….

• Promover la solidez institucional, profesionalización, transparencia, rendición de cuentas en la gestión urbana basada en el uso eficiente y el acceso a la información, y que el desarrollo urbano sea asumido como un compromiso social y político cuya realización demanda la asignación de recursos suficientes y oportunos que permitan lograr una transformación a largo plazo….

• Establecer **espacios efectivos para la participación ciudadana en el desarrollo de sus ciudades y asentamientos, como una herramienta y oportunidad para fomentar la buena gobernanza, la cohesión social y la consolidación democrática**. **Dichos espacios de participación deben ser promovidos en la planeación, ejecución y seguimiento de las obras y proyectos que tienen un impacto en el desarrollo sostenible de la ciudad y acompañados con procesos de empoderamiento y co-responsabilidad de los ciudadanos**. Por ello **es indispensable un espacio de dialogo, elaboración conjunta y seguimiento compartido entre gobierno nacional, gobiernos sub nacionales, y representantes de la sociedad civil y sector privado, lo que además garantiza el compromiso y la sostenibilidad del proceso….**

• **Promover mecanismos de financiamiento sub-nacional** basados en el fortalecimiento de los mecanismos de recaudación en las ciudades incluyendo impuestos a la propiedad y la captura de valor de suelo urbano, **y asociaciones público-privadas entre otras, para complementar la transferencia de recursos públicos nacionales. Estas medidas deben contribuir a la mejora de las condiciones de habitabilidad de toda la población, especialmente de la población con deficiencias de infraestructuras y servicios urbanos, promoviendo instrumentos y mecanismos del desarrollo económico local a partir de los recursos endógenos de las ciudades y territorios.**

• Fomentar **la participación de la sociedad civil, autoridades locales, parlamentarios, el sector privado, la comunidad científica, la academia, filantropía y fundaciones, y voluntarios** en la implementación de la Nueva Agenda Urbana, **a través de asociaciones entre los distintos actores, para movilizar y compartir recursos, conocimiento, experiencias y tecnología** complementando los esfuerzos de los gobiernos.

El **Documento Borrador de la Declaración final de La Nueva Agenda Urbana[[3]](#footnote-3) acordada en Nueva York, Estados Unidos en 10 septiembre y adoptada en Habitat III en Quito, Ecuador** el 19 octubre 2016, donde se adopta:

15. Nos comprometemos a trabajar hacia un cambio de paradigma con la Nueva Agenda Urbana que deberá:

…

**(b) reconocer el papel de liderazgo de los gobiernos** nacionales, cuando sea apropiado, para la definición e implementación de políticas y legislación urbana inclusivas y efectivas para el desarrollo urbano sostenible, **y la igualmente importante contribución de los gobiernos subnacionales y locales, así como de la sociedad civil y otros actores relevantes, de manera transparente y con rendición de cuentas;**

(c) adoptar enfoques integrales sostenibles, centrados en las personas, sensibles a la edad y al género para el desarrollo urbano y territorial, implementando políticas, estrategias, desarrollo de capacidades y acciones a todos los niveles, basados en factores de cambio que incluyan:

…

**ii. fortaleciendo la gobernanza urbana, con instituciones y mecanismos importantes que empoderen e incluyan a los participantes urbanos, así como con un apropiado sistema de equilibrios y contrapesos, proporcionado predictibilidad y coherencia en los planes de desarrollo urbano para hacer posible la inclusión social, el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y la protección del medio ambiente;**

**29. Nos comprometemos a fortalecer el papel de coordinación de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, cuando proceda, y su colaboración con otras entidades públicas y con organizaciones no gubernamentales en suministro de servicios sociales y básicos para todos, incluyendo generar inversiones en las comunidades que son más vulnerables** ante desastres, afectadas por crisis humanitarias recurrentes y prolongadas.

91. … **Fomentaremos el establecimiento de marcos regulatorios apropiados y el apoyo a los gobiernos locales para asociarse con las comunidades, la sociedad civil y el sector privado** para desarrollar y gestionar servicios básicos e infraestructura, **asegurando que el interés público sea preservado y que se definan claramente las metas concisas, las responsabilidades y los mecanismos de rendición de cuentas.**

138. **Apoyaremos a los gobiernos subnacionales y locales para implementar instrumentos de control del gasto transparentes y sujetos a rendición de cuentas, basados en el control legislativo y en la participación pública, cuando sea apropiado, en apoyo a los procesos de licitación abierta y justa, mecanismos de contratación y ejecución presupuestaria confiable, así como medidas preventivas anticorrupción para promover la integridad, rendición de cuentas,** gestión efectiva y acceso a la propiedad pública y a la tierra, alineadas con las políticas nacionales.

151. Promoveremos **programas de desarrollo de capacidades para ayudar a los gobiernos subnacionales y locales en la planeación y manejo financiero, anclados en la coordinación institucional a todos los niveles, incluyendo la conciencia medioambiental, las medidas anticorrupción, adoptando una visión transparente e independiente, tomando en cuenta los procesos para la contratación, entrega de reportes, realización de auditorías y procesos de monitoreo, entre otros y para evaluar el desempeño y el cumplimiento subnacional y nacional, con atención especial a la elaboración de presupuestos sensibles a la edad y el género de las personas y el mejoramiento y digitalización de los procesos y los registros de rendición de cuentas**, con el fin de promover enfoques basados en resultados y construir capacidad administrativa y técnica a mediano y largo plazo.

El **Compromiso de Bogotá y la Agenda de Acción de la Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales en Bogotá, Colombia** el 15 octubre 2016, donde se acordó:

Los gobiernos locales y regionales de todas las regiones del mundo deben ser proactivos y comprometerse a realizar las acciones siguientes:

1. MEJORAR SU CAPACIDAD DE GESTIÓN ESTRATÉGICA.

Los líderes locales y regionales deben desarrollar nuevas capacidades y modos de liderazgo para responder y beneficiarse de las nuevas oportunidades que se presentan para la consecución de los ODS y la Nueva Agenda Urbana.

**• Implementar una gobernanza efectiva y democrática promoviendo la colaboración con múltiples actores para decidir conjuntamente sobre las prioridades y objetivos, asegurar su implementación y responder de los resultados;**

**• Hacer de la innovación un modo de vida y crear alianzas para la innovación;**

**• Desarrollar un enfoque estratégico para gestionar la financiación y el patrimonio local de forma eficaz;**

• Contratar al personal mejor calificado para gestionar los bienes comunes desarrollando carreras atractivas en los cargos públicos, así como el aprendizaje y redes de conocimientos entre pares a nivel nacional e internacional;

**• Establecer un código de conducta, con mecanismos y órganos de control independientes, para luchar contra la corrupción.**

• Fortalecer la solidaridad entre ciudades y territorios y fomentar la cooperación intermunicipal.

1. IMPULSAR UNA PARTICIPACIÓN DINÁMICA Y AUTÓNOMA DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA CO-CREAR CIUDADES Y TERRITORIOS

Los líderes locales y regionales deberían utilizar la democracia participativa, los servicios públicos, la vivienda cooperativa y social, y las economías colaborativas y solidarias para contribuir a crear un nuevo enfoque de gobernanza efectivo y democrático. Para promover la erradicación de las desigualdades, los líderes locales y regionales deberían:

• Garantizar que los ciudadanos tengan oportunidad de participar plenamente en la vida política, social, económica y cultural local, reconociendo el saber ciudadano que otros agentes no pueden tener;

• Reconocer los sistemas complejos y emergentes basados en la colaboración ciudadana y que son claves para la sostenibilidad de las ciudades;

• Cocrear sociedades a partir de las ciudades y los territorios, facilitando mecanismos de participación de abajo arriba y dinámicas no centralizadas;

• Implicar a todos los grupos de interés en la prestación de servicios; promover la coproducción;

• Visibilizar y legitimar las prácticas ciudadanas del común, que desde la auto gestión y la autonomía hacen que la vida fluya en las ciudades;

• Incentivar formas de vida comunitaria, asociativa y cooperativa en los barrios de las ciudades;

4. GARANTIZAR EL ACCESO A INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS BÁSICOS RESILIENTES Y DE CALIDAD PARA TODOS

El acceso a los servicios básicos es un derecho humano que debería estar garantizado para todas las personas. Los gobiernos locales y regionales deberían ampliar los servicios y, al mismo tiempo, reducir el impacto medioambiental de las infraestructuras urbanas. Para resolver “la cuadratura del círculo”, deben tener poder de decisión para experimentar con enfoques innovadores:

• Diseñar proyectos de infraestructuras en el contexto de los planes de desarrollo y urbanísticos, incluyendo las estrategias de inversión a largo plazo,

**• Mejorar la gestión y la prestación de servicios públicos, promover alianzas innovadoras para la coproducción y la cogestión;**

• Desarrollar mecanismos para garantizar un nivel de acceso mínimo a los servicios básicos y hacer que estos servicios sean asequibles para todos;

**• Explorar nuevos modelos de coproducción de servicios; apoyar a los pequeños operadores y favorecer la inserción gradual de la economía informal en la organización de la prestación de servicios básicos mediante procedimientos de licitación a medida y módulos de formación.**

De acuerdo a los **artículos 25 y 26** de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece que:

**Artículo 25**. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

**Artículo 26.**

**A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

Así como los artículos Transitorios de la reforma a la Constitución aprobados el 20 de enero 2016 y publicados el 29 de enero 2016:

**ARTÍCULO NOVENO.-** La integración, organización y funcionamiento de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se regirá exclusivamente por lo dispuesto en el presente Decreto y en el Reglamento para su Gobierno Interior, conforme a las bases siguientes:

1. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México tendrá las facultades siguientes:

**…**

**d)** Recibir el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México que le sea remitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

**e)** Discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México.

**f)** Aprobar, expedir y ordenar la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México.

**II.** La Asamblea Constituyente gozará de plena autonomía para el ejercicio de sus facultades como Poder Constituyente; ninguna autoridad podrá intervenir ni interferir en su instalación y funcionamiento.

Con base en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, expedido el 29 de septiembre 2016; la Convocatoria de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México a la ciudadanía a presentar propuestas sobre el contenido del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México emitida el 6 de octubre 2016 y el Acuerdo de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, por el que se extiende el plazo de la ciudadanía para presentar propuestas sobre el contenido del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México aprobado el 28 de octubre 2016, **proponemos:**

| 1. **Alianzas Multi-Sectoriales**
 |
| --- |
|  | **INICIATIVA DE REFORMA** |
| **TITULO QUINTO. DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN****Art. 66. De la Profesionalización para la buena administración** |  |
| **Capítulo 1. Del Combate a la corrupción de la Ciudad de México****Art. 67. Del Control interno en la Ciudad de México….** | **Art. 67 De las Alianzas Multi-Sectoriales**Las autoridades son responsables y rectores de la buena administración, la prestación de servicios urbanos, la conservación y el manejo de los recursos naturales y la inversión de infraestructura física y tecnológica. Bajo esta rectoría, las alianzas multi-sectoriales serán aquellos esquemas que establezcan una relación de largo plazo entre instancias del sector público, el sector social y el sector privado, incluyendo la construcción, la explotación, y el mantenimiento y la provisión de servicios con el objetivo de mejorar el bienestar social, la gestión urbana, la infraestructura o la innovación tecnológica. |
|  | **La planeación de una alianza público-privada, público-social, público-público o público-privada-social consistirá en que la autoridad presente y justifique ante el Congreso o Concejo, según corresponda, el problema, el proyecto y su contribución. El Congreso o Concejo abrirá un proceso para recibir información y audiencias públicas con expertos temáticos, la comunidad interesada o afectada y las diversas autoridades involucradas. Estas audiencias deberán garantizar máxima publicidad y difusión de la discusión, por medios electrónicos, transmisiones en línea y versiones estenográficas de las discusiones. Se deberán registrar y hacer públicas las propuestas, los argumentos y las modificaciones emitidas, identificando el grupo que las plantea. Durante este proceso, se deberán discutir las mejores soluciones, los montos y el tipo de financiamiento requerido. El Congreso o Concejo también decidirá si hace una consulta vinculatoria en un territorio específico, según los términos de esta Constitución.** **Al terminar estas audiencias y/o consulta, el Congreso o Concejo aprobará o no los términos de una Declaratoria de Necesidad y la planeación de estas alianzas. En caso de aprobación, la autoridad continuará el proceso de diseño, promoción y licitación de la alianza según lo establezca la ley. En caso de cancelación, la autoridad podrá volver a presentar el problema y proyecto una vez que hayan transcurrido tres años.** |
|  | La ley regulará los procesos de diseño, promoción, licitación y supervisión, así como las autoridades responsables de ejecutarlos. También establecerá las modalidades, montos y procesos bajo los cuales el diseño, las condiciones y los mecanismos finales incluidos dentro de estas alianzas deberán ser aprobadas por el Congreso o Concejos respectivo, así como la periodicidad y formatos de la supervisión y auditorías financieras y de resultados que se aplicarán.  |
|  | **Los principios que deben regir toda actuación y contratos en el marco de estas alianzas son:****1. Transparencia y publicidad, y estar sujetas a mecanismos de control.****2. Protección del interés y espacio público, respetando el interés general y adoptar mecanismos de participación y control que serán de aplicación durante toda la vigencia del contrato.** **3. Eficiencia económica, evaluando tanto la reducción de costos, los niveles de riesgo y los plazos de disponibilidad.****4. Adecuada distribución de riesgos y beneficios, para minimizar el costo asociado a los mismos.****5. Establecer las modalidades en que las obras y los bienes e instalaciones necesarias para su explotación puedan ser revertidas o transferidas al Gobierno de la Ciudad o alcaldías, según corresponda.** **6. Los requisitos y la selección de los sujetos contratantes deberán llevarse a cabo observando criterios de transparencia, ecuanimidad, solvencia, probidad y no discriminación, promoviendo el principio de plena competencia entre los oferentes y procurando alcanzar un adecuado equilibrio entre la necesaria celeridad, reducción de costos de los procedimientos y la selección de la mejor propuesta a los intereses públicos.****7. Todos los contratos que se celebren deberán establecer un plazo máximo de duración. El plazo máximo de duración del contrato y de sus prórrogas no podrá exceder de veinte años.** **8. Las erogaciones y compromisos financieros que se asuman en el marco de proyectos de alianzas deberán ser consistentes con la programación financiera del Estado, en un marco de responsabilidad fiscal y de la debida rendición de cuentas.** **9. En los respectivos contratos, se incluirán mecanismos de rendición de cuentas financieras e informes al Congreso o Concejo, según corresponda, así como mecanismos para la efectiva protección de los derechos de los usuarios, la comunidad cercana y la continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios correspondientes.****10. Conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, así como deberán incluir obligaciones para la protección del desarrollo sustentable, adoptando medidas en beneficio de las generaciones actuales y futuras.** **11. Respetarán los derechos laborales y las normas legales, en particular en lo que refiere al reconocimiento y respeto a los ámbitos de negociación colectiva.** |
|  | **Capítulo 1. Del Combate a la corrupción de la Ciudad de México****Art. ~~67~~ 68. Del Control interno en la Ciudad de México** |

1. Por medio de la recomendación 1/2011 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) fundamentó que se habían violado los derechos a la seguridad jurídica, derecho a la información, derecho a un medio ambiente sano y el derecho a la participación ciudadana. Su primera recomendación fue “realizar una consulta pública a fin de garantizar una participación amplia y plural en la que se recojan y consideren las preocupaciones, opiniones y propuestas de las personas afectadas por la obra, conforme a su deber de hacer efectivo el goce del derecho a la información, implemente un mecanismo de orientación a la ciudadanía, permanente y sencillo, para que pueda acceder a la información pública que debe estar disponible, así como a los servicios, trámites y programas gubernamentales relacionados con sus derechos” y su segunda recomendación fue aplicar “la obligatoriedad de la consulta pública en las evaluaciones de Manifestaciones de Impacto Ambiental en su modalidad Específica” (pp. 58-59). Ninguna de las dos recomendaciones fue cumplida por el Gobierno del Distrito Federal. [↑](#footnote-ref-1)
2. La información financiera de la Supervia, por ejemplo, fue rechazada como información pública por el Instituto de información del Distrito Federal (INFODF) por las resoluciones RR 1510/2010, RR 1511/2010 y acumulados; RR 1520/2010. La Asamblea Legislativa del D.F., por su parte, ha hecho diversas solicitudes sobre el supuesto informe financiero anual que se debe presentar, sin que el Gobierno o el privado (COPRI-OHL) hayan respondido a esta solicitud. [↑](#footnote-ref-2)
3. En proceso de revisión y aquí tomamos la traducción elaborada por MIRA Pensadoras Urbanas /María Luisa Cabral Bowling del Septiembre 19 de 2016. [↑](#footnote-ref-3)