

# REPORTe

CESOP

Número 139 Junio de 2021

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA



CÁMARA DE  
DIPUTADOS  
LXIV LEGISLATURA

@cesopmx fcesop01

# **R e p o r t e C E S O P**

## **Participación ciudadana y transparencia**

**Número 139**

**Junio de 2021**

## DIRECTORIO

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

*Encargado de la Dirección General*

Ricardo Martínez Rojas Rustrián

*Director de Estudios de Desarrollo Regional*

Katia Berenice Burguete Zúñiga

*Coordinadora Técnica*

Enrique Esquivel Fernández

*Asesor General*

*Investigadores:* Felipe de Alba Murrieta, Gabriel Fernández Espejel, José de Jesús González Rodríguez, Salvador Moreno Pérez. *Apoyo en investigación:* Edith Carmona Quiroz, Omar Cortés Macías, Laura Berenice García Hernández, Natalia Hernández Guerrero, María Guadalupe S. Morales Núñez, Rocío Ramírez Morales, Héctor Hugo Rocha Gómez, Karen Nallely Tenorio Colón. *Staff administrativo:* Alejandro Abascal Nieto, Abigail Espinosa Waldo. *Apoyo técnico:* Ernesto Cavero Pérez, José Francisco Flores Vázquez.

*Diseño de portada:* Ricardo Ruiz Flores. *Corrección de estilo:* Nora Iliana León Rebollo, Edith Carmona Quiroz. *Responsable de edición:* Alejandro López Morcillo.

**Reporte CESOP, núm. 139, junio de 2021.** Publicación bimestral del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx. Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados. El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural. En la portada se utilizaron elementos gráficos de: "Designed by starline / Freepik".

## Contenido

<b>Presentación</b>	<b>4</b>
<b>Espacios de participación ciudadana en tiempos de pandemia</b>	<b>8</b>
<i>Rocío Ramírez Morales</i>	
<b>Participación ciudadana y transparencia. El papel de las Organizaciones de la sociedad civil en el programa de conversión social</b>	<b>28</b>
<i>María Guadalupe Morales Núñez</i>	
<b>La participación ciudadana en las elecciones, un acercamiento a la reforma electoral en México y Chile para sus comicios en 2021</b>	<b>43</b>
<i>Omar Cortés Macías</i>	
<b>Participación ciudadana en el cuidado de áreas verdes. Caso de los bosques y parques en la Ciudad de México</b>	<b>56</b>
<i>Héctor Hugo Rocha Gómez</i>	

## Presentación

*Participación ciudadana* significa diferentes cosas para diferentes personas, pero esencialmente es la participación que hacen las personas para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas. Según Peter Oakley y colaboradores, en su obra *Projets with People. The practice of participation in rural development*,<sup>1</sup> señalan que en general se reconoce que “la participación ciudadana desafía cualquier intento de definición o interpretación”. En términos generales, este concepto, según Nuria Cunill, en su obra *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*,<sup>2</sup> ha sido definida como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público”.

Actualmente, el término de *participación* es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas y todo tipo de actividades en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad.

Ahora bien, si a la participación ciudadana le añadimos el elemento de la transparencia, entenderemos que este componente hará una participación más democrática. Se refiere a la honestidad, ética y responsabilidad que deben tener los gobiernos, los entes públicos y las instituciones privadas a fin de dar a conocer a los ciudadanos cuáles son las gestiones y actividades que se realizan.

En la transparencia se busca generar una relación de confianza y seguridad con los ciudadanos a fin de dar a conocer todas aquellas actividades, negociaciones, presupuestos y acceso a la información que es de carácter e interés público. La rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar

---

<sup>1</sup> Peter Oakley *et al.*, *Projets with people. The practice of participation in rural development*, International Labour Office, Geneva, World Employment Programme (WEP), 1991, 304 p.

<sup>2</sup> Nuria Cunill, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela, 1991.

cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.

Es por ello que el número 139 del Reporte CESOP lo dedicamos a la participación ciudadana y la transparencia, mostrando otra visión con temas relacionados a la pandemia, las elecciones, las ONGs, y el cuidado de las áreas verdes.

El primero de ellos, con el tema “Espacios de participación ciudadana en tiempos de pandemia”, elaborado por Rocío Ramírez Morales, tiene como propósito mostrar el nuevo escenario y las condiciones en las que deben operar los espacios o ámbitos de acción de la participación ciudadana, en particular la organización de procesos electorales ante una situación diferente como la que se vive en el mundo y en México por la aparición y prevalencia del Covid-19, en la cual la salud es prioridad de autoridades y población.

La participación política de la sociedad es fundamental en un sistema democrático como el nuestro. A pesar de la persistencia del coronavirus y la nueva normalidad impuesta por la pandemia, resulta necesario no sólo continuar con las actividades diarias en todos los ámbitos de la vida, sino abrir los espacios para la participación ciudadana con las medidas sanitarias que se requieren, a fin de cuidar la salud y que la población no sólo exprese su decisión sobre sus representantes, sino que se involucre en las decisiones de las autoridades para hacer aportaciones que contribuyan a mejorar las acciones de gobierno que beneficien a todos.

El siguiente artículo, elaborado por María Guadalupe S. Morales Núñez, “Participación ciudadana y transparencia. El papel de las organizaciones de la sociedad civil en el programa de conversión social”, da cuenta de que los actores sociales conformados por organizaciones de la sociedad civil han ganado espacios en los últimos años para transitar a un modelo de democracia participativa; el avance tecnológico y de información han sido importantes aliados para influir en las agendas públicas, el debate político, el proceso electoral inclusive y, por supuesto, el desarrollo social en México.

Las organizaciones de la sociedad civil han tenido un papel importante en los planes de desarrollo social, porque fomentan la transparencia y rendición de cuentas del gobierno, promueven y defienden los derechos humanos, incorporan más actores privados en la esfera pública, promueven la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y contribuyen a la formulación, financiamiento y prestación de servicios públicos, así como a la evaluación y ajuste de la política social mediante procesos de monitoreo y contraloría social.

La participación social cobra importancia en la situación actual, en donde los programas sociales gubernamentales se han orientado a focalizar y canalizar los recursos públicos hacia beneficiarios individuales, sin pasar por esquemas colectivos de intermediación. En varios países, los gobiernos han buscado revertir esta tendencia y aprovechar el potencial de las OSC, elaborando esquemas de colaboración y programas para apoyar su trabajo. El programa surge en 1993 como Fondo de Coinversión Social y en el año 2000 cambia su denominación a Programa de Coinversión Social.

El tercer artículo, “La participación ciudadana en las elecciones, un acercamiento a la reforma electoral en México y Chile para sus comicios en 2021”, elaborado por Omar Cortés Macías, destaca que la participación ciudadana es el fundamento de toda democracia; se entiende pues que sin mecanismos claros de participación ciudadana los sistemas democráticos se alejan de las condiciones y mecanismos jurídicos, los cuales crean contextos de fortaleza.

El artículo se propone como una reflexión acerca de la reforma planteada por el Instituto Nacional Electoral en cuanto a la sobrerrepresentación en el Congreso mexicano, así como la reforma electoral en Chile respecto a la asignación de escaños de acuerdo con la proporcionalidad de votos obtenidos para el Congreso.

La finalidad de este artículo es exponer la influencia de las reformas, tanto en México como en Chile, con el objetivo de generar una aproximación de análisis con relación a si estas reformas generan mejores condiciones de representatividad ciudadana en los congresos.

El cuarto y último artículo, “Participación ciudadana en el cuidado de áreas verdes. El caso de los bosques y parques en la Ciudad de México”, elaborado por Héctor Hugo Rocha Gómez, señala que las áreas verdes son espacios urbanos, creados para asegurar zonas naturales cuyas características ambientales son “naturales” (desarrollados de forma natural, sin que el hombre intervenga) o “no naturales” (creados por el hombre y su origen coincide con el momento en que las áreas verdes naturales empezaron a decrecer). Como tal, son el instrumento de política ambiental más popular y utilizado para la conservación de la biodiversidad, ya que México es el cuarto país a nivel mundial en diversidad ecológica y son indispensables para asegurar la protección natural.

La creación de áreas verdes tiene como objetivo conservar los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad, cumpliendo con la protección de cuencas hidrológicas a modo de asegurar la captación, flujo y calidad del agua; previniendo la extinción de flora y fauna silvestre; protegiendo el panorama natural con una comunión entre la naturaleza y los ciudadanos, y así promover un desarrollo sostenible mediante un diálogo participativo, intercambio de conocimiento, reducción de la pobreza, mejora del bienestar, el respeto a los valores culturales y la capacidad de adaptación ante los cambios. Finalmente, esperamos que el material que aquí se presenta sea de utilidad al lector, le permita indagar en nuevos senderos de análisis y reflexión, dado que en esencia la participación ciudadana es un tema de la democracia contemporánea donde ésta juega un papel esencial en la construcción de la gobernanza y es esencial en la legitimación del estado de derecho.

*Netzahualcóyotl Vázquez Vargas*



# Espacios de participación ciudadana en época de pandemia

*Rocío Ramírez Morales<sup>3</sup>*

## **Introducción**

El presente trabajo tiene como propósito mostrar el nuevo escenario y condiciones en las que deben operar los espacios o ámbitos de acción de la participación ciudadana, en particular el de la organización de procesos electorales ante una situación diferente como la que se vive en el mundo y en México por la aparición y prevalencia del Covid-19, en la que la salud es prioridad de autoridades y población.

A pesar de la persistencia del coronavirus y la nueva normalidad impuesta por la pandemia, resulta necesario no sólo continuar con las actividades diarias en todos los ámbitos de la vida, sino abrir los espacios para la participación ciudadana con las medidas sanitarias que se requieran, a fin de salvaguardar a la población y que no sólo pueda expresar su decisión sobre sus representantes, sino que se involucre en las decisiones de las autoridades para hacer aportaciones que contribuyan a mejorar las acciones de gobierno que beneficien a todos.

La participación política de la sociedad es fundamental en un sistema democrático como el nuestro. Los ciudadanos por medio del voto tienen el derecho a decidir quiénes serán gobernantes. Las elecciones y su organización se han hecho durante mucho tiempo, pero actualmente las condiciones para todos los países del mundo han cambiado, porque el aislamiento social es esencial para evitar la propagación del nuevo virus. Además del distanciamiento se deben llevar a cabo medidas concretas para proteger la salud de las personas, como el uso de cubrebocas, caretas y gel antibacterial, entre otras acciones.

Este ensayo busca aportar diversos elementos que deben considerarse en la organización de la participación ciudadana, en especial en la realización de

---

<sup>3</sup> Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México, adscrita a la Subdirección de Opinión Pública del CESOP. Correo electrónico: [rocio.ramirezmorales@diputados.gob.mx](mailto:rocio.ramirezmorales@diputados.gob.mx)

procesos electorales ante la nueva realidad impuesta por el Covid-19, sobre todo cuando se requiere restringir la movilidad de personas y evitar el contacto social.

Este trabajo se divide en cuatro apartados. El primero aborda la conceptualización de la participación ciudadana y sus diferentes espacios para ejercer este derecho, con la idea de que no es posible concebir el buen desempeño de un régimen democrático sin la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 35, establece como un derecho ciudadano la participación de la población por medio del voto en elecciones populares, así como poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular.

El punto central de reflexión es saber de qué manera en medio de la pandemia por el Covid-19 y las condiciones actuales de salud de las personas de todas las naciones del mundo se puede lograr la participación ciudadana y ejercer el derecho al voto.

En la segunda parte se presentan algunas de las recomendaciones elaboradas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) relativas a las elecciones y actividades conexas en el contexto de la pandemia de Covid-19.

El organismo parte del planteamiento de que las concentraciones multitudinarias en un lugar y momento determinados pueden intensificar la propagación del SARS-CoV-2 y diversas actividades que se realizan conjuntamente a los comicios pueden implicar concentraciones de este tipo y, por tanto, asociarse a un riesgo para la salud.

En la tercera sección del ensayo se presentan diversas acciones propuestas por la Organización de los Estados Americanos (OEA) dadas a conocer por medio de una *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Son una serie de medidas para la celebración de comicios seguros, limpios y transparentes en momentos de distanciamiento social. El cuarto apartado se refiere al cumplimiento de medidas sanitarias en las elecciones del pasado 6 de junio en nuestro país.

## **Participación ciudadana, indispensable en la democracia representativa**

Es un derecho individual o colectivo la participación ciudadana para intervenir en las decisiones públicas, así como “incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible y en el proceso de planeación, elaboración, gestión, evaluación y control de programas, políticas y presupuestos públicos”.<sup>4</sup>

La participación ciudadana se hace presente cuando los ciudadanos intervienen en el gobierno, no para asumir un cargo público, sino para contribuir al mejoramiento de su país. Este concepto se traduce en acción. Por ello, no existe una participación pasiva; el ciudadano debe ser activo no sólo el día de la votación, sino siempre.<sup>5</sup>

El espacio participativo ciudadano central en las democracias representativas son los procesos electorales, los cuales tienen tres funciones principales: “Renovar la legitimidad democrática que sustenta el funcionamiento de la vida política; dar lugar a una representación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos sociales, y permitir la formación de un gobierno”.<sup>6</sup>

Es importante mencionar que los procesos electorales permiten a los ciudadanos elegir entre diversos temas e ideologías, pero no se dispone de espacios suficientes para que la población incida en la elaboración de políticas públicas; no obstante, las elecciones son necesarias para robustecer la democracia.

Actualmente el reto para la participación ciudadana no sólo es abrir nuevos espacios para que se ejerza este derecho, así como ofrecer las condiciones para que los ciudadanos construyan opiniones informadas y reflexionadas, sino que con la llegada y persistencia del Covid-19 los desafíos se multiplican al buscar la participación de la población y, al mismo tiempo, ofrecerles la seguridad de que su salud no se dañará al ser un individuo activo e involucrado en los asuntos gubernamentales.

---

<sup>4</sup> Gobierno de la Ciudad de México, *Ley de participación ciudadana*, México, 2019, p. 4.

<sup>5</sup> Ulrich Richter Morales, *De la protesta a la participación ciudadana*, México, Océano, 2017, p. 116.

<sup>6</sup> Manuel Canto Chac, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XIX Editores, México, 2012, p. 75.

No puede concebirse el buen desempeño de un régimen democrático sin la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, como tampoco sin un mecanismo que facilite la conformación de los poderes de manera representativa como el procesamiento de diversas demandas de los distintos grupos de la sociedad.<sup>7</sup>

Es necesario mencionar que los efectos legitimadores de la participación ciudadana se vinculan a la capacidad que se demuestre en los espacios participativos de propiciar el interés de los ciudadanos para involucrarse y ser parte de dichos procesos.

### *Participación, derecho estipulado en la Constitución Política*

El artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé entre los derechos de la ciudadanía la participación de ésta por medio de la votación en elecciones populares, así como poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular.

Estipula también como derecho ciudadano asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, así como votar en las consultas populares sobre asuntos de trascendencia nacional y regional.

A fin de votar en las consultas populares, la ciudadanía se sujetará a lo siguiente:

Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición: a) El presidente de la república; b) El equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión; o c) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia regional competencia de la federación, los ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al

---

<sup>7</sup> Gerardo Romero Altamirano y Gema N. Morales Martínez, *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global*, Tirant lo Blanch, México, 2017, p. 1.

menos, al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan, en los términos que determine la ley.<sup>8</sup>

### **Consideraciones de la OMS para elecciones ante Covid-19**

Cualquiera que sea el espacio o ámbito de participación ciudadana: referéndum, plebiscito, consulta popular, revocación de mandato, iniciativa ciudadana o bien procesos electorales, no se debe renunciar a ejercer el derecho a participar y en momentos de pandemia por Covid-19 se tiene que proteger la salud de la población, porque precisamente uno de los detonantes para la propagación de este virus son las concentraciones multitudinarias y la presencia de un gran número de personas en un lugar y momento determinados.

Para hacer realidad la participación ciudadana en época de pandemia se deben implementar todas las medidas posibles para evitar la propagación del coronavirus y no poner en riesgo la salud de la población, por lo que en este apartado se exponen las *consideraciones de la OMS sobre salud pública relativas a las elecciones y actividades conexas en el contexto de la pandemia de Covid-19*.

Los comicios son uno de los principales espacios para la participación ciudadana, con el propósito de reforzar la legitimidad democrática de un país por medio del voto y designación de nuevos gobernantes, por lo que la Organización Mundial de la Salud expone que desde que inició la crisis por el Covid-19 un gran número de países han tenido que decidir cómo debían llevarse a cabo las elecciones y actividades conexas e instrumentar medidas de seguridad para reducir el riesgo de transmisión del SARS- CoV-2 y de este modo proteger a los electores, al personal que organiza los comicios y a los trabajadores que intervienen en la jornada electoral.

---

<sup>8</sup> Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm> (consulta: 11 de mayo de 2021).

En algunos contextos es posible que debido a la pandemia haya propuestas de que las elecciones y actividades conexas puedan celebrarse a distancia, pero la población tiene mayor confianza en que las actividades de participación se realicen de manera presencial, por tal razón, la OMS proporciona información detallada sobre el enfoque que deberían seguir los países en los procesos electorales para evitar riesgos de transmisión del SARS- Cov-2.

### **Cuadro 1. Proceso de adopción de decisiones**

Evaluación de riesgos	Reducción de riesgos	Comunicación de riesgos	El resultado de estas tres etapas es una decisión informada para seguridad de la población en actividades planificadas y en el contexto de los procesos electorales.
-----------------------	----------------------	-------------------------	--

Fuente: elaboración propia con datos de la OMS. Disponible en <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance> (consulta: 9 de mayo de 2021).

#### *Evaluación de riesgos*

El contexto en que se realicen elecciones y actividades relacionadas deberán evaluarse para identificar y cuantificar posibles riesgos vinculados con la pandemia de Covid-19 y calcular la capacidad de las autoridades y los organizadores, así como aplicar medidas preventivas.

Es necesario considerar factores como: escenario de transmisión prevalente del Covid-19 en el país o zona donde se prevea celebrar elecciones; medidas de salud pública y sociales adoptadas por las autoridades pertinentes y las características de los actos planificados, lugar, duración, número y características de participantes

previstos, interacciones y contactos previsibles entre ellos y capacidad del sistema de salud para gestionar un posible aumento súbito de casos de Covid-19.<sup>9</sup>

## **Cuadro 2. Escenarios de transmisión y riesgos crecientes identificados por la OMS**

Ningún caso notificado, incluidos nula transmisión y ausencia de casos detectados y notificados.	Casos esporádicos, uno o más casos importados o contraídos localmente.	Conglomerado de casos, mayoritariamente de transmisión local relacionados con cadenas de transmisión.	Transmisión comunitaria, brotes en los que los casos confirmados no se pueden vincular con las cadenas de transmisión. La clasificación de transmisión comunitaria se divide en cuatro niveles, que van de baja incidencia (TC1) a incidencia muy alta (TC4).
--	--	---	---

Fuente: elaboración propia con datos de la OMS. Disponible en <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance> (consulta: 8 de mayo de 2021).

### *Medidas preventivas*

La Organización Mundial de la Salud recomienda medidas preventivas para reducir el riesgo de transmisión del SARS-CoV-2, a fin de que no sólo se apliquen en centros de votación, sino que se tengan en cuenta en cualquier actividad presencial que se lleve a cabo en el contexto de elecciones y puede estimarse la posibilidad de otras medidas.

Entre las acciones preventivas básicas están: el distanciamiento físico, mantener una distancia entre una y otra persona como mínimo de un metro; precauciones al

<sup>9</sup> OMS, “Consideraciones de salud pública relativas a las elecciones y actividades conexas en el contexto de la pandemia de COVID-19”, disponible en <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance> (consulta: 9 de mayo de 2021).

toser y estornudar, cubrirse la boca y nariz con el codo doblado o un pañuelo de papel; evitar tocarse los ojos, nariz y boca.

La OMS considera indispensable para ejercer la participación ciudadana en procesos electorales o en algún otro acto de concentración social practicar una buena higiene de manos, lavarlas a menudo y a conciencia con agua y jabón o limpiarlas con un desinfectante de manos (alcohol al 60-80%).

### *Medidas preventivas relacionadas con centros de votación*

La referida organización mundial recomienda para ejercer el derecho de participación ciudadana en elecciones que los locales destinados a votaciones se adapten para este propósito y se asegure que en ellos se puedan aplicar medidas preventivas sin interferir con las operaciones y procesos electorales previstos.

### **Cuadro 3. Espacios de participación**

➤ Espacios	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se requiere asegurar que los locales designados para participación sean amplios para acoger el número previsto de personas. Y</li><li>• Establecer centros de votación adicionales.</li></ul>
------------	---

Fuente: elaboración propia con datos de la OMS. Disponible en: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>

### Ampliar horarios en centros de votación

Otra de las consideraciones de la Organización Mundial de la Salud para llevar a cabo la participación ciudadana en elecciones sin que corra riesgo la salud del electorado es prolongar los horarios de apertura de los centros de votación para tomar en cuenta las demoras causadas por la aplicación de medidas preventivas.



Recomienda reducir al mínimo necesario la duración de la estancia de personas en los locales y la interacción entre los electores, el personal electoral, observadores, representantes de partidos y profesionales de medios de comunicación.

Además, sugiere que los locales donde se realicen los comicios estén bien ventilados, incluso si resulta práctico, organizar las actividades en el exterior, para lo cual usar carpas resistentes, así como también estimar la viabilidad de realizar las actividades parcialmente en el exterior, es decir, celebrar las votaciones en el interior y tener zonas de espera y cola, en el exterior.

Respecto a la ventilación se propone que sea natural y lo mejor es abrir las ventanas y, de usarse ventiladores, de techo o de pie, combinarlos; renovar el aire al abrir ventanas y reducir al mínimo la posibilidad de que el aire exhalado por una persona alcance a otra. Si se usan sistemas de aire acondicionado, se tendría que aumentar al máximo la proporción de aire exterior y reducir al mínimo la recirculación de aire.

#### Reducir aglomeraciones

En todo proceso electoral, la OMS propone reducir al mínimo las aglomeraciones y regular el flujo de personas que acuden a los centros de votación designados. Plantea la necesidad de que haya mayor frecuencia del transporte público, llegadas escalonadas, entradas numeradas, separación adecuada entre mesas y cabinas, la señalización del suelo, limitación del personal electoral, observadores, representantes de partidos y representantes de medios de comunicación, reducción del número de personas que acompañan a los votantes, así como limitar las concentraciones en actividades relacionadas con las elecciones cerca del centro de votación designado.

## Limpieza en centros de votación

La OMS considera indispensable que los centros de votación dispongan de instalaciones para lavarse las manos con agua y jabón o con desinfectante de manos (alcohol al 60-80%), principalmente en entradas y salidas.

Para evitar contagios por Covid-19 es necesario establecer horarios para la limpieza y desinfección periódicas y a fondo de centros de votación, sobre todo de las zonas con más afluencia, así como equipo, objetos y superficies más manipuladas, debido a que en un estudio se observó que el virus sobrevivía cuatro horas sobre el cobre, 24 horas en el cartón y hasta 72 horas en el plástico y el acero inoxidable.

Si las votaciones se realizan en locales que se utilizan para otras actividades como escuelas, es necesario asegurarse de limpiarlos y desinfectarlos profundamente una vez concluidas las votaciones y operaciones conexas. Además, se requiere que cualquier residuo generado en elecciones se recojan y depositen en contenedores cerrados.<sup>10</sup>

## Disponibilidad de mascarillas

Otro de los aspectos importantes que deben considerarse en comicios o actividades conexas, dada la prevalencia de la pandemia del Covid-19, es valorar la posibilidad de disponer de mascarillas en los centros de votación para las personas que acudan a ejercer este derecho y no llevan su propia mascarilla.

Por otra parte, se considera viable para evitar contagios recomendar a los electores llevar a los centros de votación y usar sus propios medios para escribir y disponer de algunos otros dispositivos para quienes lo soliciten y puedan ejercer su derecho a participar.

---

<sup>10</sup> *Idem.*

### *Manejo de personas con síntomas de Covid-19*

La Organización Mundial de la Salud estima conveniente que en los centros de votación se destinen habitaciones aisladas o espacios reservados para las personas que presenten síntomas compatibles con el Covid-19, así como ofrecer una mascarilla médica/quirúrgica y aislamiento físico a las personas que acudan a los centros de votación con síntoma del virus y que no puedan abandonar el lugar de manera inmediata.

Las autoridades sanitarias deberían establecer disposiciones para el manejo de esas personas para su posible traslado a lugares designados (centros de salud u otros lugares) y para las operaciones de rastreo de contactos (identificación y seguimiento de personas que puedan haber estado expuestas al SARS-CoV-2.<sup>11</sup>

Las operaciones referidas deberán llevarse a cabo con arreglo a las políticas, reglamentos y protocolos nacionales y locales.

#### **Cuadro 4. Equipo de protección personal**

Los electores, personal electoral, observadores, representantes de partidos y profesionales de medios de comunicación deben acatar las siguientes medidas antes, durante y después de las elecciones:

- Seguir indicaciones publicadas por las autoridades nacionales/ locales y en su ausencia, consultar las recomendaciones de la OMS como el uso de mascarillas en el interior y exterior de todos los sitios donde no se pueda mantener distanciamiento físico de por lo menos un metro.
- Población en general usará mascarillas de tela no médicas.
- Personas que corren riesgo de Covid-19 (de 60 años o más y las que presenten patologías previas) usarán mascarillas médicas.
- No se requiere el uso de guantes, salvo en el caso de contacto físico con un caso sospechoso o confirmado de coronavirus.

Fuente: elaboración propia con datos de la OMS. Disponible en <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>

---

<sup>11</sup> *Idem.*

### *Medidas para grupo poblacional especial*

Es necesario tomar mayores precauciones para proteger la salud de los grupos de población con más riesgo de propagación del Covid-19 y los que están más expuestos a infectarse de este virus.

Las personas que, de acuerdo con las normas y disposiciones nacionales/locales, tengan que mantenerse en aislamiento, por ejemplo, los casos sospechosos, probables y confirmados de Covid-19, no deben asistir a ningún acto presencial relacionado con algún proceso electoral. Pueden establecerse disposiciones especiales para ese grupo, como el registro y voto institucionales en hospitales para personas que ingresaron o el voto a distancia.<sup>12</sup>

Para los individuos mayores de 60 años o más o con patologías previas como diabetes, hipertensión, cardiopatías, enfermedad pulmonar crónica, padecimientos cerebrovasculares y renales crónicos, inmunodepresión y cáncer, la OMS plantea establecer disposiciones especiales como horarios específicos para ir a votar, centros de votación y cabinas específicas, trato preferente para evitar que hagan filas, así como el sufragio por medio de unidades móviles o voto a distancia.

## **Guía para organizar comicios en pandemia**

Las consecuencias de la pandemia por Covid-19 es el alto riesgo de contagio y muerte por la interacción social de las personas, por lo que las medidas de aislamiento son esenciales para cuidar la salud de la población, pero ponen en serios problemas los espacios de participación ciudadana, uno de ellos es la realización de elecciones.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) presenta algunas alternativas para llevar a cabo una de las principales actividades de la participación ciudadana

---

<sup>12</sup> *Idem.*

en un país democrático, como votar para elegir a los representantes en una localidad y país.

Por medio de la *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*, la OEA propone diversas medidas para la celebración de comicios seguros, limpios y transparentes que contribuyan a dar legitimidad a los nuevos representantes y ante todo reduzcan los riesgos de contagio por Covid-19 no sólo para los electores, sino para quienes se encargan de la organización y desarrollo de elecciones.

Esta organización puntualiza que, en actos de participación ciudadana masiva como las elecciones, se requiere de una planificación estricta, la cual contemple medidas sanitarias emitidas por las autoridades para evitar la propagación del coronavirus y contagios colectivos.

Asegura que: “No existe riesgo cero, por lo que las autoridades deben estar conscientes de que el principal peligro en una elección es que se convierta en la oportunidad de amplificar y propagar el virus en un país, por lo cual, los Estados y organismos electorales tienen una enorme responsabilidad”.<sup>13</sup>

La pandemia implica redefinir protocolos de salud en los procesos electorales, a fin de no poner en peligro a los encargados de cada una de las casillas y a los ciudadanos. En coincidencia con la Organización Mundial de la Salud, la OEA estima conveniente que entre las medidas sanitarias para un proceso electoral seguro ante la persistencia de Covid-19, en todas las actividades vinculadas a comicios se debe mantener distancia entre las personas de metro y medio, y durante la jornada la gente tiene que evitar darse la mano o abrazarse.

---

<sup>13</sup> OEA, *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, 2020, p. 10.

### Figura 1. Medidas de protección personal

- Distancia física entre personas.
- Higiene de manos con agua y jabón.
- Al toser y estornudar cubrirse la boca y nariz con el codo flexionado.
- Usar pañuelos desechables.

Fuente: elaboración propia datos de la OEA, *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, 2020.

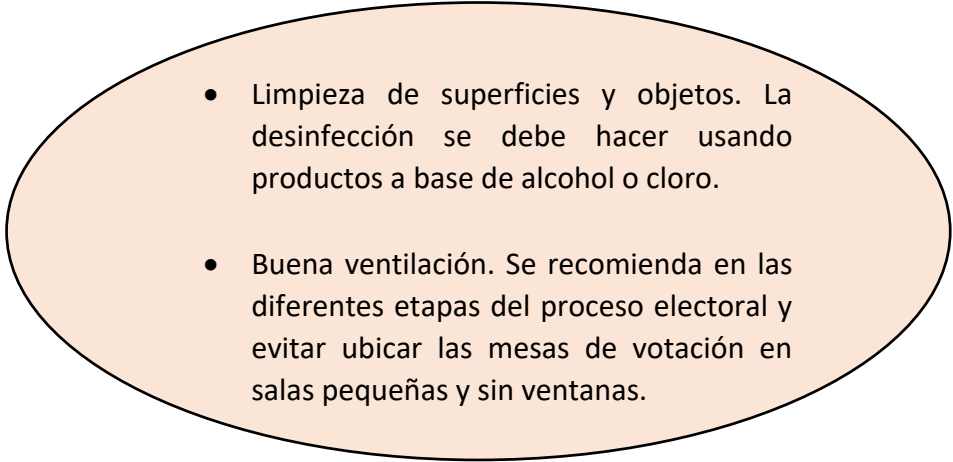
#### *Uso de máscaras*

En la *Guía para organizar elecciones* se recomienda que quienes cumplan funciones electorales como los miembros de mesa, persona de logística, personal de apoyo, delegados de partidos, observadores electorales, entre otros usen máscara quirúrgica, la cual también se sugiere para los votantes mayores de 65 años o quienes tengan padecimientos subyacentes. En tanto que para el resto de los electores es suficiente con el tapabocas.

#### *Higiene de manos*

La limpieza de manos se considera como una medida de gran importancia para los funcionarios electorales durante la preparación de los comicios y para los electores durante la jornada electoral. Asimismo, se debe subrayar la relevancia de no tocarse la cara sino hasta que se limpien las manos.

## Figura 2. Medidas ambientales

- 
- Limpieza de superficies y objetos. La desinfección se debe hacer usando productos a base de alcohol o cloro.
  - Buena ventilación. Se recomienda en las diferentes etapas del proceso electoral y evitar ubicar las mesas de votación en salas pequeñas y sin ventanas.

Fuente: elaboración propia con información de la OEA, *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*, 2020.

### *Respetar el estado de derecho*

La OEA puntualiza que la pandemia puede alterar la ejecución de diversas etapas de un proceso electoral, por lo que se requiere adoptar medidas y encontrar soluciones para darle continuidad a la organización de comicios.

Diversas propuestas requerirán de modificaciones legales, por lo que es esencial que se realice conforme a los procesos legislativos correspondientes, por tanto, se debe acudir a la instancia legislativa para ofrecer en ese ámbito la discusión de asuntos que generen modificaciones a las normas electorales, explica.

### *Elaboración de un plan de elecciones*

Para la Organización de los Estados Americanos es importante rediseñar la planificación de elecciones con el propósito de disminuir la posibilidad de propagación del coronavirus en las distintas etapas de este proceso de participación ciudadana.

Considera importante incorporar en dicho plan la visión técnica de las autoridades del sector salud y la evidencia científica, así como también la experiencia y conocimiento del equipo de respuesta nacional a la pandemia de Covid-19 para llevar a cabo todas las medidas necesarias.

#### *Comisión de seguimiento*

Recomienda crear una Comisión de Seguimiento encargada de verificar que se cumplan las medidas en materia electoral en medio de una nueva realidad impuesta por la pandemia del Covid-19.

La Comisión deberá evaluar continuamente ese propósito e informar al respecto y sobre los problemas que puedan surgir para hacer los ajustes necesarios y tomar las mejores decisiones.

#### *Visualizar diferentes escenarios*

La forma en que ha evolucionado el coronavirus es distinta en cada país, por esa razón la OEA considera necesario que los órganos electorales visualicen diversos escenarios que se pueden presentar en el transcurso de un proceso electoral.

Algunas de las situaciones que se pueden dar en la organización de elecciones, antes o durante la jornada electoral, es un posible brote en determinadas áreas y la transmisión comunitaria, por tanto, la evaluación de estas situaciones permitirá estar preparados para actuar con eficacia y evitar errores que afecten la salud de la población.<sup>14</sup>

#### *Transparencia y rendición de cuentas*

Acompañado al hecho de la necesidad de asignar mayores recursos financieros en los procesos electorales, es indispensable el uso eficiente del presupuesto

---

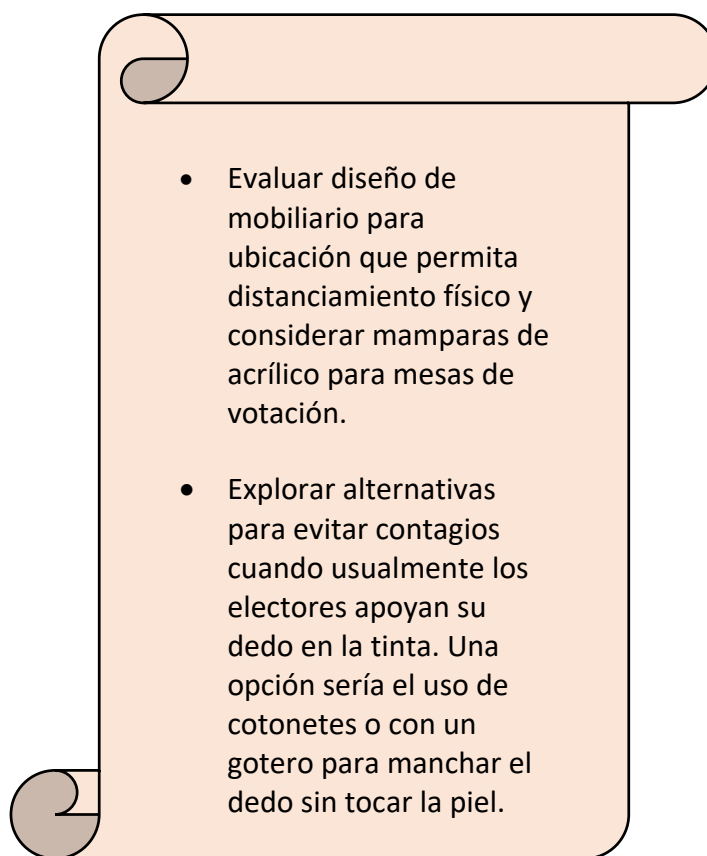
<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 34.



disponible para los comicios y que los órganos electorales fomenten la rendición de cuentas de los fondos adicionales otorgados.

En la *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*, la OEA sugiere reforzar los mecanismos de control y auditoría, hacer un registro público sobre los gastos del proceso, principalmente los destinados a la ejecución de las medidas sanitarias frente al Covid-19.

### Figura 3. Otras medidas para evitar contagios en elecciones



Fuente: elaboración propia con información de la OEA, *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*, 2020.

#### *Kits sanitarios*

Otra de las medidas sugeridas para evitar la propagación del virus en los procesos de elección es disponer de kits sanitarios que sean entregados a los integrantes de

mesas de votación al inicio de sus funciones, además de kits para cada centro de votación con el propósito de tener insumos para los electores.

Es importante mencionar que el kit debe contener: máscaras, alcohol en gel, así como desinfectantes a base de alcohol o cloro para la limpieza, jabón, toallas de papel y bolsas para residuos, entre otros.

### *Evaluar riesgos de tinta indeleble*

En la *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia* se propone que los órganos electorales consulten con fabricantes, expertos y autoridades de salud respecto a los riesgos para evitar propagar el Covid-19 que implica el uso de tinta indeleble.

Se plantea analizar alternativas que disminuyan posibilidades de contagio y evitar que los votantes apoyen directamente el dedo en la tinta como generalmente se hacía. Una de las propuestas es el uso de un gotero para manchar el dedo, sin tocar la piel.

## **Elecciones en México se cumplió con protocolo de seguridad sanitaria**

El domingo 6 de junio de este 2021, en que se llevaron a cabo las elecciones denominadas las más grandes en la historia de México, al renovarse 20,417 cargos locales y federales, las autoridades del Instituto Nacional Electoral (INE) garantizaron la seguridad en la salud de los 93 millones 528 mil 473 ciudadanos registrados en la lista nominal y que cuentan con la credencial para votar.

Lo ocurrido en estos comicios en territorio nacional para renovar la Cámara de Diputados, compuesta por 500 legisladores: 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, gobernadores en 15 estados: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit,

Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Zacatecas, Sinaloa y Sonora es un claro ejemplo de que es posible ejercer la participación ciudadana incluso en medio de la pandemia de Covid-19 y específicamente a la hora de elegir a los nuevos gobernantes, en donde se pusieron en marcha las medidas sanitarias recomendadas para asegurar el bienestar del electorado.

El INE atendió las recomendaciones hechas por organismos internacionales como la OMS y la OEA para que fuera posible celebrar elecciones en un momento diferente y delicado en el que el coronavirus ha obligado a evitar aglomeraciones y la convivencia social, así como el contacto físico entre una y otra persona para cuidar la salud de todos.

El domingo 6 de junio se eligió en los estados a los diputados y alcaldes de 30 congresos locales y a los integrantes de 1,925 ayuntamientos, y hubo dos elecciones extraordinarias, en Hidalgo y Nayarit. En la Ciudad de México se eligió a 66 diputados para el Congreso local: 33 diputaciones de mayoría relativa y 33 de representación proporcional, así como 16 alcaldías y 204 puestos para las juntas municipales. El INE implementó un *Protocolo de seguridad sanitaria*.

El Instituto, por medio de videos y gráficos, previo a las elecciones, informó a la ciudadanía sobre las medidas sanitarias para evitar contagios de Covid-19 en los espacios para ejercer el voto, como el uso obligatorio de cubrebocas, además de que sólo se permitiría la entrada de dos electores a cada casilla, el uso constante del gel antibacterial y mantener la sana distancia, así como el uso de mamparas sin cortinas en casillas para reducir las superficies de contacto y los espacios serían constantemente sanitizados.

Asimismo, el INE dio a conocer la posibilidad de llevar un bolígrafo para marcar el voto y los funcionarios de casilla contarían con equipo de protección y líquido indeleble no transmisor de virus y bacterias.

El *Protocolo de seguridad sanitaria* implementado por las autoridades electorales fue de gran utilidad el pasado 6 de junio para que los electores acudieran sin miedo y con seguridad a las casillas correspondientes.

A las afueras de las casillas hubo uso obligado de cubrebocas, toma de temperatura, se ordenaba a la gente formarse en la fila correspondiente, de acuerdo con la primera letra de su apellido, con una distancia entre una y otra persona de más de un metro.

Posteriormente, se repartió gel antibacterial a los electores y sólo dos personas podían ingresar al interior de las casillas para votar y en tanto no salieran esas dos, entraban dos personas más. Se proporcionó gel antibacterial y toallas limpiadoras al terminar de votar.

### **Comentarios finales**

Las autoridades electorales de cada país tienen la última palabra sobre la forma más conveniente de garantizar la participación ciudadana, como es el caso de las elecciones. Tienen una gran responsabilidad ante la persistencia del Covid-19 para lograr que la población ejerza su derecho a participar y al mismo tiempo que el desarrollo de comicios sea transparente, que legitime a los nuevos representantes, pero, sobre todo, cuidar la salud de la población como se logró en México en las elecciones del pasado 6 de junio. Se tomaron en cuenta las recomendaciones sanitarias tanto de la Organización Mundial de la Salud como de la Organización de los Estados Americanos y el INE puso en marcha un adecuado *Protocolo de Seguridad Sanitaria*.

Fue posible, con éxito, avanzar en nuestro sistema democrático, aun cuando existen obstáculos como el coronavirus, el cual, para evitar su propagación, requiere el aislamiento de individuos y, como en cualquier actividad de participación ciudadana, como los comicios, es esencial la organización y agrupamiento de personas.

## El papel de las organizaciones de la sociedad civil en el programa de coinversión social

Ma. Guadalupe S. Morales Núñez<sup>15</sup>

La ciudadanía se está organizando para satisfacer sus necesidades, aspirando a un espíritu comunitario; rescatando valores como son la solidaridad y la autoayuda.<sup>16</sup>

### Presentación

Para la Organización de las Naciones Unidas un sistema democrático refleja hábitos y costumbres cívicos de una sociedad<sup>17</sup> donde concurren actores gubernamentales, políticos sociales con un rol y compromiso propios en las decisiones y acciones públicas. Los actores sociales conformados por organizaciones de la sociedad civil han ganado espacios en los últimos años para transitar a un modelo de democracia participativa. El avance tecnológico y de información han sido importantes aliados para influir en las agendas públicas, el debate político, el proceso electoral e inclusive en el desarrollo social de México.

El Reporte CESOP número 133 publicado en junio de 2020 da cuenta de ello y explica diversos contextos en donde la participación ciudadana influye en el ámbito político como mecanismo de control y fiscalización, no sólo de los recursos públicos, sino como una herramienta democrática. La participación ciudadana y la opinión

---

<sup>15</sup> Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora asistente de la Subdirección de Opinión Pública del CESOP de la Cámara de Diputados. Líneas de investigación: gestión administrativa parlamentaria, derecho e instituciones y procesos legislativos, Agenda 2030, transparencia y rendición de cuentas. Correo electrónico: guadalupe.morales@diputados.gob.mx

<sup>16</sup> Extracto de la Iniciativa de Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social, Cámara de Diputados, 27 de abril de 1999.

<sup>17</sup> "La democracia es esencial para el desarrollo de nuestros municipios". Disponible en [/https://www.gob.mx/inafed/articulos/la-democracia-es-esencial-para-el-desarrollo-de-nuestros-municipios](https://www.gob.mx/inafed/articulos/la-democracia-es-esencial-para-el-desarrollo-de-nuestros-municipios)

pública son concebidas como un derecho que se ejerce en espacios específicos con la intención de influir en las decisiones de lo público y contribuir al debate político mediante el uso de las redes sociales; exponiendo a los gobernantes las demandas de la población; la observación del voto (mecanismo auxiliar para asegurar la integridad del proceso electoral) y, por último, la conformación de la contraloría social y su importancia en el uso transparente y eficaz de los programas sociales.<sup>18</sup>

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han tenido un papel importante en los planes de desarrollo social:

[...] porque fomentan la transparencia y rendición de cuentas del gobierno, promueven y defienden los derechos humanos, incorporan más actores privados en la esfera pública, promueven la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y contribuyen a la formulación, financiamiento y prestación de servicios públicos, así como a la evaluación y ajuste de la política social, mediante procesos de monitoreo y contraloría social”.

Así lo establece la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la Auditoría de Desempeño: 13-0-20D00-07-0177 realizada el 28 de octubre de 2014 al fiscalizar el Programa de Coinversión Social (PCS) para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.<sup>19</sup>

La Auditoría explica que

[...] la participación social cobra importancia en la situación actual en donde los programas sociales gubernamentales se han orientado a focalizar y canalizar los recursos públicos hacia beneficiarios individuales, sin pasar por esquemas colectivos de intermediación. En varios países, los gobiernos han buscado revertir esta tendencia y aprovechar el potencial de las OSC, elaborando esquemas de colaboración y programas para apoyar su trabajo.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Reporte CESOP, “Transparencia y rendición de cuentas”, núm. 133, Cámara de Diputados, junio 2020. Disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Reporte-CESOP>

<sup>19</sup> Auditoría Superior de la Federación, “Informe de resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013”. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0177\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0177_a.pdf)

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 2.

El programa surge en 1993 como Fondo de Coinversión Social y en 2000 cambia su denominación a Programa de Coinversión Social. Pertenece a los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Bienestar, destinado a las entidades federativas, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, adultos mayores, de rezago de marginación de acuerdo con los resultados que define el Consejo Nacional de Población y las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Su propósito es el siguiente:

Contribuir y garantizar que las personas ejerzan sus derechos económicos, sociales, culturales, y ambientales, con énfasis en la reducción de brechas de desigualdad, así como contribuir a disminuir las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que enfrentan las poblaciones y territorios en donde se asientan las personas de comunidades indígenas;

Impulsar por medio de proyectos comunitarios la cohesión social, la perspectiva de género, el desarrollo sostenible, para contribuir al bienestar de las personas en municipios indígenas de alta y muy alta marginación, así como en municipios con alto o muy alto índice de violencia.<sup>21</sup>

Su fundamento legal se encuentra en los artículos 7 y 8 de la Ley General de Desarrollo Social y el correspondiente Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

Artículo 8. Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

También se fundamenta en el Capítulo III de la Ley de Planeación y se explica como sigue:

---

<sup>21</sup> "Reglas de Operación del Programa Coinversión Social (PCS) para el ejercicio fiscal 2019", *Diario Oficial de la Federación*, 18 de octubre de 2019.

Artículo 20. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación (...) las agrupaciones sociales participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación (...)

En el Diagnóstico del Programa de Coinversión Social, realizado en 2015 por el Instituto Nacional de Desarrollo Social, identifica sus dificultades y señala características relevantes en las que hay que poner atención para justificar la modificación, creación o fusión de programas en curso. Uno de los hallazgos más importantes refiere que:

1. La participación de la sociedad civil es fundamental para lograr el objetivo de hacer de México una sociedad en donde todas las personas tengan acceso efectivo a los derechos que les otorga la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2018).
2. Reconoce la alianza entre la sociedad civil y el gobierno en las estrategias para mejorar a la población en condiciones vulnerables o con limitado acceso a derechos sociales.
3. La población potencial del PCS que son los actores sociales previamente inscritos en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil y del Sistema de Información.

### **Debilidades y amenazas a las OSC**

En los últimos meses, el Ejecutivo federal determina “*desaparecer*” algunos de los programas sociales o realizar una fusión de ellos;<sup>22</sup> el caso del Programa de Coinversión Social podría impactar desfavorablemente procesos sociales como:

1. El fomento a la transparencia y rendición de cuentas.
2. La promoción y defensa de los derechos humanos y el estado de derecho.
3. La contribución a la formulación, financiamiento y a la prestación de servicios públicos.
4. La promoción de la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y la toma de decisiones.
5. La incorporación de más actores sociales en la esfera pública.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Guadalupe Morales, “Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia”, En Contexto, CESOP, Cámara de Diputados, 2021. Disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novedades/En-contexto.-Programa-Seguro-de-Vida-para-las-Jefas-de-Familia-PSVJF>

<sup>23</sup> Sedesol, “Diagnóstico del Programa de Coinversión Social”, Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/337479/Diagnostico\\_PCS\\_Diciembre\\_2015\\_Parte\\_1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/337479/Diagnostico_PCS_Diciembre_2015_Parte_1.pdf)



Esta situación pone a la vista una “nueva relación” del gobierno-ciudadanía y es apremiante colocar el tema en la agenda legislativa, por lo que este documento aspira a ello, así como reconocer la influencia de la participación social en las decisiones públicas que muestren las fortalezas del sistema democrático y la “disciplina de Estado”,<sup>24</sup> que sin ser exclusivo en México, forma parte de un esfuerzo global denominado *Gobierno Abierto*, en donde los Estados con libertad asumieron el compromiso de promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las tecnologías para reforzar la democracia.

La importancia de las OSC en lo que a consensos parlamentarios se refiere es la aprobación de la Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo aprobada en 2004, inclusive antes de que la iniciativa ciudadana fuese concebida constitucionalmente en 2012.<sup>25</sup> El proceso legislativo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil da fe de ello y de la sinergia del Estado con las organizaciones de la sociedad civil en favor del desarrollo.

Desde 1997 diversas organizaciones sociales mostraron interés por tener una legislación propia que regulara sus actividades para el desarrollo social. Aunque dicho esfuerzo logró llegar a buen puerto, el proceso legislativo enfrentó retos durante las legislaturas LVII y LVIII. Veamos a continuación su desarrollo legislativo.

---

<sup>24</sup> Conceptualización propia.

<sup>25</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 9 de septiembre de 2012.

**Cuadro 1. Proceso legislativo para la creación de la Ley de Fomento a las Actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil**

Cámara de Diputados, LVII Legislatura		
Iniciativa	Aspectos relevantes	Turno a Comisión
Ley General (...)		
27 /04/ 1997 De agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social.	Se plantea Ley General.	Gobernación y Puntos Constitucionales.
24/11/1998 De Fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles.	Se plantea Ley de Fomento.	Comisiones de Participación Ciudadana, Gobernación, Puntos Constitucionales y Desarrollo Social.
27/04/2000 De organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social.	Se plantea Ley General.	Gobernación y Puntos Constitucionales. Fue rechazada porque ese año la Comisión se transforma a Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.
Cámara de Diputados, LVIII Legislatura		
04/2001 De Fomento a actividades de Desarrollo Social realizadas por organizaciones civiles.	Se plantea Ley de Fomento.	Comisión de Participación Ciudadana.
23/04/2002 Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social realizadas por organizaciones civiles.	La iniciativa es presentada ante el pleno por el presidente de la Comisión de Participación Ciudadana.	Comisiones Unidas: Participación Ciudadana y Desarrollo Social.
	26/04/2002 A solicitud de la Comisión de Participación Ciudadana, la Mesa Directiva rectifica el turno quedando para el análisis sólo a la Comisión de Participación Ciudadana, la cual contó con la Subcomisión de Enlace con las Organizaciones de la Sociedad Civil que elaboró el proyecto de dictamen.	
10 /12/ 2002	Las comisiones en el Senado acuerdan cambios y se	El Senado turna la minuta a las Comisiones Unidas de Gobernación,

Se aprueba en la Cámara de Diputados y se turna al Senado.	devuelve a la Cámara de Diputados en donde se aprueba.	Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Organizaciones no Gubernamentales y de Estudios Legislativos.
	Se aprueba en Cámara de Diputados la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por organizaciones de la Sociedad Civil.	
Fuente: Dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana publicado en la <i>Gaceta Parlamentaria</i> , núm. 1394, 15 de diciembre de 2003.		

Las primeras iniciativas no fueron dictaminadas en tiempo, seguramente porque el tema no logró el consenso parlamentario, pero en la siguiente legislatura la Comisión de Participación Ciudadana, por medio de la Subcomisión de Enlace con las Organizaciones de la Sociedad Civil se encargó de elaborar el dictamen por el que se aprueba la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil con el objetivo de: a) Fomentar actividades; b) Determinar bases sobre las cuales la Administración Pública Federal fomentará las actividades; c) Establecer derechos y obligaciones de las OSC; d) Favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las OSC.

**Cuadro 2. Actividades de las OSC, artículo 5**

Área específica	Modificación	Reforma publicada
I. Asistencia social conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.	I. Ley de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.	Fracción reformada DOF 24-04-2018
II. Apoyo a la alimentación popular.	--	--
III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.	--	--
IV. Asistencia jurídica.	--	--
V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.	--	--
VI. Promoción de la equidad de género.	--	--
VII. Aportación de servicio para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes.	VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad.	Fracción reformada DOF 16-06-2011
VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario.	VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural.	Fracción reformada DOF 25-04-2012
IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.	--	--
X. Promoción del deporte.	--	--
XI. Promoción y aportación de servicios para la atención a la salud y cuestiones sanitarias.	--	--
XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del medio ambiente; la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario de las zonas urbanas y rurales.	--	--
XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.		
XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular.	--	--
XV. Participaciones en acciones de protección civil.		
XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley.	--	Fracción reformada DOF 28-01-2011
	XVII.- Promoción y defensa de los derechos de los consumidores.	Fracción adicionada DOF 28-01-2011 . Reformada DOF 25-04-2012
	XVIII.- Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana.	Fracción adicionada DOF 25-04-2012
XIX.- Las que determinen otras leyes.		

Fuente: elaboración propia con base en la legislación citada.

Los derechos y obligaciones de las OSC están contenidos en los artículos 6 y 7 de la Ley y su reglamento por cuanto a los derechos; la Ley enumera 12, mientras que las obligaciones se enfocan a los apoyos y estímulos que otorgue la Administración Pública. A continuación, se muestran algunos que considero relevantes:

**Cuadro 3. Derechos y obligaciones de las OSC**

LFFAROSC		Reglamento de la LFFAROSC <sup>26</sup>
Artículo 6. Derechos I a XII	Artículo 7. Obligaciones I-XIII	Derechos y obligaciones
IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan y operan dependencias y entidades de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable.	II. Haber constituido en forma legal sus órganos de dirección y representación.	II. Participar conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta.  De conformidad con el Capítulo Tercero de la Ley de Planeación.
V. Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.	III. Contar con un sistema de contabilidad de acuerdo con las normas.	--
VI. Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos que permitan las disposiciones jurídicas en la materia.	VII. Inscribir en el Registro la denominación de las redes de las que forme parte, así como cuando deje de pertenecer a las mismas.	--
VII. Recibir donativos y aportaciones en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos fiscales.	--	--
XI. Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley.	--	--
Fuente: elaboración propia con base en la legislación citada.		

<sup>26</sup> *Diario Oficial de Federación*, 7 de junio de 2005.

La designación de las autoridades y las acciones de fomento están a cargo de la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC y están integradas por acuerdo del Ejecutivo federal por: (I) la Secretaría de Bienestar; (II) la Secretaría de Gobernación, (III) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y (IV) la Secretaría de Relaciones Exteriores, para facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas de fomento.

El Consejo Técnico Consultivo<sup>27</sup> fue creado para acompañar las políticas de fomento de la Administración Pública Federal y en particular con la Comisión Intersecretarial de Fomento, instancia en la que representantes de organizaciones de la sociedad civil, de la academia y del Congreso de la Unión brindan su experiencia y visión para optimizar la cooperación gobierno y sociedad civil.

### **Signos de alarma para las OSC**

1. Mediante una circular emitida el 14 de febrero de 2019, el presidente de la república “decide no transferir recursos del presupuesto a ninguna organización social, sindical, civil o del movimiento ciudadano, con el propósito de terminar en definitiva con la intermediación que ha originado discrecionalidad, opacidad y corrupción.

Todos los apoyos para el bienestar del pueblo se entregarán de manera directa a los beneficiarios. Así mismo, se deberá cumplir con las disposiciones legales para que obras, adquisiciones y servicios se contraten mediante licitaciones y con absoluta transparencia”.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Consejo Técnico Consultivo (CTC), “Programa de Trabajo 2020 del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil”. Disponible en <https://consejotecnicoconsultivo.org.mx/wp-content/uploads/2020/12/REPORTE-EJECUTIVO-CTC-PRIMER-SEMESTRE-2020.pdf>

<sup>28</sup> Circular núm. 1, *La Jornada*, 16 de febrero de 2019.

Adicionalmente se agregan una serie de descalificaciones en un discurso que estigmatiza y criminaliza la función de las OSC debido a que “reciben financiamiento de fundaciones extranjeras para criticar y oponerse a la obra del Tren Maya.”<sup>29</sup>

2. Las recientes reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR), restringen las vías para que las organizaciones de la sociedad civil obtengan recursos para financiar sus actividades y limita sus acciones a proyectos en los que pueden facturar sus gastos, lo cual dificulta que se atienda a localidades sin acceso a internet y vuelve obligatoria la comprobación de todo gasto amparado con comprobante fiscal digital por internet y que se regule la pérdida de autorización a donatarias autorizadas para obtener más de 50% de sus ingresos a actividades no relacionadas con su objeto social.

En respuesta a ello diversos legisladores e integrantes del Consejo Técnico Consultivo (CTC) rechazaron las descalificaciones y la desacreditación a la labor de las OSC en el marco de la Ley Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social. Lo más destacado es la preocupación por el creciente distanciamiento entre las OSC y la actual Administración Pública Federal, así como la falta de colaboración sistemática y poco efectiva.<sup>30</sup>

### **Aspectos en favor de las OSC**

De acuerdo con el Instituto Nacional de Desarrollo Social, el Programa de Coinversión Social (PCS) busca:

- a) Fortalecer y vincular entre sí y con los diversos órganos de gobierno a los actores sociales para que a través del fomento de sus actividades promuevan la cohesión y el capital social, así como el desarrollo humano y social de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión;

---

<sup>29</sup> Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, versión estenográfica, 28 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-28-de-agosto-del-2020?idiom=es>

<sup>30</sup> Cámara de Diputados, “Diputados del PAN y PRD e integrantes del CTC piden al presidente acabar con las descalificaciones a OSC”, Boletín núm. 630, 17 de septiembre de 2020. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2020/Septiembre/17/6390-Diputadas-del-PAN-y-PRD-e-integrantes-del-CTC-piden-al-presidente-acabar-con-descalificacion-a-OSC>

- b) Desde un enfoque transversal y con perspectiva de género, en sinergia con los actores sociales, el PCS pretende promover la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, y
- c) Dirigir los esfuerzos conjuntos para la atención de grupos de población que viven situaciones de vulnerabilidad o exclusión, tales como mujeres, hombres, indígenas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, jóvenes, niñas y niños, entre otros, propiciando su inclusión en el desarrollo social desde un enfoque de derechos.<sup>31</sup>

Mediante el PCS se busca reforzar la colaboración de la sociedad civil organizada en los planes de desarrollo social que contribuyen con las personas en pobreza crítica o vulnerabilidad. Se trata de un beneficio al que acceden distintos actores sociales como las organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación superior y centros de investigación.

### **Antecedente del Programa de Coinversión Social<sup>32</sup>**

— En 1993 se crea el primer Fondo de Coinversión Social, concebido como un instrumento para incluir el concepto de productividad social en la agenda social del gobierno federal, especialmente como semilla financiera para los proyectos que benefician a la población en pobreza ejecutados por las OSC. Inicialmente a cargo de la Sedesol.

— A partir de 1994 el Fondo de Coinversión Social es operado por el Instituto Nacional de Solidaridad creado en 1992 como órgano desconcentrado de Sedesol para realizar acciones de capacitación y vinculación social en el contexto del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

— En el año 2000 el fondo cambió su denominación por la de Programa de Coinversión Social y con la creación del Indesol se dota a este organismo de atribuciones para fomentar la participación de las organizaciones vinculadas con el desarrollo social y el bienestar común.

— En 2004 se crea el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, para la coordinación, diseño, ejecución y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades de las OSC.

---

<sup>31</sup> Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), “Programa de Coinversión Social”, 1 de junio de 2016.

<sup>32</sup> Auditoría Superior de la Federación, 2013. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0177\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0177_a.pdf)



## Opinión de la Auditoría Superior de la Federación<sup>33</sup>

El papel de las OSC en la política de desarrollo social ha sido motivo de debate. En el ámbito internacional se reconoce a las OSC como ejecutantes relevantes en la formulación e implementación de programas y políticas sociales gracias a que permiten transparencia y rendición de cuentas de las acciones encomendadas; promueven y defienden derechos humanos y promueven la participación de los sectores más pobres en las políticas de desarrollo.

La estrategia en los programas sociales gubernamentales va encaminada a focalizar y canalizar los recursos públicos hacia beneficiarios individuales sin pasar por esquemas colectivos de intermediación.

En algunos países se ha buscado aprovechar todo el potencial de las OSC mediante esquemas de colaboración y programas para apoyar su trabajo; sin embargo, la colaboración tendrá éxito si se cumplen con ciertas expectativas:

*Cuadro 4. Propuestas para aprovechar el potencial de las OSC*

Expectativas del gobierno	Controles que deben asumir las OSC
1. La apertura del gobierno hacia las OSC.	Tienen limitaciones de carácter legal, financiero y de recursos humanos para cumplir metas.
2. Las condiciones sociales del país.	No cuentan con criterios de medición para cuantificar.
3. La estructura de los gobiernos, federal o local.	En el ámbito legal son pocas las OSC que realizan gestión necesaria para ser reconocidas jurídicamente.
4. El grado en que el gobierno asume sus responsabilidades sociales.	En el ámbito financiero, sus fuentes de ingreso son autogenerados, por ejemplo, en la venta de servicios, productos y asesorías.
	En la mayoría de los casos los recursos no son suficientes para sostener a las organizaciones, lo cual se deriva de la falta de planeación y carencia de personal capacitado para la procuración de fondos.
	Su gestión se ve disminuida por falta de personal especializado en su estructura organizativa.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Resumen de resultados 2014.

Es importante mencionar que la ASF sugiere que para lograr la colaboración entre el Estado y las OSC se requiere:

<sup>19</sup> *Idem.*

- a) Marco normativo que permita a las OSC elaborar y ejecutar proyectos para atender las necesidades sociales y al mismo tiempo puedan desarrollar sus capacidades.
- b) Otro de los aspectos que se requiere para evaluar el desempeño de las OSC y la justificación del PCS es establecer mecanismos para cuantificar a la población susceptible de ser beneficiada con los proyectos aprobados por el PCS.
- c) Definir indicadores para medir la contribución del programa en el desarrollo social desde la dimensión de cohesión social y documente en mecanismos específicos de rendición de cuentas el cumplimiento de los objetivos y metas del PCS.

En esta ocasión me gustaría retomar y compartir en este documento las palabras de Myriam Cardozo Brum, doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, quien en 2006 concibió las prácticas de los programas de desarrollo social y que cobran relevancia en la actualidad respecto de los programas sociales en general:

En los programas de desarrollo social, la práctica gubernamental de la evaluación ha sido tradicionalmente una operación informativa y analítica que tiene lugar al final del llamado “ciclo de la política pública” o cada vez que el gobierno practica cortes en la gestión de sus programas.

La evaluación de la acción del gobierno ha representado en algunas condiciones políticas y administrativas un genuino proceso de aprendizaje público que ha ayudado a que gobierno y sociedad identifiquen y corrijan errores y fallos en las políticas y a que se decidan a cancelar organismos y programas que han mostrado por años ser ineficientes y hasta contraproducentes en sus resultados.

Pero en otras ocasiones la evaluación ha sido simplemente un ritual burocrático y se exige como requisito para armar el nuevo presupuesto gubernamental.<sup>34</sup>

## **Comentarios finales**

La decisión de eliminar el programa de Coinversión Social y la consecuente inhabilitación de actores sociales contrasta con el principio establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 que establece: “Nos dotaremos de una

---

<sup>34</sup> Myriam Cardoso Brum, *La evaluación de las políticas públicas y programas públicos*, colección *Conocer para decidir*, Cámara de Diputados / Porrúa, 2006. Disponible en [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/eval\\_pol\\_prog\\_pub.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/eval_pol_prog_pub.pdf)

democracia participativa para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales”.

De acuerdo con el Diagnóstico del Programa de Coinversión Social elaborado en 2015 por el Instituto Nacional de Desarrollo Social, establece que la creación o modificación —o en su caso fusión— sustantiva de un programa público debe estar sólidamente fundado en la identificación, caracterización y cuantificación del problema que éste busca resolver.<sup>35</sup> Ante la relación de lejanía que ahora existe entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, es importante replantear mecanismos o alternativas que permitan fomentar una sinergia en favor del desarrollo social y la participación ciudadana.

---

<sup>35</sup> Diagnóstico y propuesta de atención del Programa de Coinversión Social (PCS).

# La participación ciudadana en las elecciones, un acercamiento a la reforma electoral en México y Chile para sus comicios en 2021

Omar Cortés Macías<sup>36</sup>

## Introducción

La participación ciudadana es el fundamento de toda democracia; se entiende pues que sin mecanismos claros de participación ciudadana los sistemas democráticos se alejan de las condiciones y mecanismos jurídicos, los cuales crean contextos de fortaleza.

La expresión máxima de toda democracia se plantea como el ejercicio de elección de representantes por medio de comicios, con lo cual no sólo se seleccionan personas, sino que se eligen proyectos de nación, es decir, la aceptación o no de ideologías, la adopción de modelos económicos, sistemas educativos, modelos institucionales; se trata entonces del fundamento de desarrollo de una nación.

De esta forma, los sistemas democráticos se regirán por reglas, las cuales son fundamentales para lograr que las personas expresen su soberanía antes, durante y después de los comicios.

Bajo este tenor de ideas, el presente documento propone una reflexión a la reforma planteada por el Instituto Nacional Electoral (INE) respecto a la sobrerrepresentación en el Congreso mexicano, así como la reforma electoral en Chile en donde la asignación de escaños irá de acuerdo con la proporcionalidad de votos obtenidos para el parlamento.

La finalidad de este trabajo será exponer la influencia de las reformas, tanto en México como en Chile, con el objetivo de generar una aproximación de análisis

---

<sup>36</sup> Internacionalista graduado con Mención Honorífica por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Entre sus principales líneas de investigación se encuentran: combate a la corrupción, equidad de género, violencia e inseguridad, geopolítica y política exterior. Correo: [omar.cortes@diputados.gob.mx](mailto:omar.cortes@diputados.gob.mx)

acerca de si estas enmiendas generarán mejores condiciones de representatividad ciudadana en los congresos.

### **La representación proporcional en las democracias**

En un sistema democrático, al ser una expresión de la soberanía nacional, se manifiestan todas las visiones y posturas de los sectores sociales, políticos y empresariales de una nación. De esta forma, la representación de los ciudadanos en los congresos, tanto federal como estatales, así como en la integración de los ayuntamientos, se formula por medio del voto directo de la mayoría relativa, así como mediante el voto proporcional.

México cuenta con un sistema electoral de representación mixta, es decir, mayoría relativa y de representación proporcional. De esta forma, el Congreso de la Unión se constituye por 500 diputados, de los cuales 300 son electos por mayoría relativa y 200 por representación proporcional, así como por la Cámara de Senadores conformada por 124 integrantes, cuatro por cada estado, de los cuales 90 son designados por voto de mayoría relativa y 34 por representación proporcional.

En el caso de los representantes de mayoría relativa, los lugares a ocupar en el Congreso se determinan por el mayor número de votos que obtiene un candidato; por otro lado, en el sistema de representación proporcional se busca la asignación de congresistas de acuerdo con la obtención de votos que haya logrado el partido que abandera al candidato.

El artículo 39<sup>37</sup> constitucional establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

---

<sup>37</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> (consulta: 4 de junio de 2021).

El fundamento de toda democracia es la participación ciudadana y la expresión de los ciudadanos es el espíritu de la soberanía nacional; bajo esta lógica se vuelve más y más importante generar mecanismos reales de incidencia en la toma de decisiones que incluya a las minorías.

En México las reformas electorales han atendido presiones sociales, pero también factores reales de poder, incluidos los partidos del gobierno en turno. De esta forma, frente al poder de un partido hegemónico, la representación proporcional en el Congreso fue pensada para que las minorías no fueran excluidas, para darle voz a aquellos que fueron oposición, cuando esto implicaba que pudieras perder la vida, desaparecer o ser golpeado.

La primera reforma constitucional en materia de representación proporcional se generó en 1977, no obstante que desde el tercer cuarto del siglo XX México ya contaba con un mecanismo de representación proporcional. Es importante señalar que a partir de entonces se han llevado a cabo otras reformas en este tenor, pero no con los mismos fines. En este sentido, es importante no perder de vista que algunas reformas han atendido los intereses de la clase política dominante; por esta razón es que no se debe perder de vista que no existe reforma electoral sin intereses de partido, de ahí el principio de mantener la preponderancia de atender los intereses y propuestas ciudadanas para generar contrapesos reales de poder.

La reforma electoral del INE respecto a la sobrerrepresentación en el Congreso

El 9 de marzo del año en curso el *Diario Oficial de la Federación* publicó el Acuerdo del Consejo Electoral del INE por el que se determina el mecanismo de la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados.

De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral, la normatividad emitida en esta materia de representación proporcional en la Cámara de Diputados atiende a lo establecido en el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala que:

IV. **Ningún partido político** podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;

V. **En ningún caso**, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.<sup>38</sup>

Por otro lado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus artículos 16 y 18, establece la fórmula de proporcionalidad correspondiente a la fracción III del artículo 54 constitucional:

Artículo 16.

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

a) Cociente natural, y

---

<sup>38</sup> “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el Principio de Representación Proporcional en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos políticos nacionales con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el seis de junio de dos mil veintiuno”, *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5615546&fecha=09/04/2021](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5615546&fecha=09/04/2021) (consulta: 7 de junio de 2021).

b) Resto mayor.

2. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.

3. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

Artículo 17.

1. Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

a) Se determinarán los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural, y

b) Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

2. Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, para lo cual al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 300, o su porcentaje de curules del total de la Cámara exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos.

3. Una vez deducido el número de diputados de representación proporcional excedentes, al partido político que se haya ubicado en alguno de los supuestos del párrafo anterior se le asignarán las curules que les correspondan en cada circunscripción, en los siguientes términos:



- a) Se obtendrá el cociente de distribución, el cual resulta de dividir el total de votos del partido político que se halle en este supuesto, entre las diputaciones a asignarse al propio partido;
- b) Los votos obtenidos por el partido político en cada una de las circunscripciones se dividirán entre el cociente de distribución, asignando conforme a números enteros las curules para cada una de ellas, y
- c) Si aún quedaren diputados por asignar, se utilizará el método del resto mayor, previsto en el artículo anterior.

#### Artículo 18.

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diere el supuesto previsto por la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:

- a) Una vez realizada la distribución a que se refiere el artículo anterior, se procederá a asignar el resto de las curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:
  - I. Se obtendrá la votación nacional efectiva. Para ello se deducirán de la votación nacional emitida los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución;
  - II. La votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;
  - III. La votación nacional efectiva obtenida por cada partido se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros será el total de diputados que asignar a cada partido, y
  - IV. Si aún quedaren curules por distribuir, se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos.

2. Para asignar a las diputadas y los diputados que le correspondan a cada partido político, por circunscripción plurinominal, se procederá como sigue:

- a) Se obtendrá la votación efectiva por circunscripción, que será la que resulte de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, en cada una de las circunscripciones;
- b) La votación efectiva por circunscripción se dividirá entre el número de curules pendientes de asignar en cada circunscripción plurinominal, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas;
- c) La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales se dividirá entre el cociente de distribución, siendo el resultado en números enteros el total de diputados por asignar en cada circunscripción plurinominal, y
- d) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones.

Para la aprobación de estas reglas el Instituto Nacional Electoral argumentó que se busca evitar la sobrerrepresentación proporcional en la Cámara de Diputados; del mismo modo se argumentó la importancia de hacer efectivo lo establecido en el artículo 54 constitucional.

### **La reforma electoral en Chile, el método D'Hondt**

Bajo el contexto de las elecciones del pasado mes de mayo del año en curso, para una Convención Constituyente en Chile, que culminará con la redacción de una nueva Carta Magna —elección en la que también se elegirá a gobernadores, alcaldes y concejales—, vale la pena exponer algunas de las principales características del modelo electoral de ese país sudamericano.

El 27 de abril de 2015 el Congreso Nacional de Chile aprobó la Ley 20.840, por medio de la cual se sustituye el sistema electoral binominal, que busca asegurar la representación proporcional en el Congreso Nacional de ese país.

Esta reforma electoral implica la creación de mayores espacios para senadores y diputados, reduciendo los distritos y las circunscripciones:

Senadores	se suman 12, de ser 38 ahora son 50
<b>Diputados</b>	Se suman 35, de 120 ahora son 155
<b>Distritos electorales</b>	Se reducen 32 distritos, de ser 60 ahora son 28
<b>Circunscripciones</b>	Se reducen 19 distritos, de ser 60 ahora son 41

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Universidad de Chile.

La reforma electoral de tal nación busca mayor representación a partir de la implicación de espacios en el Congreso, la reducción de distritos y circunscripciones, reduciendo la concentración de representación bajo el esquema binominal, resaltando que la reforma electoral conlleva una cuota de género que establece un máximo de 60% de candidaturas de un género, asegurando al menos 40% del otro.

Para mejorar las condiciones de proporcionalidad en Chile se implementó el sistema D'Hondt. Se trata de un modelo matemático para la asignación de escaños, el cual permite obtener el número de cargos electos asignados a las candidaturas en proporción a los votos obtenidos.

El método de D'Hondt "se puede explicar por medio de un ejemplo: imaginemos que son cinco los cargos por elegir y son tres las listas que van a disputar dichos cargos. Digamos que una **Lista A obtiene 100 votos, otra Lista B unos 60 votos y la Lista C obtiene otros 40 votos.**

Ahora, el total de votos que obtuvo cada lista se divide por la cantidad de cargos a elegir. Así, se despliegan los números al dividir por uno, por dos, por tres, por cuatro y por cinco.

Con los resultados que teníamos, los tres primeros resultados de las listas quedarían de la siguiente manera:<sup>39</sup>

Lista A	Votos	División para distrito con cinco cargos					Elegidos
		1	2	3	4	5	
A	100	100	50	33	25	20	100 50 30
B	60	60	30	20	15	12	60 40
C	40	40	20	13	10	8	3 de A, 1 de B 1 de C

Fuente: Universidad de Chile.

<sup>39</sup> “¿Cómo funciona el sistema D’Hondt que utilizamos en las elecciones de Chile?”, CNN Chile, disponible en [https://www.cnnchile.com/elecciones2021/sistema-dhondt-eleccion-proporcional-elecciones-chile\\_20210323/](https://www.cnnchile.com/elecciones2021/sistema-dhondt-eleccion-proporcional-elecciones-chile_20210323/) (consulta: 7 de junio de 2021).

El método D'Hondt es funcional para garantizar la representación de las minorías en el Congreso nacional de Chile, lo que implica que algunos candidatos que obtuvieron mayor votación queden fuera.

Además de la trascendencia electoral por el cambio en gobiernos locales en Chile, es importante señalar que esta elección fue marcada por la enorme representación que ganaron los candidatos sin partido para la Convención Constituyente, lo que es una clara muestra del hartazgo social que existe frente a los partidos políticos.

El hecho de que casi 48 de 155 escaños en la Convención fuesen ganados por candidatos sin partido es muy relevante, y tiene su origen en octubre de 2020, cuando mediante un plebiscito 78% de los participantes decidieron reemplazar su Constitución y llamar a una Convención Constituyente que estuviese formada por 155 ciudadanos elegidos en su totalidad por voto popular.

Estos hechos representan un parteaguas en la construcción de la democracia latinoamericana, pues justo la voluntad ciudadana fue atendida para la modificación de su ley suprema por medio de un proceso elegido por ciudadanos.

### **Comentarios finales**

Si bien las reglas para la asignación de representación proporcional emitidas por el INE atienden el mandato del artículo 54 constitucional, vale la pena reflexionar respecto a dos aspectos fundamentales: el primero, si bien durante décadas se buscó generar mecanismos de equilibrio ante un partido hegemónico, la transición democrática que inició en 2000 dio paso al fortalecimiento de nuestra democracia, permitiendo la alternancia de partidos, así como el surgimiento y consolidación de algunos partidos de oposición que han generado transiciones de gobierno. Bajo esta tesitura, es importante no perder de vista que, para estar en condiciones de generar los contextos para el cumplimiento de un proyecto nacional, es necesario contar con el respaldo del Congreso, de tal forma que el proyecto del Ejecutivo no sea frenado por dicho órgano.

Vale la pena mencionar que, durante el mandato de Vicente Fox y Felipe Calderón, al no contar con mayoría en el Poder Legislativo, les fue imposible consolidar su proyecto de nación, pues muchas de sus reformas fueron frenadas en el Congreso.

De esta forma, es importante ahondar en la expresión de la soberanía por medio de los mecanismos establecidos en nuestra democracia, pues si bien la suma de las minorías es trascendental para la conformación de equilibrios, también es importante entender la oportunidad de la generación de acuerdos en la que se busque un proyecto nacional que consolide objetivos de corto, mediano y largo alcance que permitan la continuidad, y no sea, como hasta ahora ha sucedido, que cada seis años se replantee el futuro de México.

Por estas razones sería importante reflexionar y reformular la posibilidad de que, bajo los contextos de un ejercicio pleno de soberanía, en donde los ciudadanos se expresen por medio de las urnas, no existan trabas para impulsar un modelo de desarrollo que atienda las necesidades de la mayoría, sin perder de vista la vital importancia de escuchar y atender las necesidades y propuestas de las minorías. Esto se plantea como una oportunidad en la que México cuente con un proyecto de desarrollo de largo alcance que nos permitiría gozar de verdaderas oportunidades de competitividad ante el mundo.

Como segundo punto de reflexión se debería analizar la posibilidad de que las reglas de representación proporcional se apliquen también a los candidatos sin partido, de tal forma que si la suma de votos obtenidos por los candidatos independientes es igual al porcentaje con el cual se asigna un espacio a un representante proporcional abanderado por un partido, se pueda otorgar una curul a los que fueran alcanzados o a los candidatos sin partido que obtuviesen la votación más alta.

De esta manera serían incluidas todas las minorías, no sólo las abanderadas por un partido político, es decir, también la inclusión de expresiones ciudadanas que pudiesen ocupar un cargo de representación y dirigir proyectos con auténticas causas de la ciudadanía.

Contemplar mecanismos de representación proporcional para los candidatos sin partido atendería la crisis de desconfianza a los partidos políticos, incentivaría la participación ciudadana y generaría una representación aún más cercana en las comunidades y entre las personas.

Respecto al tema de la implementación del método D'Hondt en las elecciones de Chile, la reforma fue importante bajo los antecedentes de gobiernos autoritarios en ese país, de tal manera que fortalecer los mecanismos de apertura al Congreso para darle voz a las minorías se convierte en un tema de gran relevancia para esa nación.

Si bien desde 2015 se había contemplado la posibilidad de ampliar la representación proporcional en el Congreso nacional para las minorías, se vuelve aún más relevante que la voluntad soberana de Chile se expresó mediante un plebiscito con la finalidad de modificar su Constitución, hechos que conforman un fortalecimiento del sistema democrático no sólo en ese país sudamericano, sino para toda Latinoamérica.

Generar una ruptura en la práctica de las democracias por medio de la implementación de un referéndum para decidir la renovación de la Carta Magna sentará un gran precedente en el fortalecimiento de las democracias, pues se pasa de la vieja concepción de votar por representantes a decidir sobre la construcción del espíritu de la nación.

De lo anteriormente expuesto, es posible comentar que si bien algunas de las modificaciones a la normatividad electoral se han llevado a cabo por presión ciudadana o social para generar espacios de expresión de las minorías, no se puede perder de vista que otras modificaciones se realizan para atender los intereses de los factores reales de poder.

Por estas razones, es imperante perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana con la finalidad de que en los hechos se pueda superar la concepción de los ciudadanos acerca del poder como un botín político por parte de los partidos; es importante colocar a las personas en el centro de la democracia como un ejercicio

continuo, constante y progresivo de la soberanía y no sólo durante el periodo electoral.

Bajo esta tesitura, si bien el Instituto Nacional Electoral implementó una reglamentación que atiende un mandato constitucional, el Congreso y los partidos políticos pueden buscar que estos temas sean decididos o ratificados por la voluntad ciudadana por medio de consultas o plebiscitos debidamente formalizados, lo que legitimaría dichas reglas y generaría mayor confianza hacia la institución garante de la democracia, pero además fortalecería la participación ciudadana, avanzando en una nueva relación de la democracia y la soberanía nacional.



## Participación ciudadana en el cuidado de áreas verdes. El caso de los bosques y parques en la CDMX

Héctor Hugo Rocha Gómez<sup>40</sup>

### Introducción

Las áreas verdes son espacios urbanos creados para asegurar zonas cuyas características ambientales sean “naturales” (desarrolladas sin que el hombre intervenga) o “no naturales” (creadas por el hombre, y su origen coincide con el momento en que las áreas verdes naturales empezaron a decrecer). Como tal, son el instrumento de política ambiental más popular y utilizado para la conservación de la biodiversidad. México es el cuarto país a nivel mundial en diversidad ecológica y son indispensables para asegurar la protección natural.

La creación de áreas verdes tiene como objetivo conservar los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad, cumpliendo con la protección de cuencas hidrológicas a modo de asegurar la captación, flujo y calidad del agua; previniendo la extinción de flora y fauna silvestre; protegiendo el panorama natural con una comunión entre la naturaleza y los ciudadanos, y así, promover un desarrollo sostenible mediante un diálogo participativo, intercambio de conocimiento, reducción de la pobreza, mejora del bienestar, el respeto a los valores culturales y la capacidad de adaptación ante los cambios.

---

<sup>40</sup> Licenciado en Relaciones Comerciales con especialidad en Comercio Internacional por el IPN (ESCA Tepepan). Investigador asistente de la Subdirección de Opinión Pública del CESOP de la Cámara de Diputados. Líneas de investigación: comercio, servicios y prestaciones al personal, y transporte. Correo electrónico: hector.rocha@diputados.gob.mx

## Antecedentes históricos

Hasta mediados del siglo XVIII la conformación urbana de la Ciudad de México estaba regida por calles, edificios y plazas, particularmente estas últimas eran un punto de encuentro de la vida social al ser usadas como espacios de reunión, vestíbulos, mercados o la colocación de fuentes que servirían de abastecimiento de agua a la ciudad. El espacio donde la vegetación servía como medio de disfrute era “la Alameda”, que fue el primer paseo del periodo virreinal. Es durante la época borbónica, con el virrey Antonio María de Bucareli y Ursúa, que se comienzan a implementar las ideologías de salubridad y funcionalidad urbana, paseos con áreas verdes materializaron algunas ideas en un periodo “neoclásico”. La ampliación de la Alameda y el paseo de Bucareli, inaugurados en 1775, significaron el inicio de nuevos proyectos donde la vegetación forma parte del diseño de los espacios públicos.

Imagen 1. Paseo de la alameda, espacio verde público en la etapa virreinal



Fuente: Amaya Larrucea, Espacios verdes públicos.

Posteriormente se implementaron distintas ideas de reverdecimiento de la ciudad, destacando los grandes proyectos urbanos del segundo imperio propuestos por el archiduque Maximiliano de Habsburgo y la princesa Carlota de Bélgica, de 1864 a 1867, quienes legaron un gusto por el jardín y el paseo, que se materializó en

espacios que podemos contemplar aún hoy en día como el entonces Paseo del Emperador o de la Emperatriz, hoy Paseo de la Reforma.

Estas nuevas ideas se conformaron en demandas de servicios que, durante el Porfiriato, de 1877 a 1910, fueron el motor para implementar proyectos de ajardinado que reflejaran las ideologías de la época, mismos que se describieron en documentos escritos y gráficos.<sup>41</sup>

A finales del siglo XIX y principios del XX fue cuando se creó una gran cantidad de jardines en espacios abiertos, siendo el comienzo de las áreas verdes públicas como medio de disfrute y contemplación para la población creciente, fundando lugares de convivencia y actividades que pasaron a formar parte de la cultura de la ciudad.

Sin embargo, actualmente no se reconocen estos valores culturales en las áreas verdes donde frecuentemente las remodelaciones borran parte de esta memoria colectiva, como es el caso del jardín frente al templo de Santo Domingo, que existió desde el Porfiriato, en el que hoy en día la única huella que se conserva es el espacio abierto pavimentado que no da muestra del diseño y las ideas reflejadas en sus áreas verdes en épocas pasadas.

---

<sup>41</sup> Carmen Angélica Guzmán Vázquez y Amaya Larrucea Garriz, *Huellas de la historia en el espacio verde público del centro de la Ciudad de México*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2017, pp. 3 y 4.

Gráfica 1. Áreas naturales protegidas decretadas por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (actualmente 182 áreas naturales de carácter federal representan 90,830,963 hectáreas)



Fuente: Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), disponible en [http://sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/datos\\_anp.htm](http://sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/datos_anp.htm)

## 1. Zonas verdes

La zona urbana de la Ciudad de México ha aumentado en el número de habitantes, lo cual conlleva una pérdida constante de espacios verdes públicos o áreas verdes urbanas, que se han convertido en infraestructura de servicios y de vivienda.

La densidad de población estimada, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) del 2005,<sup>42</sup> era de 5,871 personas por km<sup>2</sup>, lo que indicaba que habría una alta densidad de población con menor espacio destinado a zonas verdes en la ciudad. Se presentaron retos en la planeación urbana y ambiental para poder lograr un equilibrio entre demanda de infraestructura que requería la población manteniendo las áreas verdes.

A pesar del crecimiento de la población, aún subsisten superficies de vegetación que elevan la calidad de vida. Algunas de ellas han sido etiquetadas con categorías como áreas naturales protegidas (ANP) o bosques urbanos y áreas de valor

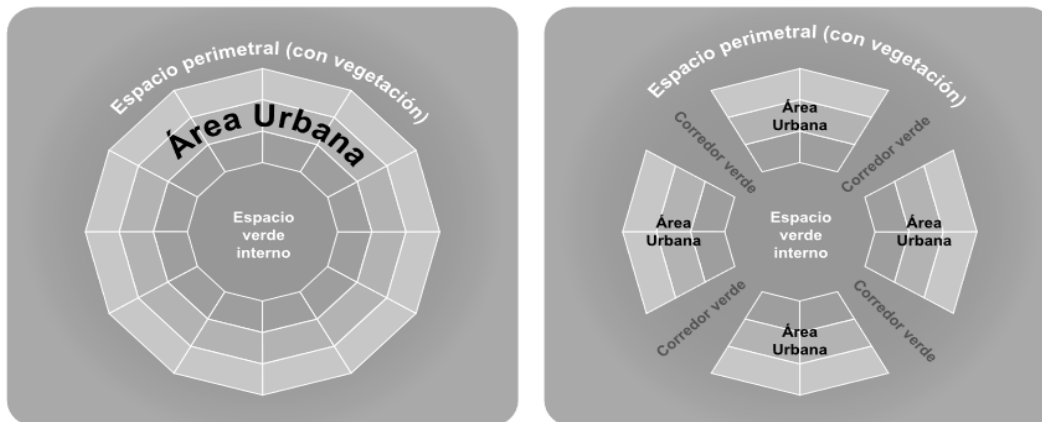
<sup>42</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), "Censo de Población y Vivienda 2005". Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2005/>.

ambiental (AVA). Otros espacios de menores dimensiones, pero no menos importantes, son alamedas, arboledas y parques.

Colindantes con la ciudad, persisten bosques, matorrales, pastizales, humedales y zonas agrícolas que en algún momento se veían como reservas territoriales para crecimiento urbano, pero que a partir de 1996 se han catalogado como suelo de conservación, por ser ecosistemas aportadores de servicios ambientales para la población, pues elevan la calidad de vida de las personas y se pueden clasificar de acuerdo con el tipo de beneficio que generan.

Diversas ciudades, que son relativamente importantes en cuanto a superficie o número de habitantes, poseen espacios que han sido protegidos ante los fenómenos de crecimiento urbano o de incremento de actividad humana. Estos espacios son apreciados desde la perspectiva de sus valores naturales, pero la configuración de los espacios verdes internos (áreas verdes inmersas en la zona urbana) deben tener continuidad con los espacios perimetrales (áreas verdes que rodean las ciudades) y, en este sentido, se ha invertido en lograr la conexión entre los espacios internos y los perimetrales bajo el concepto de corredores verdes o corredores de vegetación.

Imagen 2. Espacios verdes



Fuente: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT).

La transgresión de los valores naturales aparece en forma de empobrecimiento biológico, aislamiento, disminución aparente de la permeabilidad ecológica del territorio y fragmentación por efecto de barrera. Surge la necesidad de contemplar los espacios urbanos perimetrales más allá de los límites de la propia ciudad, como una red de espacios conectados que aseguran una cierta continuidad de hábitat.

Los beneficios de áreas verdes en medios urbanos promueven el bienestar del clima, además en la mejoría de la calidad del aire, proporcionan una barrera verde que disminuye o aísla el ruido. Por otro lado, el suelo se enriquece por la acumulación de materia orgánica, control de la erosión del mismo, se mantiene la humedad y se cuenta con áreas de captación de agua y áreas que promueven la biodiversidad, favoreciendo la conservación y los refugios de la vida silvestre.

En la Ciudad de México, históricamente el uso de los espacios o áreas verdes se enfocaba a dos aspectos fundamentales:

- Áreas verdes destinadas para la recreación.
- Espacios para contener y/o dirigir el crecimiento urbano.

La clasificación de dichas áreas se basó en la localización de tierras sin desarrollo sobre un mapa o fotografía aérea, para luego designarlos como espacios verdes potenciales.

Cuadro 1. Resultado del inventario de áreas verdes bajo manejo por delegaciones, 2004-2007

Delegación	Superficie de SU por Delegación (km <sup>2</sup> )	Áreas verdes con programa de manejo (km <sup>2</sup> )	Áreas verdes bajo manejo (%)	Áreas verdes bajo manejo con arbolado (%)	Áreas verdes bajo manejo por habitante (m <sup>2</sup> )	Población 2000 (%)
Álvaro Obregón	61.12	2.97	4.9	68.1	4.3	8.1
Azcapotzalco	33.51	2.45	7.3	68.6	5.6	5.2
Benito Juárez	26.51	2.14	8.1	100	5.9	4.2
Coyoacán	54.01	4.76	8.8	74.8	7.4	7.5
Cuajimalpa de Morelos	15.08	0.22	1.5	46.8	1.5	1.8
Cuauhtémoc	32.67	2.65	8.1	82	5.1	6.1
Gustavo A. Madero	87.29	10.89	12.5	56.5	8.8	14.5
Iztacalco	23.12	3.54	15.3	51	8.6	4.8
Iztapalapa	113.37	1.74	1.5	31	1	20.8
La Magdalena Contreras	14.08	0.51	3.6	64.3	2.3	2.6
Miguel Hidalgo	47.69	4.43	9.3	57.6	12.6	4.1
Tláhuac	19.17	0.74	3.9	21.6	2.4	3.6
Tlalpan	48.29	4.82	10	98.5	8.3	6.8
Venustiano Carranza	33.87	1.43	4.2	61.7	3.1	5.4
Xochimilco	22.9	1.4	6.1	82.4	3.8	4.3
Distrito Federal	632.66	44.69	7.1	68.5	5.3	

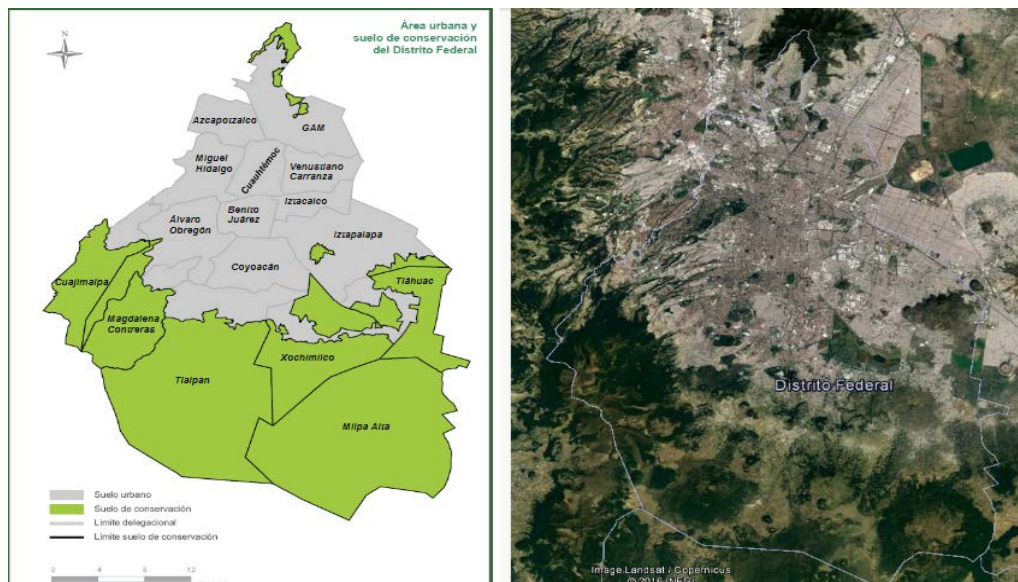
Fuente: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT).

La cuantificación de áreas verdes en ciudades se realiza de manera directa, midiendo con herramientas topográficas y silvícolas la superficie ocupada y los individuos arbóreos. La cuantificación de especies arbustivas y herbáceas iba a la par con la determinación de la composición del área verde y con la identificación de especies, su distribución dentro del ecosistema urbano y su estado de salud general. Para ello se contaba con brigadas conformadas por topógrafos, botánicos y algunos especialistas de disciplinas afines. Si bien este procedimiento es muy preciso, también es tardado, arduo y costoso, por lo que se realiza sobre áreas

específicas, con poca frecuencia y los programas subsecuentes de mantenimiento y rehabilitación no pueden ser actualizados en tiempo y forma.

Una alternativa actual de cuantificar las áreas verdes es mediante el uso de imágenes de satélite, las cuales han evolucionado a través del tiempo, mejorando su calidad y precisión, permitiendo obtener mayor información, tanto de manera visual como por los procesos matemáticos que manejan los datos que las conforman. Asimismo, ofrecen una perspectiva única de la Tierra, de sus recursos y del impacto que sobre ella ejercen los seres humanos.<sup>43</sup>

Imagen 3. Imagen satelital de área urbana y suelo de conservación de la CDMX



Fuente: Landsat/Copernicus, Inegi, 2006.

<sup>43</sup> Gobierno de la Ciudad de México, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, Grupo CAABSA, "Presente y futuro de las áreas verdes y del arboleado de la Ciudad de México", Consejo de Gobierno de la PAOT, Consejo Ciudadano que forma parte del Consejo de Gobierno y del Comité Técnico Asesor de la PAOT, México, 2010, p. 46.



### *Medición de zonas verdes*

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial llevó a cabo dos estudios, en 2006 y 2009. Ambos se recopilaron en el inventario de áreas verdes realizado por la Secretaría del Medio Ambiente, a fin de generar datos de tipo ambiental que pudieran ser implementados en el seguimiento de las denuncias ciudadanas relacionadas con el cuidado de las áreas verdes, así como para conocer su evolución y asegurar su permanencia en beneficio de los habitantes de la Ciudad de México.

El estudio 2006 realizado por el Centro de Investigación en Geografía y Geomática Ing. Jorge L. Tamayo, A.C. (Centro Geo),<sup>44</sup> basado en el diseño y elaboración de una solución de geomática, incluyó un procesamiento de imágenes satelitales provenientes del sensor de alta precisión IKONOS, y luego la clasificación de zonas para conformar un mapa de áreas verdes del suelo urbano de la Ciudad de México en dos categorías: árboles y pastos/arbustos. Las áreas determinadas tienen una unidad mínima de mapeo de 160 m<sup>2</sup> y corresponden a un producto cartográfico a escala 1:1000.

El estudio se elaboró bajo:

- Análisis espacial de identificación de corredores y áreas de influencia.
- Denuncias en el tema de áreas verdes del periodo 2002-2006.
- Clasificación de las zonas verdes en función de su tamaño o extensión.

En el estudio 2009 se determinaron las áreas verdes de suelo urbano y suelo de conservación. Para el caso del suelo urbano se usaron imágenes de satélite de la Ciudad de México, cuya fuente es el sensor multiespectral denominado Quick Bird02. La resolución espacial de estas imágenes es de 60 cm, lo que permite una visualización detallada que distingue la cobertura arbórea e incluso identifica pastos, arbustos y áreas deportivas.

---

<sup>44</sup> Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial (Centro Geo). Disponible en [www.centrogeo.org.mx](http://www.centrogeo.org.mx)

Las clasificaciones resultantes de las áreas verdes urbanas, que comprenden todas las alcaldías excepto Milpa Alta (por no tener suelo urbano), fueron valoradas y corregidas mediante técnicas de fotointerpretación (combinación de colores e identificación de texturas), obteniendo así áreas mínimas cartografiables de 50 m<sup>2</sup>, por medio de las cuales se pudo identificar el arbolado susceptible de algún manejo, así como de corredores de vegetación.<sup>45</sup>

El estudio se elaboró bajo:

- Índice de calidad del arbolado urbano.
- Indicador de la riqueza de especies de arbolado urbano.

Los resultados arrojaron un listado de las variables en un diagnóstico del arbolado, de fácil identificación y complementado con datos bibliográficos. A cada variable se le asignó una calificación, de manera que los valores altos implican una buena condición del árbol y una baja calificación representa una mala condición (véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Escala de clasificación de variables

Variable	Descripción	Significado	Calificación
Sitio (S)	Áreas verdes	Áreas bien definidas como parques y jardines; lugares donde el arbolado recibe una atención de regular a buena y, sobre todo, hay suficiente disponibilidad de agua.	5
	En calles	Puede ser en la acera o en camellones; lugares donde hay una continua exposición directa de los contaminantes de los automóviles, poda severa, además de vandalismo.	1
Distribución (D)	Equidistante	Adecuada y homogénea distribución en camellones y aceras de calles. Es indicador de buena calidad.	3
	En grupos	Puede indicar una alta densidad de una sola especie y tener mayor riesgo de contaminarse por una plaga o enfermedad. También hay competencia por los recursos por lo que algunos individuos pueden verse más afectados.	2
	Al azar	Esta distribución puede sugerir una mayor posibilidad de encontrarse mezclada con otras especies y menor posibilidad de contagio de enfermedad o plaga.	6
Origen (O)	Nativa	Presenta una buena adaptación.	5
	Exótica	No presenta adecuada adaptación.	1
Condición (Cd)	Vivo	El árbol se encontró vivo.	10
	Muerto	El árbol se encontró muerto o moribundo.	1

<sup>45</sup> Gobierno de la Ciudad de México, Procuraduría Ambiental..., *op. cit.*

Variable	Descripción	Significado	Calificación
Sustitución (Su)	No sustituir	Árbol que no requiere ser quitado de su lugar por causas perjudiciales.	10
	Dentro de seis o más años	Hay algún riesgo de causar daño si no se elimina.	5
	Dentro de los tres años	Hay mucho riesgo de caer en los próximos tres años.	4
	Urgente	Hay alto riesgo de que se caiga y cause daños.	1
Desarrollo (Des)	Joven	Está en proceso de establecerse.	5
	Adulto	Ha mostrado una buena adaptación.	10
	Decrépito	Ha mostrado una mala adaptación.	1
Sistema radicular (SR)	Profundo	Presenta raíces pivotantes.	5
	Superficial	Presenta raíces superficiales.	1
Suelos	Tolerantes	Que se desarrollan bien en suelos compactos.	10
	No tolerantes	Que no se desarrollan en suelos compactos.	1
Sequía (Ts)	Tolerantes	Aquellos que resisten periodos prolongados de falta de agua.	10
	No tolerantes	Aquellos que no resisten la falta de agua.	1
Ramas (R)	Quebradizas	Se refiere a especies con ramas que se desgajan y que pueden causar daños a terceros.	1
	No quebradizas	Especies con ramas flexibles, con menor riesgo de desgajamiento.	5
Contaminación ambiental (CA)	Tolerante	Especies tolerantes a los contaminantes.	10
	Sensible	Especies sensibles.	1
<b>Sumatoria</b>			<b>Puntaje para ponderar la condición</b>

Fuente: Universidad Autónoma Chapingo.

La calificación de índice de calidad de árboles urbanos permite agrupar en cuatro categorías: excelente, bueno, regular y malo. Un árbol con 100 puntos significaría que se encuentra en las mejores condiciones de desarrollo, con buena atención y bien ubicado; mientras que, en el otro extremo, árboles en las peores condiciones registran evaluaciones menores de 25 puntos. A partir de esto, se calificaron los árboles con base en esta escala y se ubicaron en alguna de las categorías según el puntaje.

Relación entre la condición sanitaria del árbol y el sitio (camellones y avenidas). Se observó que 14% de los árboles se encuentran enfermos y 3.5% tienen plagas; no

es el caso de parques y jardines, donde la proporción es de 5.8 y 2%, respectivamente.

Esto se encontró en las alcaldías de Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Azcapotzalco y Miguel Hidalgo. Respecto a las inferencias sobre la edad de árboles, parques y jardines considerados en el documento, se presenta 55% de árboles adultos, 38% de árboles jóvenes y 0.4% de muertos o viejos. Esta distribución se muestra de manera homogénea en los parques y jardines de las alcaldías Miguel Hidalgo, Tlalpan, Iztapalapa, Cuauhtémoc, Iztacalco, Álvaro Obregón y Coyoacán, por lo que dicha condición podría ser extrapolada al resto de las áreas de la Ciudad de México.<sup>46</sup>

Cuadro 3. Estadística general de áreas verdes en suelo urbano

Delegación	Superficie	Población Total (2005)	Total de AV (Arbolado + pastos y arbustos + áreas deportivas)	Arbolado	Pastos/ Arbustos y áreas deportivas	Proporción arbolado (%) respecto a la superficie delegacional de SU	Proporción pastos y arbustos (%) respecto a la superficie delegacional de SU	* Metros Cuadrados de Áreas Verdes por Habitante	** Metros Cuadrados de Arbolado por habitante
	(Km <sup>2</sup> )	No. habitantes	(m <sup>2</sup> )	(m <sup>2</sup> )	(m <sup>2</sup> )			(m <sup>2</sup> /hab)	(m <sup>2</sup> /hab)
A. Obregón	61.01	653,232	17,417,312	12,525,360	4,891,952	20.5%	8.0%	26.66	19.2
Azcapotzalco	33.57	425,298	4,456,612	3,640,155	816,457	10.8%	2.4%	10.48	8.6
B. Juárez	26.77	355,017	2,953,281	2,860,400	92,881	10.7%	0.3%	8.32	8.1
Coyoacán	54.02	628,063	14,880,827	11,301,298	3,579,529	20.9%	6.6%	23.69	18.0
Cuajimalpa	16.32	101,740	3,340,302	1,706,630	1,633,672	10.5%	10.0%	32.83	16.8
Cuauhtémoc	32.49	521,348	3,662,124	3,165,789	496,335	9.7%	1.5%	7.02	6.1
G. A. Madero	75.26	1,143,147	9,654,424	5,660,407	3,994,017	7.5%	5.3%	8.45	5.0
Iztacalco	23.08	395,025	2,885,196	1,748,992	1,136,204	7.6%	4.9%	7.30	4.4
Iztapalapa	101.83	1,716,898	12,236,961	5,325,832	6,911,129	5.2%	6.8%	7.13	3.1
M. Contreras	13.39	177,336	2,928,436	2,439,091	489,345	18.2%	3.7%	16.51	13.8
M. Hidalgo	46.99	353,534	14,673,613	12,439,308	2,234,305	26.5%	4.8%	41.51	*35.2
Milpa Alta	0.00	0	0	0	0	0.0%	0.0%	0.00	0.0
Tlahuac	19.80	244,828	1,945,778	783,932	1,161,846	4.0%	5.9%	7.95	3.2
Tlalpan	48.12	472,552	11,079,734	9,038,890	2,040,844	18.8%	4.2%	23.45	19.1
V. Carranza	33.89	447,459	6,044,086	2,631,040	3,413,046	7.8%	10.1%	13.51	5.9
Xochimilco	22.49	201,008	4,741,031	2,790,732	1,950,299	12.4%	8.7%	23.59	13.9
<b>Totales</b>	<b>609.03</b>	<b>7,836,485</b>	<b>112,899,717</b>	<b>78,057,856</b>	<b>34,841,861</b>	<b>12.8%</b>	<b>5.7%</b>	<b>14.41</b>	<b>10.0</b>

\* Las alcaldías que se encuentran enmarcadas hacen referencia de las que tienen mayor a menor cantidad de áreas verdes.

Este índice se estimó con el total de AV por alcaldía (pastos, arbustos y árboles) entre el número de habitantes.

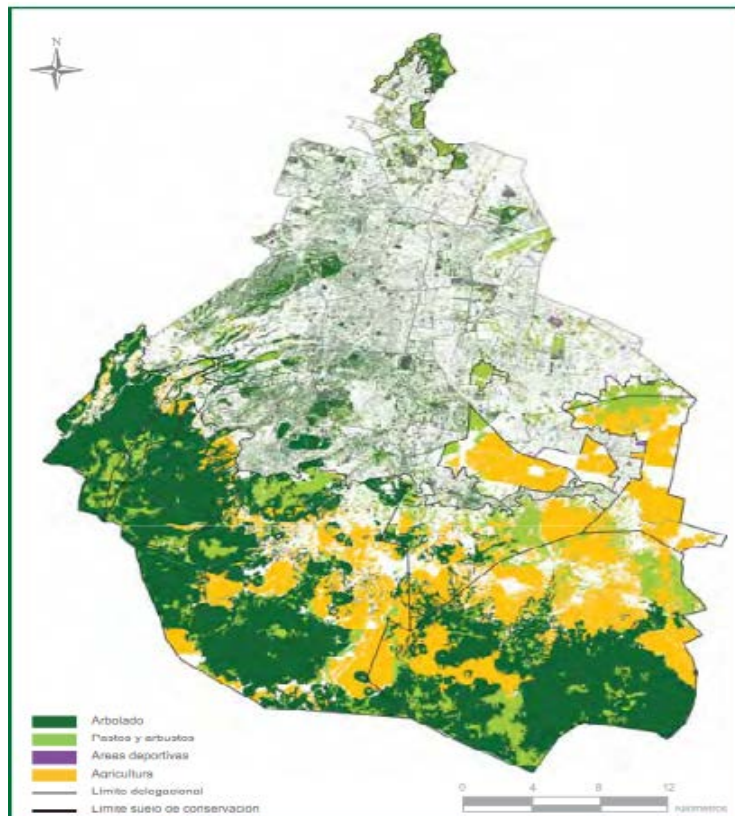
Fuente: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT).

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 58.

La línea de áreas verdes y su distribución en cada alcaldía es clave para orientar los esfuerzos de ampliación y mejora de las zonas verdes, además de contemplar acciones para reducir niveles de fragmentación y así mejorar la conectividad del ecosistema en su potencial en servicios ambientales, como la generación y ampliación de espacios públicos con componentes verdes.

En este mismo sentido, la ciudad necesita programas de manejo en alcaldías con acciones diferenciadas territorialmente, acordes al patrón de tamaños de áreas verdes y su distribución en territorios específicos.

Imagen 4. Mapa de inventario de áreas verdes de la CDMX, 2009

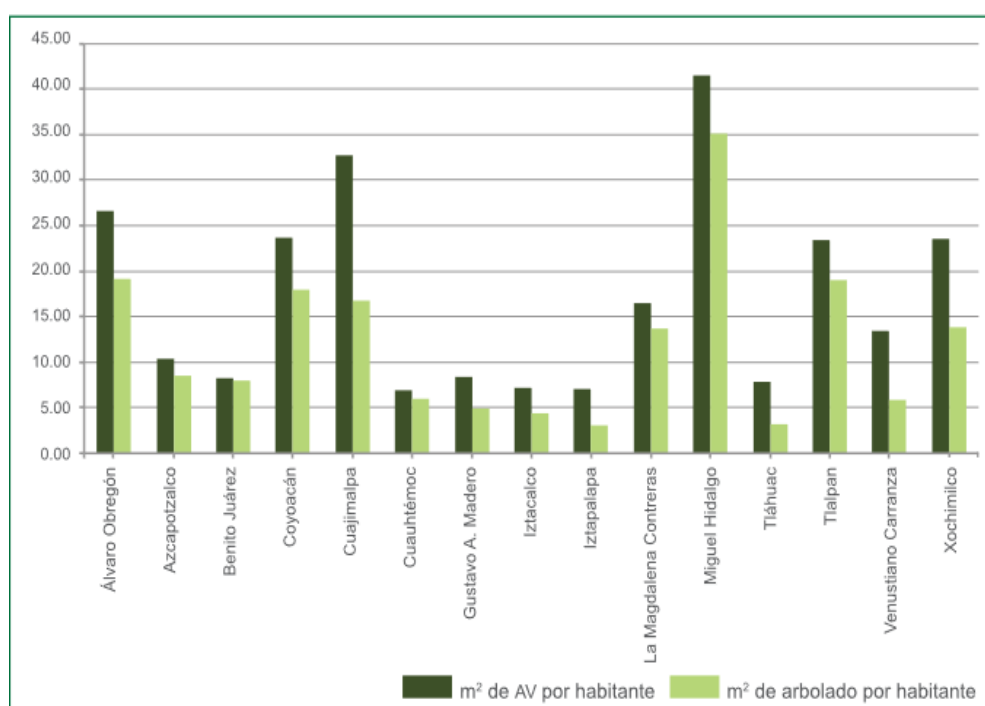


Fuente: Secretaría del Medio Ambiente (SADSMA), disponible en <http://www.sadsma.cdmx.gob.mx:9000/datos/inventario-de-areas-verdes-mapa>

## Zonas verdes en las alcaldías de la Ciudad de México

De acuerdo con la Organización Mundial de Salud (OMS) y con datos del estudio de 2009, se calculó que la sumatoria del arbolado por habitante fue de 10 m<sup>2</sup> de área arbolada por habitante y 14.4 m<sup>2</sup> de área verde por habitante en la Ciudad de México (véase Gráfica 2). Cabe señalar que la población del área urbana se estimó con base en el conteo de población del Inegi de 2005.

Gráfica 2. Áreas verdes y árboles por habitante



Fuente: Inegi.

El índice de área verde respecto al indicador de arbolado presenta contrastes notorios como en la alcaldía de Tláhuac, donde sus áreas verdes totales tienen 60% de pastos y arbustos, y 40% es arbolado. En el noreste de la ciudad los índices están entre 3 y 9 m<sup>2</sup>/habitante, mientras que las alcaldías que se encuentran al suroeste están en 10 y 35 m<sup>2</sup>/habitante.

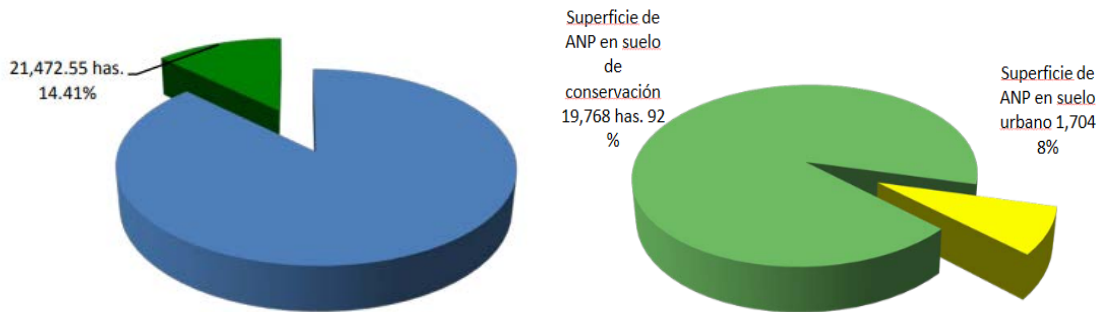
El cálculo del Sistema de Información Geográfica se realizó con base en la cartografía digital: el suelo de conservación de la Ciudad de México tiene una extensión de 877 km<sup>2</sup>. Este territorio se distribuye en nueve alcaldías (véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Suelo urbano

Delegación	Superficie delegacional (km <sup>2</sup> )	Población total (2005) No. habitantes	Arbolado + pastos y arbustos (m <sup>2</sup> )	Arbolado (m <sup>2</sup> )	Pastos/ Arbustos (m <sup>2</sup> )	Índice verde (superficie arbolada/habitante) (m <sup>2</sup> )
Alvaro Obregón	61.01	653,232	17,417,312	12,525,360	4,891,952	19.2
Azcapotzalco	33.57	425,298	4,456,612	3,640,155	816,457	8.6
Benito Juárez	26.77	355,017	2,953,281	2,860,400	92,881	8.1
Coyoacán	54.02	628,063	14,880,827	11,301,298	3,579,529	18.0
Cuajimalpa	16.32	101,740	3,340,302	1,706,630	1,633,672	16.8
Cuauhtémoc	32.49	521,348	3,662,124	3,165,789	496,335	6.1
Gustavo A. Madero	75.26	1,143,147	9,654,424	5,660,407	3,994,017	5.0
Iztacalco	23.08	395,025	2,885,196	1,748,992	1,136,204	4.4
Iztapalapa	101.83	1,716,898	12,236,961	5,325,832	6,911,129	3.1
La Magdalena Contreras	13.39	177,336	2,928,436	2,439,091	489,345	13.8
Miguel Hidalgo	46.99	353,534	14,673,613	12,439,308	2,234,305	35.2
Milpa Alta	0	0	0	0	0	0.0
Tláhuac	19.80	244,828	1,945,778	783,932	1,161,846	3.2
Tlalpan	48.12	472,552	11,079,734	9,038,890	2,040,844	19.1
Venustiano Carranza	33.89	447,459	6,044,086	2,631,040	3,413,046	5.9
Xochimilco	22.49	201,008	4,741,031	2,790,732	1,950,299	13.9
<b>Distrito Federal (SU)</b>	<b>609.03</b>	<b>7,836,485</b>	<b>112,899,717</b>	<b>78,057,856</b>	<b>34,841,861</b>	<b>10.0</b>

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente.

Gráfica 3. Superficie de áreas naturales protegidas respecto a la superficie total de la CDMX y suelo urbano y suelo de conservación



Fuente: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT).

La ubicación geográfica de las áreas verdes se identifica en las siguientes cinco zonas:

- Zona Poniente. De norte a sur la conforman las alcaldías de Miguel Hidalgo, Cuajimalpa, Álvaro Obregón y La Magdalena Contreras. Esta zona se destaca por su topografía y favorece la presencia de áreas verdes naturales o barrancas con vegetación reminiscente por el avance de la urbanización.
- Zona Centro. Está conformada por las alcaldías de Coyoacán, Benito Juárez y Cuauhtémoc, que al ubicarse en el valle de la ciudad fueron las primeras en urbanizarse.
- Zona Sur. Se localizan las alcaldías de Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco. Al igual que las alcaldías del poniente, cuentan con tenencia de la tierra comunal y ejidal en la parte del suelo de conservación. Tlalpan y Xochimilco tienen una proporción muy baja de superficie urbana, y las características del terreno no han sido un impedimento para la urbanización del suelo de conservación.
- Zona Norte. Se localizan las alcaldías de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero. Al ser los límites de la ciudad, tienen un uso de suelo predominantemente industrial, que se ha ido desplazando hacia los municipios conurbados, de tal forma que dichos espacios han sido ocupados poco a poco para la



construcción de unidades habitacionales, en las que las áreas verdes en ocasiones son parte de su estructura.

- Zona Oriente. La conforman las alcaldías de Venustiano Carranza, Iztacalco, Iztapalapa y Tláhuac, en donde la característica principal es la urbanización poco planeada, que ha traído como consecuencia que en dicha zona se presente la mayor densidad de población y pocos espacios planificados para áreas verdes.

Cuadro 5. Áreas verdes por alcaldía en la CDMX

Delegación	Superficie delegacional (SU+SC) (km <sup>2</sup> )	Superficie total de AV (arbolado y pastos) (m <sup>2</sup> )	Superficie total de arbolado (m <sup>2</sup> )	Superficie total de pastos y arbustos (m <sup>2</sup> )	Proporción arbolado (%) respecto a la superficie delegacional	Proporción pastos y arbustos (%) respecto a la superficie delegacional
Álvaro Obregón	80.94	31,148,290	22,644,412	8,483,878	28.0	10.5
Azcapotzalco	33.57	4,456,612	3,640,155	816,457	10.8	2.4
Benito Juárez	26.77	2,953,281	2,860,400	92,881	10.7	0.3
Coyoacán	54.02	14,880,827	11,301,298	3,579,529	20.9	6.6
Cuajimalpa	74.55	50,379,761	42,561,717	7,818,044	57.1	10.5
Cuauhtémoc	32.49	3,662,124	3,165,789	496,335	9.7	1.5
Gustavo A. Madero	87.78	19,250,491	10,036,296	9,214,195	11.4	10.5
Iztacalco	23.08	2,885,196	1,748,992	1,136,204	7.6	4.9
Iztapalapa	113.25	18,613,990	6,151,120	12,462,870	5.4	11.0
La Magdalena Contreras	75.57	57,611,083	51,818,352	5,792,731	68.6	7.7
Miguel Hidalgo	46.99	14,673,613	12,439,308	2,234,305	26.5	4.8
Milpa Alta	282.72	176,831,504	135,506,673	41,324,831	47.9	14.6
Tláhuac	85.65	11,013,139	901,222	10,111,917	1.1	11.8
Tlalpan	307.84	168,352,603	139,097,462	29,255,141	45.2	9.5
Venustiano Carranza	33.89	6,044,086	2,631,040	3,413,046	7.8	10.1
Xochimilco	126.56	34,977,404	14,608,902	20,368,502	11.5	16.1

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente.

## **Participación ciudadana**

La posibilidad de una transformación social por medio de mecanismos de innovación y nuevas formas de participación ciudadana, así como las posibilidades de crear una nueva institucionalidad basada en la capacidad organizativa de la ciudadanía se presenta a partir de tres ejes:

1. El marco de la política y los programas sociales y urbanos del gobierno de la Ciudad de México.
2. El significado del espacio público en las nuevas políticas sociales urbanas de las ciudades del siglo XXI.
3. Las principales características, acciones y resultados del mencionado programa, con particular énfasis en las formas de participación ciudadana en que se sustenta y en el tránsito que genera hacia una nueva institucionalidad.

En la Ciudad de México ha habido un paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica y el equipamiento urbano, así como en las condiciones de habitabilidad de las clases populares, tanto en la calidad de las viviendas como en la provisión de los equipamientos urbanos. Pero es mucho lo que resta por hacer para que existan espacios urbanos en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales adecuadas para todos, haciéndose efectivo el derecho a la ciudad, compromiso asumido por el gobierno local ante una iniciativa ciudadana, es decir, la construcción y ampliación de la ciudadanía para lograr que todos los habitantes de la ciudad sean habitantes que ejerzan plenamente los derechos cívicos, sociales, urbanos, ambientales, culturales y políticos vigentes en la legislación local.

Cuadro 6. Tipologías de México

<i>Tipología México</i>	<i>Características</i>	<i>Meta social</i>
Juegos infantiles	Áreas de juegos infantiles y de descanso. De 1,250 a 5,500 m <sup>2</sup>	Dirigidos a niños. En localidades a partir de 2,500 habitantes.
Jardín vecinal	Áreas de juegos infantiles y de descanso. De 2,500 a 10,000 m <sup>2</sup>	Dirigidos a la población en general. En localidades mayores de 5,000 habitantes.
Parque de barrio	Áreas de juegos infantiles, recreación diversa. De 11,000 a 44,000 m <sup>2</sup>	Dirigidos a la población en general. En localidades mayores de 10,000 habitantes.
Parque urbano	Actividades recreativas diversas, estacionamiento, otros servicios. De 9.1 a 72.8 ha.	Población en general. En localidades mayores de 50,000 habitantes.

Fuente: Xolocotzi Ramírez Flores y Manuel de Jesús González Guillén, "Planificación de sistemas de áreas verdes y parques públicos", *Revista mexicana de ciencias forestales*, vol. 1, núm. 1, México, 2010.

Las áreas verdes que se incluyen en lugares públicos (libre acceso) y privados (acceso restringido) son:

- Corredores verdes (árboles y pastizales) a lo largo de avenidas, calles y vías de tren.
- Espacios públicos: parques, jardines, plazas con jardines, deportivos ajardinados y cementerios.
- Espacios privados: jardines y azoteas verdes de residencias y edificios.
- Viveros forestales, huertos, espacios agrícolas y terrenos baldíos con vegetación.
- Cinturones verdes que rodean las ciudades como el Parque Nacional Cumbres del Ajusco.

La participación ciudadana empezó con el reverdecimiento urbano en algunos parques como la Alameda de Santa María y el Parque Hundido. Por otro lado, la Alameda Central, cuya creación se remonta a 1593, es uno de los parques más antiguos del continente americano.

Según una encuesta del periódico *Reforma*, 30% de la clase media de la Ciudad de México dejó de pasear en parques públicos como consecuencia del crimen y de la

delincuencia. Actualmente, existe un sustento en la Ley Ambiental local para promover la participación ciudadana en la conservación de los espacios verdes y se tiene el compromiso de que las alcaldías celebren convenios vecinales, con dicha finalidad.<sup>47</sup>

La Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico (LSPUA) considera dentro de su ámbito legal de protección a 20 parques, entre los que destacan 12 (véase Cuadro 7).

Cuadro 7. Parques considerados en la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico

<i>Parque</i>	<i>Superficie (m<sup>2</sup>/habitante)</i>
Tepeyac	1,500
Cerro de la Estrella	1,100
Chapultepec	355.96
Bosque de Tlalpan	252.66
Parque Hundido	9.9
Parque de los Venados	8.92
Alameda Central	8.0 (aproximadamente)
Las Américas	2.7
Felipe Xicoténcatl	2.55
San Lorenzo	2.27
Miguel Alemán	1.43
Tlacoquemécatl	1.85

Fuente: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT).

Las áreas verdes urbanas y los parques son espacios de conservación, por su naturaleza pública tienen una función social relacionada con el esparcimiento. Este aspecto es determinado por los usos y costumbres de los diversos grupos que demandan cubrir diferentes necesidades en los espacios verdes. Por tanto, es fundamental una apreciación social como parte medular de los programas de planificación urbana, que ayudará a resolver problemas como:

1. Inseguridad.
2. Delincuencia.

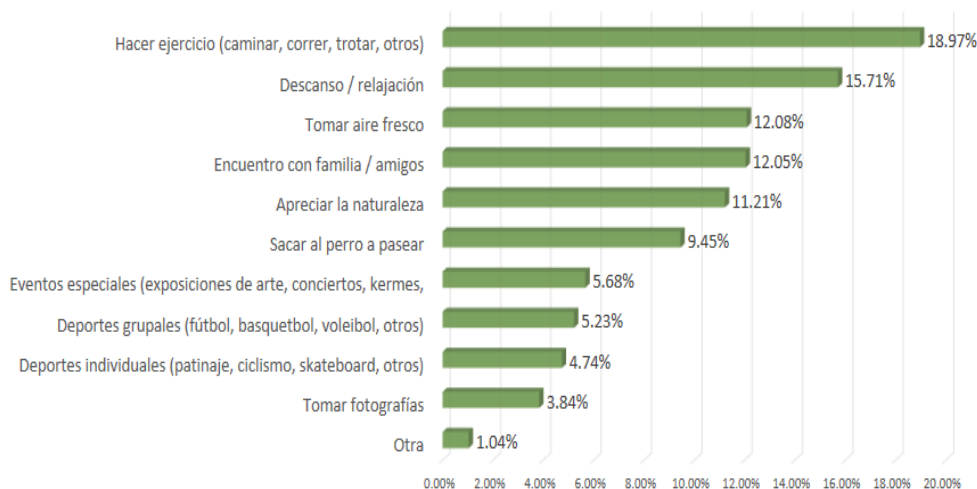
<sup>47</sup> Xolocotzi Ramírez Flores y Manuel de Jesús González-Guillén, "Planificación de sistemas de áreas verdes y parques públicos", *Revista mexicana de ciencias forestales*, vol. 1, núm. 1, México, 2010, p. 4.

### 3. Exclusión en los espacios públicos.

Una perspectiva social se incorpora por medio de evaluaciones que definen los servicios que los ciudadanos demandan de las áreas verdes como necesidades recreativas y purificación de aire; además permite conocer problemas que los usuarios perciben en los espacios, como la falta de mantenimiento. Se han realizado investigaciones mediante encuestas, mesas de discusión y procesos participativos, cuyos resultados se pueden aplicar en la planeación, conservación y cuidado de áreas verdes.

Las principales razones por las que visitan los parques en México son: para hacer ejercicio (18.97%), descanso o relajación (15.71%), tomar aire fresco (12.08%) (véase Gráfica 4).

Gráfica 4. Principales razones de visita a un parque

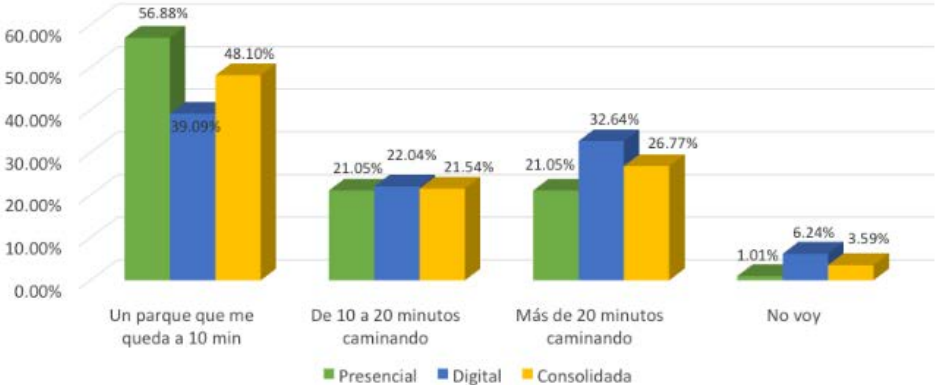


Fuente: Asociación Nacional de Parques y Recreación (ANPR). Disponible en <https://anpr.org.mx>

De acuerdo con una encuesta realizada por la Asociación Nacional de Parques y Recreación (ANPR), en los últimos cinco años cerca de la mitad del total de los

entrevistados (48.10%) visitan los parques que quedan a 10 minutos de sus casas caminando. Los entrevistados de una muestra presencial representan 56.88%, lo que indica que los usuarios prefieren parques cercanos a sus hogares.<sup>48</sup>

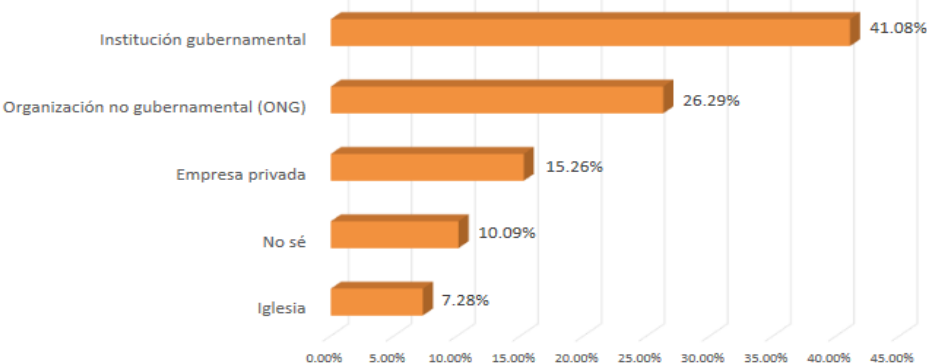
Gráfica 5. Parque que más visita en los últimos cinco años



Fuente: Asociación Nacional de Parques y Recreación (ANPR). Disponible en <https://anpr.org.mx>

Los entrevistados mencionan que la duración de sus visitas al parque es de 1 a 2 horas (41.71%) y que generalmente es por la tarde cuando acostumbran visitarlos (44.10%).<sup>49</sup>

Gráfica 6. Duración de la visita a un parque



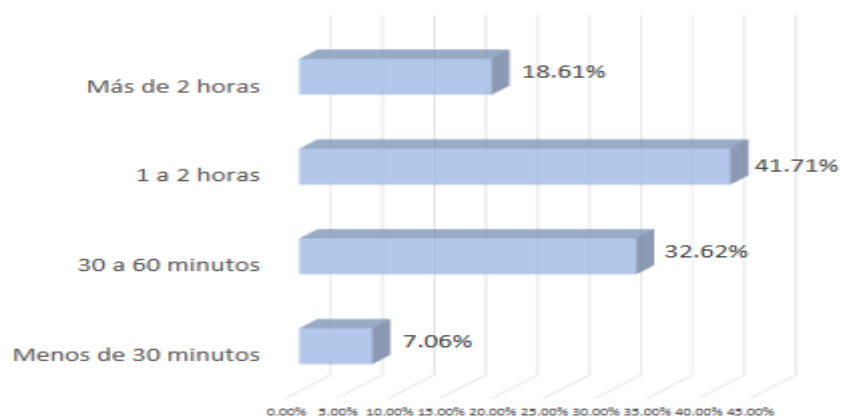
Fuente: Asociación Nacional de Parques y Recreación (ANPR). Disponible en <https://anpr.org.mx> .

<sup>48</sup> Peter Harnik, citado en “Viviendo los parques, usos y costumbres de los mexicanos”, Asociación Nacional de Parques y Recreación (ANPR), México, 2018, p. 8.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 10.

El 45.96% ha participado en eventos organizados por instituciones gubernamentales o privadas que tuvieron lugar en parques (n: 929). Los eventos fueron organizados en su mayoría por instituciones gubernamentales.<sup>50</sup>

Gráfica 7. Tipo de institución que organiza los eventos



Fuente: Asociación Nacional de Parques y Recreación (ANPR), disponible en <https://anpr.org.mx>

### 3.1. Cuidado en zonas verdes

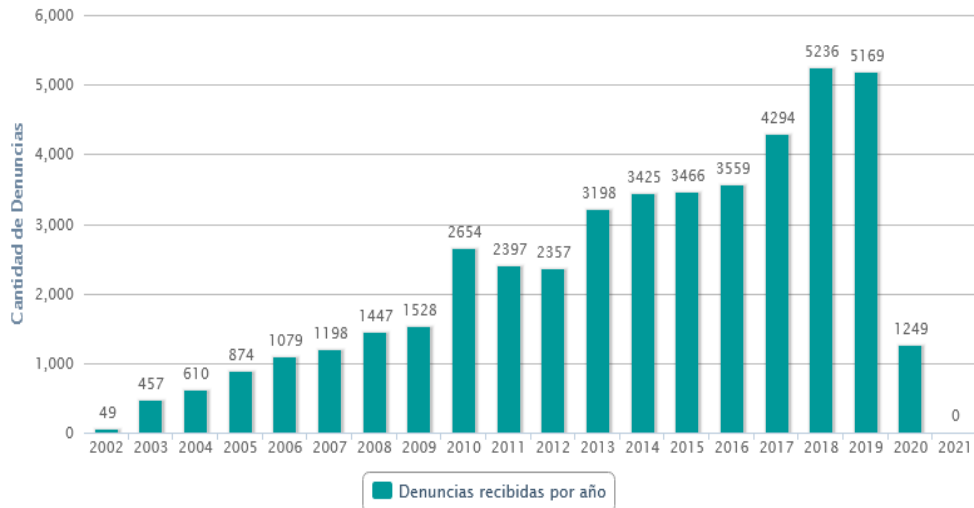
En materia ambiental, las instituciones y autoridades a las que les corresponde el cuidado de las áreas verdes son el jefe de gobierno, la Secretaría de Medio Ambiente y las alcaldías. En materia urbana la atención es del jefe de gobierno, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) y de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), que tienen como misión defender el derecho de los habitantes a disfrutar de un ambiente sano y un territorio ordenado para su adecuado desarrollo, salud y bienestar.

Toda persona podrá denunciar ante la PAOT hechos, actos u omisiones que impliquen o puedan implicar violaciones o incumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial de la Ciudad de México.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 11.

El denunciante tiene un plazo de tres días hábiles para ratificar la pre-denuncia; si no lo hace, se tendrá por no presentada.<sup>51</sup>

Gráfica 8. Denuncias ciudadanas e investigación de oficios recibidos por año



Fuente: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT).

La PAOT, además de recibir y atender las denuncias referentes a la violación, incumplimiento o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial, también realiza investigaciones de oficio sobre cualquier hecho que constituya alguna violación a la normatividad vigente.

La normatividad local y federal que aplica la Ciudad de México con respecto al concepto de área verde, área verde urbana o área verde pública se integra únicamente en la Ley Ambiental y en la Norma Ambiental (NADF-006-RNAT-2004).

Con base en la Ley Ambiental, un área verde es: “Toda superficie cubierta de vegetación, natural o inducida que se localice en la Ciudad de México”.

El artículo 87 de dicha Ley señala, en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VIII y IX que las áreas verdes son: parques y jardines; plazas ajardinadas o arboladas; jardineras; zonas con cualquier cubierta vegetal en la vía pública; alamedas y arboledas;

<sup>51</sup> Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT).



promontorios, cerros, colinas, elevaciones y depresiones orográficas, pastizales naturales y áreas rurales de producción forestal, agroindustrial o que presten servicios ecoturísticos; zonas de recarga de mantos acuíferos; y las demás áreas análogas.<sup>52</sup>

Otras leyes y reglamentos de la Ciudad de México que incluyen los términos de las áreas verdes sin proporcionar una definición son:

- Ley de Cultura Cívica.
- Ley de Desarrollo Urbano.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley de Participación Ciudadana.
- Ley de Planeación Demográfica y Estadística para la Población.
- Ley de Protección a los Animales.
- Ley de Publicidad Exterior.
- Ley de Residuos Sólidos.
- Ley de Salud.
- Ley de Transporte y Vialidad.
- Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo.
- Reglamento de la Ley Ambiental.

En cuanto al marco normativo de la Constitución Política de la Ciudad de México, se manejan siete artículos relacionados con los derechos de bienestar ciudadano, los cuales se describen en el Cuadro 8.

---

<sup>52</sup>“Presente y futuro...”, *op. cit.*, p. 28.

Cuadro 8. Artículos sobre derechos de bienestar ciudadano en la Constitución Política de la CDMX

<i>Artículo</i>	<i>Contenido</i>
<p>Artículo 3 Numeral 3</p>	<p>El ejercicio del poder se organizará conforme a las figuras de democracia directa, representativa y participativa, con base en los principios de interés social, subsidiariedad, la proximidad gubernamental y el derecho a la buena administración.</p>
<p>Artículo 5 Numeral 2</p>	<p>El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México establecerá un sistema de indicadores de estos derechos que permitan fijar metas en el presupuesto anual y evaluar la garantía de su cumplimiento progresivo, tomando como base los niveles esenciales y alcanzados de satisfacción conforme a lo previsto por la ley.</p>
<p>Artículo 13 Incisos a, b y d y título tercero (Desarrollo Sustentable de la Ciudad)</p>	<p>a. Derecho a un medio ambiente sano:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias, en el ámbito de sus competencias, para la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, con el objetivo de satisfacer las necesidades ambientales para el desarrollo de las generaciones presentes y futuras.</li> <li>2. El derecho a la preservación y protección de la naturaleza será garantizado por las autoridades de la Ciudad de México en el ámbito de su competencia, promoviendo siempre la participación ciudadana en la materia.</li> <li>3. Para el cumplimiento de esta disposición se expedirá una ley secundaria que tendrá por objeto reconocer y regular la protección más amplia de los derechos de la naturaleza</li> </ol>

	<p>conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo sujeto de derechos.</p> <p>b. Protección a los animales.</p> <p>1. Esta Constitución reconoce a los animales como seres sintientes y, por lo tanto, deben recibir trato digno. En la Ciudad de México toda persona tiene un deber ético y obligación jurídica de respetar la vida y la integridad de los animales; éstos, por su naturaleza son sujetos de consideración moral. Su tutela es de responsabilidad común.</p> <p>2. Las autoridades de la Ciudad garantizarán la protección, bienestar, así como el trato digno y respetuoso a los animales y fomentarán una cultura de cuidado y tutela responsable. Asimismo, realizarán acciones para la atención de animales en abandono.</p> <p>d. Derecho al espacio público.</p> <p>1. Los espacios públicos son bienes comunes. Tienen una función política, social, educativa, cultural, lúdica y recreativa. Las personas tienen derecho a usar, disfrutar y aprovechar todos los espacios públicos para la convivencia pacífica y el ejercicio de las libertades políticas y sociales reconocidas por esta Constitución, de conformidad con lo previsto por la ley.</p> <p>Capítulo Único: Desarrollo Sustentable de la Ciudad.</p>
<p>Artículo 15 Numeral del 1 al 5 e inciso d</p>	<p>Instrumentos de Planeación y evaluación:</p> <p>1. Esta Constitución garantiza el derecho a la ciudad a través de instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de</p>

	<p>participación ciudadana para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad.</p> <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="883 323 1385 789">2. La planeación será democrática, abierta, participativa, descentralizada, transparente, transversal y con deliberación pública para impulsar la transformación económica, asegurar el desarrollo sustentable, satisfacer las necesidades individuales y los intereses de la comunidad, la funcionalidad y el uso, disfrute y aprovechamiento equitativo de la ciudad, así como propiciar la redistribución del ingreso y la riqueza.</li><li data-bbox="883 793 1385 1157">3. El sistema de planeación será un proceso articulado, perdurable, con prospectiva, orientado al cumplimiento y al ejercicio progresivo de todos los derechos reconocidos en esta Constitución, así como a la prosperidad y funcionalidad de la Ciudad de México. Sus etapas y escalas serán establecidas en las leyes correspondientes.</li><li data-bbox="883 1161 1385 1860">4. La planeación del desarrollo tendrá como instrumentos el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía; el Programa de Gobierno de la Ciudad de México; los programas sectoriales, especiales e institucionales; los programas de gobierno de las alcaldías; y los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Sus características y contenidos serán precisados en la ley correspondiente, los cuales deberán armonizarse y elaborarse con la participación ciudadana en todas las etapas de consulta del proceso de planeación.</li></ol>
--	---

	<p>5. Para el logro de los propósitos del sistema de planeación, todos los entes de la administración pública que determine el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, y las alcaldías, deberán contar con unidades administrativas especializadas, observando los criterios y mecanismos emitidos por este Instituto. La programación y ejecución presupuestal deberán elaborarse considerando la información estadística y los resultados de las evaluaciones de que se dispongan y deberán establecer con claridad y precisión los resultados esperados, los objetivos, estrategias, indicadores, metas y plazos.</p> <p>d) Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México.</p> <p>1. El Instituto será un organismo público con autonomía técnica y de gestión dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.</p> <p>2. Tendrá a su cargo la elaboración y seguimiento del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial, y garantizará la participación directa de los sectores académicos, culturales, sociales y económicos, con las modalidades que establezca la ley.</p> <p>3. El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México tendrá una Junta de Gobierno, una o un director general, un directorio técnico y un Consejo Ciudadano.</p>
<p>Artículo 17 Inciso C</p>	<p>Bienestar social y economía distributiva.</p> <p>c) Consejo Económico, Social y Ambiental.</p> <p>1. El Consejo Económico, Social y Ambiental de la Ciudad de México es un órgano de diálogo social y concertación pública. Colaborará con el gobierno local, las alcaldías y el Cabildo en la promoción del desarrollo social incluyente, el cumplimiento de los derechos, el fomento del crecimiento económico sustentable en la viabilidad y equilibrio fiscales de la</p>

	<p>Ciudad y el empleo, y la justa distribución del ingreso.</p> <p>2. El Consejo se integra por representantes de organizaciones de la sociedad civil, empresariales, de trabajadores y de profesionales, instituciones académicas, así como de las alcaldías. Para el desempeño de sus funciones, contará con autonomía técnica y financiera.</p>
<p>Artículo 26 Inciso B</p>	<p>Democracia participativa</p> <p>B) Presupuesto participativo.</p> <p>1. Las personas tienen derecho a decidir sobre el uso, administración y destino de los proyectos y recursos asignados al presupuesto participativo, al mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios públicos en los ámbitos específicos de la Ciudad de México. Dichos recursos se sujetarán a los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>2. La ley establecerá los porcentajes y procedimientos para la determinación, organización, desarrollo, ejercicio, seguimiento y control del presupuesto participativo.</p>
<p>Artículo 53</p>	<p>Obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos.</p> <p>XVI. Supervisar y revocar permisos sobre aquellos bienes otorgados a su cargo con esas facultades.</p> <p>XVII. Registrar las manifestaciones de obra y expedir las autorizaciones, permisos, licencias de construcción de demoliciones, instalaciones aéreas o subterráneas envía pública, edificaciones en suelo de conservación, estaciones repetidoras de comunicación celular o inalámbrica y demás, correspondiente a su demarcación territorial, conforme a la normativa aplicable.</p> <p>XVIII. Otorgar licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y de condominios; así como autorizar los números oficiales y alineamientos, con apego a la normatividad correspondiente.</p> <p>XIX. Prestar los siguientes servicios públicos: alumbrado público en las vialidades; limpia y recolección de basura; poda de árboles; regulación de mercados;</p>

	<p>y pavimentación, de conformidad con la normatividad aplicable.</p> <p>XX. Autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos, vigilar su desarrollo y, en general, el cumplimiento de disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>XXI. Autorizar la ubicación, el funcionamiento y las tarifas que se aplicarán para los estacionamientos públicos de la demarcación territorial.</p> <p>XXII. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones, así como aplicar las sanciones que correspondan en materia de establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, construcciones, edificaciones, mercados públicos, protección civil, protección ecológica, anuncios, uso de suelo, cementerios, servicios funerarios, servicios de alojamiento, protección de no fumadores, y desarrollo urbano.</p> <p>XXIII. Elaborar, digitalizar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar los permisos, licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros y avisos, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables.</p> <p>Protección al Medio Ambiente.</p> <p>XXI. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.</p> <p>XXII. Implementar acciones de protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico que garanticen la conservación, integridad y mejora de los recursos naturales, suelo de conservación, áreas naturales protegidas, parques urbanos y áreas verdes de la demarcación territorial.</p> <p>XXIII. -Diseñar e implementar, en coordinación con el Gobierno de la Ciudad de México, acciones que promuevan la innovación científica y tecnológica en materia de preservación y mejoramiento del medio ambiente.</p> <p>XXIV. Vigilar, en coordinación con el Gobierno de la Ciudad de México, que no sean ocupadas de manera ilegal las áreas</p>
--	---

	naturales protegidas y el suelo de conservación. XXV. Promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente.
--	---

Fuente: “Constitución Política de la Ciudad de México”, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2017, pp.18, 22, 47-48, 51-54, 72, 92,93,149 y 153.

### 3.2. Mantenimiento en zonas verdes

El mantenimiento de los ejemplares arbóreos ubicados en vías primarias se complica al mezclarse con la infraestructura urbana, ya que son considerados como un elemento más de las vialidades que pueden ser fáciles de modificar en su estructura e inclusive de eliminar si fuese necesario. Así, los árboles se ven frecuentemente afectados por los trabajos de liberación de líneas aéreas de electricidad, teléfono y/o servicios de cable que justifican la poda del arbolado con el objetivo de mantener el servicio a la ciudadanía.

Otra práctica que pone en riesgo al arbolado en calles y camellones son la poda periódica para dar visibilidad a los anuncios espectaculares que van mermando la vitalidad del árbol hasta que éste muere.

Parte de la población no desea tener árboles cercanos a su casa debido a que las raíces pueden dañar la infraestructura pública y/o privada y son elementos que incrementan la inseguridad de un sitio por las sombras que proyectan, o impiden la entrada de los vehículos a los estacionamientos (véase Cuadro 9).



Cuadro 9. Arbolado afectado por la construcción de obras públicas

Obra	Árboles a derribar	Restitución del arbolado	Árboles derribados	Árboles restituidos
Ampliación de la Línea del Metrobús sobre el Corredor Estratégico Insurgentes	044	5,124	755	7,630
Línea 2 Metrobús	1,172	6,550	1,000	6,996
Línea 3 Metrobús	2,269	7,553	517	Obra en proceso
Construcción de 6 puentes vehiculares en diferentes intersecciones del Eje Vial 3 Oriente	1,404	6,798	713	2,800
Vialidad Continua del Eje 5 Poniente Tercera Etapa, Corredor Constituyentes, Delegación Miguel Hidalgo y Álvaro Obregón	806	5,132	459	2,556
Adecuación geométrica en cruce Circuito Interior y Eje 6 Sur Delegación Iztapalapa	104	312	64	257
Línea 12 del Metro	1,064	3,300	1,641	Obra en proceso
Proyecto Ejecutivo de 2 puentes vehiculares (Purísima Eje 5 Sur Trabajadores Sociales) y Churubusco	510	1,797	506	1,797
Construcción de tres puentes vehiculares 1) Revolución-Molinos-Circuito Interior, 2) México-Coyoacán-Río Churubusco, 3) Ermita Iztapalapa-Las Torres Churubusco	524	1,356	548	1,356
Deprimidos Vehiculares Carretera México-Toluca-Carlos Echánove-Toluca-Vista Hermosa, Delegación Cuajimalpa de Morelos	163	1,209	107	635
Puente Vehicular Muyuguarda y Eje Vial 3 Oriente	813	5,481	857	6,763
Paseo vehicular inferior en Palmas y Reforma (tres deprimidos)	556	2,521	463	1,000
Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores Sur-Poniente de la Ciudad de México (Supervía)	26,489	108,483	Obra en proceso	Obra en proceso
<b>Total</b>	<b>36,818</b>	<b>155,622</b>	<b>7,740</b>	<b>31,990</b>

Fuente: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT).

Finalmente, las áreas verdes interiores y los espacios comunes de las unidades habitacionales frecuentemente son sitios invadidos por quienes habitan dichos lugares, ya sea para tener espacios de estacionamiento o para la ampliación y construcción de infraestructura adicional. Dada la incidencia de quejas y denuncias, la Procuraduría Social de la Ciudad de México (PROSOC) cuenta con programas

económicos destinados para frenar la invasión de las áreas verdes que existen. En este sentido, la PAOT apoya las actividades de la PROSOC por medio de la elaboración de censos-diagnósticos del arbolado a partir de los cuales la PROSOC destina los recursos económicos necesarios para el cuidado de estos sitios.<sup>53</sup>

## **Conclusión**

Para proteger las áreas verdes de la Ciudad de México es necesario reconocer que forman parte del patrimonio urbano y que como tal necesitan ser identificadas para su salvaguarda. El gobierno de la CDMX tiene como primordial función una obligación moral, de salud, jurídica y social, de mantener las áreas ecológicas en desarrollo y sustentabilidad, sin ninguna excusa, para llevar un marco de primer mundo a nivel nacional e internacional.

Debido a la importancia que representan las zonas verdes, es necesario llevar a cabo el mantenimiento adecuado en áreas de sombra (jardines y árboles), en los accesos para personas con discapacidad, en los baños, en el alumbrado, en los equipos para ejercitarse y garantizar la seguridad, entre otros.

La elaboración de entrevistas y etnografías aportarían al conocimiento profundo y detallado del tema, conociendo los significados de la experiencia de uso de los parques y las motivaciones para lograr una mayor participación ciudadana y de las comunidades comercial e industrial.

Es claro que el espacio abierto público y el espacio verde (plazas, parques, camellones, jardines botánicos) pueden contribuir al crecimiento y sostenibilidad de la ciudad. Además, la adecuación y el diseño del entorno debería tener dos propósitos primordiales: la mejoría en la calidad de vida y el bienestar social.

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 41.



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA



**CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

Fortalece  
el quehacer legislativo