



Memoria del
Foro sobre la
Reforma Política
del **Distrito Federal**





CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejera presidenta: BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ
Consejeros electorales: GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ
FERNANDO JOSÉ DÍAZ NARANJO
ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ
CARLA A. HUMPHREY JORDAN
YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ
NÉSTOR VARGAS SOLANO

Secretario ejecutivo: SERGIO J. GONZÁLEZ MUÑOZ

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: JUAN DUEÑAS MORALES
Suplente: ELSY LILIAN ROMERO CONTRERAS

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ
Suplente: ENRIQUE ÁLVAREZ RAYA

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: MIGUEL ÁNGEL VÁSQUEZ REYES
Suplente: JOSÉ ANTONIO ALEMÁN GARCÍA

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
Suplente: ÓSCAR FRANCISCO CORONADO PASTRANA

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietaria: ZULY FERIA VALENCIA
Suplente: SAMUEL RODRÍGUEZ TORRES

CONVERGENCIA

Propietario: ÓSCAR OCTAVIO MOGUEL BALLADO
Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA

NUEVA ALIANZA

Propietaria: HERANDENY SÁNCHEZ SAUCEDO
Suplente: JORGE HERNÁNDEZ MORALES

DIPUTADOS INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS CON REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: MAURICIO TABE ECHARTEA
Suplente: FERNANDO RODRÍGUEZ DOVAL

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: EMILIANO AGUILAR ESQUIVEL
Suplente: ALICIA VIRGINIA TÉLLEZ SÁNCHEZ

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: ARMANDO JIMÉNEZ HERNÁNDEZ
Suplente: VÍCTOR HUGO ROMO GUERRA

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: JOSÉ ALBERTO BENAVIDES CASTAÑEDA
Suplente: JUAN PABLO PÉREZ MEJÍA

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: RAÚL ANTONIO NAVA VEGA
Suplente: NORBERTO ASCENCIO SOLÍS CRUZ



Memoria del
Foro sobre la
Reforma Política
del **Distrito Federal**

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

DIRECTORIO

Consejero Presidente

Lic. Javier Santiago Castillo

Consejero Electoral

Mtro. Emilio Álvarez Icaza-Longoria

Consejero Electoral

C. Eduardo R. Huchim May

Consejero Electoral

Lic. Rubén Lara León

Consejera Electoral

Mtra. Rosa María Mirón Lince

Consejero Electoral

C. Rodrigo A. Morales Manzanares

Consejero Electoral

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Secretario Ejecutivo

Lic. Adolfo Riva Palacio Neri

Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

C. Sandra García Álvarez

Cuidado de la Edición: Aura Eréndira Macías Roque

Diseño: Areli Jiménez y Alberto Nava

© Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Ejército Nacional 1130, colonia Los Morales Polanco, C.P. 11510.

México D.F., teléfono 21 22 20 00

1a. Edición

1 000 ejemplares

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-72-4

ÍNDICE

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

DISCURSO INAUGURAL

Licenciado Javier Santiago Castillo..... 15

FORO SOBRE LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

Maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria..... 21

LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL: LA VISIÓN DE SUS ACTORES

EL SINUOSO PROCESO DE LA REFORMA POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Diputado Ernesto Herrera Tovar..... 27

PUNTO DE PARTIDA

Diputado Miguel González Compeán 33

LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

Diputado Raúl Armando Quintero Martínez..... 39

TEMAS BÁSICOS DE LA REFORMA POLÍTICA

Rubén Minutti Zanatta..... 53

BASES MÍNIMAS PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

Diputado Jorge Alberto Lara Rivero..... 59

BASES MÍNIMAS PARA LA REFORMA POLÍTICA
DEL DISTRITO FEDERAL
Diputado Jorge Alberto Lara Rivero..... 59

MECANISMOS PARA UNA REFORMA POLÍTICA
INTEGRAL EN EL DISTRITO FEDERAL.
*Reflexiones del Partido del Trabajo en torno
a la Reforma Política en la capital del país*
Diputada Eugenia Flores Hernández 65

LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL.
*La visión del Partido Verde Ecologista
de México desde la II Asamblea Legislativa*
Diputada Guadalupe García Noriega..... 73

REFORMA POLÍTICA INTEGRAL PARA
EL DISTRITO FEDERAL
Diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva..... 87

LA REFORMA POLÍTICA PARA EL DISTRITO FEDERAL:
UNA REFORMA PARA LA CIUDAD
Diputado José Buendía Hegewisch 91

**EL RÉGIMEN JURÍDICO POLÍTICO
DEL DISTRITO FEDERAL**

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y REFORMA
POLÍTICO ADMINISTRATIVA EN EL CENTRO HISTÓRICO
DE LA CIUDAD DE MÉXICO
René Coulomb 103

INTERVENCIÓN DEL LICENCIADO
IGNACIO MARVÁN LABORDE
Ignacio Marván Laborde 131

EL RÉGIMEN JURÍDICO POLÍTICO DEL DISTRITO FEDERAL Ana María Salazar de Murrieta Jesús Verver.....	137
---	-----

RELACIÓN DE LOS PODERES LOCALES CON LOS PODERES FEDERALES

RELACIONES DE LOS PODERES FEDERALES Y LOCALES Francisco José Paoli Bolio	147
--	-----

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL HACIA LAS DELEGACIONES María Luisa Herrasti Aguirre.....	155
---	-----

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES. CIUDADES CAPITALES

LA DESCONCENTRACIÓN: UNA FORMA DE MEJORAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Norma Guevara de Ramirios	167
---	-----

POLÍTICA LOCAL EN UN ESTADO FEDERAL: LOS DILEMAS POLÍTICOS DE LA PROVINCIALIZACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Ernesto Calvo.....	175
--	-----

CÓMO CONSTRUIR UN NUEVO ESTADO CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA José Alberto Reus Fortunati.....	187
---	-----

ANÁLISIS POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO
DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE BOGOTÁ
Paul Bromberg Zilberstein 197

LA COMUNIDAD DE MADRID.
UNA EXPERIENCIA DE
DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA
Javier Ledesma Bartret..... 213

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL

REPRESENTACIÓN EN EL DISTRITO
FEDERAL: CARENCIAS Y EXCESOS
Silvia Gómez Tagle..... 235

LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA EN EL
DISTRITO FEDERAL: UN TEMA A DEBATE
Cecilia Loría Saviñón..... 345

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA
EN EL DISTRITO FEDERAL
Jacqueline Peschard 253

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

INTERVENCIÓN DEL DOCTOR ALONSO LUJAMBIO
Alonso Lujambio..... 263

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN
DE CUENTAS EN EL DISTRITO FEDERAL
Bertha Luján..... 273

FINANZAS PÚBLICAS Y REFORMA POLÍTICA
Carlos Elizondo Mayer-Serra..... 283

**CIUDADANÍA Y EJERCICIO DE GOBIERNO
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO
DE GOBIERNO Y LA TOMA DE DECISIONES
EN EL DISTRITO FEDERAL**

Clara Jusidman 303

.....
GOBERNABILIDAD PARTICIPATIVA
Rocío Lombera 309

.....
EL FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA
Pablo Moctezuma Barragán 319

**EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES
ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL**

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO
FEDERAL FRENTE A LA REFORMA
POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL
Raciel Garrido Maldonado..... 329

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES
ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL:
SUS POSIBILIDADES, SUS LIMITACIONES
Alfonso Zárate 343

LAS INSTITUCIONES ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL
Y LA CULTURA DEMOCRÁTICA
Fernando Serrano Migallón..... 349

CEREMONIA DE CLAUSURA

Palabras del licenciado
Javier Santiago Castillo..... 363

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

DISCURSO INAUGURAL

Licenciado Javier Santiago Castillo
Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal

Señor representante del Gobierno del Distrito Federal

Señores Legisladores Federales y Locales

Señores Magistrados

Señores representantes de los partidos políticos

Distinguidas personalidades y académicos

Señora y señores Consejeros Electorales del Consejo

General del Instituto Electoral del Distrito Federal

Señoras y señores:

La diversidad de opiniones y enfoques, así como la manifestación libre del pensamiento, han contribuido a la edificación de un orden jurídico, político y administrativo, favorables a una sociedad en constante desarrollo. El Instituto Electoral del Distrito Federal ha organizado este foro con la idea de que sea un espacio propicio para el intercambio de distintos puntos de vista, que del debate plural y respetuoso puedan surgir propuestas encaminadas a coadyuvar en el desarrollo político de la capital del país. Este es un compromiso institucional con la sociedad capitalina.

Agradecemos la honrosa presencia de distinguidas personalidades y notables académicos de nuestro país y del extranjero, quienes habrán de compartirnos en el marco de este foro, su conocimiento y experiencia adquiridos durante años de reflexión y participación política y profesional. Sean ustedes bienvenidos.

En las últimas décadas, el Distrito Federal ha experimentado importantes cambios en su vida política, que han sido producto de un largo y complicado proceso en el cual convergen distintos actores sociales: partidos, agrupaciones políticas, ONG's, gobierno y sociedad en general.

La ciudadanía de la capital de la República, que desde la supresión del régimen municipal en 1928 se le había negado el derecho de elegir a sus autoridades locales, ha sido y sigue siendo el actor fundamental que más ha empujado la transformación de las estructuras de participación política.

La movilización ciudadana que se impuso a la adversidad en los sismos de 1985, representó el detonante de la organización social de nuestra ciudad, para luego producir consecuencias importantes e inesperadas que abrieron la puerta para que se iniciara el debate sobre la necesidad inaplazable de la Reforma Política del Distrito Federal, misma que en los años noventa desencadenó todo un proceso de reconocimiento de los derechos ciudadanos que permitió elegir por primera ocasión al Jefe de Gobierno en 1997, por medio del ejercicio libre del sufragio universal. En julio de 2000 se alcanzó otra importante etapa en el proceso de democratización de la vida política local con la elección, por primera vez, de los jefes delegacionales.

Debemos estar conscientes de que en periodos de cambio político como el que vive el país, se generan reacomodos y tensiones en el Estado y la Sociedad. El papel de nuestras instituciones en esta etapa es fundamental para evitar que voces contrarias al avance democrático pudieran abonar a favor de cualquier intento de regresión autoritaria. Si tenemos instituciones sólidas, nadie podrá imaginarse actuando fuera de ellas y desafiando su legitimidad.

El proceso de transición debe ir rebasando, poco a poco, el debate sobre las reglas del juego electoral para el acceso al poder e incluir en la agenda política el avance hacia una democracia enfocada a resolver otros problemas que aquejan a nuestra sociedad. Es necesario entonces, generar propuestas que ayuden a edificar la fortaleza institucional en campos

neurálgicos como la seguridad pública, la administración de la justicia, la defensa de los derechos humanos y los organismos electorales, por mencionar algunos de los más importantes, ya que es ahí donde se sustenta y robustece la estabilidad social y política para asegurar la gobernabilidad del país, así como la construcción y vigencia plena de un Estado de Derecho.

En una democracia estable los conflictos se dirimen por medio de las instituciones, pero esto no perdura sin la eficacia necesaria para producir cambios positivos que incidan en la vida diaria de los ciudadanos en aspectos fundamentales como la salud, la educación, la seguridad social, la economía, el cuidado del medio ambiente, etcétera, todos ellos bienes públicos para el alcance de las aspiraciones ciudadanas y la construcción de una nación fuerte.

El nuevo contexto político requiere de la revisión y perfeccionamiento de las estructuras institucionales. Debemos procurar entre otras cosas, el rescate y establecimiento de un federalismo, que no sólo privilegie la descentralización de facultades y recursos de la Federación a los estados, al Distrito Federal y a los municipios; sino que en un contexto de pluralidad, sea obra de la acción colectiva donde cada actor juegue un papel importante desde su ámbito de responsabilidad.

Asimismo, muchos coincidimos en que las grandes líneas de la Reforma Política del Distrito Federal pasan por temas como la concreción de la división de poderes; las modalidades del ejercicio de las libertades y de la participación política de los ciudadanos; la revisión del régimen de partidos políticos; la conformación y consolidación de los organismos electorales locales.

La creación del Código Electoral del Distrito Federal y del Instituto Electoral local en 1999, representan un avance político trascendental: por primera vez los habitantes de la capital del país contamos con un órgano autónomo y una normatividad propia para la organización de las elecciones locales. No obstante, la legislación existente en la materia cuenta todavía con vacíos importantes en los procedimientos que deben

ser perfeccionados para poder dotar a los órganos electorales de un andamiaje normativo que les permita salvaguardar su credibilidad e independencia.

El complemento imprescindible de la redefinición regulativa, es sin duda el fortalecimiento y la consolidación de las instituciones democráticas encargadas de velar porque la organización de los comicios, como función del Estado, se desarrolle con las máximas garantías de imparcialidad, equidad, objetividad y legalidad para los partidos políticos contendientes y los ciudadanos. Debemos impulsar la Reforma Política para perfeccionar los instrumentos estructurales y normativos de que dispone el Instituto Electoral del Distrito Federal, para hacer idóneas sus condiciones de funcionamiento interno. Se requiere definir de manera clara y precisa los vínculos organizativos y jerárquicos que existen entre los integrantes del órgano electoral, así como las atribuciones de las diversas unidades administrativas que lo conforman.

Los partidos políticos han sido el instrumento privilegiado de la democracia para convertir la voluntad ciudadana en políticas de gobierno, de lo cual no ha sido ajeno el ámbito local. La existencia de partidos políticos locales es un derecho extendido en todo el país, por lo que estoy convencido de que es preciso otorgar en la ley, la posibilidad a los ciudadanos del Distrito Federal para organizarse por medio de estas formas de asociación política.

El financiamiento público para cubrir el sostenimiento de un régimen estable de partidos políticos, ha sido un elemento fundamental para la consolidación democrática. Es conveniente revisar con detalle los porcentajes de recursos financieros que se otorgan a los partidos políticos y los procedimientos que se utilizan para su fiscalización, particularmente en lo que se refiere a los plazos, los mecanismos de control y los toques de gastos de campaña.

La asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional basado en los criterios que estableció la máxima autoridad

jurisdiccional en materia electoral, marcan la pauta para modificar la ley reglamentaria en este rubro. Evitar la permanencia de fórmulas de sobre y subrepresentación es el camino a seguir para que la voluntad ciudadana se vea reflejada de manera auténtica en la conformación de los órganos de representación política.

El ciudadano no existe únicamente cuando emite y deposita su voto en una urna, como protagonista de la democracia; requiere espacios para ejercer su poder y hacerse presente en la toma de decisiones en aquellos asuntos de su interés que afectan a su comunidad. Por eso, otro de los asuntos de carácter electoral que debe formar parte de la Reforma Política, es la incorporación en la ley de la materia, de los procedimientos específicos necesarios para la organización de los procesos de participación ciudadana, con el fin de cubrir ausencias existentes en este rubro en la legislación vigente.

La calidad del ejercicio electoral democrático no se define en función de quién gana o quién pierde, sino en función de su legalidad, equidad, transparencia y efectividad procedimental, por lo tanto es importante revisar en la ley, algunos procedimientos importantes para la eficacia en los procesos electoral como son los cómputos distritales al término de la jornada electoral, las peculiaridades de las candidaturas comunes y el acceso de los organismos electorales locales y de los partidos a los medios de comunicación de los tiempos destinados al Estado, además de regular las actividades propias de una precampaña político-electoral.

Es oportuno también, replantear los tiempos y periodicidad del proceso electoral local para evitar afectaciones en las etapas y actividades en la organización de los comicios. Debemos analizar la posibilidad de que el proceso electoral local, inicie en el mes de octubre del año anterior a la elección, contribuyendo así a una mejor planeación y calidad del mismo.

Los nuevos tiempos reclaman todavía transformaciones profundas que den solidez a la estructura social y política de la ciudad. El diálogo y la

aportación de ideas de todos los actores son importantes para la edificación y consolidación de la institucionalidad democrática. Por ello, es compromiso ineludible y responsabilidad compartida, conformar un dique que resista las turbulencias generadas en tiempos de cambio, a fin de avanzar con firmeza a estadios superiores de convivencia civilizada en la dinámica sociedad contemporánea.

FORO SOBRE LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

Maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria
Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal
Presidente de la Comisión
de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Bienvenidas y bienvenidos todos a este evento organizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Agradezco la presencia de los Diputados Federales,

De los representantes de la Cámara de Senadores,

De la representación del Gobierno del Distrito Federal,

De los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,

De los Magistrados,

De los representantes de los partidos políticos del Distrito Federal,

De los invitados internacionales que nos acompañan en este evento,

De los invitados especiales,

De los miembros del Servicio Profesional y personal administrativo del Instituto Electoral del Distrito Federal,

Y de todos los que nos acompañan.

Esta iniciativa busca contribuir a la construcción de una cultura democrática y a la generación de un espacio de diálogo, de encuentro formal, académico y respetuoso sobre un tema sustantivo para los habitantes de esta ciudad: La Reforma Política.

El evento está circunscrito dentro del plan de Educación Cívica del Instituto del año 2001 y busca coadyuvar en la discusión de los grandes consensos de nuestra sociedad, de manera que sea evidente para la

ciudadanía y para las autoridades el trabajo que desempeña un órgano electoral cuando no hay elecciones.

Por procesos históricos y políticos complejos, nuestra ciudad ha vivido un déficit democrático en materia del ejercicio de los derechos ciudadanos, particularmente los políticos, que ha ido superándose. Iniciativas que emprendimos hace ocho años hoy se ven rebasadas. Me refiero, por ejemplo, al Plebiscito de 1993. Incluso la existencia de este mismo Instituto es un reflejo de los avances democráticos en la Ciudad.

Estoy convencido que los ciudadanos de esta Capital actúan cada vez con mayor exigencia y madurez en su relación con los poderes públicos. Así quedó demostrado el pasado proceso electoral, donde no sólo hubo un alto nivel de participación sino que el proceso de transición expresó la búsqueda de equilibrios políticos por parte de la ciudadanía. Seguramente uno de los principales aportes fue la opción de cambio a través de una vía pacífica.

Hoy, el desafío es construir el andamiaje institucional, jurídico y administrativo que permita una gobernabilidad democrática en un escenario plural y responda a las expectativas de una ciudadanía cada vez más vigilante.

En este Foro abordaremos los temas relacionados con la visión de los actores sobre la Reforma; el régimen jurídico político del Distrito Federal, la relación de poderes federales con los tres órganos locales; podremos conocer las experiencias de cinco ciudades donde se han implementado proyectos que nos pueden servir de ejemplo (Madrid, Buenos Aires, Porto Alegre, Bogotá y San Salvador). Discutiremos temas relacionados con la representación política en el Distrito Federal, rendición de cuentas y transparencia en la gestión pública, ciudadanía y ejercicio de gobierno y terminaremos con una revisión del papel de las Instituciones electorales de la Capital.

Llegar a este momento ha significado un enorme esfuerzo. Quiero agradecer a los Consejeros Electorales su apoyo para la realización de este evento. En particular quiero hacer explícito mi agradecimiento

al Consejero Leonardo Valdés Zurita y a la Consejera Rosa María Mirón Lince, integrantes de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Quiero agradecer también, de manera especial, el trabajo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, que resultó determinante para la realización del evento. También agradezco la cooperación y apoyo de la Secretaría Ejecutiva, de la Unidad de Comunicación Social, de la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral, de la Unidad del Secretariado, de la Unidad de Informática, del Centro de Documentación y de todos aquellos que contribuyeron a este fin.

No me resta más que decirles que publicaremos una memoria de este evento y que estará a disposición en nuestra página de Internet, ya que pensamos entregar los resultados del Foro a las autoridades correspondientes con la finalidad de que ayuden a consolidar avances sustantivos para nuestra querida Ciudad Capital.

**LA REFORMA POLÍTICA
DEL DISTRITO FEDERAL:
LA VISIÓN DE SUS
ACTORES**

EL SINUOSO PROCESO DE LA REFORMA POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Diputado Ernesto Herrera Tovar
*Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Partido Acción Nacional*

El tema de la reforma política ha estado presente en las últimas décadas de la vida política de esta ciudad capital y en el resto del país.

Desde su creación en 1824, la estructura jurídica y política del Distrito Federal ha sido objeto de intensos debates que han tenido como vértice el conflicto de ser la residencia de los poderes federales y, al mismo tiempo, la aspiración de ser una entidad con gobierno y administración propios.

No es ocioso recordar que dentro de un sistema federal, como el que adoptó México en 1824, debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los poderes de la federación. Así, el Congreso dispuso el 18 de noviembre de 1824 que los poderes de la federación radican en la Ciudad de México y que su distrito fuera el comprendido en un círculo cuyo centro es la plaza de la ciudad y su radio de dos leguas.

Los primeros intentos por democratizar el Distrito Federal se pueden datar en 1857 en lo dispuesto por el artículo 53, que señalaba que la ciudadanía del Distrito Federal tuviera el derecho de elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales de la propia entidad, así como a los diputados al Congreso de la Unión a razón de uno por cada 40 mil habitantes o por una fracción que pasase de 20 mil.

Este derecho de elección poco duraría, pues la dictadura porfirista modificó en octubre de 1901 la fracción VI del artículo 72 de la Constitución, y con ello la organización interna del Distrito Federal quedó nuevamente sometida al Congreso de la Unión. Los constituyentes de Querétaro reintegraron la estructura municipal al Distrito Federal, y así lo asentaron en la Constitución de 1917.

Sin embargo, en 1928 Álvaro Obregón, por necesidades reeleccionistas y por la constante oposición que encontraba en la entidad, impulsó una reforma constitucional para terminar con el régimen municipal y dejar en manos del presidente de la República la totalidad del gobierno.

Hacia mediados de la década de 1980, las presiones y descontentos ciudadanos obligaron al gobierno de Miguel de la Madrid a abrir un espacio para la participación ciudadana en el gobierno de la ciudad. Un ejemplo de la situación para entonces existente está en los resultados del llamado *Foro por el sufragio efectivo y la conversión del Distrito Federal en el estado del Anáhuac*, organizado por cinco partidos políticos nacionales y organizaciones ciudadanas el 20 de noviembre de 1986. Las conclusiones más importantes de este evento fueron:

“Exigir los derechos políticos plenos para los capitalinos... la conformación de un nuevo estado de la República, el estado del Anáhuac... que implica que los capitalinos podamos contar con órgano legislativo propio, el cual, de acuerdo con la propuesta de cinco partidos políticos hemos presentado en la Cámara de Diputados, se integraría de manera proporcional, con lo que se garantizaría que el Congreso del nuevo estado se conforme, en correspondencia, con lo que en su momento expresamos los capitalinos en las urnas.

Esta propuesta de Estado de Anáhuac contempla la adopción en su Constitución local de un régimen municipal ...”

Ante esta petición de democratización del Distrito Federal, el Gobierno en turno solamente estuvo dispuesto a ofrecer la formación de la Asamblea Legislativa de Representación del Distrito Federal (ARDF), un órgano híbrido y limitado, con algunas facultades propias de un ayuntamiento, como la de dictar bandos y ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; otras son propias de un organismo parlamentario, que consiste en recibir los informes trimestrales de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

La ARDF se constituye entonces como un organismo sin facultades legislativas, que no es ningún contrapeso al titular del Departamento del Distrito Federal (DDF) ni mucho menos tiene capacidad para gobernar.

Podemos afirmar que las propuestas de caminos para ampliar la vida democrática en el Distrito Federal se presentaron ampliamente durante la contienda electoral de 1997.

En nuestra plataforma electoral de ese año señalamos que “la reforma política discutida y aprobada en el periodo 1995-1996 se hizo por decisión de la mayoría priista respetando el precepto donde se señala que el gobierno de la capital se encuentra a cargo de los Poderes Federales, a los que se suman en esta ocasión los órganos locales consignados en el artículo 122 constitucional. No se consideró, en referida reforma, la posibilidad de erigir al Distrito Federal como el estado libre y soberano número 32 de la federación”, y agregamos, “Acción Nacional considera que es posible y necesario instaurar en él un régimen interno de división de poderes, así como dar paso a la democratización plena de su vida política, todo ello sin necesidad de cambiar la sede de los Poderes Federales.”

En este sentido, una de las tareas centrales de nuestro partido en la nueva etapa política en el Distrito Federal, que se abrió con el gobierno perredista, fue insistir en la necesidad de iniciar cuanto antes los trabajos de reforma política en el Distrito Federal. Esta etapa propiamente se inicia en el mes de enero de 1998, por las presiones y pronunciamientos de nuestro partido sobre esta demanda. Así se inicia el primer periodo de la reforma política en el Distrito Federal en el año de 1998.

La situación política del país es extraordinariamente favorable para realizar una reforma política a fondo en el Distrito Federal. La caída del régimen político de partido de Estado, la presencia de un gobierno federal democrático y emanado de un proceso electoral legítimo, la propuesta de este gobierno federal de modificar nuestra Carta Magna para acrecentar los cauces democráticos, y la derrota política del PRI en esta ciudad capital, donde su propuesta política es prácticamente reducida

y rechazada por la población, permiten a las expresiones democráticas avanzar en la construcción de un nuevo régimen político.

La reforma política por la que lucha Acción Nacional en el Distrito Federal se concreta en los siguientes puntos:

- 1) Reformar los artículos 43, 44, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que los Poderes Federales dejen de estar a cargo de la entidad en que tengan su sede.
- 2) Ampliar los derechos políticos de la ciudadanía capitalina, sentando las bases para la concreción de la instauración del estado 32 de la República, formando con ello los poderes locales en el orden ejecutivo, legislativo y judicial, elaborando una Constitución Política Local, restableciendo el régimen municipal y la legislación democrática de la participación ciudadana en la vida pública y en las decisiones de gobierno, libre de corporativismo y clientelismo políticos.
- 3) Las delegaciones políticas deben de estar bajo el régimen municipal, se debe de legislar en materia de una ley orgánica para ellas, donde se especifiquen con nitidez las atribuciones del gobierno delegacional.
- 4) Redefinir la presencia de los Poderes Federales en el territorio del nuevo estado.
- 5) Que este nuevo estado 32 siga siendo la capital de la República.
- 6) Establecer mecanismos efectivos para la coordinación metropolitana que permita aplicar políticas adecuadas a las particularidades originales.
- 7) Desmantelar toda la estructura montada durante décadas por el sistema priista, por medio de la cual se ha ejercido el poder de manera autoritaria, antidemocrática y centralista; además ha sido la base para establecer un tejido de corrupciones, complicidades, procesos fraudulentos, enriquecimientos ilícitos y uso del erario público de manera ilegal y patrimonialista.

Esta estructura ha servido para hacer de la ciudad de México un gran negocio para políticos corruptos y para la delincuencia organizada.

Por tanto, para nosotros la reforma política en el Distrito Federal no sólo debe contemplar la transformación de nuestra ciudad en el estado 32, además debe terminar con todas las formas ilegales y delictivas con que se ejerce el poder en el Distrito Federal. Nuestro país cuenta con la experiencia histórica de que, aun con la existencia de poderes locales, hay estructuras de poder que son parte del sistema priista de control político y enriquecimiento económico y que deben desaparecer para siempre.

- 8) Perfeccionar el marco normativo electoral del Distrito Federal, y en este aspecto el perfeccionamiento del Instituto Electoral local.
- 9) La reforma de la Ley de Participación Ciudadana, donde se perfeccionen los mecanismos de participación de la sociedad como el plebiscito y el referéndum.

Acción Nacional ha estado siempre consciente de que no puede por sí solo conseguir una Reforma Política de este tipo. La construcción de un nuevo orden político y jurídico en nuestra ciudad será producto del esfuerzo de un gran número de actores sociales y políticos, entre los que participará de manera permanente nuestro partido.

Para la consecución de la Reforma Política que planteamos, es necesario que converjan los trabajos de los partidos políticos así como amplios sectores de la sociedad civil, tanto la agrupada en organizaciones intermedias, sociales, gremiales o no gubernamentales, como aquellos sectores que no están organizados.

En este sentido, nuestro partido siempre desarrolla una política que le permita, por un lado librarse de prejuicios políticos y de falsos dilemas, y por otro, desarrollar una política de alianzas con todos los sectores y fuerzas políticas susceptibles de ganarlos a nuestros planteamientos y propuestas de reforma.

Acción Nacional ha pugnado por que el desarrollo del proceso de Reforma Política no caiga en los vicios de ocasiones anteriores. Por tanto, nuestro partido siempre señaló la importancia de anotar con

precisión los puntos de la agenda, el formato de las discusiones, los actores políticos y sociales que participarán en el proceso, y el factor fundamental para sacar adelante la reforma política democrática. Desde nuestro punto de vista, el elemento indispensable de este proceso es la sociedad capitalina. A medida que la sociedad participe en la discusión y elaboración de las reformas, los obstáculos de la antidemocracia y el autoritarismo caerán, y a medida que la sociedad esté ausente del proceso reformador, sus espacios serán ocupados por las fuerzas que se oponen a la democratización del Distrito Federal.

PUNTO DE PARTIDA

Diputado Miguel González Compeán
Partido Revolucionario Institucional

En nombre de los diputados del PRI y de María de los Ángeles Moreno, agradecemos mucho la invitación a este foro y celebramos que una institución que no es un actor político involucrado directamente en la negociación sobre la reforma, abra sus puertas para discutirla. Ciertamente en ello radica su valor y, sin duda, la permanencia y el futuro de su vida institucional. Creo que es muy importante que este foro se dé aquí.

En efecto, la reforma de la Ciudad es un tema que ha estado presente con gran fuerza en la agenda política de los últimos años. Unas veces planteada, hay que decirlo, como bandera electoral; otras como exigencia de los ciudadanos, la llamada reforma política ha logrado consolidarse como uno de los grandes objetivos de los capitalinos y sus representantes, pero también de los partidos y de lo que yo llamaría el hambre de transición.

Por eso, sobre todo por eso, los priistas la encaramos o queremos hacerlo con una gran responsabilidad y con el respeto que el mandato expreso de nuestros electores nos han encomendado para que la Ciudad tenga su reforma, sí, que ésta se haga bien y pensando en lo importante, en el largo plazo, en las personas y en la operación de la Ciudad sin modismos de coyuntura.

Basta salir a las calles y hablar con la gente para saber que lo más importante para ellos, es que las cosas funcionen; la principal exigencia que como representantes o autoridades tenemos de los capitalinos es hacer las cosas bien, con solidez y con visión de largo plazo.

Por eso para mi partido el tema de la reforma política es tan importante y tan delicado; queremos hacer una reforma por consenso, una reforma

que mire hacia delante y no sólo al pasado con rencores o con cuentas pendientes; queremos hacer una reforma que incluya, que aglutine, que genere los acuerdos necesarios para apuntalar la gobernabilidad democrática de la Ciudad; queremos, en suma, dejar muy claro nuestro compromiso ineludible con la Ciudad, con servirla y verla como una ciudad que funcione, que opere, que trabaje por su gente.

Por eso tal vez lo primero que habría que decir sobre este tema es que el enfoque de la reforma, su propósito primario debe ser diferente ahora del que ha sido en el pasado. Si el autoritarismo y la transición, según dicen los votos del 2 de julio, han pasado a un nuevo estadio, creo que debemos olvidar ciertamente esas posiciones.

En una primera etapa, parecía que se trataba de quitarle cosas y facultades al presidente. En otra, habría que abrir más espacios y más disputas electorales para hacer de la práctica del voto y de la rendición de cuentas, en las urnas, sobre todo ahí, una costumbre arraigada y una verdadera forma de gobierno en la Ciudad. Y no siempre el resultado ha sido óptimo.

Con lo que hemos vivido desde 1997, la razón de la reforma parecería no estar tan clara. ¿Tenemos que quitarle algo a alguien?, ¿al presidente?, ¿al jefe de gobierno? O por otro lado, se trata ahora de crear más posiciones de elección popular, de diseñar nuevos cargos, de abrir más espacios electorales o, como pensamos nosotros, de pensar en lo importante: la gente y la eficacia en la operación de la Ciudad.

El espíritu de la reforma, independientemente de su aterrizaje concreto en nuevas instituciones y normas de derecho público, debe alejarse un poco –nos parece– de lo puramente político y electorero para centrarse en las verdaderas necesidades de la Ciudad.

Nosotros queremos y apostamos a una reforma que por primera vez logre amalgamar a las fuerzas políticas en torno al propósito de hacer una mejor ciudad que funcione y que resuelva. Lo que queremos evitar a toda costa es que la reforma se preste a pretensiones de hacer traje a la medida de los partidos y sus necesidades de acomodo político.

Si algo se somete a elección, creemos que sea porque en verdad se trata de una función que requiere controles democráticos directos y porque a la gente, en verdad, le importa participar en la designación de ese funcionario. Nuestro punto de partida, por ello, es hacer una reforma política que no responda únicamente a la lucha política partidista.

Otra cuestión que es importante aclarar es el argumento, muy sobrado y famoso, de la mayoría de edad política de los capitalinos. A alguien se le ocurrió un día que aquí éramos menores de edad y que había que crecer, desde entonces, ése ha sido el lema, el motivo básico de la reforma política.

Nosotros proponemos algo distinto. La reforma debe tratarse de que la Ciudad construya y preserve una vida política propia. Se trata de que siga siendo capital de todos los mexicanos y sede de los Poderes de la Unión. Se trata de que podamos desligar nuestros asuntos locales de los federales. Se trata de conseguir un autogobierno pleno para todos los asuntos internos o locales, pero también de entendernos como lo que somos, la Ciudad de México, la ciudad del país entero, la capital. Somos el corazón de la nación y debemos seguirlo siendo y ello significa la presencia y espacio central para los poderes federales.

La fórmula, para decirlo de alguna manera, es lograr toda la capacidad de autonomía y de soberanía local, pero no poner en entredicho la operación de la Federación, que también merece y tiene de manera legal, política y factual su espacio.

En ese sentido, hablar de mayorías y minorías de edad no aporta nada positivo a la discusión. En mi partido lo hemos discutido mucho y hemos llegado a la conclusión de que lo que verdaderamente importa es que la ciudad funcione –como ya lo he dicho–, que sea viable, que tenga un gobierno democrático, con participación de la gente, con los controles necesarios para que pueda definir su destino en los asuntos que a todos o que sólo a nosotros nos compete.

Pero no se trata de inventar una ciudad de la nada o de dividir artificialmente en estancos lo que, hoy por hoy, es una unidad;

tampoco de hacer diseños institucionales en el vacío. Hoy tenemos una Ciudad de México, la que hay, la que existe, unida y sin falsas divisiones. Partamos de ahí para reformar su gobierno y hacer su nuevo diseño institucional.

En todo caso, la visión que está conduciendo nuestras propuestas hacia la reforma política es la de consolidar al Distrito Federal como una ciudad que siga siendo la capital de todos los mexicanos y que, además, deje operar a la Federación.

No hay nada más importante para el Partido Revolucionario Institucional que lograr y hacer de la participación ciudadana un asunto central de la vida pública de nuestra ciudad.

Pero, francamente, también creemos que eso hay que hacerlo con responsabilidad, que ayude a abatir la apatía y el paternalismo. No se trata de la participación por la participación y en exceso, como ya ha sucedido recientemente, esa visión, en fin de cuentas, ha dado por resultado su uso para rehuir las responsabilidades de gobierno o para hacer más fácil y populachero lo importante; para chabacanearlo, para hacer que el gobierno se desdiga o se lave las manos de su responsabilidad esencial: gobernar.

En el PRI estamos a favor de una democracia total en la Ciudad, entendida no sólo como la oportunidad de ir a las urnas cada determinado tiempo, sino como un sistema de convivencia que permite el diseño ascendente y plural de políticas públicas de largo plazo.

Democracia manifestada en controles eficaces y cotidianos a la autoridad; democracia como la base para un mejor entendimiento y una convivencia más intensa de la Ciudad con su diversidad, sus problemas, sus grupos y su gente. Democracia, pues, con todos los adjetivos que nos permitan hacer algo concreto en bien de los capitalinos; no quedarnos en los discursos y fanfarrias del cambio por el cambio, que no reportan beneficios tangibles a los ciudadanos y terminan por sumirlos en la incredulidad.

Queremos que la ciudad encuentre un nuevo camino para gobernarse y para satisfacer las necesidades de su gente. Un camino de acuerdo, de pluralidad, de inclusión. Un camino que transite siempre por la rendición de cuentas y la transparencia y que a la vez, garantice un gobierno activo, actuante, fuerte para poder enfrentar los problemas que nos aquejan que son muchos, muy graves y muy urgentes.

Desde la oposición, desde nuestra oposición, nosotros votamos por un gobierno fuerte, unido y sólido, que cuente con herramientas suficientes para hacer frente a la desigualdad, la delincuencia y el atraso.

Votaremos en pro de esta reforma, a favor de la gobernabilidad democrática que no debe entenderse como el poder neutralizado por un mar de controles, consultas, teléfonos, trámites e intereses que van y vienen entre delegaciones y autoridades. Gobernar en democracia es hacerlo sin abusos, sin marginados y sin carros completos pero gobernar es gobernar y resolver problemas.

Si hacemos una reforma creo que debemos primero tener muy claro para qué. Ya con eso en mente, acordar los medios, las instituciones y la integración del nuevo marco jurídico y constitucional. La principal discusión aquí todavía es en cuanto a los fines.

Con estas palabras, amigos, señor presidente, compañeros, he querido transmitirles cuál es en nuestro concepto el espíritu de la reforma. Hacer todo lo necesario para que la Ciudad siga siendo una sola, para que siga siendo capital y que además se consolide con instituciones eficaces, democráticas y participativas que la afiancen y la fortalezcan en el largo plazo. La Ciudad de México va a seguir aquí con o sin reforma, con sus problemas, con sus angustias, con sus urgencias.

A lo largo de estos meses se ha venido trabajando con los demás partidos de la Ciudad y con la representación del Gobierno del Distrito Federal en una serie de calendarios, propuestas y mecanismos de consenso. Uno de ellos, tal vez el primordial, consiste en que los

partidos se comprometan, de hecho ya se han comprometido, a no hacer de este debate una tribuna para lucimientos personales o una oportunidad para llevar agua su molino. Que el agua venga a la Ciudad, no al molino de cada quien.

Les agradezco mucho su atención. Ésta es la posición de mi fracción y mi partido.

LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

Diputado Raúl Armando Quintero Martínez
Coordinador del Grupo Parlamentario
del Partido de la Revolución Democrática
en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Desde 1824, con la adopción del sistema federal en nuestro país, se determinó la necesidad de establecer un territorio que fuera sede de los poderes federales, a semejanza del Distrito de Columbia en los Estados Unidos. Gracias a la intervención de Fray Servando Teresa de Mier, quien convenció a los Constituyentes de 1824 sobre las ventajas históricas, geográficas, económicas y políticas, se logró ubicar ese territorio en el Valle de México, específicamente en esta Ciudad, y no en el Estado de Querétaro como originalmente se pretendía.

A pesar de que el Distrito Federal se estableció por decreto del 18 de noviembre de 1824 en el radio de dos leguas sobre la plaza mayor, que abarca el hoy conocido Centro Histórico de la Ciudad, su área fue extendiéndose hasta llegar a los límites establecidos en los decretos de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión.

Bajo la vigencia de la Constitución centralista de 1836 se suprimieron el sistema federal y consecuentemente el Distrito Federal, encomendándose el gobierno de la ciudad de México al Departamento de México. Con la Constitución de 1857 el gobierno del Distrito Federal es reformado en cuanto a su organización y se repone el sistema de la Constitución de 1824.

Con la vigencia de la Constitución de 1917 se da cohesión al sistema jurídico de gobierno del Distrito Federal, anexándose a su territorio las poblaciones de Cuajimalpa y Guadalupe Hidalgo entre otras y estableciéndose el régimen municipal, mismo que fue suprimido en 1929 debido a la organización especial que adquirió el Distrito Federal.

Durante la mayor parte de su existencia como entidad federativa, el Distrito Federal fue gobernado exclusivamente por los órganos

federales, pero a partir de las reformas impulsadas por la voluntad ciudadana con el ánimo de un mejor ejercicio de sus derechos políticos, se crearon nuevas instancias y órganos de gobierno que de manera paulatina han ganado mayores funciones.

Específicamente, en 1988 se creó la Asamblea de Representantes a efecto de lograr que los habitantes de la capital contaran con un órgano de representación, al cual se le han añadido cada vez mayores facultades hasta haber logrado volverlo un órgano legislativo del Distrito Federal para las materias de interés exclusivo de sus habitantes.

Asimismo, por lo que toca a la rama ejecutiva, esta atribución que siempre fue facultad del Presidente de la República, quien la ejercía a través del funcionario designado por él mismo, ha pasado a ser función de un individuo electo libremente por la voluntad de los ciudadanos habitantes de la entidad.

Con estas medidas logradas con el consenso de los partidos políticos y la recopilación de ideas y propuestas por parte de organismos gubernamentales se logró homologar, en la medida de lo posible y guardando las debidas distancias, la participación política de los habitantes del Distrito Federal con la de los demás habitantes de la República.

Estos grandes avances han sido producto de un proceso democratizador que ha operado a lo largo de la vida constitucional de la entidad, pero que se fueron acelerando en los años de 1995 y 1996 con una amplia visión social y del gobierno para modernizar la estructura y forma de gobierno de nuestra entidad y adaptarla a las necesidades de los habitantes de la capital.

Las sucesivas reformas constitucionales que han modificado, de 1986 a la fecha, la organización política del Distrito Federal, han incidido sobre el constante reforzamiento en el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes de la entidad.

En la actualidad existe una Asamblea Legislativa cuyos miembros son electos por sufragio popular directo de los ciudadanos del Distrito

Federal, sin participación ni injerencia del electorado de otras partes integrantes de la federación, con una tendencia cada vez mayor a lograr la elección popular de los cargos públicos que tienen esa posibilidad en las demás entidades federativas. A su vez las funciones judiciales locales son ejercidas por Tribunales en cuya integración no intervienen sino los órganos de gobierno exclusivos del Distrito Federal.

También se ha otorgado mayor autonomía o potestad gubernativa y legislativa al Distrito Federal por conducto de sus órganos de gobierno exclusivos, que son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, ya que estos poderes podrán ejercer sus funciones en sus respectivos ámbitos de competencia sin la intervención federal, a pesar de que los poderes federales seguirán contando con atribuciones para actuar como otros tres órganos de gobierno locales.

Los Poderes de la Unión deben conservar las atribuciones que respondan a un interés preponderante de la Federación, pero no existe razón para que retuvieran las que están vinculadas con intereses exclusivamente locales.

Por otro lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula en diversos artículos la estructura y forma de gobierno del Distrito Federal y establece lo siguiente:

El Distrito Federal es una de las partes integrantes de la federación, como lo señala el artículo 43 constitucional, lo cual implica que es una más de las entidades federativas que componen al Estado mexicano.

Según el artículo 44, la Ciudad de México es el Distrito Federal, asiento de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Podrá erigirse en el Estado del Valle de México cuando los Poderes Federales se trasladen a otro lugar. ARTÍCULO 44.

Es una entidad gobernada por los Poderes de la Unión, los que además de realizar, como en toda la República, sus funciones de carácter federal, ejercen otras facultades originarias que tienen efectos

exclusivamente en el Distrito Federal, así como por tres autoridades de carácter puramente local que son el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia, con la distribución de competencias entre los seis órganos establecida en la Constitución.

ARTÍCULO 122.

Las facultades del Presidente de la República respecto del gobierno del Distrito Federal se limitan a las estrictamente necesarias para salvaguardar los intereses de la federación en el ámbito territorial del asiento de los poderes federales.

Las facultades del Congreso de la Unión en el Distrito Federal se reducen a la expedición del Estatuto de Gobierno, legislar en las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, así como la expedición de las normas necesarias para hacer efectivo el ejercicio de las facultades conferidas a los poderes federales respecto del Distrito Federal.

Un Estatuto de Gobierno, expedido por el Congreso de la Unión, establecerá las normas para la integración y la determinación de las atribuciones de los órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre las siguientes bases:

- a) La Asamblea Legislativa puede legislar en las materias que expresamente le han sido conferidas por el Artículo 122 constitucional, y las demás materias no previstas en dicha disposición se entenderán facultad del Congreso de la Unión.
- b) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene atribuidas facultades de tres clases: las de competencia exclusiva; las que, para su ejercicio, requieren de la aprobación del Presidente de la República; y las que tienen naturaleza concurrente con las que corresponden al Ejecutivo Federal. Artículo 122.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es titular de la administración pública del Distrito Federal, la cual está integrada por dependencias centrales, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, según dispone el artículo 122 constitucional.

Para su organización interna el Distrito Federal se divide en demarcaciones territoriales dirigidas por órganos político-administrativos y *su administración no se encuentra a cargo de órganos colegiados.*

Éstas son las principales normas de excepción que regulan la organización política del Distrito Federal. Son excepciones en cuanto las demás partes integrantes de la Federación están regidas por otros principios normativos que, por ser de aplicación para todos los Estados, son las bases generales de nuestro sistema federal.

Además de lo anterior los Estados de la Federación tienen como característica primordial de su estructura orgánica, por disposición expresa de la Constitución General, el régimen de Municipio Libre, distribución con la que no cuenta el Distrito Federal.

Estructura constitucional del Distrito Federal y su ubicación dentro del Estado mexicano

Dentro de un Estado federal como es México deben coexistir necesariamente el orden jurídico del Estado federal y los ámbitos de competencia de las entidades federativas. Asimismo, los poderes federales se encuentran ubicados en una determinada zona geográfica dentro de alguna de esas entidades o partes integrantes de la federación.

Por lo anterior, en un Estado cuya forma de gobierno es federal, a diferencia del Estado unitario, encontramos cuando menos dos niveles de gobierno: el federal y el local de cada entidad. En la estructura constitucional de nuestro país se contempla también un tercer nivel de gobierno como base de la organización interna de todas las entidades federativas (con excepción del asiento de los poderes federales), que es el gobierno del Municipio.

Por otra parte, la coexistencia en una federación de dos o más niveles de gobierno implica que el Gobierno del Estado Federal, que es uno

solo, distribuya sus funciones entre distintos órganos, llamados federales, locales y municipales, pero ello no implica que efectivamente existan diferentes gobiernos en un solo Estado, sino que la función única e indivisible del gobierno del Estado reparte sus funciones entre diferentes órganos de distinta naturaleza y nivel.

Así, en una federación se establecen los criterios de distribución de competencias entre los diversos órganos (federales, locales y municipales). En nuestro sistema constitucional, esta distribución se hace en los términos de los artículos 73, 74 y 76 (que otorgan facultades expresas para el legislativo federal), 89 (que señala las facultades expresas del poder ejecutivo federal), 103, 104 y 105 (que indican las facultades expresas del poder judicial de la federación), 115 (que determina los lineamientos que deben seguir los gobiernos municipales), 116 y 117 (que establecen las bases de los gobiernos de los Estados de la República, con excepción del Distrito Federal), 122 (que establece la forma de gobierno especial a que se sujetará el asiento de los poderes federales, es decir, el Distrito Federal) y 124. Esta última disposición expresa que las facultades que no se encuentren expresamente consignadas para los órganos federales, se entenderán reservadas para los órganos locales de las entidades federativas.

Los citados artículos 73, 74, 76, 89, 103, 104 y 105 señalan expresamente las facultades reservadas para los órganos federales.

El artículo 115 establece el sistema de distribución de competencias entre las entidades federativas y sus municipios, delimitando el ámbito de competencia de los gobiernos municipales.

Los artículos 116 y 117 establecen restricciones a la autonomía de los gobiernos de las entidades federativas al indicar expresamente cómo debe organizarse el gobierno interno de las entidades federativas.

El artículo 122 establece la forma de gobierno que debe tener el asiento de los poderes federales, al que se denomina Distrito Federal.

Propuestas para el proceso de reforma política del Distrito Federal

En el proceso de reforma política debe buscarse la autonomía para las autoridades locales y la homologación de funciones con las autoridades de los demás estados, previstas en el artículo 116 constitucional. (Es decir, igualar al artículo 122 con el 116 constitucional.)

Para ello sería necesario, en principio:

1. Cambiar la denominación de Jefe de Gobierno del Distrito Federal por la de Gobernador del Distrito Federal.
2. Otorgar el mando directo de la fuerza pública al Gobernador del Distrito Federal.
3. Estricta separación y delimitación de actividades entre las autoridades federales y las locales; por ejemplo, que la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal corresponda a la Asamblea Legislativa y no al Congreso de la Unión.
4. Establecimiento de un régimen jurídico específico en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y sustituir el actual régimen.

Propuestas para la nueva estructura orgánica y gubernativa de las demarcaciones

1. Elección popular directa de los titulares de los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de manera conjunta con un equipo de trabajo que funcione como un órgano colegiado.
2. Determinación de la naturaleza jurídica de las demarcaciones del Distrito Federal, y su relación con los órganos centrales de gobierno.

3. Redelimitación de los ámbitos de competencia de las demarcaciones, otorgándoles mayores atribuciones y cierta autonomía funcional.
4. Creación de instancias de gestión por demarcación para satisfacer las necesidades comunitarias.
5. Reestructuración de las demarcaciones actuales por razón del número de habitantes y operatividad funcional.
6. Elección popular directa de órganos colegiados de gobierno en los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
7. Determinación de la naturaleza jurídica de las demarcaciones del Distrito Federal, y su relación con los órganos centrales de gobierno.
8. Redelimitación de los ámbitos de competencia de las demarcaciones, otorgándoles mayores atribuciones y cierta autonomía funcional.
9. Creación de instancias de gestión por demarcación para satisfacer las necesidades comunitarias.
10. Reestructuración de las demarcaciones actuales por razón del número de habitantes y operatividad funcional.
11. Mayor autonomía y facultades para los órganos locales de gobierno del Distrito Federal.
12. Se sugiere otorgar incentivos a las organizaciones sociales, cooperativas y asociaciones civiles en el Distrito Federal que actúen en beneficio de los intereses de la colectividad, y llevar un registro de las mismas. Tales incentivos podrían ser: apoyos en gestiones administrativas, estímulos fiscales, asignación de presupuesto para ejercer sus funciones, estableciendo en la ley sanciones para evitar manejo indebido de esos recursos.
13. Establecer gobiernos colegiados en las demarcaciones políticas del Distrito Federal, similares a los ayuntamientos pero sin llegar a ser municipios para que no entren en el mismo sistema establecido

por el artículo 115 constitucional, ya que por las características del Distrito Federal no podrían existir exactamente municipios con plena autonomía.

14. Debe definirse con claridad un nombre socialmente aceptable para los titulares de los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones en que se divide el Distrito Federal, así como de sus subalternos.
15. Determinación de la naturaleza jurídica de las demarcaciones del Distrito Federal, y su relación con los órganos centrales de gobierno.
16. Redelimitación de los ámbitos de competencia de las demarcaciones, otorgándoles mayores atribuciones y cierta autonomía funcional.
17. Creación de instancias de gestión por demarcación para satisfacer las necesidades comunitarias.
18. Reestructuración de las demarcaciones actuales por razón del número de habitantes y operatividad funcional.
19. Los órganos político-administrativos de las demarcaciones tendrían facultad para expedir disposiciones generales de tipo bandos y ordenanzas, los cuales estarían subordinados a las leyes y reglamentos locales.

Facultad presupuestaria de las demarcaciones

Los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrían la facultad de elaborar su presupuesto y ejercerlo en forma autónoma, una vez aprobado por la Asamblea Legislativa. El ejercicio del presupuesto se haría en forma coordinada entre los órganos de las demarcaciones y los órganos de la administración pública local, en la manera en que lo determine la ley.

Facultad de percepción de ingresos propios

Las demarcaciones no contarían con facultades impositivas, pero sí podrían administrar libremente:

1. Los derechos generados por los servicios públicos que presten en forma directa.
2. Los productos y aprovechamientos generados por el uso de sus bienes públicos o privados, y los derivados de sus actividades propias.

Estos ingresos formarían, con las participaciones de impuestos locales y federales que les correspondan, el patrimonio propio de los órganos político-administrativos de las demarcaciones.

Seguridad pública

Se propone conservar el mecanismo actual, con los siguientes rangos:

- a) El Presidente cuenta con el mando superior de la fuerza pública en el Distrito Federal.
- b) Las funciones de dirección le corresponden al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- c) El mando directo de las fuerzas de seguridad le corresponde al Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- d) En un último nivel se encontrará la seguridad pública demarcacional y de colonia, a cargo de los órganos políticoadministrativos por demarcación, con la debida corresponsabilidad y coordinación de las áreas centrales locales de Seguridad Pública.

Otras funciones públicas demarcacionales

Los órganos político-administrativos de las demarcaciones tendrían a su cargo tres tipos de funciones públicas:

1. Las que ejercerían de manera autónoma:
 - a) Regularización de la tenencia de la tierra.
 - b) Supervisión y verificación de espectáculos públicos y establecimientos mercantiles.
 - c) Fomento cultural, cívico y deportivo.
 - d) Realización de obra pública demarcacional.
 - e) Participación ciudadana en asuntos de interés demarcacional.
2. Las que ejercerían en forma concurrente con las autoridades locales y/o federales:
 - a) Ordenamiento ecológico del territorio y distribución de los usos de suelo.
 - b) Protección civil.
 - c) Creación y establecimiento de reservas territoriales y zonas de protección ecológica.
 - d) Desarrollo demarcacional: social, económico, cultural y ambiental (rural y urbano).
3. Las que ejercerían como facultades desconcentradas en coordinación directa con los órganos centrales de la administración pública local del Distrito Federal:
 - a) Manejo desconcentrado de oficinas del Registro Civil y Registro Público de la Propiedad.

Servicios públicos

Los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales tendrán la facultad de prestar los siguientes servicios públicos:

1. Limpia primaria
2. Mercados y abasto
3. Tránsito
4. Transporte intrademarcacional
5. Alumbrado público
6. Alcantarillado

Elección del órgano de gobierno de la demarcación

El gobierno de la demarcación estará a cargo de un órgano colegiado, cuyos miembros serán electos en su totalidad por voto universal, libre, secreto y directo. Este órgano estaría encabezado por un individuo, que será el que aparezca en primer lugar de la planilla del partido que haya obtenido mayoría de votos. Los lugares restantes serían asignados por el sistema de representación proporcional.

Relaciones del órgano de gobierno de la demarcación con la administración pública del Distrito Federal

El gobierno de las demarcaciones será autónomo respecto del gobierno local del Distrito Federal, constituyendo un distinto nivel equivalente al de los municipios de otras entidades federativas.

Número de demarcaciones

Se acordó que el organismo previsto por el artículo 110 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tomando como base los estudios previos que se han efectuado en esta materia, realice el análisis necesario para determinar la mejor manera de redistribuir las demarcaciones actualmente existentes, tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) Antecedentes históricos y culturales de las demarcaciones.
- b) Densidad poblacional.
- c) Operatividad funcional y administrativa.
- d) Ordenamiento ecológico del territorio, distribución de usos de suelo y establecimiento de reservas territoriales y zonas de conservación ecológica.
- e) Identidad y arraigo de la población a una determinada zona.
- f) Crear demarcaciones que permitan el desarrollo de los ambientes rural y urbano.

De ello dependería el nuevo número de demarcaciones en que tenga que dividirse el Distrito Federal, y los límites territoriales de cada una.

TEMAS BÁSICOS DE LA REFORMA POLÍTICA

Rubén Minutti Zanatta
Representante del Gobierno de la Ciudad de México

Muchas gracias por la invitación. A nombre del licenciado José Agustín Ortiz Pinchetti quien a su vez representa en éste muy distinguido foro al Gobierno de la Ciudad. Agradezco y felicito a los anfitriones: el Instituto Electoral del Distrito Federal, por el evento, así como a mis predecesores por sus claras y contundentes ponencias.

Quería aclararles que en este tipo de foros, muy útiles y enriquecedores, el gobierno tiene mucho que aprender y poco que hablar, lo que tiene que hacer es escuchar y tratar de canalizar las inquietudes de los especialistas y de los ciudadanos, de los expertos, de los conocedores del problema y aplicarlas: que se convierta esto en algo viable y útil.

Ya lo decía uno de los ponentes en forma muy clara: lo que quiere la gente es que las cosas funcionen y funcionen bien. Por muy sofisticada que pueda ser una reforma política, si no es técnicamente viable no será útil y por lo tanto no va a ser justa.

Para nosotros está muy claro que la necesidad de la reforma política existe, ya no hay discusión sobre si se debe o no hacer, es ya un común acuerdo de los factores participantes que es necesaria, como ha sido necesaria antes y como será necesaria después. Es también algo muy claro para nosotros que ésta no será la última reforma importante, y no por ser conformista o no contar con un afán de perfeccionamiento de esta reforma; sencillamente sabemos que todo evoluciona, y en un futuro, esperemos que no tan cercano, se requerirá de una nueva reforma política, que también será discutida y será analizada, como lo está siendo ésta. Lo cierto es que esperamos avanzar mucho en cada paso que demos con cada reforma. Estos avances siempre ayudan mucho, para que se vaya siempre perfeccionando el marco

jurídico de esta Ciudad, que es compleja y que requiere de un trabajo intenso.

Y este trabajo no ha cesado; este gobierno, en acuerdo con los distintos actores: la Asamblea y diversos órganos como el propio Instituto, hemos venido analizando la necesidad de la reforma, las vías por las que se puede llevar a cabo en el menor tiempo posible y con la mayor perfección y la mayor utilidad.

Encontramos que el programa y los principios del gobierno de la Ciudad son compatibles perfectamente con esta reforma. El gobierno busca una reforma que debe de ser viable, que debe ser útil a la ciudadanía y que debe de ser justa. En la cual, debe existir consenso con los distintos factores, esto es algo muy importante, algo indispensable, y en ello se está trabajando.

Estamos muy conscientes de una relación que debe de ser por demás cordial y respetuosa: la relación con la Asamblea y los demás órganos de autoridad. Aquí tenemos un buen ejemplo con el Instituto. Todos los actores, en su relación con el gobierno del Distrito Federal, deben tener una fuerza que los haga ser realmente protagonistas en las reformas y en el gobierno, y a nosotros, lejos de beneficiarnos cualquier tipo de debilidad o de menor respeto, nos perjudica.

Queremos que la Asamblea sea una Asamblea fuerte, que se fortalezca constantemente y que las leyes se trabajen conjuntamente.

Estamos conscientes de la importancia de la cuestión electoral, este foro es muy apropiado y muy oportuno. Uno de los puntos que se tienen en la mira es precisamente la cuestión electoral; hemos estado tratando de ubicar ciertas posiciones, ciertos puntos básicos para irlos trabajando conjuntamente con los diversos factores que intervienen y participan en esta reforma.

En la agenda preliminar de la Reforma Política, como un primer punto, estamos considerando la naturaleza y organización jurídico-política del Distrito Federal como entidad federativa. Se busca definir y precisar

su carácter dentro del marco jurídico; empezando por la Constitución General y continuando con la legislación secundaria. Propugnar también por el máximo grado de representatividad, sin olvidar y sin pretender que deje de ser compatible con su carácter de Ciudad Capital.

Buscamos el máximo grado de responsabilidad y de autonomía; es decir, se pretende que se tengan los máximos derechos y también las máximas responsabilidades. No se busca nada más el beneficio en detrimento de la responsabilidad.

Se busca fortalecer los mecanismos de desarrollo, de justicia social dentro de este marco. Como ya se mencionaba anteriormente, se busca también considerar o replantear la naturaleza y el origen de esta ley fundamental que rija al Distrito Federal, llámese Constitución, llámese Estatuto Constitucional, llámese Ley Fundamental del Distrito Federal; y con decir origen, me refiero a quién la debe expedir.

Ya se señalaba que contamos con una Asamblea Legislativa madura, una Asamblea Legislativa que debe de contar con las máximas atribuciones y los máximos poderes en este sentido.

Un segundo punto a considerar sería la relación entre los órganos locales de gobierno y los órganos federales. También ya se ha venido comentando y también esto ya es como un acuerdo, el replantear las facultades, las intervenciones que tiene el Gobierno Federal en el Distrito Federal en el gobierno del Distrito Federal.

Se está ya considerando un análisis a fondo sobre qué se debe de conservar, qué se debe dejar al Poder Ejecutivo Federal. El mismo Ejecutivo Federal parece estar consciente de ello; el ejecutivo local también y los legisladores federales y locales lo tienen como un tema a considerar en su agenda.

El tercer punto sería analizar la cuestión de los órganos locales de gobierno. Nosotros propugnamos por un fortalecimiento de los órganos locales de gobierno, una Asamblea Legislativa cada vez más fuerte y un Poder Judicial, órganos jurisdiccionales e institutos que también deben de ser mucho más fuertes, más útiles, mas viables; un Poder Judicial que está tomando

realmente poco a poco su lugar; un Poder Judicial fuerte conviene a todos, legitima y sana cualquier gobierno, y coopera en mucho mayor medida de la que nos habíamos imaginado anteriormente o que nos habíamos querido imaginar o que habían querido imaginarse los gobiernos anteriores.

Un cuarto punto es la relación que existe entre gobierno central y las delegaciones. Hay mucho por hacer, hay mucho por considerar, en cuanto al análisis de las figuras o de las instituciones que más convienen para que haya una relación práctica, una relación fluida entre el gobierno central y las delegaciones.

Creo que se ha avanzado mucho, creo que se está en un punto que se buscó durante mucho tiempo y que a partir del cual también se puede seguir avanzando, perfeccionando esta relación. Desde el punto de vista del gobierno central hay conciencia de que esta relación puede y debe mejorar.

Esta situación es quizá uno de los puntos más complejos que está enfrentando la Ciudad. Es un reto interesante. Esperamos que muy pronto se llegue a configurar un gobierno coordinado, quizás se hable de un Consejo de Coordinación Territorial para que el gobierno central y las delegaciones fortalezcan y hagan esta relación mucho más coordinada y mucho más fluida para un buen gobierno y para beneficio de la ciudadanía.

Queremos hacer una distribución básica y flexible de la competencia, de acuerdo con las necesidades de cada delegación o de cada zona, sin perjuicio de ninguna esfera de competencia.

El quinto punto es el tema electoral. Aquí se va a hablar mucho de este tema, se va a tocar en este foro de una manera muy completa y muy interesante. Es un tema básico, toral para la ciudad. Ha venido mejorando y seguirá mejorando; es un asunto que innegablemente debe de ser tratado. No hablaré de él porque se va a tratar por especialistas. Pasamos a un sexto punto, que es el sistema de responsabilidad y de rendición de cuentas.

El Gobierno de la Ciudad está consciente de que se debe tener un sistema local, un sistema propio de responsabilidad y de rendición de cuentas, fortalecerlo; trabajar en la creación de órganos que puedan controlar, fiscalizar de una manera eficaz en la responsabilidad y la rendición de cuentas.

También se considera un tema esencial la implementación de un sistema público de información y una reglamentación y legislación del derecho a la información, en la que quede muy bien precisado lo que sea información reservada, y las vías de acceso de la ciudadanía a la información a la que tiene derecho.

Otro punto sería la participación ciudadana en las figuras vecinales. Pensamos que se ha avanzado y que se puede seguir avanzando mucho en el perfeccionamiento de las figuras de participación ciudadana. Es política esencial de este gobierno la participación ciudadana en la toma de decisiones y se pretende simplificar, se pretende fortalecer y consolidar un sistema de participación ciudadana.

Más adelante está la cuestión metropolitana. Éste es quizá uno de los puntos prioritarios en cuanto a la premura, en cuanto a la urgencia. Quizá no pueda ya esperar mucho tiempo para una solución; ésta se ha tardado mucho en llegar y eso a corto plazo requiere de una coordinación compleja. No es cosa fácil una coordinación metropolitana entre entidades federativas, que es algo realmente complejo en su organización, en su coordinación y en su resultado. No por ello no se va a trabajar y no se va a atender.

Por último, consideramos que la cuestión financiera y fiscal va a ser pauta para todo lo que se ha dicho anteriormente. Se puede diseñar la reforma política técnicamente perfecta, pero se tiene que tomar siempre en cuenta la economía. Es decir, tenemos que considerar reformas viables, que se puedan aplicar, y que puedan ser respaldadas y financiadas por una economía local y por una economía auxiliar.

Como dije al principio, nosotros tenemos poco que decir y mucho que escuchar y aprender. Así que dejo la palabra a los especialistas, y agradezco nuevamente.

BASES MÍNIMAS PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

Diputado Jorge Alberto Lara Rivero
*Presidente de la Comisión del Distrito Federal
de la Cámara de Diputados*

Quiero comentar algunas cosas que me parecen importantes y necesarias en este momento de la coyuntura política y la situación que guarda la administración pública en el Distrito Federal.

Con toda sinceridad diría que existe un gran cúmulo de propuestas, de planteamientos que históricamente distintos actores políticos y académicos han hecho sobre este tema, y acaso podríamos recordar las primeras voces que en el terreno político se levantaron a mediados de la década de los sesenta, por Abel Vicencio Tovar, entonces diputado del Partido Acción Nacional, y que de entonces a la fecha se ha recorrido un largo trecho, que parece no concluir y que no tiene por qué tener un final, porque la política siempre será objeto de reformas.

Toda vez que existen planteamientos, ideas, propuestas, etcétera, que ya veremos en un momento más, yo creo que lo realmente urgente en este momento no es la reforma política del Distrito Federal. Lo urgente es la reforma de los políticos del Distrito Federal.

En la Comisión del Distrito Federal estamos llevando a cabo un seminario sobre estos temas, en coordinación con el Programa Universitario de Estudios de la Ciudad de la UNAM. El director de este Centro es el doctor Manuel Perló, un experto universitario en temas hidráulicos de la ciudad.

El día de hoy en el seminario, Manuel nos decía algo importante, a propósito del tema hidráulico, pero que yo creo que se puede aplicar en muchísimas otras áreas. Nos decía que muchas veces en la ciudad se llega a decisiones costosas porque somos incapaces de ponernos de acuerdo. Y creo que ése podría ser un señalamiento importante de lo que está ocurriendo en este momento.

No obstante, insisto, de que hay un gran catálogo de propuestas, estamos desperdiciando el interregno electoral, la tregua política que debería ser el espacio privilegiado para ponernos de acuerdo en una serie de diatribas, en una guerra de guerrillas políticas en la que cada actor debe de asumir sus responsabilidades en el tenor de generar un clima totalmente inconveniente para generar acuerdos y consensos.

La generación de acuerdos y consensos requiere de prudencia, requiere de autocontención y de eliminar la beligerancia política para momentos de campañas. Terminaron las elecciones con el resultado que todos conocemos y parece que inmediatamente estamos en una carrera desbocada para generar un rédito político por todo y para todo. Creo que la opinión pública sabe muy bien quién inició este arranque fuera de lugar, y ha estado propiciando esta contaminación.

El debate histórico subyacente en la coexistencia de poderes federales en un territorio dado y en el que existen poderes locales, no es privativo de la Ciudad de México. Se da en todos aquellos estados que tienen una organización federal, y de ahí también se desprende una gran cantidad de ideas, de propuestas, de modelos. Algunos en revisión, otros en desuso.

El Distrito Federal se inspiró para su erección y su consolidación institucional en el modelo norteamericano de la ciudad del Distrito de Columbia de Washington. Éste es un debate que seguirá y no podemos desdeñar la naturaleza intrínseca en el ejercicio del poder porque es precisamente de esta naturaleza de la que se deriva el conflicto. ¿Por qué? Porque el poder tiene una expresión de ejercicio territorial en espacios, en atribuciones, en materias, y cuando coexisten dos poderes tan importantes, uno el federal y otro el local, no puede menos que haber tendencias al conflicto y entonces es responsabilidad de la inteligencia política, de los abogados, de los politólogos y de los ciudadanos encontrar una fórmula que además de que resuelva el conflicto procure una vida armoniosa y fructífera.

El tema de la reforma política a veces no se aborda en términos filosóficos, muy útil para allanar el camino de los disensos, que es el hecho que antes de ponernos de acuerdo de principios de instituciones, de reformas legales o constitucionales, tenemos que ponernos de acuerdo en los principios rectores de la reforma. Y hasta ahora no he visto que se hable de principios rectores de la reforma: será más fácil poner en blanco y negro lo que estos principios llaman o a lo que estos principios nos llevan.

Creo que un principio rector fundamental de la reforma es necesariamente el principio de la democracia que conjugue de manera adecuada la participación ciudadana, la efervescencia política, la necesidad de transparencia, de rendición de cuentas que hoy en día está tan deteriorada en el Distrito Federal y que necesitamos para perfeccionar nuestro sistema democrático. Saber cuál es la fórmula idónea para poder tener un equilibrio entre facultades políticas de la Federación, de los poderes locales, de los poderes del nivel delegacional o demarcacional y de la participación ciudadana.

Otro principio importante y que me parece, a veces ignorado, es el principio de la subsidiariedad, que nos obliga a dotar al estado local con aquellas instituciones proporcionales a los problemas y a los conflictos que se trata de resolver.

Si nos basamos en el principio de la subsidiariedad tendremos sobre todo muchas luces para entender por qué sí es necesario atender a una descentralización decidida y firme, en términos políticos y administrativos, hacia las delegaciones o como quiera que se llamen.

¿Por qué sostenemos que es indispensable una descentralización hacia las delegaciones? Porque las delegaciones son la instancia que se supone es más cercana en términos físicos, espaciales a los ciudadanos, y necesitamos un gobierno solvente, eficaz y bien dotado, junto a los ciudadanos, dentro de sus ámbitos territoriales.

Desafortunadamente, la última reforma que produjo delegados electos fue insuficiente, se quedó a la mitad. Y ahora estamos viendo los perjuicios de una mala ley. Muchas cosas pueden producir perjuicios sociales,

pero una mala ley produce demasiados y es imperdonable para los actores políticos, para los partidos o para quienes tenemos un cargo legislativo.

En todas las delegaciones hay problemas administrativos, hay insuficiencia de facultades; hay ámbitos grises, de delimitación de competencias entre la delegación y el gobierno central, ¿y quién está padeciendo este problema? La ciudadanía. Urge abordar esto y resolverlo, insisto, con la ilustración que nos puede dar el principio de subsidiariedad.

Y aquí también se da un dilema interesante; se habla de la descentralización como una cuestión necesaria e indispensable (ubico también la necesidad de habilitar cabildos o, un cuerpo representativo que haga contrapeso a las decisiones administrativas del delegado; puede ser cabildo, puede ser consejo, o como se le quiera llamar), pero a la vez, en el gran tema de la coordinación metropolitana surge de manera evidente y contundente una paradoja que necesitamos también conocer y abordar: Hay una tendencia necesaria hacia la descentralización y a la vez se habla de una necesidad de concentración de facultades específicas, en materia de coordinación metropolitana.

Donde las propuestas más radicales nos hablan de la constitución de autoridades ejecutivas, que resuelvan de una vez el grave desorden que hay en materia vial entre el Estado de México y el Distrito Federal, en materia de transporte, basura, agua, de desarrollo urbano. Ahí coexisten las dos tendencias. La tendencia descentralizadora hacia las delegaciones y una tendencia que en algunas materias nos obliga a la concentración en aras de la procuración de decisiones ejecutivas.

Hay otro principio que debe orientar la reforma. Es el principio de eficacia sin el cual todo lo que estamos haciendo aquí no va a interesar al ciudadano. Va a ser un ejercicio teórico que nos deje muy satisfechos a nosotros, a los académicos, pero a los ciudadanos no les va a servir de nada.

Hay un abanico de propuestas de académicos, teóricos, expertos en desarrollo urbano y de los partidos políticos pero faltan todavía los mecanismos, los cauces y sobre todo la expresión de la voluntad política.

Por eso en este momento yo quiero decirles que la Comisión del Distrito Federal, órgano en el que se procesará de manera formal todo lo que tenga que ver con este tema en esta legislatura, urge a las partes a tener ya insumos de trabajo. Tenemos un desierto de trabajo y urgen insumos porque el tiempo se acaba.

Dentro de un año estaremos en los prolegómenos de la elección del siguiente año y entonces ya será demasiado tarde. Ojalá que podamos apurar el paso, ser responsables, insisto, y empezar por la reforma de las actitudes políticas, dejar la beligerancia para después, porque quien tiene el liderazgo político en esta ciudad de México debe ser el primero en poner el ejemplo de la prudencia, de la necesidad de la concertación y de la necesidad de la búsqueda de consensos.

Tenemos poco tiempo, y vuelvo a citar a Manuel Perló: *“Ojalá que ya dejemos de tomar decisiones costosas, porque somos incapaces de ponernos de acuerdo.”*

MECANISMOS PARA UNA REFORMA POLÍTICA INTEGRAL EN EL DISTRITO FEDERAL

Reflexiones del Partido del Trabajo en torno a la Reforma Política en la capital del país

Diputada Eugenia Flores Hernández
Representante del Partido del Trabajo
en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Primera parte

Es un gran compromiso y orgullo para mí ser la portavoz del Partido del Trabajo, en el cual soy integrante de la Comisión Ejecutiva Nacional y al que represento en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en este Foro convocado por el Instituto Electoral del Distrito Federal para hablar sobre la Reforma Política de nuestra ciudad.

En torno a ella distintos actores políticos, económicos y sociales hemos reflexionado y propuesto en diversos momentos. Pero ¿Para qué y cómo queremos la Reforma Política?, ¿bajo qué principios políticos y éticos?

Si bien las autoridades capitalinas, la Asamblea Legislativa, el Congreso de la Unión, la Cámara de Senadores han abierto espacios de discusión para el tema, estamos lejos de lograr los consensos que nos permitan avanzar en él. Estamos también muy lejos de lograr que la mayoría de la ciudadanía se involucre en esta discusión que, hay que reconocerlo, ha permanecido hasta ahora en las pequeñas élites políticas.

Así, lo primero que el Partido del Trabajo solicita de los grupos involucrados es la sensibilidad y el compromiso para abrir esta discusión a otros partidos no representados en la Asamblea Legislativa, a las asociaciones políticas, los organismos civiles, las organizaciones populares, la academia y las mujeres y los hombres en lo particular. Saquemos esta discusión de las élites.

La Reforma Política que el Partido del Trabajo propone es una reforma que logre reales transformaciones económicas, sociales, culturales y

políticas. Aunque nos parece importante avanzar en el estatus político-administrativo del Distrito Federal y de las demarcaciones territoriales; aunque sea importante hablar de cambios en nuestras leyes electorales y en la Ley de Participación Ciudadana, entre otros rubros; no podemos cerrar los ojos al hecho de que en nuestra ciudad y en nuestro país hay desigualdades, inequidades e injusticias que con tal reforma debemos de reconocer y combatir.

En un país de gran concentración de riqueza en unos cuantos y pobreza en la mayoría, las exclusiones y opresiones, las razones de clase, de género y de etnia están presentes. La Ciudad de México no escapa a esta realidad nacional.

De cada diez ciudadanos del Distrito Federal en condiciones de trabajar, tres están desempleados, vendiendo en el Metro, en las calles o donde se pueda: excluidos del desarrollo económico. En el Partido del Trabajo decimos: nuestra lucha era contra la explotación del capital al trabajo; ahora nuestra lucha es por el simple derecho al trabajo.

El 51% de la población, esto es, las mujeres, viven aún en condiciones de opresión y violencia. El 60% de ellas gana menos de dos salarios mínimos. Los 500 mil indígenas que pueblan el Distrito Federal viven en condiciones de extrema pobreza, y sufren la ignorancia y falta de respeto a sus derechos y sus culturas; 180 mil personas tienen alguna discapacidad, y por ello no tienen acceso a la educación, el empleo, la salud y la cultura.

Esto es de lo que tenemos que hablar. Esto es lo que tenemos que poner en el centro del interés de la Reforma Política. Porque más que las instituciones, tenemos que poner en el centro a las mujeres y hombres de esta ciudad.

Éste es el segundo gran punto que mi partido pone como el objetivo central de la Reforma: que nos permita crecer en justicia social y equidad. Esta reforma debe lograr que avancemos en la construcción de la ciudadanía y el poder popular. La ciudadanía pone en el centro de nuestro interés el logro de nuestros derechos humanos, sociales y políticos, para

todas y todos. Derechos a los cuales no debemos renunciar. Derechos que deben ser ejercidos por una ciudadanía que es muy diversa. Derechos que deben ser exigibles y que las autoridades deben de proteger.

Estos mismos derechos deberán ser propiamente desarrollados en la que será muy pronto nuestra Constitución Política del Distrito Federal. El derecho al trabajo, a la salud, a la vivienda, a la educación, a la cultura, al deporte, a la equidad entre hombres y mujeres, indígenas y no indígenas; derechos de los humanos; derechos de las niñas y niños, jóvenes, adultos o ancianos.

En el Partido del Trabajo, además de hablar de la construcción del poder popular, queremos poner en el centro de nuestros objetivos en esta Reforma, que los habitantes intervengan realmente en las decisiones de esta ciudad.

Esto no se hace ni por decreto ni por consultas. Para saber decidir, y decidir bien, se necesita información y formación, que deben iniciar desde la niñez, desde el seno familiar y la escuela. Las instituciones y los medios de comunicación tenemos la obligación fundamental de crear sujetos humanos y sociales en capacidad de decidir.

Segunda parte

Desde 1928, año en que Álvaro Obregón decidió la abolición de las municipalidades, año en que los derechos de los capitalinos nos fueron cercenados, a la fecha, 2001, hemos avanzado pero muy, muy lentamente. No es posible para esta gran metrópoli soportar más centralismos absurdos. Las y los capitalinos no queremos ser ya más ciudadanos; dirán algunos compañeros de la UNAM, “cuasi” ciudadanos, o ciudadanos de segunda.

Para esto requerimos de la buena voluntad de los actores políticos, de los gobernantes locales y federales, así como de los legisladores, para

dotar de mayores y mejores instrumentos jurídico-legales a los habitantes del Distrito Federal.

Modificar la estructura político-administrativa del Distrito Federal implica sin lugar a dudas, como eje fundamental, la inclusión de la sociedad en general, ya que debido a las modificaciones el Artículo 122 constitucional, así como al Estatuto del Gobierno, hemos logrado elegir al Jefe de Gobierno mediante sufragio universal. Sí, estamos en una buena coyuntura pero, repito, debemos avanzar mucho más profundamente.

Las propuestas concretas que el Partido del Trabajo ha presentado en la mesa de reforma son las siguientes:

- Que los habitantes del Distrito Federal tengan un gobierno local representativo que cuente con las mismas facultades que los gobiernos de los estados.
- Que hagamos nuestra Constitución Local, donde se establezcan los derechos humanos, sociales y políticos, así como las prerrogativas de sus habitantes.
- Que, en su carácter de ley fundamental, la creación de la Constitución del Distrito Federal quede a cargo de la Asamblea Legislativa, que muy pronto tendrá que actuar en calidad de constituyente mandatada para ello.

Con lo anterior, el Partido del Trabajo mantiene su postura de homologar al Distrito Federal en cuanto a atribuciones y facultades con las demás entidades federativas, dotando al Jefe de Gobierno de la facultad de no depender del presidente de la República en materia de endeudamiento.

- Que la designación de secretarios, como el de Seguridad Pública y el procurador de justicia del Distrito Federal, sea decisión del jefe de gobierno, y que se obtengan los beneficios que los otros estados tienen, como el de Ramo 33.
- Que, en su relación con los poderes federales, el Distrito Federal se sujete a las mismas condiciones establecidas para otras entidades

federativas: tenemos que eliminar muy pronto las disposiciones que contradicen esta autonomía, que se ve reflejada hasta ahora en la facultad del Congreso de la Unión en lo relativo al régimen interior del Distrito Federal.

- Debe desaparecer la facultad del Senado de la República de remover al Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la República o la Cámara de Diputados de hacer del conocimiento del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso, la presunta existencia de causales para remoción del Jefe de Gobierno.

Respecto de las demarcaciones territoriales

Las demarcaciones territoriales son base de nuestra organización política; debemos de avanzar en la autonomía de éstas, en su personalidad jurídica, en patrimonios propios en los términos establecidos en la Constitución y en las leyes.

- Que cada demarcación territorial cuente para su gobierno con un cuerpo colegiado; que el cuerpo colegiado quede constituido por el titular y un número de integrantes de acuerdo con el tamaño de la población, que en este cuerpo colegiado se vea reflejada la diversidad de la población de la delegación: por género, por etnia, por clase, por partido político y afiliación partidaria.
- Que en la ley se establezcan las formas y mecanismos de coordinación entre el gobierno de la ciudad y los gobiernos de las demarcaciones, y de éstos entre sí respetando los principios de autonomía que establezca la próxima y futura Constitución de nuestra ciudad.
- Que se establezcan las bases generales para que el cuerpo colegiado prevea y reglamente sus formas de articulación con los organismos de participación que deben de ser más que los comités vecinales.

Por otra parte, como ya lo mencioné, el Distrito Federal debe contar con un órgano legislativo que se equipare a un Congreso Local.

No omito señalar que del mismo modo se debe sujetar al régimen de facultades legislativas reservadas, aplicado para la Constitución Federal, a los Congresos de las demás entidades federativas.

Queremos que este Congreso tenga la facultad de aprobar los montos de endeudamiento de la entidad; que cuente con un órgano propio de control interno; que pueda iniciar juicio político al jefe de gobierno del Distrito Federal; que tenga la facultad de legislar en materia de responsabilidades; que pueda establecer sanciones a los servidores públicos que incurran en alguna falta, y declarar por mayoría calificada la suspensión, desaparición o revocación de los mandatos de todos o cada uno de los integrantes de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Por lo que respecta a la participación de los partidos políticos, no tenemos que seguirles dando la calificación de mayoritarios o minoritarios. Somos diferentes propuestas políticas, no hay sólo tres propuestas políticas en esta ciudad.

Nuestra propuesta se vierte en el sentido de dotarlos de mayores espacios para su difusión, así como a las organizaciones sociales y civiles. Tenemos que obtener el derecho de operar estaciones de radio y canales de televisión. Tenemos que avanzar en la legislación y reglamentación de las candidaturas comunes y coaliciones, así como avanzar en el derecho de los y las ciudadanas de esta ciudad de registrar candidaturas independientes.

El análisis y discusión del destino del Distrito Federal se puede sintetizar en si convertirlo o no en un estado 32, en transformarlo jurídica y políticamente para lograr la soberanía de nuestra entidad.

Señoras y señores, la Reforma Política del Distrito Federal aún está pendiente. La transición a la democracia y la gobernabilidad son aspectos de nuestro agitado contexto económico, político y social;

pero aún así podemos guardar la esperanza de construir una sociedad justa, equitativa, de hombres y mujeres libres, de un gobierno y de instituciones que abran los cauces para lograrlo.

El Partido del Trabajo considera que la democracia debe sustentarse en una relación abierta y directa entre gobernantes y gobernados, con compromisos reales y posibles.

Consideramos como una demanda fundamental acabar con la censura. Conminamos a todos los partidos políticos y a la gente de gobierno a dar celeridad a los trabajos de la Reforma Política. Hoy, como nunca antes, existe una buena disposición por parte de los involucrados. Avancemos en esta reforma profunda, y logremos que los habitantes de esta ciudad vivan en condiciones de justicia y equidad.

Logremos que los habitantes de esta ciudad sean ciudadanas y ciudadanos con derechos plenos y que sean sujetos de sus destinos.

LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL. La visión del Partido Verde Ecologista de México desde la II Asamblea Legislativa

Diputada Guadalupe García Noriega
Partido Verde Ecologista de México

La reforma política del Distrito Federal es hoy uno de los temas más importantes en la agenda de los problemas nacionales. En el marco de los procesos de democratización política y reforma del Estado de nuestro país en los últimos veinte años, se han llevado a cabo cuatro importantes reformas al gobierno capitalino en: 1986, 1993, 1996 y 1998. No obstante, ninguna ha sido completa en el sentido de crear una forma de gobierno que garantice la democracia política y social. Por esa razón, desde hace ya varios años, los cambios políticos en la ciudad capital han sucedido de manera vertiginosa. El proceso de reformas políticas en la Ciudad de México ha sido diverso: en cada reforma hay avances respecto de la situación anterior, pero también hay retrocesos, debilidades y huecos que es necesario llenar para que el Distrito Federal pueda contar con un gobierno propio. El gobierno de esta ciudad, es la historia de un largo proceso que empezó hace mucho tiempo y que aún no termina, y que ha ido construyendo las reglas y las instituciones de un sistema democrático, representativo y autónomo, para tener un gobierno propio.¹

Así, los problemas de representación política que los capitalinos hemos enfrentado en los últimos tiempos merecen seguir discutiéndose en este tipo de espacios y no sólo en la arena política o en periodos electorales. Como señalaba el ideólogo de la escuela de pensamiento de la ciencia política italiana, Giovanni Sartori, cuanto más numerosa es la gente a la que se trata de representar a través del proceso legislativo, y cuanto más numerosos los asuntos en los que se trata de

¹ Cf. Ziccardi, Alicia, "Notas sobre la forma de gobierno del Distrito Federal", Inédito, 2001.

representarlos, la palabra representación tiene un significado menos referible a la voluntad del pueblo real. Por esa razón, ¿debería haber una drástica reducción en el número de los representados?, ¿debemos retornar de nuevo al pequeño Estado? En las democracias actuales, los *buenos representantes* no pueden resolver por sí solos los problemas del gobierno representativo. Discutimos los sistemas electorales sólo en términos de *representación exacta*: si los votos se traducen justa y equitativamente en escaños.

Empero, como señala Sartori, con el método de elección de representantes sólo se eligen candidatos, no decisiones, porque las elecciones “no determinan la política: las elecciones no resuelven problemas; deciden quién habrá de resolverlos.”² Por esa razón, la representación política, para que valga, debe tener al menos tres modalidades: supone la elección del representante, la obligación de aquél de informar a éste del resultado de su gestión y la posibilidad de que se le finquen responsabilidades por un cumplimiento deficiente o nulo de la tarea encomendada.

En el mismo tenor y respecto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal diremos lo siguiente. Remontándonos a la historia, recordaremos que con base en los resultados de las consultas populares realizadas por el gobierno federal desde mediados de 1986, el 28 de diciembre de ese año, el Presidente de la República envió una iniciativa al Congreso de la Unión para que los capitalinos tuvieran una Asamblea de representación ciudadana propia. La iniciativa consistía, entre otras cosas, en seguir manteniendo la situación jurídica y política del Distrito Federal como sede de los Poderes Federales; ratificar el principio constitucional de que el gobierno capitalino corresponde al Jefe del Ejecutivo; y conservar en el Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo que se relaciona con el Distrito Federal.

Se propuso adicionar a la fracción VI del artículo 73 constitucional las bases 2a, 3a y 4a; y como supuesta prueba del reconocimiento

² Sartori, G., “¿Hay una crisis de representación?”, en revista *Este País*, México, núm. 65, agosto de 1996, pág. 147.

presidencial en la necesidad de avanzar en la democratización de la Ciudad, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual inició funciones en octubre de 1988, después de seis décadas de que la ciudad de México perdiera sus municipios y con ello sus autoridades electas. Así, en 1987 se creó una Asamblea que se encarga de emitir bandos y reglamentos, de hacer trabajo de gestoría y participar en el nombramiento de magistrados del Tribunal e iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

Sin embargo, inicialmente sus facultades se redujeron a la materia reglamentaria y a la vigilancia en la administración pública de la capital, pero no así a la materia legislativa. Esto significó que se convirtiera en el receptor de las demandas capitalinas, fungiendo ya como intermediaria, o como gestor ante el Congreso, es decir, se convirtió en un representante pero sin capacidad de decisión o ejecución. La Asamblea nació incompleta porque surgió como un órgano de representación ciudadana sin atribuciones legislativas.³ La primera Asamblea tuvo funciones muy limitadas y después de tres reformas pasa de ser un órgano de representación a ser un órgano legislativo, el cual aumentó su caudal de capacidades de gobierno.

Para algunos analistas políticos, la creación en los años ochenta de la Asamblea fue producto de una reforma política “inocua”, en la que los aspectos esenciales del debate en torno a la elección del regente de la ciudad y la creación del Estado 32 (tema del que hablaré más adelante) se dejaron de lado o al menos se aplazaron.

No obstante, la creación de la Asamblea dio a los partidos políticos de la entonces oposición la oportunidad de participar en un proceso electoral que les permitió acceder a una instancia de representación política, que sin ser una cámara local o un cabildo, permitía institucionalizar la gestoría que desarrollaban los líderes políticos, particularmente los vinculados a los sectores populares. Así, desde

³ Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 171 pp., 2001

1987 con la creación de esta instancia, se alcanzó un reclamo democrático y la reforma política de la capital se centró en dos grandes propósitos: a) la restitución plena de los derechos políticos de los capitalinos y b) la construcción de instituciones democráticas de gobierno.

A principios de los años noventa la reforma política produjo diversos cambios para la Asamblea. En 1993 se crea la figura de elección indirecta para el jefe de gobierno; la Asamblea tendría facultades para aprobar la ley de ingresos y el presupuesto. Al mismo tiempo, la capital seguiría sin una Constitución local, y en su lugar el Congreso de la Unión expediría un Estatuto de gobierno. En materia de gobernabilidad, las reformas constitucionales de 1993 fueron las más importantes para esta instancia, ya que, derivadas del persistente reclamo de los ciudadanos capitalinos por contar con un verdadero órgano local como lo tienen cada uno de los Estados de la República, en virtud de que ellos sí eligen a las autoridades político-administrativas locales, inició el procedimiento legal para que a la Asamblea se le dotara de facultades legislativas necesarias para convertirla en un órgano legislativo local, semejante a cualquiera de los Estados de la República.⁴

El 26 de julio de 1994, por decreto del Congreso de la Unión, la Ciudad capital pasó a ser una “entidad federativa” y el 15 de noviembre de 1994, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea se constituyó como órgano de gobierno local, junto al jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia. Así, con la ampliación de facultades, la Asamblea de Representantes se reestructuró renombrándose como Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En 1996 el presidente Zedillo anuncia una reforma política “definitiva”; no obstante, se trató de una reforma más que tuvo la característica de

⁴ Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 25/10/1993. Los preceptos que se reformaron fueron el 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122; se adicionó la fracción IX al artículo 76, y el primer párrafo al 119; se derogó la fracción XVII del artículo 89.

ser consensada por todos los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión. En ella, se estableció por fin el voto universal, directo y secreto para el jefe de gobierno. El artículo 122 constitucional que nace de esta reforma deja a la capital con una serie de candados para el ejercicio del gobierno que en vez de fortalecerlo y dotarlo de una estructura fuerte y autónoma para enfrentar los retos de gobernabilidad en el Distrito Federal, establece reglas que lo debilitan y lo hacen dependiente de la buena voluntad de los poderes federales.

Con las reformas que en 1996 se introdujeron a ese artículo, el Jefe del Ejecutivo perdió facultades en relación con el gobierno de la Ciudad. En primer lugar ya no nombra al regente, sólo conserva la prerrogativa de proponer al senado quién debe sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el caso de una remoción del mismo. Tampoco aprueba o remueve al Procurador General de Justicia, no nombra a quien está al mando de la fuerza pública, ni ejerce el control de ésta en este territorio. ¿Cuáles fueron los avances?: la reforma de 1996 motivó dos reformas al Estatuto de Gobierno de la Ciudad (noviembre de 1996 y diciembre de 1997), que afectaron las reglas en la materia.

Si desde 1928 y hasta 1997 la Ciudad de México estuvo gobernada por regentes nombrados por el Presidente de la República. A partir de esta fecha se reconoció la jefatura de Gobierno, elegido de forma democrática, por votación universal, secreta y directa en 1997, porque la reforma política de 1996 que ciudadanizó los organismos electorales también prefiguró la estructura de un gobierno propio y autónomo para el Distrito Federal.

En 1998, sin embargo, la nueva reforma arrastra las debilidades de la reforma anterior, como la vulnerabilidad del Jefe de Gobierno ante una posible remoción por el Senado, o los nombramientos del jefe de la policía y del procurador por el Presidente de la República. Asimismo, se mantienen las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión en la ciudad de México. El sistema electoral capitalino se define desde 1996, y se hace de forma muy similar al esquema nacional: es decir, los asambleístas se eligen como legisladores locales y con las reglas

de 40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, que se eligen mediante lista cerrada; lo electoral cobra presencia institucional a partir de la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal y en el año 2000 se eligen por primera vez los jefes delegacionales de las 16 Delegaciones Políticas.

Podemos decir que la relación entre el gobierno capitalino y el gobierno federal desde que se inició la elección democrática del Jefe de Gobierno ha estado en una fase más acelerada de tensiones. A partir de 1997 la problemática convivencia democrática en la capital entre dos ámbitos de gobierno se agudizó por la alternancia y la llegada al gobierno de la ciudad del Partido de la Revolución Democrática, un partido político distinto al del Presidente de la República hasta entonces priista. A partir del año 2000 la situación se repite, pero ahora con una variable nueva, la alternancia presidencial que lleva al Partido Acción Nacional al gobierno de la nación. Al mismo tiempo, esta nueva situación política puede abrir la puerta para que la Ciudad de México tenga finalmente un gobierno democrático y autónomo.

Recapitulando, la primera Asamblea (1988-1991) tenía facultades muy limitadas, a pesar de que su presencia política fue importante en el equilibrio del gobierno capitalino. La segunda Asamblea (1991-1994) fue un espacio de mucha discusión sobre la reforma política de la Ciudad capital. La tercera Asamblea (1994-1997), ya con facultades legislativas, tuvo un trabajo importante donde se aprobaron diversas leyes como la Ley Orgánica de la misma Asamblea y su Reglamento interno.⁵ La Cuarta Asamblea (1997-2000) desarrolló una gran actividad legislativa. Se hacen algunos cambios importantes al Estatuto de Gobierno, se suprimen las facultades del Ejecutivo Federal para iniciar leyes ante la Asamblea; el nombramiento del Procurador se hará a propuesta del Jefe de Gobierno, a diferencia del Secretario de Seguridad Pública que será propuesto de acuerdo con el Presidente de la República. Al mismo tiempo, entre 1998 y el año 2000, la Ciudad de México a través de la Asamblea se equipa

⁵ También se aprobaron la Ley de Protección Civil; la Ley de Participación Ciudadana; Ley del Deporte; Ley Ambiental; Ley de Transporte; Ley de Desarrollo Urbano, entre otras.

con un grueso instrumental jurídico, entre muchas leyes y decenas de modificaciones a la legislación existente.⁶

La integración de la Asamblea ha tenido dos formatos políticos. Las primeras cuatro, de 1988 hasta el año 2000, tuvo un gobierno unificado, el titular del Ejecutivo también tenía mayoría en la Asamblea, y en el caso del 2 de julio, se inicia un gobierno dividido, ningún partido tiene la mayoría absoluta (50 + 1) y el jefe de Gobierno sólo cuenta con la fracción mayor. En las tres primeras asambleas el PRI tuvo la mayoría, en 1997 la mayoría pasó a manos del Partido de la Revolución Democrática y en 2000 ya no hubo mayoría. En las elecciones del 2 de julio de 2000 hubo dos momentos de conformación de la Asamblea, primero el Instituto Electoral del Distrito Federal le dio la mayoría a la Alianza por México, integrada por el Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México; ésta fue impugnada y el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación aplicó una fórmula de proporcionalidad pura y distribuyó de otra forma los diputados plurinominales, con lo cual el Partido Revolucionario Institucional obtuvo 11 curules más, ya que en el primer momento sólo se había quedado con cinco, pues no ganó ninguno de los 40 distritos de mayoría.⁷

En la actualidad el Congreso de la Unión sigue legislando en lo relativo al Distrito Federal en todo aquello que no esté expresamente señalado para la Asamblea Legislativa.⁸ Así, esta instancia de ninguna manera puede considerarse como una institución ciudadana plenamente conformada. Es un aparato político en transición, que debe seguir evolucionando democráticamente hablando. Aunque en

⁶ Destacan la Ley de Fomento al Turismo; Ley de la Procuraduría Social, Ley de Adquisiciones; Ley de Obras Públicas; Ley de Participación Ciudadana; Ley de Instituciones de Asistencia Privada; Código Electoral, y la creación del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral; Ley de Justicia Cívica; Ley de Vivienda; Ley del Notariado; Ley de Desarrollo Social.

⁷ Cfr. entre otros los trabajos de Alberto Aziz Nassif y Alicia Ziccardi.

⁸ La actual integración y funcionamiento de la ALDF tiene su base constitucional en el artículo 122 tercer párrafo, y en la Base Tercera de conformidad con las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 22/08/1996. Como señala Jaqueline Peschard, la integración de la ALDF tiene que mantener la fórmula mixta de representación, pero con una distribución diferente que garantice mayores espacios de representación para las distintas fuerzas políticas,

las reformas a las que ya se hizo referencia se puede destacar la evolución que ha tenido de ser un órgano consultivo a otro de carácter legislativo, seguramente debe fortalecer el papel que tiene como interlocutor entre el gobierno local y la sociedad capitalina. Esto le permitirá definir de una manera más clara su perfil y alcance, que redunde en beneficio de los capitalinos. La actual Asamblea debe convertirse en un auténtico poder legislativo local con plenitud de facultades. Hoy en día, aunque muchas cosas han cambiado y dicha instancia tiene mayores atribuciones, todavía no adquiere el poder político que la convierta en un auténtico contrapeso para la toma de decisiones con el gobierno central y el federal; definitivamente ésta es una asignatura pendiente.

Ahora bien, respecto de la creación del Estado 32 o Estado del Valle de México, mis comentarios son los siguientes. Parece perogrullo, pero inequívocamente los actores sociales y políticos de la capital han enfrentado una etapa de confusión democrática porque existen algunas lagunas jurídicas que merecen reiterarse:

1. El Distrito Federal no puede ser autónomo porque no cuenta con un régimen interior de municipios. Las delegaciones políticas no son municipios libres y los jefes delegacionales que las dirigen tampoco son presidentes municipales.
2. En materia de autoridades e instituciones de representación, el Distrito Federal es administrado por un jefe de gobierno, pero dicho jefe no tiene carácter de gobernador como cualquier otro Estado de la República y, por lo mismo, no tiene muchas facultades. Así, en gran medida, el poder metaconstitucional del Presidente de la

atendiendo al hecho de que el Distrito Federal ha sido tradicionalmente una entidad pluripartidista, a diferencia del esquema bipartidario que se ha trazado en la mayoría de las demás entidades federativas. En el Distrito Federal, la competencia política no se ha centrado en la disputa entre dos grandes partidos sino, al menos, entre tres, incluso ahora que ya contamos con elecciones para el titular del Ejecutivo local, que por su carácter unitario –elección de tipo suma cero, donde sólo un partido gana todo–, tiende a fortalecer un esquema de dos grandes fuerzas políticas. Cfr. Peschard M. Jacqueline. “Derechos sin instituciones. Un código electoral para el Distrito Federal”, texto presentado en el Foro Público del Grupo de Trabajo sobre el Código Electoral de la Mesa para la Reforma Política del D.F., 01/04/1998.

República sobre la capital sigue vigente o el mismo autoritarismo de un jefe de gobierno.

3. La capital tiene una asamblea legislativa con representantes populares pero propiamente dicho, no tiene diputados con plenas facultades de legisladores, porque algunas veces están maniatados al jefe de gobierno de la capital o ante el mismo Jefe del Ejecutivo Federal. Además, dicha Asamblea no puede intervenir en el procedimiento de reformas a la Constitución de la República ni en el procedimiento de formación de nuevos estados.
4. A pesar de que el Distrito Federal en muchas decisiones es tomado como un estado más de la federación, propiamente dicho hasta la fecha no lo es. A ciencia cierta no se sabe cuál es la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal porque no es un departamento administrativo como lo fue anteriormente. Al no tener una Constitución local no es catalogado como un estado más de la federación: sólo es reconocido como la “Ciudad de México”.⁹

¿La creación de un nuevo estado permitirá que se sienten las bases para crear una gobernabilidad democrática y ejercer un buen gobierno en la Ciudad de México? Realmente es imposible saberlo. Nuevamente, si nos remontamos a la historia, recordemos que el 13 de diciembre de 1992 nueve representantes de la Asamblea, integrantes de distintos partidos políticos convocaron a un plebiscito ciudadano el 21 de marzo de 1993. En el plebiscito, los organizadores sometieron a consideración de los ciudadanos: a) si los gobernantes del Distrito Federal debían ser electos por los ciudadanos mediante voto universal, b) la articulación de un poder legislativo propio en el Distrito Federal; y quizás lo más difícil, c) la opinión respecto de la creación del Estado 32 en el territorio actual de la ciudad capital.

La creación del Estado 32 o Estado de Anáhuac no era un debate político nuevo: en el siglo XIX y principios del XX, en el constituyente de 1917, fue motivo de arduas discusiones. El pasado inmediato también

⁹ Mellado H., Roberto, *op. cit.*

lo registra: en 1961 el Partido Popular, donde militó Lombardo Toledano, reafirmó sus propuestas como lo había hecho años antes acerca del gobierno del Distrito Federal, pero en ese año pedían la reforma al artículo 73 y los demás relativos de la Constitución para crear el Estado del Valle de México, dentro del cual se establecerían los municipios que la naturaleza económica y social del nuevo Estado señalara, así como el territorio y la forma de gobierno de la capital.

La propuesta de dotar de estructura de municipios a las delegaciones políticas tenía desde entonces muchas aristas por discutir, pero sobre todo: hacer del Distrito Federal otro Estado más de la federación como un proceso de transformación democrática que se ha dado en grandes metrópolis del mundo: la Comuna autónoma en París, la Alcaldía en Caracas, La División Municipal en Londres, o el Estado-capital en Alemania.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta diversas acotaciones. Las reformas en los noventa al régimen jurídico del Distrito Federal sobre todo la que lo regula desde entonces en el artículo 122 de la Constitución, reflejaron un cúmulo importante de falacias jurídicas:

1. La afirmación de que todo Estado federal requiere un territorio específico para el asiento de los poderes federales;
2. La falacia de que todo Estado federal debe estar integrado exclusivamente por estados;
3. La pretensión de que para democratizar el Distrito Federal es necesario que en su territorio se erija un estado con municipios, y
4. Que en la reforma democrática del Distrito Federal debería verse ese factor con preponderancia sobre las necesarias reformas constitucional-metropolitanas.

Respecto de la primera y segunda falacias, y según Jaime Cárdenas Gracia, el derecho comparado nos enseña que hay Estados federales con territorios federales, y Estados federales sin tales territorios. Estados federales como Alemania, Austria o Suiza no cuentan con un

territorio específico que sea asiento de los poderes federales; en cambio, Estados Unidos, Brasil, Argentina o la India lo tienen. Desde este punto de vista se comprueba que no hay un modelo único de Estado federal. Puede decirse que hay tantos modelos federales como Estados organizados federalmente, aunque siempre sea posible extraer características similares.

Lo importante es que los principios federales se sitúen en un contexto constitucional y democrático. La existencia o no de un territorio exclusivo para el Distrito Federal debe ensamblarse, y esto es lo importante, con los valores constitucionales. La tercera y cuarta falacias fueron producto de pensar que la democracia sólo es realizable erigiendo un Estado con municipios, sin conceder importancia al fenómeno metropolitano.

Es evidente el gran consenso sobre la deficiencia de los derechos políticos de los capitalinos, que hace suponer que dicha consideración debe situarse por encima de otras como la metropolitana. La complejidad metropolitana, sin embargo, exige también de un gran consenso que considere imprescindible afrontar el crecimiento demográfico de las metrópolis y la sobredemanda de bienes y servicios.¹⁰

Debemos decir que la creación de un gobierno local plenamente autónomo, sustentado en un diseño políticamente democrático e institucionalmente eficiente, no es tarea fácil. Como señalan los expertos municipalistas, haber polarizado el debate de la forma de gobierno del Distrito Federal en torno a la creación del Estado 32, sin que el mismo se sustentara en una revisión del complejo marco jurídico federal, es un obstáculo a vencer. En particular, es necesario analizar y actualizar las competencias que les corresponden a los tres órdenes de gobierno: la federación, los estados y los municipios.

En México, la alternancia política, y con ella la democratización, se inició precisamente en los municipios y posteriormente en los estados

¹⁰ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, IJJUNAM, 1996, págs. 232-233.

del país al ganar el Partido Acción Nacional Baja California en 1992. Más tarde, la ciudadanía capitalina, en 1997 le dio una abrumadora mayoría a la oposición de izquierda, con su candidato Cuahutémoc Cárdenas y el Partido de la Revolución Democrática. Hoy existen, en el interior de los partidos políticos, corrientes a favor de fortalecer el régimen federal, acotando las funciones del Ejecutivo al otorgar un papel político más relevante al Legislativo, pero también revalorizando a los estados, en tanto signatarios del pacto federal.

Sin embargo, un obstáculo para esto último es que en la Constitución no son claras las competencias de los estados frente a las del gobierno federal y los municipios (art. 115, 116 constitucional). En consecuencia, éste es un obstáculo. Esto no quiere decir que sea imposible la creación del Estado 32, incluyendo en su territorio la capital o creando un Distrito Federal más pequeño, sino que para hacerlo es necesario revisar el marco de las competencias de los tres órdenes de gobierno y definir cuáles son las competencias exclusivas y cuáles son concurrentes de los tres ámbitos de gobierno. El otro obstáculo es el propio diseño institucional extremadamente centralizado y burocrático. Porque como señalan los expertos municipalistas y federalistas de este país, en un sistema político federal, éste es un tema que preocupa a toda la nación. Pero el Distrito Federal, como parte de la ciudad de México que lo alberga, es la más clara expresión del federalismo centralizado que se instaló en el país, y por ello, el debate y las propuestas interesan principalmente a los capitalinos, a sus representantes políticos en la Asamblea Legislativa, al Ejecutivo local y a las autoridades delegacionales.

No obstante, la propuesta, a diferencia de lo que haga cualquier congreso local con el gobierno de su Estado, deberá convencer a todos los mexicanos o por lo menos a sus representantes políticos en las Cámaras de la Nación, quienes deberán aprobarla y modificar los artículos de la Constitución que hacen referencia a la forma de gobierno del Distrito Federal. Así, la importancia y la complejidad de esta reforma son claras y su aprobación depende no sólo de lograr una propuesta

bien sustentada, sino de un complejo proceso de negociación política entre los partidos políticos que integran a la Asamblea Legislativa y a todo el sistema.

Por último, la reforma política capitalina debe tener en cuenta no sólo el componente político, sino los componentes de la sustentabilidad económica y ecológica de la principal metrópoli de México. Sin duda gobernar es un complejo ejercicio de política y administración que debe ejercer cualquier gobierno con cierta destreza. Pero cuando se trata de gobernar una ciudad es necesario comandar un proceso de gestión urbana que se realiza sobre un territorio, en una aglomeración de población y actividades y requiere una fuerte concentración de infraestructuras y equipamientos. Y si se agrega la condición de capital la cuestión es aún más compleja porque necesariamente se transforma en el principal escenario de la vida social y política del país, lo cual incide en la propia dinámica de la economía urbana, particularmente en la generación de empleos en el sector público.

Además hay que enfatizar que hoy los gobiernos de las grandes ciudades del mundo son promotores de su desarrollo económico, tengan o no competencias legales para ello, porque son los gobiernos locales los que deben enfrentar los efectos más preocupantes de la aplicación de las políticas neoliberales, como el incremento de la pobreza y desigualdad social, con las secuelas de la creciente violencia e inseguridad que registran en el medio urbano. Éste es un llamado de atención para reequilibrar un presupuesto en el cual los principales recursos se asignan al rubro seguridad pública, mientras son muy limitados los destinados al desarrollo económico.¹¹

Concluyendo, me propongo sugerir a los actores sociales y políticos que la democracia, como dicen los expertos, no es un mero conjunto de técnicas, de mecanismos, de estructuras; que la democracia exige en su fundamento una ética; que la democracia prospera cuando el discurso público sobre sus fines se desarrolla sin hipocresías, sin

¹¹ Ziccardi, Alicia, *op. cit.*

manipulaciones y sin concesiones; que la democracia persigue fines que conciernen también al mejoramiento de los individuos según sus preferencias articuladas, discutidas, contrastadas, redefinidas.

La democracia, lejos de ser un régimen político caracterizado por la impotencia, replegado sobre sí mismo, privado de encanto, es un régimen político capaz de renovarse, de adaptarse, exigente con sus ciudadanos y con sus gobernantes. Sobre todo, que la democracia no puede limitarse sólo a la elección de los representantes y de los gobernantes, es ahora una posición ampliamente compartida¹² por todos los actores políticos.

¹² Pasquino, Gianfranco, *La democracia exigente*, México, FCE, 1999, págs. 11 y 20.

REFORMA POLÍTICA INTEGRAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

*Diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva
Coordinador de la fracción parlamentaria de
Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional,
en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*

En Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional, estamos convencidos que es necesaria una transformación constante de la legislación política del Distrito Federal. Tal transformación debe ser global porque el marco normativo no debe adecuarse solamente a ciertas demandas, como sucedió en el pasado: debemos buscar planteamientos integrales.

Consideramos que, por lo menos, dos deben ser los puntos que orienten la reforma política: la mayor responsabilidad y la mejor representación posibles. Ambas guías pueden formularse en una serie de consideraciones básicas: ampliación de facultades y competencias de los futuros poderes locales con una rendición de cuentas clara y expedita; equidad en la representación, en la asignación de recursos económicos para los partidos y ciudadanos contendientes, y garantizar la protección a las minorías de todo tipo.

Para lograr los propósitos anteriores es necesario que el Distrito Federal cuente con un marco jurídico que garantice su autonomía política ante los Poderes de la Federación; tal instrumento normativo sería una Constitución Local.

Algunos de los temas que consideramos indispensable que integren dicha Constitución Local son los siguientes: la existencia de un Gobierno Autónomo conformado por los tres poderes públicos: Gobernador, Congreso Local y tribunales y no por Órganos Locales: Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y Tribunal.

Por contraparte, debe disminuirse al mínimo las facultades del Congreso de la Unión y del Presidente de la República respecto de la gobernación

de la Ciudad de México, estipulando solamente una garantía constitucional para casos de emergencia o desaparición de poderes locales y una salvaguarda jurídica respecto de los inmuebles de la Federación, de las representaciones diplomáticas e internacionales.

Como efecto de la disminución de las competencias y facultades de los Poderes Federales es necesario fortalecer a los Poderes Locales, especialmente al Legislativo y al Judicial. Así, la función legislativa debe ser competencia exclusiva de un Congreso Local y no concurrente como actualmente sucede; además, éste debe ser el responsable de autorizar los montos de endeudamiento del Gobierno de la ciudad, realizar la fiscalización de los otros Poderes Locales (gobernador y tribunales) y de los organismos autónomos (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal e Instituto Electoral del Distrito Federal); también es pertinente evaluar la posibilidad de un Tribunal Constitucional.

En el caso de las demarcaciones territoriales (delegaciones), la postura del partido es que sean revisados número, extensión, facultades y competencias. Es conveniente pensar en un nuevo armado institucional que contemple tanto una visión horizontal como vertical, esto es, que valore, al mismo tiempo, las posibilidades de gobierno en determinados ámbitos territoriales, adscribiéndoles a las demarcaciones las facultades y competencias necesarias para su desarrollo sin perder de vista que ellas integran una unidad mayor tanto territorial como demográfica y económica.

El órgano de gobierno de las demarcaciones sería Colegiado como los cabildos, mediante una fórmula electoral mixta que combine los principios de mayoría y representación proporcional a través de listas propuestas por los distintos partidos políticos.

Respecto del sistema electoral debe contemplarse la desaparición de la cláusula de gobernabilidad y la proposición de nuevas fórmulas de representación para integrar al Poder Legislativo y al órgano colegiado de las demarcaciones, la introducción de candidaturas ciudadanas y de los partidos políticos locales, la revisión de la distritación actual y,

como se notó arriba, la incorporación del Tribunal Electoral del Distrito Federal al Poder Judicial Local.

En lo que corresponde a la rendición de cuentas proponemos la creación de un órgano especializado de control, que se encargue de la fiscalización, supervisión y revisión del desempeño de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, del Congreso y de organismos autónomos locales, con la finalidad de que pueda fincar directamente responsabilidades en caso de encontrar desviaciones en la aplicación de los recursos públicos. También consideramos necesario cambiar la fecha de presentación de la Ley de Ingresos y el presupuesto de Egresos.

Respecto de la participación ciudadana y las figuras vecinales nos parece conveniente mantener el porcentaje del padrón electoral local para solicitar un plebiscito y éste debe llevarse a cabo en aquellos asuntos que sean trascendentes para el ámbito público, en opinión de los habitantes del Distrito Federal. En cuanto al referéndum es necesario regular puntualmente su realización para que no se provoque una anarquía en detrimento de las facultades y autonomía del Congreso. También consideramos pertinente consolidar las figuras vecinales como instancias consultivas a través de los comités actuales y mediante nuevas figuras como los comités de vigilancia.

Por lo que corresponde a la cuestión megalopolitana es necesario establecer algunas consideraciones. La ciudad de México, por sus dimensiones y población, requiere de un gran esfuerzo para garantizar los principios de democracia, justicia y equidad. Por ello es necesario contar con una visión completa, clara e integral de los principales problemas y retos del Distrito Federal; en la medida que se logre tener una visión clara, podrá empezar a construirse políticas estratégicas de mediano y largo plazo para impulsar un verdadero desarrollo regional.

Actualmente la Ciudad de México se encuentra sumergida en una profunda crisis estructural, pues en los últimos 25 años ha desbordado sus límites administrativos, conurbándose con un número creciente de

municipios de los estados de México, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y Morelos. Estamos avanzando hacia la conformación ya no de una metrópolis sino de una megalópolis, y la planeación debe cambiar en ese sentido.

De todo lo antes expuesto queremos ser claros: el incremento de competencias y facultades implica, también, mayores responsabilidades. Si bien abogamos porque las autoridades locales se conviertan en poderes, esto no significa que queden sin control ni supervisión; al contrario, consideramos que la rendición de cuentas y la fiscalización deben ser prácticas cotidianas de las autoridades públicas locales.

En ese mismo tenor, cuando solicitamos equidad en la representación y en la asignación de recursos, partimos de la idea de que tales recursos serán auditados y comprobados minuciosamente, y que la equidad podrá ser la generadora de una mejor participación ciudadana. De esta forma se logrará construir una mayor responsabilidad social y una mejor representación política.

La protección de las minorías es un tema que debe ser abordado sistemáticamente, esto es, no proponemos sólo que exista en el ámbito de las garantías que legal y jurisdiccionalmente contemplamos, sino que sea un principio de acción política: las mayorías no deben avasallar por su mero criterio numérico a los opositores.

La regla de la mayoría en las democracias tiene un límite: la opresión a las minorías. No debe ser posible que unas supediten a las otras, sino que sean coadyuvantes y corresponsables, lo que nos permitiría constituir una gobernabilidad democrática en que no sea solamente la posición de mayorías, en ocasiones artificiales, la que termine imponiendo el sentido de la decisión.

Las consideraciones anteriores, vistas de una manera general, integran la agenda de reformas políticas que requiere la Ciudad de México. También cumplen con el doble propósito que enunciamos al principio: una mayor responsabilidad social con una mejor representación política. Consideramos que este Foro podrá aportar nuevos elementos para la discusión de la problemática arriba esbozada.

LA REFORMA POLÍTICA PARA EL DISTRITO FEDERAL: UNA REFORMA PARA LA CIUDAD

Diputado José Buendía Hegewisch
Coordinador del Grupo Parlamentario de Democracia Social en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El país comienza a dejar atrás la larga transición democrática que lo ocupó en las últimas casi tres décadas y se adentra en una nueva etapa: la de la consolidación democrática. En ese lapso, buena parte de los esfuerzos se concentraron en crear instituciones sólidas, respetadas y creíbles que garantizaran la existencia de procesos electorales en los que la alternancia se produjera sin sobresaltos.

La consolidación de nuestra democracia implicará retos más amplios porque se trata de generar cambios de largo plazo, que tienen que ver con la cultura política, con la transformación de la sociedad y del espacio público; sobre todo con fortalecer las instituciones para que nuestra democracia sea eficiente.

La cuestión de la reforma política del Distrito Federal que hoy nos ocupa se sitúa entre estas dos aguas. La capital del país ha sufrido la resaca del primer proceso y todavía no se logra subir la ola que le devuelva su proyecto de futuro.

Efectivamente, el Distrito Federal estuvo presente en las sucesivas reformas políticas y electorales que el país ha vivido desde 1977 y con especial énfasis en la década de los noventa, pero siempre ocupó uno de los últimos lugares entre las prioridades.

Las viejas demandas, principalmente de la oposición de izquierda, de derechos plenos a los capitalinos se resolvieron, una y otra vez, con “parches” o la creación de figuras que hicieron las veces de sucedáneos del déficit democrático que han cargado los capitalinos. Ahí están figuras como los jefes de manzana o los consejos vecinales que fueron meros paliativos condenados a desaparecer al calor de sus propias insuficiencias.

Desde el planteamiento “histórico” de convertir a la capital del país en el Estado 32 de la federación, las distintas voces que han reclamado la transformación política de la Ciudad de México no han cesado y desde entonces más de uno de los actores ha vuelto cada vez que se instala una mesa de negociación. Varios de los actores de ayer son los actores de hoy, lo que no hace más que reflejar la necesidad y la pertinencia de los cambios.

Sin lugar a dudas, todos los actores hoy concuerdan en que la Ciudad de México tiene una de las sociedades más plurales, complejas, diversas y con los índices más altos de participación política en el país, lo que contrasta con las limitaciones en la representación y las restricciones en las atribuciones de sus órganos de gobierno.

Afrontamos una disparidad entre una sociedad madura, participativa y compleja, y un espacio público que nos queda chico, que es incompleto para la actividad que tienen sus actores. Y para muestra un botón: difícilmente podrá hablarse de ciudadanía plena en nuestra ciudad sin la existencia de partidos políticos locales.

En modo alguno quiero decir que no haya habido avances; desde la creación de la Asamblea Legislativa hasta la elección, por primera vez, en 1997 del Jefe de Gobierno, se han ido desarrollando órganos locales de gobierno. La Ciudad cuenta hoy con instituciones electorales locales sólidas, que proveen reglas para la competencia partidista y procuran justicia electoral, pero es un hecho innegable que los espacios de desempeño de los órganos de gobierno deben adecuarse a las nuevas realidades: por un lado, deben superar las restricciones y, por el otro, tienen que afrontar situaciones como la metropolitana que en buena medida rebasan ya las previsiones de las instituciones actuales.

¿Cómo se desarrolla la ronda actual de negociaciones?

Tengo la impresión de que la actual discusión sobre la reforma política del Distrito Federal arrancó bajo la influencia de planteamientos que ya

estuvieron presentes en rondas de negociaciones anteriores, incluso por dilemas de viejo cuño.

Situemos pues algunas de estas por así llamarlas “posiciones históricas”, para luego hacer un breve recorrido hacia las convergencias y retos que aún deberán superarse para llevar la negociación a buen puerto.

Como se mencionaba anteriormente, en el comienzo de la discusión planeó la añeja contraposición de convertir al Distrito Federal en un estado igual que el resto de los de la federación, con una organización municipal incluida, o mantener la excepcionalidad del territorio sede de los poderes federales. Se trata de un viejo asunto, pero que sin duda ha impactado en la construcción de las instituciones de la capital del país porque en negociaciones anteriores el “estira y afloja” de estas dos posturas ha dado como resultado deformaciones normativas a las que nos referiremos más adelante.

En mi opinión, esta disyuntiva responde a la lógica política decimonónica donde la débil institucionalidad obligaba a que el gobierno federal controlase la capital para poder gobernar. Esa concepción apelaba a esquemas inamovibles sobre la naturaleza jurídico-nominal de la ciudad, lo que difícilmente produciría algún resultado si no se reevalúa desde la perspectiva de las competencias. En otras palabras, la convivencia de poderes puede dejar de ser un obstáculo insalvable si se logra un acuerdo sobre las facultades que corresponden a cada nivel de gobierno en un arreglo institucional ad hoc a la realidad política y social del Distrito Federal.

Adoptando la perspectiva de las competencias y principios como el de la subsidiariedad, el debate para crear un estado ³² o mantener un Distrito Federal, adquiere menor complejidad. ¿Importará realmente el nombre que demos a la capital del país cuando hayamos establecido las competencias entre los poderes y diseñado las instituciones pertinentes para instrumentarlas? Esta es una cuestión central, pues

los problemas de la ciudad son, principalmente, los problemas de sus instituciones.

Afortunadamente, me parece que las posiciones se alejan cada vez más de plantear la reforma a la sazón de esa aparente contradicción; y en buena medida creo que eso es cierto porque los desajustes institucionales que hoy afrontamos tienen que ver también con las limitadas soluciones que se trataron de dar a la disputa “estado 32 vs. DF”.

Por ejemplo, como se sabe, hoy contamos con un órgano legislativo cuya mayor virtud es la de la representación de las distintas políticas en la ciudad; y sin embargo cuenta con facultades acotadas, y su debilidad permite o abre la puerta para que en muchos momentos pueda ser concebido como órgano accesorio por parte de la Jefatura de Gobierno. Otro ejemplo, es que contamos con un Jefe de Gobierno elegido por voto directo, pero también carece de facultades para determinar sobre asuntos sustantivos para la ciudad como el presupuestal. Asimismo: tenemos jefes delegacionales que se debaten entre la lealtad al Jefe de Gobierno y la responsabilidad que tienen con sus propios electores.

El resultado de todo ello es que tuvimos reformas paliativas en lugar de reformas comprensivas para solucionar los problemas político-institucionales de la ciudad. El reto hoy es, además de evadir dogmatismo, imprimir imaginación y voluntad política a la tarea.

La visión de una ciudad: la base de la Reforma

Imaginemos por un momento que podemos sacar la discusión de la Reforma Política del terreno de las instituciones y de los nombres que se le pueden aplicar. Ahora, hagamos uso de esta imaginación para generar una visión: la visión de la ciudad en la que se antoja deseable

vivir. Es claro que esta visión apela y apunta como objetivo central hacia la calidad de vida deseable para los habitantes de esta ciudad.

Ninguna Reforma, sin embargo, será viable y duradera mientras mantenga una visión de corto plazo. Los problemas actuales en la ciudad han desbordado la capacidad de respuesta de las instituciones. La drástica reducción del cuatro por ciento de la superficie urbana que representa la reserva territorial del Distrito Federal, el caos del transporte urbano o la fuga del 36 por ciento del caudal de agua potable que alimenta la ciudad, no pueden ser resueltos con soluciones de corto plazo y, mucho menos, con visiones localistas.

Planteándolo con otras frases, la Reforma Política es la oportunidad implícita para imaginar la ciudad en la que hemos de vivir de la mejor manera posible. Es la oportunidad para cuestionar a nuestras instituciones y para preguntarles si son las mejores instituciones posibles; se trata de pensar en el largo plazo reconociendo que quizás no existamos para ver el mundo imaginado; se trata de, primero, generar una visión de ciudad deseable para después, diseñar las instituciones que la hagan posible. Sin lugar a dudas, la Reforma Política debe distanciarse de las visiones anteriores para reevaluarlas y reincorporarlas en el nuevo proceso que parta de una visión de la ciudad, acorde con una gran metrópolis.

Entonces, para ser integral y comprensiva, la Reforma Política tiene que contemplar la interacción de tres dimensiones: forma de gobierno, organización urbano-territorial y servicios metropolitanos.

La forma de gobierno se relaciona directamente con una concepción de diseño de instituciones derivado de la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Se relaciona también con el goce, al que tienen derecho todos los ciudadanos, de una representación política plena y de sus derechos sociales. Pero tampoco puede quedar circunscrita a las atribuciones del gobierno, debe incorporar el análisis del diseño institucional que impacte positivamente en la solución eficaz y eficiente de los problemas de la ciudad, así como de su crecimiento.

El desarrollo urbano-territorial debe ser un importante componente de la visión de la ciudad pues ésta continúa creciendo y la demanda de servicios urbanos aumenta diariamente. Completemos la visión al señalar que la conurbación y el intenso tránsito de personas dificultan la producción y la provisión eficiente de servicios públicos que demanda la creciente población de la ciudad. Entonces, la visión de la ciudad debe también contener una visión metropolitana que le permita considerar la forma de generar acuerdos intergubernamentales para establecer políticas y servicios públicos homologados con los municipios conurbados de los estados vecinos.

Una Reforma con enfoque metropolitano

Sin embargo, las tres grandes dimensiones de la reforma señaladas anteriormente requieren de un principio transversal que las articule: el espacio público con una visión de conjunto. Esto es, el espacio en el que puedan convivir, por un lado, el microenfoque para solucionar las demandas más locales y, por el otro, un macroenfoque que permita articular grandes decisiones para las grandes demandas de la ciudad.

La ciudad cuenta con mecanismos que pueden ayudar a integrar las demandas más locales en las colonias, barrios o unidades habitacionales. Desafortunadamente, en la práctica, estos mecanismos han sido más cercanos a las organizaciones clientelares y a los propios partidos políticos, que a los ciudadanos que deberían representar.

Esto es, de corregirse su funcionamiento, los comités vecinales podrían ser capaces de dar solución a la recolección de basura en una colonia o a la sustitución del alumbrado público en una calle. Pero esto no implica que puedan resolver o inclusive contribuir considerablemente a resolver un problema tan complejo como es el transporte público de la ciudad, pues carecen de la información necesaria para planear o de la visión global que pudiera instrumentar efectivamente una política de transporte.

Hasta el momento, no se han producido instituciones adecuadas para pensar y actuar metropolitanamente. Este es uno de los puntos más difíciles de la reforma, y en el que las alternativas son menos claras.

Pero en cualquier caso, resulta indispensable abordar el futuro de la ciudad con un enfoque metropolitano para poder resolver, justamente, los problemas de la metrópolis. Sin crear niveles intermedios de gobierno, el enfoque metropolitano puede resultar en la creación de instituciones de coordinación para asuntos tan específicos como el crecimiento de la mancha urbana, la distribución de agua en el Valle de México o la forma más eficiente de coordinar las redes de transporte público que circula entre el Distrito Federal y los estados conurbados. Ello implica un constante diálogo y acoplamiento entre distintas autoridades para conjuntar la información y la toma de decisiones en una sola institución autónoma, pues sólo cuando posea una visión panorámica será capaz de emprender soluciones de conjunto.

Ciertamente habrá que establecer claramente los objetivos y alcances para cada uno de estos enfoques. La microvisión y sus instituciones corren el riesgo de transformarse en instrumentos clientelares de organizaciones o en instrumentos de una visión que atienda intereses, aún si se quiere, no políticos, pero privados. La macrovisión podría perderse en la complejidad de los problemas hasta el punto de la parálisis. Con estos razonamientos en mente, habrá que recurrir a un ejercicio de ingeniería institucional para dar el alcance y la eficiencia necesarios a la Reforma de la Ciudad.

Con relación a su naturaleza y organización política, en Democracia Social creemos que más allá del apelativo con que se le nombre, la Ciudad de México debe homologarse con las facultades y competencias del resto de las entidades federativas, cuidando que su gobierno propio y representativo sea compatible con su carácter de ciudad capital y sede de los poderes.

En el mismo sentido imaginamos una relación con el gobierno federal donde se otorgue al Distrito Federal el derecho de emitir su propio

estatuto de gobierno y reformarlo de acuerdo con sus propia evolución, a partir de la modificación del artículo 122 de nuestra carta magna; se debe contemplar un nuevo esquema de división territorial que corresponda al análisis entre las delegaciones políticas existentes y la lectura de su propia geopolítica.

Asimismo el estatuto podría contemplar un Consejo de Coordinación Territorial y otro de carácter metropolitano que se haga responsable de la planeación, el desarrollo y la consecución de políticas que van más allá de la vida territorial, resolviendo las controversias con la creación de un Sistema Jurisdiccional común. Por lo que toca a la función legislativa, creemos que la Asamblea Legislativa de Distrito Federal debe poseer el carácter de un poder legislativo completo.

Respecto a las responsabilidades públicas y a la rendición de cuentas, creemos fundamental crear un órgano técnico y autónomo de fiscalización y contraloría que finque responsabilidades a los servidores públicos locales. En el mismo sentido, el derecho a la información ciudadana implica crear un Sistema Público Local que abra la información sobre la aplicación de recursos y la evaluación de los programas y metas plateadas por los órganos de gobierno.

Por último, creemos que aún hay tareas pendientes en materia electoral que permitan fortalecer los principios fundamentales del gobierno representativo. Creemos que podría revisarse el tamaño de la ALDF, así como la fórmula de integración y correspondencia entre distritos y delegaciones. Lo mismo se tiene que trabajar con el tema de la integración de los órganos colegiados de contrapeso en las delegaciones.

Por su parte la legislación electoral tiene que modificar prácticas en muy distintos ámbitos: desde la mencionada necesidad de contar con partidos políticos locales; hasta la especificidad de temas como la necesidad de una regulación distinta con relación a los gastos y topes de campaña; legislación en materia de debates; tiempos de televisión y radio o el proceso de las alianzas y las candidaturas comunes.

Ergo

En suma, la visión para la Reforma no sólo debe ser Política sino de la Ciudad para otorgar representación plena a los habitantes de la ciudad, buscar un mejor nivel de vida al impactar el diseño institucional para que los problemas de la ciudad sean resueltos efectivamente, e incorporar una visión metropolitana que permita resolver globalmente los problemas compartidos con las zonas conurbadas.

Por último quiero reiterar que hoy tenemos una nueva oportunidad para poner en marcha esta reforma. Espero que no la desperdiciemos porque sin duda es difícil pensar, por la cantidad de problemas que hoy se acumulan, que podamos tener una nueva oportunidad pronto.

EL RÉGIMEN
JURÍDICO POLÍTICO
DEL DISTRITO FEDERAL

GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y REFORMA POLÍTICO ADMINISTRATIVA EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

René Coulomb

Sociólogo y urbanista. Director General del Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México

El actual Centro Histórico de la Ciudad de México, cuya delimitación geográfica fue establecida por Decreto presidencial en 1980,¹ es también la Antigua Ciudad de México pues sus límites comprenden lo que era –hace escasos ciento cincuenta años– la Ciudad de México en su totalidad. Por ello mismo, se trata de un espacio cuya complejidad y especificidad exigen, más que cualquier otro, una gobernabilidad democrática real, tanto más si consideramos que –a pesar de su limitada dimensión (9.7 km²)– es un territorio de una enorme relevancia patrimonial, simbólica y de identidad colectiva, no sólo para los habitantes del Distrito Federal sino para todos los mexicanos. La gobernabilidad del Centro Histórico es pues un desafío de primer orden para la acción del gobierno, tanto local como federal.

Los déficits de gobernabilidad que padece el Centro Histórico no son todos propios de él y remiten en gran medida a la dificultad que todavía tiene la sociedad mexicana por democratizar la acción de gobierno. Las prácticas clientelares y corporativas son profundamente interiorizadas por la población, hasta el punto de constituir una verdadera cultura, que termina por asumir como formas legítimas de intermediación entre la sociedad y el gobierno: la dependencia del líder, la negociación del incumplimiento de las normas y la aceptación pasiva de las decisiones discrecionales del gobierno en turno; todo ello en el marco de una gran desconfianza y desinterés en relación con la acción pública de gobierno. Los sectores más pobres y vulnera-

¹ “Decreto por el que se declara una Zona de Monumentos Históricos denominada Centro Histórico de la Ciudad de México” (11 de abril de 1980). Como lo veremos más adelante, la delimitación de la Zona es insatisfactoria y tendría que ser ampliada, posiblemente en el marco de una reforma administrativa que establezca nuevos límites para las actuales demarcaciones del Distrito Federal (“delegaciones”).

bles de la sociedad son también los más dependientes de esta cultura, que en el caso del Centro Histórico sigue dificultando las acciones de gobierno, como en el caso del comercio en vía pública, de los “giros negros”, del ordenamiento de la vialidad y el transporte, de la vivienda o de los programas de atención a la pobreza.

Sin embargo, quisiéramos plantear en este Foro que la difícil gobernabilidad del Centro Histórico remite también a una compleja y confusa institucionalidad político administrativa, que la Reforma Política del Distrito Federal debería atender, considerando –entre otros aspectos– que se trata de un territorio en donde convergen fuertemente el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal.

Muchas instituciones... pero ¿dónde está el gobierno?

El Centro Histórico “sufr” la presencia de un conjunto de instituciones que se revelan hoy en día en gran medida inadecuadas, con atribuciones confusas y no pocas veces superpuestas. En primer término, se fue dotando al Centro Histórico de un conjunto de instituciones encargadas de atender, específicamente, la problemática de la Zona:

El Consejo del Centro Histórico

Creado por el Decreto presidencial de 1980, e integrado por varias Secretarías de Estado, el INAH, el INBA, la UNAM y el “Jefe del Departamento del Distrito Federal”, el *Consejo* no ha cumplido en veinte años con su mandato de “*coordinación de las actividades que requiera la recuperación, protección y conservación del Centro*”

² De hecho una parte del perímetro de la delegación territorial Tepito se encuentra en el perímetro “B”. La parte del Centro Histórico localizada en la Delegación Venustiano Carranza no cuenta por su parte con ninguna “Sub Delegación”.

Histórico de la Ciudad de México” (artículo 7º del Decreto). Pensado en otro contexto político administrativo, cuando el gobierno de la ciudad (el “Departamento del Distrito Federal”) estaba bajo el control de la Presidencia de la República, este *Consejo* tiene un carácter esencialmente federal, por lo que la actual Jefatura del Distrito Federal no tiene –aunque lo presida– un real poder de conducción del mismo. En todo caso, como lo veremos más adelante, el *Consejo* debería rediseñarse en sus atribuciones e integrantes, convirtiéndolo en una institución que asegure la imprescindible concurrencia entre los dos niveles de gobierno en materia de protección del patrimonio, de política urbana, fiscal y financiera para el Centro Histórico.

La Sub Delegación Centro Histórico

Creada en 1988, esta Institución carece de peso político y de recursos. Por otra parte, su perímetro de acción no se corresponde con los límites marcados por el Decreto de 1980.² Si bien su existencia se pudiera justificar como instancia político administrativa del Centro Histórico, la debilidad de la figura de “sub delegación territorial” dentro de la estructura de gobierno actual hace que, en los hechos, esta sub delegación esté muy lejos de constituir una estructura de gobierno capaz de asumir a cabalidad la gobernabilidad del Centro Histórico.

El Patronato del Centro Histórico

A pesar de haberse constituido en 1990 como fideicomitente del *Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México*, FCH, esta Asociación Civil no ha tenido acciones sustantivas hacia el Fideicomiso, ni para el Centro Histórico en general. Si bien parece incuestionable la necesidad de vincular la acción pública con las iniciativas de la Sociedad

Civil en el Centro Histórico, está en duda si una institución de “notables” es el espacio más adecuado para lograrlo. En todo caso, y aprendiendo de otras ciudades, es necesario que la integración de este tipo de actor social asegure: *a)* un compromiso real de sus miembros a favor del Centro Histórico y *b)* una composición social y políticamente plural y representativa de los distintos actores políticos y sociales, privilegiando los ciudadanos que viven y trabajan en él.

El Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, FICEN

Creado en 1990, el FICEN cumple con la función de asesor y gestor de los proyectos que desarrollan propietarios e inversionistas –privados y públicos– en el Centro Histórico.³ Por encargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el FICEN elaboró en 1998 una Plan para el desarrollo integral del Centro Histórico, asumiendo un papel de promotor de proyectos ante distintos sectores de la sociedad y ante las mismas instituciones de gobierno. Esta actividad promotora llevó el FICEN a desempeñar cierto papel de coordinación de acciones, más allá de sus atribuciones jurídicas formales, volviendo confusa su personalidad jurídica (pública/privada). La ausencia de un patrimonio inmobiliario propio impidió su auto-sustentabilidad financiera, haciendo depender la institución de los recursos otorgados como donativos por parte del Gobierno del Distrito Federal.⁴

Al lado de estos organismos propios del Centro Histórico, intervienen en él un conjunto de instituciones, tanto locales como federales, pero cuyo ámbito de actuación rebasa ampliamente el territorio del mismo:

³ En diez años, el FICEN apoyó la intervención en 574 inmuebles, por una inversión total del orden de 300 millones de dólares.

⁴ Por ser jurídicamente de carácter “privado” el FICEN no se inscribe dentro de la estructura del GDF, por lo que no tiene un POA propio.

Las Delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza

El territorio del Centro Histórico se encuentra dentro de los límites de ambas delegaciones, aunque mayoritariamente (el 75%) en la delegación Cuauhtémoc (véase la Lámina N° 1). Mucho más que la “Sub Delegación Centro Histórico”, son las delegaciones que asumen un conjunto de atribuciones y acciones en el Centro Histórico, aunque también con cierta confusión en relación con las áreas centrales del Gobierno del Distrito Federal y con las instituciones federales. Su incidencia principal en el Centro Histórico concierne a: *a*) la aplicación del marco legal y reglamentario (licencias, permisos, vigilancia y sanciones), *b*) los servicios urbanos básicos (limpia, vigilancia, parques y jardines, etcétera), *c*) el mantenimiento de la infraestructura urbana y *d*) algunos programas económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, la práctica revela que las atribuciones –y por ende las acciones– de las Delegaciones en el Centro Histórico son muy limitadas. Es evidente que, por su nivel jerárquico, su carencia de atribuciones y de recursos, las Delegaciones no pueden asumir un conjunto de acciones de gobierno en el Centro Histórico, en particular cuando éstas implican –lo que es frecuente– una adecuada coordinación, tanto con distintas áreas de gobierno del GDF como del gobierno federal. Por otra parte, la reciente elección de Jefes Delegacionales –de distinto signo político– está generando cierta “tensión” entre gobierno central y delegaciones, situación muy poco favorable al mejoramiento de la gobernabilidad en el Centro Histórico.

Las Secretarías del Gobierno del Distrito Federal (el “gobierno” central)

Prácticamente todas las Secretarías del GDF intervienen, a nivel normativo y/u operativo, en el Centro Histórico. El hecho de que gran parte de las acciones de gobierno se hayan limitado al desarrollo urbano

y la vivienda, ha propiciado que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda aparezca como la de mayor responsabilidad. El “Sistema de Transferencia de Potencialidad del Desarrollo” que administra la misma SEDUVI, da también un peso especial a esta Secretaría en materia de desarrollo inmobiliario en el Centro Histórico. A pesar de ello, es difícil pensar que la SEDUVI pueda ser el espacio institucional de coordinación y autoridad de mando que la gobernabilidad del Centro Histórico requiere. Por otra parte, los proyectos prioritarios de “Corredores Turísticos” del actual gobierno de la ciudad dan a la Secretaría de Turismo un papel de coordinación para un porcentaje significativo del territorio del Centro Histórico.

En cuanto a la Dirección de Sitios Patrimoniales de la misma SEDUVI, ésta constituye un germen de lo que podría ser el órgano local responsable de la gestión patrimonial del Centro Histórico, en el marco de una descentralización convenida con el CONACULTA (INAH e INBA). Mientras ésta se dé, esta Dirección constituye un nuevo actor que no ha contribuido a la simplificación administrativa, pues representa, de hecho, un tercer actor normativo, junto con las delegaciones y los organismos federales.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y el Congreso de la Unión

A pesar del papel que la ALDF debería desempeñar en materia legislativa para el Centro Histórico, y de que prácticamente todos los ordenamientos legales y reglamentarios locales deberían revisarse y adicionarse para tomar en cuenta la problemática específica de esta área, hasta ahora la ALDF ha dejado la iniciativa al ejecutivo local. Parece conveniente sensibilizar a los diputados locales sobre el diagnóstico aquí planteado, pues en algún momento tendrán que apoyar legalmente varias decisiones estratégicas: *a*) (re)asignaciones presupuestales, *b*) Código Financiero, *c*) Estatuto particular del área (posiblemente en el

marco de una redefinición de las demarcaciones político administrativas y de un nuevo estatuto de gobierno), etcétera.

**El Instituto Nacional de Antropología e Historia,
INAH y el Instituto Nacional de Bellas Artes
y Literatura, INBA**

Más allá de la autorización de obras en edificios dentro del perímetro del Centro Histórico, estas dos Instituciones tienen autoridad de fiscalización sobre prácticamente todas las acciones públicas y privadas que se lleven a cabo dentro de la zona, sin que esté siempre muy claro hasta dónde sus atribuciones deben ejercerse (sobre todo en lo que concierne los espacios públicos). De hecho, más que el Decreto presidencial de 1980, es la Ley Federal sobre Monumentos y zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1987⁵ que establece con más contundencia dos hechos fundamentales para la gobernabilidad actual del Centro Histórico:

- la presencia protagónica del Gobierno Federal a través del INAH y del INBA,
- la ausencia de deslinde institucional entre atribuciones locales y federales, por lo que la co-responsabilidad y concurrencia entre ambos niveles de gobierno dependen en exceso de la “buena voluntad” discrecional de los funcionarios en turno.

**Otras instancias federales (SEDESOL, SHCP, SEP,
SECODAM, SECTUR, SDN, Presidencia)**

Las distintas Secretarías de la Federación, y algunas instituciones de nivel federal (Banco de México, UNAM, CONACULTA, etc.) suelen actuar

⁵ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 6 de mayo de 1972.

en el Centro Histórico sin coordinación alguna entre ellas, menos con el Gobierno del Distrito Federal. Por otra parte, no ha culminado el proceso de incorporación al patrimonio del Distrito Federal del “patrimonio de la administración pública federal a cargo del extinto Departamento del Distrito Federal”, tal como está previsto en el segundo transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (1994). Dado el gran peso patrimonial que la historia ha dado a la Federación en el Centro Histórico, la falta de deslinde entre propiedad federal y patrimonio inmobiliario del GDF ha propiciado el deterioro, cuando no es el abandono, de muchas inmuebles históricos en la zona.

Lejos de concurrir a la gobernabilidad democrática del Centro Histórico, esta profusión de instituciones la paraliza y hasta imposibilita. Los numerosos actores institucionales de distintos niveles de gobierno gozan de *atribuciones superpuestas*, en particular –pero no solamente– entre el nivel federal y el del gobierno del Distrito Federal. Esto genera acciones confusas, decisiones a veces contradictorias e incluso parálisis frente a ciertos problemas (“que decidan otros”). La superposición de funciones favorece también el incumplimiento de leyes y reglamentos, así como la permanencia de corruptelas y de clientelismos.

La falta de claridad en la repartición de las áreas y niveles de competencias dificulta *la planificación concurrente y la coordinación de la acción pública*, si bien pueden lograrse aisladamente algunos proyectos compartidos.⁶ El “Plan Estratégico” que el *Fideicomiso Centro Histórico* propuso no se ha constituido en un documento que oriente la acción programática de las distintas áreas del Gobierno del Distrito Federal, menos del Gobierno Federal. La falta de una autoridad responsable de unificar y asegurar la “jefatura” de las acciones de gobierno en el Centro Histórico hace que los espacios de interlocución entre ciudadanía y gobierno sean excesivamente burocráticos y la concretización de los proyectos, demasiado lenta.

⁶ Como en el caso reciente de la iluminación de Palacio Nacional.

Por otra parte, y muy vinculado con lo anterior, el Centro Histórico de la Ciudad de México padece desde hace tiempo de una *inversión pública escasa* que no se corresponde con el estatuto de Zona de Protección Patrimonial (Decreto Presidencial de 1980) y menos de “Patrimonio Cultural de la Humanidad” (UNESCO, diciembre de 1987). Es decir, la mayor parte de la carga del rescate del Centro Histórico y su desarrollo integral recae sobre el gobierno del Distrito Federal, mientras el gobierno federal no está asumiendo el compromiso asumido ante la comunidad internacional, cuando promovió la inscripción del Centro Histórico de la Ciudad de México sobre la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO; institución que está a punto de sancionar esta situación declarando al Centro Histórico “Patrimonio en Peligro”.

Si bien el costo de la recuperación de un Centro Histórico del tamaño e importancia del de la Ciudad de México no puede –y no debe– ser cubierto exclusivamente con recursos fiscales, es no menos cierto que las experiencias exitosas a nivel nacional e internacional nos enseñan que las inversiones privadas en los Centros Históricos deben ser precedidas, por una muy significativa inversión pública, particularmente en materia de infraestructura y servicios urbanos.

La insuficiente inversión pública es, además, aleatoria y no programada. A nivel local, no existe un POA integrado para el Centro Histórico. Los espacios públicos y los servicios urbanos se encuentran en una situación crónica de deterioro (sobre todo en materia de vialidad, transporte, limpia y seguridad pública). Por otra parte, los procesos exitosos de rescate de otros centros históricos muestran también que la movilización de recursos del sector privado requiere de: *a) subsidios e incentivos* importantes por parte de los gobiernos, por lo menos en un principio, *b) de trámites facilitados* y *c) de proyectos con riesgo limitado*. Sin embargo, los actuales incentivos fiscales del GDF son todavía insuficientes, y los otorgados por la Federación, prácticamente nulos. Por otra parte, la confusión en las atribuciones institucionales contribuye a mantener altos niveles de tramitología burocrática que desalientan las inversiones de propietarios e inversionistas privados.

Pero, más importante, la *falta de conducción* por parte del gobierno del proceso de protección y rescate del Patrimonio del Centro Histórico se expresa en la desconfianza de los actores privados, o bien en el desarrollo de proyectos que a veces van en contra del interés público. En consecuencia, tenemos escasas, dispersas y no planeadas inversiones privadas, que no se respaldan mutuamente y presentan, por ende, un *nivel excesivo de riesgo*, además de un impacto limitado.

Si se comparte el diagnóstico anterior, se llega a la necesidad de crear **nuevas condiciones institucionales para una gobernabilidad democrática del Centro Histórico**, sentando así las bases de un proceso sustentable y sostenido de regeneración y desarrollo integral de la Zona. Nos parece que esta reforma institucional debería instrumentarse en el corto plazo, aunque posiblemente en dos etapas.

Un reclamo social: dotar al centro histórico de un órgano de gobierno propio

La recuperación, preservación y desarrollo integral del Centro Histórico requiere dotar al área de una nueva estructura político administrativa, con la autoridad y legitimidad suficientes para asegurar la coordinación de la acción pública, concurrente entre distintas instancias y niveles de gobierno. Hace tiempo que varios sectores de la sociedad (universitarios, vecinos, comerciantes o prestadores de servicios, etc.) coinciden en que la alternativa consiste en **dotar al Centro Histórico de un órgano específico de gobierno**. En el mismo sentido, las treinta ciudades miembros de la *Red de Ciudades de América Latina y el Caribe con Centros Históricos en proceso de recuperación* plasmaron en la “*Declaración de México*” (abril del 2000) su compromiso de [...] *crear una entidad de gestión específica para la recuperación y desarrollo de los centros históricos en las ciudades y el fortalecimiento de la misma en el caso de ya existir* (primer párrafo de la *Declaración*: véase en Anexo).

¿Qué forma podría tomar el Órgano de gobierno del Centro Histórico de la Ciudad de México? La más mencionada en foros, consultas públicas y coyunturas electorales es la creación de una **Delegación del Centro Histórico**. Se entiende que esta propuesta se inscribe en el marco del necesario redimensionamiento de las demarcaciones político-administrativas existentes. En la actualidad, el Centro Histórico ocupa el 23% del territorio de la Delegación Cuauhtémoc, y el 7% de la delegación Venustiano Carranza. Cediendo estas dos delegaciones parte de su territorio, se crearía entonces una nueva delegación con una superficie de alrededor de 10 km², una población de poco menos de 200 mil habitantes y una actividad económica significativa, puesto que participa con el 13% del total de las unidades económicas censadas por el INEGI en el Distrito Federal, y el 10% del personal ocupado.

Si bien esta propuesta responde a varios de los problemas de gobernabilidad antes mencionados, no nos parece del todo satisfactoria pues deja de lado algunas características que la misma gobernabilidad del Centro Histórico exige; en particular: un nivel de jerarquía y de autoridad suficiente, en particular frente al gobierno federal. Preferimos, por ello, una segunda alternativa consistente en dotar al Centro Histórico de un **Órgano Administrativo desconcentrado**. Proponemos en este sentido que, sin esperar la culminación de la Reforma Política Integral para el Distrito Federal, el Jefe de Gobierno –conjuntamente con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal– tome una doble decisión:⁷

- a) De entre las atribuciones y acciones que hoy ejercen las Delegaciones Políticas y/o las Secretarías, atraer hacia la Jefatura las que conciernen problemáticas estratégicas del Centro Histórico:
 - el comercio en vía pública,
 - la seguridad pública,

⁷El Jefe de Gobierno [...] se encuentra facultado para crear, mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal". (Art. 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, segundo párrafo).

- la protección del patrimonio,
 - el desarrollo económico y el impulso a proyectos inmobiliarios
 - la atención a problemas sociales.
- b) Crear un Órgano Desconcentrado (O.D.) de la Administración Pública del Distrito Federal, que dependa directamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y cuya estructura y atribuciones le permita: a) ejercer acciones de gobierno en el Centro Histórico, b) constituirse en el único responsable de la coordinación de las acciones del GDF, c) asegurar la debida concurrencia con el gobierno federal, a través el mismo Jefe de Gobierno, y d) conducir los proyectos de recuperación y desarrollo integral del Centro Histórico, en asociación con los demás actores sociales y empresariales.

Esta decisión política implica que el Jefe de Gobierno: a) emita un Acuerdo destinado a la modificación, reubicación y/o desaparición de varias funciones o instancias actuales de “gobierno” con relación al Centro Histórico, b) promueva ante la Federación –en el marco de la Ley de 1972 y del Decreto presidencial de 1980– una redefinición de atribuciones y mecanismos de coordinación entre ambos niveles de gobierno, con el fin de lograr:

- la simplificación administrativa,
- la concurrencia, en particular fiscal y financiera entre el Gobierno del Distrito Federal y la Federación y
- la delegación de competencias al GDF en pro de una mayor descentralización.

La concretización de cualquier de las dos propuestas, “Delegación” u “Órgano Administrativo Desconcentrado de la Jefatura de Gobierno”, deberían considerarse sólo como un primer paso, pues la consolidación definitiva de la nueva institucionalidad del Centro Histórico debería –en el mediano plazo– inscribirse dentro de la Reforma Política Integral del Distrito Federal. Es justamente en torno a dicha Reforma que

quisiéramos ahora proponer una alternativa más ambiciosa para el Centro Histórico.

Pasar del “Centro Histórico” a la “Ciudad Histórica de México”

Hace ya varios años que distintos especialistas dedicados a la conservación del patrimonio cultural, así como connotados urbanistas, han señalado la necesidad de revisar y actualizar los límites que fijó el Decreto presidencial de 1980 para la Zona de Monumentos Históricos denominada “Centro Histórico de la Ciudad de México”.⁸ La Zona está dividida en dos perímetros:

- el perímetro “A”, que corresponde a la ciudad virreinal y engloba el 95% de los monumentos catalogados por el INAH, fue inscrito en diciembre de 1987 en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO,
- el perímetro “B”, que engloba –salvo algunas áreas que quedaron fuera del perímetro declarado– al conjunto de lo que era la ciudad de México hacia la mitad del siglo XIX, antes de las leyes de Reforma y de la primera expansión de la ciudad que se dio, a partir de 1858, a lo largo del eje de la avenida Reforma.

Es decir, la delimitación del área patrimonial del Centro Histórico buscó fundamentalmente proteger el patrimonio histórico de la ciudad colonial y no incorporó áreas que se urbanizaron a finales del siglo XIX, importantes por su traza y por contener un importante número de edificios históricos. Parece entonces conveniente aprovechar la oportunidad que representa la coyuntura de la Reforma Política del Distrito Federal para tomar la decisión administrativa de “establecer

⁸ El Distrito Federal cuenta con otras cinco zonas declaradas Zonas de Monumentos Históricos: Azcapotzalco, Tlalpan, Coyoacán, San Ángel y Xochimilco; suman 105 km², de los cuales 90 km² corresponden a Xochimilco.

una nueva zona de protección patrimonial más congruente con la estructura real –histórica y actual– de la ciudad” (Díaz Berrio, 1996), mediante una extensión del actual perímetro del “Centro Histórico”.

Esta extensión del actual perímetro “B” concierne “sectores urbanos ya consolidados en el siglo XIX y otros en proceso de formación al final del siglo XIX como lo son las colonias Santa María la Ribera y Guerrero, Cuauhtémoc, Condesa y Roma [...] en los que se llevó a cabo el principal desarrollo urbano de las primeras décadas del siglo XX” (Díaz Berrio, op. cit., pág. 4).

En estos sectores situados al oeste y suroeste del actual Centro Histórico, se han perdido numerosos edificios de valor histórico y artístico y han surgido un gran número de construcciones “modernas”, frecuentemente de escaso valor arquitectónico y en ocasiones de gran volumen y altura, particularmente a lo largo de la avenida Reforma. No se trata, sin embargo, de impedir el desarrollo inmobiliario en estos sectores urbanos sino de “evitar la desaparición de numerosas obras de valor histórico-artístico aún existentes y normar o regular los diversos parámetros como alturas, volúmenes, densidades, etcétera. Con base en las características de las diversas zonas o sectores” (Díaz Berrio, op. cit.).

De esta necesidad de ampliar el actual perímetro del Centro Histórico, surge la idea de crear la “**Ciudad Histórica de México**”, cuyos límites propuestos se señalan en la lámina N° 2.

Como se puede ver, la nueva extensión patrimonial que se propone incluiría –además de las colonias antes señaladas– al bosque de Chapultepec.⁹ Desde la época prehispánica y en el periodo colonial este sitio adquirió y mantuvo un valor estratégico, que se reafirmó a partir de la independencia y hasta nuestros tiempos, materializándose la relación de la ciudad con el cerro del *Chapulín* y sus manantiales desde la época prehispánica con el acueducto, y después con el “Paseo del Emperador”, ahora “de la Reforma”. Considerado como sitio de valor arqueológico, como “jardín histórico” con 700 años de antigüedad

⁹ Nos referimos a lo que se conoce también como “1ª Sección” (277 hectáreas)

y como testigo de sucesos históricos nacionales de primera importancia, el bosque constituye hoy en día un espacio urbano de excepcional valor cultural, por lo que ha sido propuesto para ser declarado “Patrimonio Natural y Cultural de la Humanidad”. Dicha área, alberga también la Residencia Oficial de los Pinos.

Además de ser declarada “área de conservación patrimonial”, en el marco de la Ley General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la “Ciudad Histórica de México” debería también ser reconocida por las instituciones federales responsables de la conservación del patrimonio cultural, mediante una modificación al decreto presidencial de 1980. Para definir con precisión el perímetro de la “Ciudad Histórica de México”, en particular en lo que concierne la incorporación de las colonias antes mencionadas, debería tomarse en cuenta, el punto de vista de los especialistas en materia de protección y conservación del Patrimonio urbano y arquitectónico. En efecto, es de subrayar que estaríamos frente a un área patrimonial de primera importancia, pues englobaría en sus límites territoriales muchos de los grandes hitos de la historia de México, desde el Anáhuac prehispánico (Tenochtitlán), hasta el ensanche de la ciudad provocado por las leyes de la Reforma, pasando por el México colonial, el de la lucha de Independencia, de las invasiones americana (Castillo de Chapultepec) y francesa (paseo de la Reforma).

Sin embargo, desde el punto de vista del futuro arreglo político administrativo del Distrito Federal, la delimitación de lo que denominamos “Ciudad Histórica de México”, debería también responder a otros tipos de consideraciones. En primer lugar, habría que considerar la pertinencia de sus límites en relación con el rediseño territorial de las tres delegaciones sobre el territorio de las cuales se constituiría la “Ciudad Histórica”. En la propuesta aquí presentada, la “Ciudad Histórica” tendría una extensión de 25.2 km², que ocuparía el 59% del territorio de la actual Delegación Cuauhtémoc, el 9% de la Delegación Venustiano Carranza y el 5% de la Delegación Miguel Hidalgo.

En segundo lugar, dada la enorme carga simbólica y política de esta nueva unidad territorial, su constitución como demarcación político administrativa sería de un gran significado tanto para la Ciudad de México como para la Nación entera. Significaría la recuperación de un patrimonio cultural que sin lugar a dudas es de todos los mexicanos, hasta el punto de que su territorialidad específica podría constituirse en “la ciudad capital” de la nación mexicana, entendida esta “capital” como el espacio generador de identidad –y por ende de unidad– nacional.

El tipo de estatuto político administrativo que la “Ciudad Histórica de México” podría llegar a tener a futuro depende, en gran parte, de las decisiones a las que llegará la Reforma Política del Distrito Federal en curso de discusión. Se presentan por lo menos dos alternativas:

- a) *La “Ciudad Histórica de México” define los nuevos límites de un “Distrito Federal” reducido, independiente del “estado 32” de la Federación, o de la nueva figura constitucional que se decida para el actual Distrito Federal. Dentro de sus límites territoriales se ubican los tres poderes de la Federación: Presidencia de la República (Palacio Nacional y Residencia Oficial de Los Pinos), Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Senado) y Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia). Su estatuto de gobierno es el que rige el Distrito Federal actual, pero con una renovada concurrencia de la Federación en cuanto al cuidado de su patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, artístico y urbano.*
- b) *La “Ciudad Histórica de México” es parte íntegra de la nueva figura constitucional que establezca la Reforma Política para el Distrito Federal, pero en ciertos aspectos –que habrán de precisarse– tiene un estatuto específico. Es decir, sin negar los avances democráticos logrados para el conjunto de la ciudad, se reconoce –en particular por la muy fuerte presencia de la Federación en el territorio de la “Ciudad Histórica”– la necesidad de arreglos de gobierno particulares para este espacio, convenidos entre el gobierno del Distrito Federal y el gobierno federal.*

Aunque nos inclinamos por la segunda alternativa, conviene subrayar que, en ambos casos, deberá asegurarse para la “Ciudad Histórica de México”, la **governabilidad democrática** que hoy se reclama para el Centro Histórico, y cuyas condiciones de posibilidad fueron ampliamente expuestas a lo largo de este trabajo.

Centro Histórico de la Ciudad de México, a 18 de junio de 2001

Referencia bibliográfica

Díaz Berrio, Salvador (1996) “Zona Histórica Central de la Ciudad de México”, ponencia presentada en el Congreso Internacional *Ciudad de México. Políticas y Estudios Metropolitanos*, Ciudad de México.

ANEXO

Reunidos, los días 5 y 6 de abril del 2000, en el Centro Histórico de la Ciudad de México, Patrimonio Cultural de la Humanidad, los Alcaldes, Autoridades y Representantes de treinta y un ciudades de América Latina y el Caribe, con Centros Históricos en proceso de recuperación acordamos por unanimidad dar a conocer esta **DECLARACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO** reconociendo el rico patrimonio cultural, arquitectónico y urbano, de nuestras ciudades, comprometidos con la recuperación y el desarrollo integral, democrático y sostenible de nuestros Centros Históricos, y respetuosos de la gran diversidad cultural, política, social y económica que los caracteriza, **ACORDAMOS Y NOS COMPROMETEMOS A:**

En materia de gestión:

1. *Crear una entidad de gestión propia* del Centro Histórico, o su fortalecimiento en caso de ya existir. Esta entidad asumirá formas muy diversas de acuerdo con las distintas realidades político-administrativas locales y nacionales, pero deberá asegurar funciones de manejo integral del área y no solamente de ejecución de proyectos.

En todo caso, esta entidad deberá guiarse por los siguientes principios y estrategias:

- Enmarcarse dentro de los procesos de reforma del Estado y en el ámbito municipal, que se están llevando a cabo en América Latina y el Caribe;
- Ser una unidad descentralizada del gobierno de la ciudad, con una conducción política directa de la máxima autoridad municipal, dotada de autonomía administrativa y con capacidad de gestionar fondos de diversas fuentes, nacionales e internacionales;
- Por delegación de la autoridad municipal, asegurar la coordinación y la concertación intersectorial necesarias, con las instituciones guber-

namentales de nivel superior y con las del propio municipio, que intervienen en el Centro Histórico;

- Para una coordinación efectiva, ser *respaldada legalmente* y dotada de una institucionalidad con *instrumentos de gestión específicos* (entre ellos destacamos los relacionados con el manejo financiero) y con un *personal especializado* de alto nivel;
 - Contar con formas legalmente constituidas que permitan y estimulen la *participación social*, base del trabajo de la entidad, para lograr la legitimidad y apropiación ciudadana de las propuestas, a partir de los más amplios consensos.
2. Para que esta entidad de gestión pueda impulsar la integralidad del proceso de desarrollo de nuestros Centros Históricos, *elaborar un Plan Maestro y Programas Especiales*, y sus correspondientes marcos normativos específicos.

Esta tarea de planeación debe entenderse como un proceso permanente y no como un producto terminado (El Plan) y deberá siempre ir de la mano con la gestión.

El Plan Maestro deberá partir de la profundización del conocimiento sobre la evolución y la situación actual del Centro Histórico, para contribuir a la recuperación de su identidad y su desarrollo a futuro. Asimismo, deberá inscribir al Centro Histórico *dentro de la problemática del desarrollo de la ciudad* en su conjunto, tomando en cuenta los niveles superiores de planeación, el Plan General o el Proyecto de Ciudad.

El Plan Maestro deberá ser integral, integrando la planeación espacial, económica, social, ambiental e institucional, es decir constituir la Agenda 21 del Centro Histórico.

3. *Impulsar e institucionalizar la participación social y la responsabilidad ciudadana* en los procesos de recuperación integral de nuestros Centros Históricos.

Para ello, deberemos impulsar acciones para la recuperación del tejido social y de la dinámica económica y cultural de nuestros Centros Históricos estimulando la apropiación social del Patrimonio por parte del conjunto de la ciudadanía.

Asimismo, involucraremos tanto a los habitantes como a los que trabajan diariamente en nuestros Centros Históricos, también a las distintas asociaciones, organismos gremiales, patronatos y fundaciones.

En materia de financiamiento

4. Otorgarle un *papel rector a la inversión pública*, pues debe jugar un papel multiplicador de otras inversiones en el proceso de recuperación de nuestros Centros Históricos, mediante actuaciones de mejoramiento sustancial de los espacios públicos, de los equipamientos, de las infraestructuras urbanas y la vivienda.
5. *Involucrar e incentivar en el proceso de recuperación de nuestros Centros Históricos al sector privado y a la comunidad.*

Esto supone un reconocimiento del papel del gobierno de la ciudad, como articulador de intereses diversos, en algunos casos encontrados, y de las políticas públicas como expresión del interés general de la comunidad, en la medida que impulsen el desarrollo de *relaciones de solidaridad y cooperación* entre grupos sociales y sectores socio-económicos diversos.

6. Establecer la *territorialización del gasto público* del gobierno de la ciudad, de modo de hacer más transparentes y visibles la gobernabilidad.

En el Centro Histórico, esta expresión espacial del presupuesto permitirá mejorar la coordinación entre las diferentes áreas de la administración local, y facilitará el seguimiento y la evaluación de los compromisos asumidos.

7. En materia de *política fiscal e incentivos*, aplicar instrumentos y mecanismos de subvenciones, y/o exenciones, así como ayudas y es-

tímulos a los proyectos del sector privada y de la comunidad. Entre estos, destacamos el sistema de Transferencia de Potencialidad.

Estos incentivos deberán ser congruentes con los objetivos, las estrategias y las prioridades, tanto sectoriales como espaciales, establecidos por el Plan Maestro para el Centro Histórico.

8. Disponer de una *cartera de proyectos*, derivados del Plan Maestro, que puedan ser financiados, bien sea a través de recursos propios, o bien provenientes de distintas fuentes complementarias y concurrentes: recursos transferidos por el Gobierno Nacional, recursos provenientes del sector privado o de la propia comunidad, de los organismos internacionales de cooperación, o bien del endeudamiento y de la contratación de créditos con entidades financiadoras nacionales e internacionales.

En cada caso, y según las características del proyecto, corresponderá acudir a una o más de las fuentes de financiamiento referidas.

9. Destacar el papel del sector privado, estimulando la radicación de nuevas inversiones en nuestros Centros Históricos, facilitando las mismas y encauzándolas de modo de dinamizar la economía local e ir construyendo, a través de la inserción de obra contemporánea, el patrimonio del futuro.

Para ello, se procurarán modalidades de *asociación y deconcentración entre el sector público y el sector privado*, para la viabilización de los programas y proyectos, sobre la base de un claro *liderazgo desde el ámbito municipal*. La legitimidad de este liderazgo estará fundada en la coherencia y continuidad del proceso, en la confiabilidad, claridad y transparencia de los actos de gobierno.

10. Promover programas y proyectos que permitan su autofinanciamiento, a través del estímulo a actividades rentables. Para ello se deberá tomar en cuenta la ecuación económica general de un programa o proyecto (“cadenas de valor”) y no exclusivamente en cada intervención puntual.

11. Propiciar y demandar una mejor colaboración y coordinación entre el gobierno de la ciudad y el gobierno nacional. En nuestros Centros Históricos existe una particular responsabilidad por parte del Estado-Nación, particularmente en cuanto a la preservación patrimonial y a la recuperación del tejido social, económico y cultural. Esta responsabilidad es todavía mayor cuando se trata de *Centros Históricos declarados Patrimonio Cultural de la Humanidad*.

Reclamaremos de nuestros gobiernos nacionales la participación que les corresponde en el financiamiento de los programas y de los proyectos para nuestros Centros Históricos, a través de recursos presupuestales genuinos, asignados en forma puntual y oportuna, transparente y objetiva.

Reclamaremos también la imprescindible coordinación, allí donde existe co-responsabilidad o competencias concurrentes, de modo de eficientar los recursos públicos.

12. Implementar líneas de trabajo para facilitar el acceso a la *cooperación internacional* y la *concertación de créditos* para ejecución de proyectos de envergadura.

Para ello, reordenaremos y organizaremos nuestras solicitudes de apoyo financiero ante la cooperación internacional, en función de los reales intereses de nuestros Centros Históricos, *priorizando la inversión social*, el hábitat popular, la economía informal, o la rehabilitación de edificios patrimoniales.

En particular impulsaremos la obtención de recursos para la realización de *estudios de preinversión* y *proyectos* para ser presentados ante organismos financiadores.

13. Exigir de nuestros gobiernos nacionales la voluntad política para que otorguen los avales y facilidades necesarias que nos permitan acceder, tanto a los recursos de la cooperación internacional como a las fuentes de financiamiento dirigidas a la recuperación de nuestros Centros Históricos; particularmente ante los organismos multilaterales de crédito.

14. Para ello, deberá erradicarse cualquier forma de enfrentamiento político partidista entre los dos niveles de gobierno, en perjuicio de la recuperación y desarrollo integral de nuestros Centros Históricos.

Firman esta declaración, los Alcaldes, Autoridades y Representantes Oficiales de las ciudades de Asunción, Buenos Aires, Campeche, Cartagena de Indias, Cuenca, Cusco, Guadalajara, Guanajuato, Guatemala, La Habana, Lima, México D.F., Montevideo, Morelia, Oaxaca, Panamá, Puebla, Querétaro, Quito, Río de Janeiro, Saltillo, Salvador de Bahía, San Luis Potosí, San Salvador, Santiago de Cuba, Santiago de Chile, Sao Paulo, Sucre, Tlacotalpan, Trinidad y Zacatecas.

CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO



PERÍMETRO A

Zona de monumentos históricos 1980

PERÍMETRO B

Zona de monumentos históricos 1980

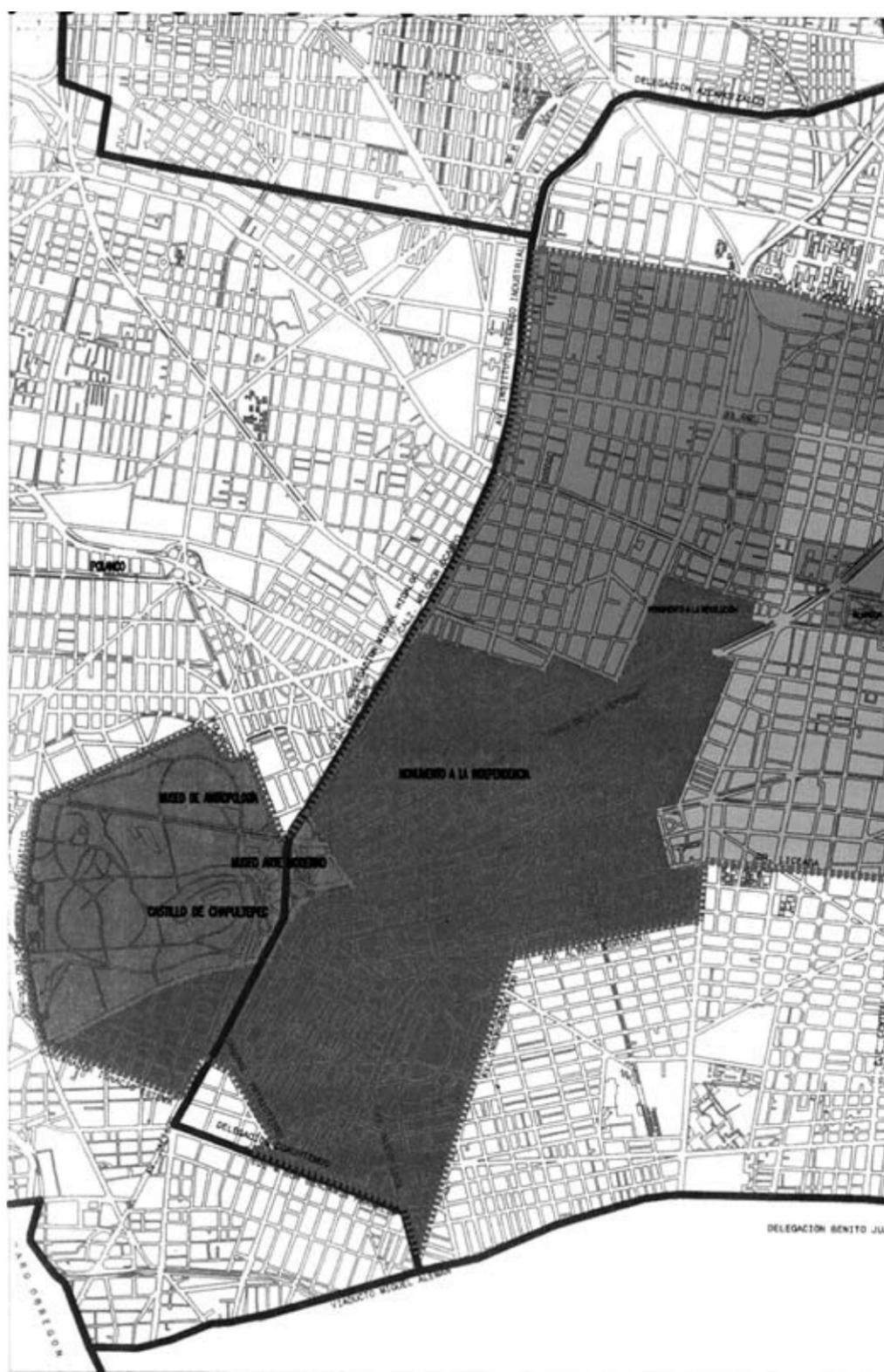
Limite delegacional



Escala 1:25000 cms.



Fideicomiso
Centro Histórico
de la
Ciudad de México



POZCO

DELEGACION AZCAPOTZALCO

AV. INSURGENTES SUR

HONORARIO A LA INDEPENDENCIA

BARRIO DE AMATEPEC

BARRIO ATEMEXCO

CALLEJO DE AMATEPEC

AV. CALZADA DE SAN JOSE

AV. CALZADA DE SAN CARLOS

DELEGACION CUAUHTEMOC

DELEGACION BENVENITO JUAREZ

AV. CALZADA DE SAN VICENTE

AV. CALZADA DE SAN PEDRO

INTERVENCIÓN DEL LICENCIADO IGNACIO MARVÁN LABORDE

Ignacio Marván Laborde
Coordinador de la carrera de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales en el CIDE

Voy a abordar el recurrente tema del estatus jurídico-político del Distrito Federal, tocando tres aspectos fundamentales.

Primero: cuáles son las características constitucionales básicas del Distrito Federal, cómo está definido en nuestra Constitución y cuáles son sus principales características.

Segundo: un repaso histórico rápido sobre las razones históricas del régimen especial de gobierno para este territorio, y

Tercero: el estado actual de los temas que históricamente han estado en debate y sus perspectivas.

En primer lugar tres artículos constitucionales definen las características básicas del Distrito Federal. Podemos encontrar menciones a lo largo de la Constitución al Distrito Federal algunas veces equiparándolo a un Estado, en otras diferenciándolo, pero finalmente los tres artículos fundamentales que nos definen las características del Distrito Federal son el 43, el 44 y el 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¿Qué nos dice el 43? Dice: las partes integrantes de la Federación son los estados de *–enumera todos los estados y sin punto y coma ni mucho menos–* y el Distrito Federal.

¿El 44 qué nos dice? El 44 nos dice: la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Y el 122 no se refiere tanto al Distrito Federal en sí mismo, sino a las bases del gobierno en esa entidad, en ese territorio que es el Distrito

Federal. ¿Qué dice el 122? Dice: el gobierno estará a cargo de los poderes federales y de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial del Distrito Federal.

Veamos entonces algunos elementos. Constitucionalmente el Distrito Federal es una de las 32 entidades federativas integrantes de la Federación. Eso queda claramente establecido en el artículo 43; es un estado y puede modificarse su territorio en caso de traslado de la sede de los poderes federales, porque esto también nos dice el artículo 44. Es un estado y está sujeto a un régimen especial de gobierno: ése es el 122.

Habría que buscarle más elementos en la Constitución, pero la realidad también le impone otra característica especial a su gobierno: no la del gobierno especial por la relación con la federación, sino que en el gobierno del Distrito Federal se fusionan, por su naturaleza jurídica y sobre todo por su naturaleza netamente urbana, de los niveles estatal y municipal de gobierno.

Tanto en la asamblea legislativa como en el ejecutivo central hay funciones propias de un gobernador, hay funciones propias de un gran presidente municipal, y hay funciones, digamos, menoscabadas, a favor de la federación. Pero ésta no es la naturaleza, la particularidad jurídico-política del Distrito Federal.

Deseo remarcar, antes de entrar a las razones históricas del gobierno especial, dos elementos de este estatus jurídico político vigente.

La primera frase del artículo 44 dice: la Ciudad de México es el Distrito Federal. Antiguamente, la Ciudad de México estaba en el Distrito Federal, pero no era el Distrito Federal. La ciudad de México era uno de los municipios, diferentes a lo largo de la historia. La última vez que hubo municipios eran 13, que estaban dentro del Distrito Federal. A partir de la reforma de 92-93, precisamente por las características del crecimiento urbano, se equipara el término Ciudad de México a Distrito Federal.

Creo que es importante señalar las restricciones, las contradicciones e incluso los contrasentidos que hay en el Artículo 122 en el régimen

especial de gobierno de la Ciudad de México, que simple y sencillamente está mal hecho.

Decir: “gobierno a cargo de los poderes federales y de los órganos locales”, es simple y sencillamente un contrasentido. En materia de gobierno representativo, en materia de gobierno electo, en materia de responsabilidades políticas, no hay concurrencia. La gente elige, y sabe quién es el responsable. No elige concurrentemente y repartiendo responsabilidades.

Entonces, es absolutamente un contrasentido decir que el gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial del Distrito Federal. Si está a cargo de los poderes locales, de acuerdo: para eso los elegimos con determinadas responsabilidades, pero no puede estar al mismo tiempo a cargo de ambas partes.

Por otro lado, los poderes federales conservan la potestad legislativa originaria. Es decir a diferencia de las entidades federativas, la asamblea no puede legislar para todo lo que esté expresamente dado a la federación sino a la inversa. Entonces, originariamente, las potestades legislativas son de los poderes federales y no de la asamblea del gobierno local: la no aprobación de la deuda pública, la remoción política del ejecutivo y atribuciones de nombramiento y mando en materia de seguridad también quedan en manos de los poderes federales.

Dentro de este esquema de gobierno especial, el Distrito Federal tiene una autonomía restringida en la organización de su régimen anterior.

Ninguno de nuestros estados es soberano. Es una soberana mentira decir que los estados son soberanos. Nuestros estados tienen autonomía en el régimen interior, y restricciones muy importantes, mucho más importantes que en otros sistemas federales, establecidas entre otros artículos en el 115, 116, 117 y 118. El Distrito Federal tiene restricciones adicionales.

El Distrito Federal también está excluido del poder revisor de la Constitución. Es decir, no participa en las reformas constitucionales,

en la aprobación de las reformas constitucionales, como participa el legislativo de los estados. Y a pesar del peso que tiene el Distrito Federal en la economía nacional y desde luego en el sistema de coordinación fiscal, dentro de este arreglo especial, dentro de esta serie de contrasentidos, queda a la discrecionalidad de la mayoría del Congreso la asignación de fondos presupuestales relativos a estados y municipios, es decir, no tiene certidumbre constitucional, no tiene certidumbre jurídica de que los fondos que se aprueben para estados y municipios van a favorecer también al Distrito Federal. Depende de la mayoría del Congreso si quiere dárselos o negárselos.

Esas son las características jurídico-políticas del Distrito Federal. Vemos las razones históricas del gobierno especial. En primer lugar sí quiero destacar que no hay razones constitucionales, no hay razones jurídicas, no principios de derecho inherentes al federalismo que obliguen a que la sede de los poderes federales tenga un gobierno especial. Éstos no son principios de derecho: son sencillamente razones tanto políticas, como económicas. Y a lo largo de nuestra historia como Distrito Federal han variado estas razones y se ha venido acomodando o reformando este régimen de gobierno especial.

Yo marcaría tres etapas. Una primera, de 1824 a 1900, prácticamente todo el siglo XIX. El porqué de un régimen especial, el porqué de la subordinación del ayuntamiento de la Ciudad de México, en particular, pero del conjunto de los ayuntamientos y de la entidad federativa como tal al gobierno federal, era simple y sencillamente por la debilidad política y económica del gobierno nacional en relación con las otras entidades federativas. A lo largo del siglo XIX si el gobierno nacional no contaba con los recursos del ayuntamiento de la Ciudad de México, prácticamente no tenía posibilidades de sobrevivir. De hecho gobernaron quienes controlaban los recursos del ayuntamiento y los recursos de la aduana de Veracruz.

Si revisamos las constituciones del siglo XIX, si revisamos las relaciones estados-Federación, a lo largo de ese siglo hasta antes de la conso-

lidación del Estado nacional, los estados de la República eran mucho más poderosos que el gobierno nacional.

El problema para construir un gobierno nacional era precisamente la fuerza de los estados de la República. Incluso si revisamos la constitución del 24, la primera constitución federal no contempla que los estados aporten al presupuesto de la Federación. No hay un presupuesto de la Federación como tal.

Entonces son razones económicas y políticas. Fue por seguridad financiera del Estado nacional que se adoptó ese régimen especial. A lo largo del siglo XX esta razón se invierte: es decir entre 1824 y más o menos 1980 es el crecimiento de la ciudad y la insuficiencia de recursos locales para hacer frente a las necesidades lo que nos lleva al gobierno especial.

Esto entra en crisis por diferentes factores, a mediados de los setenta y principios de los ochenta. ¿Cuáles son estos factores? La crisis del centralismo, la reestructuración de la economía mexicana, el modelo de crecimiento hacia adentro que empieza a rearticularse, la crisis de legitimidad de la pérdida de la hegemonía del PRI, la crisis de legitimidad del sistema de gobierno, y desde luego el desarrollo de la pluralidad y la diversidad en la ciudad, así como la severa crisis urbana en la que entra la ciudad. Todo eso confluye en favor de la construcción de un gobierno local propio y representativo.

¿Cuáles son los temas de esta discusión a lo largo de estos 187 años? Los temas básicos son: ¿cuál es el lugar sede de los poderes federales? La extensión y límites del Distrito Federal, la relación entre gobierno local y gobierno nacional y la organización del gobierno territorial de la ciudad: delegaciones, municipios, cómo se distribuyen de manera especial. Ésos son los cuatro temas.

Creo que hoy estamos básicamente volviendo a debatir tres asuntos. Primero, la relación gobierno nacional-gobierno de la entidad. Creo, sinceramente, que en esto hay grandes avances entre todas las fuerzas políticas y va consolidándose la idea de que se puede llegar a la

autonomía en el régimen interior del Distrito Federal y definir paralelamente las facultades que corresponderían a la Federación, en este territorio, pero no en el régimen interior del Gobierno del Distrito Federal. Cuáles serían las materias de seguridad, cuáles serían las garantías para las instalaciones del Gobierno Federal, etcétera, una serie de facultades específicas del Gobierno Federal en el Distrito Federal como lo tiene incluso en todo el territorio nacional, pero no facultades en la organización y en el régimen interior del Gobierno del Distrito Federal.

Segundo, la organización del gobierno territorial. Yo creo que ahí tenemos que partir de un dato político básico que es la elección de los delegados, los beneficios que eso ha traído en términos de claridad de responsabilidades, de capacidad de liderazgo, y a partir de eso cómo buscar el mayor grado de autonomía posible dentro de las características de la necesaria coordinación que tiene que haber en las diferentes unidades de la ciudad.

Y tercero, un tema que aparentemente estaba superado y que ahora reaparece de manera cada vez más dramática: la cuestión de la extensión. Es decir, en términos urbanos, si se arregla su forma de gobierno, arreglaremos la mitad de la ciudad. El resto es, en una ciudad integrada también partes de otro estado, cómo llegar a un nuevo arreglo político institucional que permita que esas dos entidades tengan reglas comunes en materias básicas de desarrollo urbano.

EL RÉGIMEN JURÍDICO POLÍTICO DEL DISTRITO FEDERAL

Ana María Salazar de Murrieta
Jesús Verver
*Centro de Estudios Sociales y Culturales,
Antonio Montesinos, A. C.*

En la Ciudad de México concurren dos caracteres: es asiento de los poderes federales y capital de la República. Tal circunstancia ha implicado un régimen jurídico particular que conviene analizar en el marco de una reforma política que deberá incluir modificaciones a la organización y facultades de los órganos de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal acordes con las exigencias y necesidades actuales de la comunidad citadina, equilibrando al mismo tiempo su peso político en cuanto sede de los Poderes Federales.

En el Congreso Constituyente de 1823, que formuló la Constitución de 1824 se instauró el sistema federal y se determinó la creación de un Distrito Federal como sede de los poderes federales y capital de la República, que por tanto tendría características jurídicas distintas a los estados miembros de la federación. Propuestas al efecto las ciudades de Querétaro y la de México, por razones de orden político y económico se escogió a esta última, que entonces formaba parte del Estado de México. Se tomó la determinación el 30 de octubre de 1824.

En la actual Constitución la naturaleza jurídica del Distrito Federal supuestamente se encuentra definida en el artículo 44:

Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Cabe preguntarse si en esta identificación Ciudad de México = Distrito Federal, ¿el Distrito Federal es la Ciudad de México?

Del citado artículo 44 constitucional se desprende entonces el doble carácter de la Ciudad de México:

- Sede de los Poderes de la Unión
- Capital de los Estados Unidos Mexicanos

Todo lo anterior no nos da propiamente una definición clara de lo que es el Distrito Federal; sólo proporciona algunos criterios implícitos en esa definición.

Sin embargo, es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal donde sí podemos encontrar algunos elementos definitorios en el artículo 2º, aun cuando en su parte inicial repite el texto del artículo 44 constitucional. Aquel artículo aborda con mayor amplitud y concreción los elementos definitorios del Distrito Federal:

Artículo 2º. La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.

Si analizamos el contenido de ese artículo del Estatuto podemos hacer notar que se concibe al Distrito Federal todavía como una entidad pública con fuertes características de mero órgano administrativo, pero cuyo carácter de entidad política de gobierno se soslaya o de plano se omite.

Este soslayamiento respecto del carácter de entidad política del Distrito Federal se da a pesar de que tal carácter es el que históricamente ha

inclinado la decisión para hacer desaparecer los ayuntamientos y la municipalidad del Distrito Federal. En 1928 se creó en el Distrito Federal un Departamento Central y se disolvieron los ayuntamientos precisamente por la necesidad política de ejercer mayor control sobre el territorio donde se asentaban los poderes federales. Posteriormente se creó el Departamento del Distrito Federal y se crearon las delegaciones.

Poco a poco fue surgiendo un impulso ciudadano hacia una Reforma Política cada día más urgente, pues a pesar de las reformas al artículo 122 constitucional y al actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, permanece en esa concepción de mero órgano administrativo del Distrito Federal ignorando el aspecto correspondiente a su carácter de entidad política de gobierno, por lo que se ha conservado la tendencia histórica de mantener elementos jurídicos limitantes sobre el gobierno del Distrito Federal para su control político, ello sin desconocer que como sede de los poderes federales el régimen jurídico del Distrito Federal ha de contener algunos elementos sui generis.

Dentro de ese soslayamiento podemos comprobar que el Distrito Federal tiene una restricción muy importante: no puede expedir su propio ordenamiento base, su ordenamiento fundamental o constitución local que ahora es el Estatuto de Gobierno. Tal facultad corresponde al Congreso de la Unión conforme a la normatividad vigente. Resulta obvia la necesidad de subrayar la importancia de esta restricción, que impide al Distrito Federal dotarse de su propia norma fundamental.

Además de la referida limitación, en los apartados A y B del artículo 122 constitucional se establecen algunas limitaciones o restricciones al Distrito Federal y se ubican fundamentalmente en materia de legislación y de deuda pública, así como respecto de la remoción y propuesta de sustitución del Jefe de Gobierno.

Respecto de la remoción y propuesta de sustitución del Jefe de Gobierno se faculta al Senado para removerlo y al Presidente de la República para proponer al Senado a quien debe sustituirlo, olvidando

así que el Jefe de Gobierno ya no es designado por el Ejecutivo sino electo por sufragio directo de los ciudadanos de la entidad.

Sin embargo, el mismo artículo 122 constitucional, Apartado C. BASE SEGUNDA, en la fracción I, segunda parte del Tercer Párrafo, a nuestro juicio de manera un tanto contradictoria, le concede a la Asamblea Legislativa la facultad de nombrar o designar al sustituto que termine el encargo “En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa”, del Jefe de Gobierno.

Tal contradicción se hace más evidente por la frase “o cualquier otra causa” que pudiera interpretarse como incluyente de la remoción del Jefe de Gobierno como causa generativa de la sustitución.

El punto relativo a deuda pública limita grandemente al Distrito Federal en su capacidad de atender las necesidades de su población y subraya la omisión existente sobre su reconocimiento como una entidad política de gobierno y no sólo administrativa.

Los recursos del Distrito Federal también se ven limitados en cuanto sede de los Poderes Federales, pues una fuente principal de recursos se encuentra en los ingresos provenientes del impuesto predial y ante los numerosos bienes del dominio público que no lo causan, por tanto no se da esa percepción.

Sobre la organización de la Administración Pública del Distrito Federal encontramos disposiciones en la Base Tercera del propio artículo 122, apartado C:

Artículo 122. Apartado C. BASE TERCERA. Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativo correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como

las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta, según lo determine la ley.

Es de señalar la complejidad de la terminología alejada de la terminología jurídica y legislativa y más cercana al lenguaje de un tecnócrata. Pudieron utilizarse términos más sencillos o apropiados como gobernador, alcaldías o municipios, pero hacerlo significaría definiciones aún no tomadas por sus implicaciones de reconocimiento del Distrito Federal como entidad política y no sólo administrativa. Esto lleva a ese lenguaje rebuscado, complejo y confuso.

Hemos de mencionar también el primer párrafo del artículo 122 constitucional: “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno, está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo”. Tal disposición se recoge textualmente en el artículo 7º del Estatuto en su primera parte al establecer que “El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local...”. Tales disposiciones conservan un sentido de presidencialismo y centralismo que todavía no asume el muy invocado nuevo federalismo. Debe asumirse el concepto y la visión de una verdadera federación, en la cual las partes concertantes del Pacto Federal, es decir los Estados Federales y los Distritos representados en el Congreso Federal instituyen un Distrito Federal que si bien es sede de los Poderes Federales prevén de manera insoslayable dos asuntos de primordial importancia:

- Por una parte, las necesidades y derechos políticos de los ciudadanos en la autogestión de los negocios de la Ciudad que habitan con plena autonomía.

- Por otra parte, que esos mismos ciudadanos conscientes del alto honor de habitar la ciudad capital de la República, sede de los Poderes Federales, asumen la responsabilidad que les otorga tal carácter y las obligaciones y limitaciones inherentes.

Otras ciudades capitales, como Washington y Brasilia, ésta más recientemente, fueron construidas con el preciso y específico propósito de ser la capital de sus respectivos países federales.

Así, se levantaron en terrenos ad hoc, nunca antes utilizados, libres de construcciones y de habitantes. No es el caso de la Ciudad de México, que tiene existencia previa al Pacto Federal y por tanto a la decisión de instituir la como capital y sede de los Poderes Federales. En buena parte de las etapas de su historia la ciudad de México ha contado con autonomía para su gobierno sin que estorbara para ello su carácter de sede de los Poderes Federales. Las razones para limitar dicha autonomía, como ya se ha apuntado, han sido políticas y no jurídicas. Por ejemplo, promulgada la Constitución de 1917, en la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales de abril de ese mismo año se impulsó la vida municipal, pues dicha ley establecía que el Municipio Libre era la base de la división territorial del Distrito Federal, así como de su organización política y administrativa; asimismo señalaba que el Gobierno político y la administración de los municipios del Distrito Federal estarían a cargo de un Ayuntamiento designado por elección popular. La supresión posterior del ayuntamiento de la municipalidad de México se realizó para facilitar el control político de la situación del momento, todo ello durante el gobierno del presidente Carranza. Con el presidente Obregón, en un decreto en materia de elecciones del Distrito Federal y territorios, se restablecieron los derechos políticos a la municipalidad de México. Las limitaciones posteriores, como ya se ha dicho, surgieron por motivos políticos.

El satisfactorio funcionamiento de las etapas autónomas del gobierno de la Ciudad de México evidencia que esa autonomía no se contrapone ni estorba al desenvolvimiento de las actividades de los Poderes

Federales asentados en ella, por lo cual con mayor razón ha de impulsarse esa autonomía, pues estamos en el inicio de una etapa democrática nacional, en la cual democracia y autonomía deben ser profundizadas y ampliadas de modo permanente para su estabilidad y un futuro viable y consolidado. Bajo ese supuesto hacemos las siguientes propuestas:

- Reconocer y destacar el carácter político del Distrito Federal y no sólo su carácter administrativo.
- Profundizar en la delegación de facultades a los órganos de gobierno del Distrito Federal, incluso la facultad de darse un Estatuto o Constitución Local, que sin contravenir el Pacto Federal, lo fortalezca.
- *Establecer y destacar el carácter político de los “órganos político-administrativos” –es decir, las delegaciones y aun las subdelegaciones– con autonomía similar a la de los municipios y por lo mismo que tengan personalidad jurídica y patrimonio propios.*
- En esa perspectiva será necesario que esas “alcaldías” o “municipios” del Distrito Federal cuenten con órganos colegiados para deliberar, decidir y vigilar la marcha de los asuntos y las acciones de los órganos administrativos, sin injerencia de esos cabildos u órganos colectivos en los actos propiamente administrativos.
- Revisar y plantear soluciones a la cuestión fiscal para lograr equilibrios entre los “tres” o “cuatro” órdenes del gobierno y, en particular, a la exención de impuestos o contribuciones a los bienes del dominio público a efecto de no perjudicar a aquellas “alcaldías”, “municipios” o la denominación que se otorgue, en las cuales se encuentran mayor número de inmuebles del dominio público federal o del Distrito Federal.
- Asumir que la Ciudad de México, en su funcionamiento, comprende a los municipios de los estados de México y de Hidalgo del área conurbada o zona metropolitana. Los territorios, equipamiento y servicios del área Conurbada, en lo general, ya están regidos por

leyes y programas fundamentalmente de asentamientos humanos, ecología y medio ambiente y desarrollo urbano.

Sin embargo, sus incipientes órganos de administración metropolitana carecen de recursos y de facultades precisamente de administración, hasta ahora básicamente sus facultades son limitadas a la concertación y el convenio.

Será necesario avanzar en soluciones, sin necesidad de afectar la división ni ordenación política establecida en las normas constitucionales y legales actualmente vigentes.

**RELACIÓN DE LOS
PODERES LOCALES
CON LOS PODERES
FEDERALES**

RELACIONES DE LOS PODERES FEDERALES Y LOCALES

Francisco José Paoli Bolio
*Investigador del Instituto
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

Agradezco mucho la oportunidad para conversar con ustedes, a partir de la invitación del Instituto Electoral del Distrito Federal sobre el tema de las relaciones entre los Poderes Federales y los Poderes Locales.

Mi exposición será simplemente referir, precisar tratando de interpretar el marco jurídico-constitucional en el que estas relaciones entre poderes se establecen; los términos en los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece estas relaciones entre los dos ordenes gubernamentales, federal y local; sus mecanismos de aplicación de las distintas facultades, y los límites que éstos tienen, así como referir la diferencia entre lo que existe como relación entre la Federación y los estados, como patrón general, que prevalece en todo el país con una sola excepción, que sería la segunda parte, y que se refiere al Distrito Federal.

Hay una mecánica de aplicación, órganos distintos, de distinta naturaleza incluso, en el Distrito Federal, en función de la naturaleza jurídica de esta entidad federativa, que lo es, pero sin ser estado federal.

Y por último referir brevemente la controversia constitucional, como el instrumento de relativamente reciente creación, para dirimir las relaciones y las competencias entre órganos federales y locales, cuando éstos entran en conflicto o en colisión y tienen una discusión de a quién corresponde una facultad.

Simplemente mencionaré entonces el marco de referencia, para que ustedes tengan en cuenta qué tipo de consideraciones hace nuestra Constitución y pasar, cuando lo deseen, a las preguntas que tengan a bien formular.

En primer lugar, les diría que la Constitución previene la distribución de poderes en el artículo 41, y como es muy breve y es un solo párrafo el importante, se los voy a leer. El artículo 41 dice:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. En el caso de la competencia de éstos y por los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Aquí, simplemente quiero comentar dos cosas. Una: existen dos esferas de aplicación del poder; una federal, que tiene el límite nacional, y la otra: que corresponde a cada una de las entidades que también tienen demarcado su territorio. Y las competencias de ambas están perfectamente determinadas en diversas disposiciones de la Constitución, que después voy a referir.

La competencia federal, la que atañe a los poderes de este orden de gobierno, y la estatal, lo que señalan las constituciones respectivas de cada estado.

Estas constituciones lo que hacen es normar lo que se llama desde el artículo 41 y después se repite en otros artículos, el 115 muy particularmente, el régimen interior. Es decir, los poderes de los estados se aplican en lo que se refiere al régimen interior y solamente a esto; no pueden ir a tocar materias que corresponden al régimen federal.

Esto tiene su origen en la división que se hace en el estado federal, en el cual hay una primera aproximación que considera que los estados que se unen en una federación, ceden en esta nueva entidad una serie de facultades que tienen como estados soberanos, para que sólo haya una entidad que las pueda ejercer, creando así la unidad nacional, fortaleciendo las diversas actividades. Esto está tomado del modelo norteamericano, que originalmente se integra por trece colonias que se declaran estados soberanos independientes y después para poder librar su batalla contra la Corona Inglesa y lograr la independencia, encuentran formas de aglutinación.

La primera de las cuales es una confederación en donde ceden un conjunto de facultades para poder dirimir la guerra con la Corona Inglesa. Entonces hay un sólo ejército, no trece; hay una sola forma de comunicación, de correos y hay una serie de impuestos que son únicos y no se pueden cobrar en todos los estados, sino solamente en la Federación, que son los que van a servir para librar la batalla, para comprar las armas, etcétera.

Terminada la guerra de independencia lo que ocurre en Estados Unidos es que no es suficiente ese conjunto de facultades para conducir una nación. No es lo mismo liberarla que después conducirla en su operación cotidiana.

Entonces es necesario dotarla de mayores atribuciones y por tanto se establece la figura de la Federación, que es ampliar el conjunto de facultades respecto de la Confederación para que esta nueva entidad, que unifica al conjunto, tenga las atribuciones necesarias para poder salir adelante.

Los estados entonces entregan de su paquete completo algunas facultades que sólo puede ejercer la federación, y las que no entrega a la federación se reservan expresamente a los estados.

La mecánica de aplicación de esta forma de relación la da el artículo 124 de la Constitución, que también es brevísimo y se los voy a leer: *las facultades que no están expresamente concebidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados*. Ahí está el principio de la mecánica de este conjunto, se reservan éstas para la Federación y todas las demás quedan para los estados.

En tercer lugar, habría que revisar que los poderes en los estados y en los municipios están normados por los artículos 115, en el caso de los municipios y 116 en el caso de los estados. Ahí se establecen cuáles son las facultades de unos y otros, y también podemos encontrar el continente del régimen interior. Básicamente el régimen interior de un estado es lo que contemplan los artículos 115 y 116 que organizan a los poderes de los estados y de los municipios.

Los municipios, como ustedes saben, tienen una serie de atribuciones y los estados son los que tienen poderes realmente; los municipios no tienen poderes propiamente como tales, porque los poderes son entidades y formas de ejercicio de la autoridad que sólo corresponden a un estado.

Estrictamente hablando podría pensarse que no corresponden a los estados de la federación, sino sólo a la propia federación porque los estados están sujetos a un régimen de disminución de facultades que quedan establecidas en su régimen interior. Pero hay una discusión muy vieja que se da desde el primer constituyente y Fray Servando Teresa de Mier sostiene que éstos no debían ser llamados estados, porque Estado sólo debía de ser uno.

Finalmente la discusión termina en que son llamados estados, que son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. En realidad es un poco contradictorio el asunto, porque la soberanía es esa potestad que se encuentra por encima de todo lo demás. Eso es lo que quiere decir soberanía (*super omnia*).

Entonces si los estados tienen por encima una serie de reglas que son las facultades que tiene la Federación no podría hablarse teóricamente de soberanía en los estados, sino sólo en el que está por encima de todos, que sería la Federación. Pero en todo caso ésta es una vieja discusión y lo que quiero recordar es que el 124 tiene esta primera regla que se aplica a todo el conjunto de las 31 entidades en relación con los poderes federales, pero existe la regla excepcional que es la que corresponde al Distrito Federal.

El Distrito Federal no es un estado, y tiene una regla exactamente inversa a la que contiene el 124. Porque el 122 dice que las facultades que tienen los que llama órganos. A diferencia de los estados, que son poderes, en el Distrito Federal no hay poderes, ni ejecutivo, ni legislativo, ni judicial. Son órganos que ejecutan una función legislativa, judicial o ejecutiva, pero no son poderes. Son órganos. Decididos así por la Constitución en el artículo 122.

Y estos órganos tienen las facultades que les otorga expresamente la Constitución, que se las da a todo lo largo del 122, y después se desenvuelve en el Estatuto de gobierno del Distrito Federal.

Después, pasaría a señalar las facultades de cada uno de los órganos federales, que es lo primero que hay que ver para saber qué es lo que no tiene cada uno de los estados en su régimen interior, es lo que tienen las facultades dadas a los poderes federales, o poderes de la Unión, como también se llama. Porque eran poderes para unificar en un solo Estado nacional al conjunto.

La Constitución primero da las facultades del Poder Legislativo, que es el poder fundamental que hace la Constitución y la modifica. El que puede reponer, cuando alguno de los otros poderes falta. El nombramiento está a cargo del Poder Legislativo. Y cuando el Poder Ejecutivo, dicho teóricamente, falta, también es el Poder Legislativo el que lo reconstituye, lo restablece y nombra al Presidente, dependiendo de las distintas hipótesis: provisional, interino, o bien convoca a elecciones para que se vuelva a reconstituir el Poder Ejecutivo cuando ha faltado absolutamente éste, sea por muerte o por incapacidad física total.

Los artículos 71 a 79 de la Constitución, dan todas las facultades que tiene el Poder Legislativo, el Congreso de la Unión, dividiéndose ahí en facultades que tienen las dos cámaras en su conjunto, que son la mayor parte.

Y hay algunas facultades que están dadas sólo al Poder Legislativo, es decir a la Cámara de Diputados, entre ellas muy destacadamente son las de estudiar y aprobar el presupuesto, la cuenta pública; y en cambio, en el Senado las facultades exclusivas se refieren a la política internacional, a la capacidad para aprobar los tratados internacionales, y otros asuntos relacionados con la política internacional, como el nombramiento de embajadores y cónsules, etcétera.

El Poder Ejecutivo viene en segundo lugar en la Constitución, enunciado en sus facultades, y éstas se encuentran previstas entre los artículos 80

y 93, y ahí está todo el universo de lo que el Presidente de la República y su equipo puede hacer.

Y finalmente, el judicial tiene sus facultades establecidas, y sus modos de operación y mecanismos de organización, entre los artículos 94 y 107 de la Constitución.

Este es el universo que previene las relaciones entre los poderes estatales y los poderes locales y, por otro lado, terminaría diciendo que cuando hay conflicto de competencias, cuando un poder local dice, a mí me corresponde esta facultad, y un poder federal dice no, me corresponde a mí, entran en colisión, o tienen una diferencia; cada uno de ellos reclama una facultad como propia. Se establece en la Constitución, en el artículo 105, la controversia constitucional para resolverlas. Y entonces entra la Suprema Corte de Justicia o el poder electoral federal, o sea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y ese resuelve. Es un nombre muy largo y enredado, pero es el equivalente al supremo poder jurisdiccional en materia electoral.

Y ahí se dirime en el 105, quiénes pueden solicitar esta controversia constitucional.

Esto también me gustaría referirlo rápidamente a nivel de enunciados, no de entrar a glosar el tema.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señala la ley reglamentaria de las controversias constitucionales que con excepción de las que se refieren a la materia electoral –éstas son para el tribunal– se susciten entre la federación y un estado, o el Distrito Federal.

El municipio, El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las cámaras de éste o en su caso la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal, entre un estado y otro estado; entre un estado y el Distrito Federal; entre el Distrito Federal y un municipio; entre dos municipios de diversos estados; entre dos poderes del mismo estado sobre la constitucionalidad de

sus actos o disposiciones generales; entre un estado y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales.

Bien, además de esta controversia que se dirime entre autoridades de distinto orden, es decir, el federal y las locales en todas sus posibilidades aquí enunciadas; también se puede recurrir a una controversia constitucional que se da contra leyes cuando una ley de un estado ha violentado alguna disposición constitucional.

Este es el marco en el que se desarrollan las relaciones entre poderes locales y federales, y la lógica de su operación, que espero haber transmitido.

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL HACIA LAS DELEGACIONES

María Luisa Herrasti Aguirre
*Coordinadora General del Centro de
Servicios Municipales "Heriberto Jara, A.C."*

Tratamos de caminar hacia gobiernos locales dotados de atribuciones suficientes para cumplir a cabalidad las tareas que le son encomendadas.

En el marco federal los municipios plantean las modificaciones que habrán de darse para avanzar hacia su autonomía, con posibilidades cada vez mayores de asociación e interlocución según regiones y características.

Plantearse esta tarea obliga a modificaciones profundas en cuatro grandes apartados íntimamente relacionados:

- estructura financiera del ayuntamiento y coordinación fiscal,
- integración política del ayuntamiento y participación ciudadana,
- organización y gestión de la administración municipal
- competencias y coordinación intergubernamentales

En investigación reciente, realizada en conjunto con otros centros académicos, pudimos recolectar cerca de cuatro mil propuestas provenientes de diversos actores sociales y políticos interesados en establecer reglas claras y suficientes para gozar realmente del federalismo.

Esta mesa pretende aportar algunos elementos en torno a las competencias y coordinación intergubernamentales, desde la perspectiva de los gobiernos locales.

En términos generales, ubicamos en esta discusión desde la relación de los gobiernos locales con las legislaturas estatales hasta las formas necesarias de coordinación y concertación a fin de agilizar las respuestas y la conducción de los programas, principalmente aquellos que van más allá de los límites geográficos de los territorios municipales.

La articulación entre congreso local y municipios incluye la reflexión en torno a las relaciones que establecen y en qué medida las facultades de que gozan las legislaturas locales para intervenir en la vida municipal lesionan el principio de autonomía municipal.

Las propuestas se orientan a disminuir y precisar la incidencia de los congresos locales en la regulación de diversas materias. Sobresale de entre ellas una propuesta innovadora y polémica en el sentido de que los ayuntamientos puedan definir su estructura y funcionamiento, decisiones que posteriormente serían aprobadas por el congreso local. Esta medida abre la posibilidad de diversificar los perfiles de los ayuntamientos en nuestro país, que hasta la fecha gozan de una estructura más o menos homogénea definida en las diversas legislaciones estatales.

La coordinación intergubernamental múltiple ve los acuerdos que van más allá de los de tipo bilateral y que suponen la convergencia de los tres órdenes de gobierno. Estas propuestas reivindican para los gobiernos locales un rol de equidad institucional respecto del Estado y la federación, y basados en la crítica a la ineficiencia de los modelos anteriores y la inexistencia de los adecuados presenta como urgente la construcción de estos espacios.

La coordinación intermunicipal se vuelve imprescindible para la propuesta y ejecución de planes y programas de desarrollo urbano y regional, para la prestación de servicios públicos, programas ambientales, de seguridad pública y para la adquisición conjunta de bienes y servicios.

En el Distrito Federal

Desde que deja de participar del sistema municipal extendido por todo el país, la Ciudad de México se ha debatido entre una férrea

centralización y la lucha de sus habitantes por tener derechos ciudadanos plenos. Ser la capital de la República y su centro económico y político ha permitido que se definan la anterior figura del regente y de los delegados en esa misma lógica.

Los capitalinos no sólo han demandado la elección de sus gobernantes (cosa que no sucedió hasta 1997 con la primera elección democrática del jefe de gobierno y el año pasado con los jefes delegacionales), sino que los funcionarios tengan facultades suficientes para atender los problemas que afectan a la población del Distrito Federal. Este proceso, como veíamos anteriormente, se complementa con la lucha que se ha dado en todo el país para fortalecer los espacios locales, descentralizando las decisiones y recursos a los municipios, dentro del pacto federal.

En este proceso se ha creado un marco legal y administrativo *sui generis* para la ciudad, que se refleja en que la capital del país no tenga los atributos de los gobiernos libres y soberanos de los estados, lo que implica un Ejecutivo limitado en sus funciones, por el Ejecutivo Federal o por el Senado de la República. En ese mismo caso se encuentra la Asamblea Legislativa, que está supeditada en sus capacidades legislativas al Congreso de la Unión. Si bien la capacidad de los y las ciudadanas para elegir Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea Legislativa representa un adelanto en términos de democratizar la ciudad, este esfuerzo se ve limitado al no contar todos ellos con plenas facultades.

Este mismo proceso va a repetirse en las delegaciones. En efecto, con la elección de jefes delegacionales, éstos cuentan con la legitimidad y representatividad dada por el voto de los ciudadanos. Sin embargo, sus funciones y capacidades quedan muy acotadas o por lo menos poco claras.

En este contexto se ubican los problemas más importantes de los jefes delegacionales y el gobierno central. Estos problemas se agrupan en cinco grandes renglones:

Problemática actual

Relación con los niveles centrales del gobierno de la ciudad de México

- Si bien la presente administración de gobierno del Distrito Federal ha impulsado reformas al marco legal (como la Ley Orgánica de la Administración Pública y el *Reglamento Interior de la Administración Pública*), donde se establecen acciones tendientes a la desconcentración de responsabilidades hacia las delegaciones, estas acciones han sido insuficientes e incompletas.
- Una situación que ha limitado la desconcentración (como en el caso del uso de suelo, seguridad pública o la participación de la mujer) es que este proceso se encuentra supeditado a la expedición de una normatividad o lineamientos generales por parte del gobierno central, que todavía no han sido emitidos.
- Además, para elaborar esta normatividad se requiere de un trabajo coordinado en el que tanto las dependencias centrales como las delegaciones establezcan los mecanismos y las condiciones para llevar al cabo la desconcentración.
- No se han consolidado los espacios de comunicación y toma de acuerdos entre las delegaciones.

Manejo del presupuesto y finanzas

- La elaboración del presupuesto de las delegaciones es un proceso complicado y poco participativo .
- No existe capacitación sobre la normatividad para la elaboración de los presupuestos a los responsables de las subdelegaciones y subdirecciones.

- Sin embargo, el presupuesto se exige con urgencia. Esta situación hace que las propuestas de presupuesto se elaboren al vapor y sin un proceso de diagnóstico de los problemas fundamentales ni planeación para establecer las líneas estratégicas.
- Las propuestas de presupuesto que realizan las subdelegaciones se hacen con base en manuales de procedimientos demasiado complicados.
- Es común que para la elaboración del presupuesto no se coordinen las subdelegaciones.
- Para la aprobación final de su presupuesto la delegación debe seguir un complicado proceso:

La delegación promueve ante la Secretaría de Finanzas un anteproyecto, que es evaluado y del cual se establece un gasto mínimo (techo presupuestal), donde hay un primer recorte a los proyectos solicitados. Este ante proyecto regresa a la delegación para su modificación.

Se reenvía el proyecto del presupuesto que es revisado, pero sin poder ser modificado por la Secretaría de Finanzas.

Finalmente, el proyecto modificado es enviado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que lo aprueba o puede nuevamente modificar los montos.

- Resultado de este proceso es que las subdelegaciones reciben para sus programas un presupuesto con montos y tiempos que no coinciden con lo elaborado inicialmente y contienen además muchos recursos etiquetados.
- Durante el ejercicio del presupuesto se pueden hacer transferencias de recursos de un programa que tiene sobrantes a otro que se requiere fortalecer. Esto se realiza mediante una afectación al presupuesto previa justificación. Sin embargo, este procedimiento resulta complicado, lleno de requisitos y con un alto grado de negociación con la Secretaría de Finanzas.

- Asimismo, para la aprobación de nuevas plazas o la liberación de pagos se deben hacer múltiples trámites en el gobierno central.
- Los autogenerados, que son de los pocos recursos que podríamos llamar propios, son recolectados por tesorería y asignados a la delegación. Sin embargo, el uso de los recursos autogenerados presenta dificultades porque el lapso entre la recolección y su disponibilidad es largo, por una parte, y los recursos tienen que ser reinvertidos en la instancia que los generó, que en ocasiones no los requiere.
- Es importante remarcar que si no se establecen mecanismos claros para la gestión de los recursos van a prevalecer los acuerdos políticos (o la confrontación) entre delegaciones y gobierno central.

Relaciones entre delegaciones

Existen pocas *relaciones* institucionales entre las delegaciones vecinas o con problemas comunes. Cuando las relaciones existen se ven limitadas por la falta de espacios de discusión y acuerdos.

- En este sentido, hay problemáticas como la de los límites territoriales entre las delegaciones y las de éstas con el Estado de México que no se han solucionado porque existen dificultades para entablar, de forma institucional, las discusiones y propuestas.
- Además hay problemas comunes como la contaminación ambiental, diseño de política social, etcétera, que rebasan el ámbito de acción de una delegación.

Organización interna

- Para responder a la mayoría de las demandas ciudadanas en el ámbito de las funciones otorgadas en la Ley Orgánica de la Administración

Distrito Federal (como el servicio de limpia, mantenimiento de la red de agua potable y drenaje, mantener y construir parques y jardines) las delegaciones cuentan con las facultades suficientes, aunque el impedimento para mejorar la atención es tanto como las limitaciones presupuestales y deficiencias en el funcionamiento operativo de las delegaciones.

- Uno de los problemas más recurrentes en las administraciones delegacionales es la estructura interna en la que predomina la gran cantidad de puestos directivos sobre los puestos operativos.
- A lo anterior debemos sumar la falta de espacios institucionales de discusión y comunicación entre los subdelegados y subdirectores, que les impide una correcta coordinación y trabajo de equipo.
- Añadiendo la alta centralización en las decisiones del delegado, se puede entender que las administraciones delegacionales presentan un funcionamiento estructural poco operativo, poco ágil e ineficaz hacia las demandas ciudadanas.
- Muchos de los buenos resultados dependen más de las aportaciones individuales que del trabajo conjunto de la administración de las delegaciones.

Participación ciudadana

- No existe una política clara respecto de la participación ciudadana, pues cada delegación le asigna las responsabilidades y actividades que considera necesarias: los órganos centrales tomamos las decisiones y medidas.
- Otra situación que limita la gestión de la subdelegación de participación ciudadana es que no cuenta con presupuesto propio: éste se ejerce desde el gobierno central.
- Aunque hay el reconocimiento de los avances del presente gobierno

en términos de la articulación con la sociedad (ley de participación ciudadana, subdelegaciones de participación ciudadana, Cesac, CIAM, etcétera), los factores que se mencionaron en los apartados anteriores limitan la vinculación de los ciudadanos con el gobierno delegacional.

Por último, es importante remarcar que se puede ir avanzando en transferir responsabilidades, atribuciones y facultades del gobierno central a las delegaciones. Este es un paso necesario, pero mientras no haya autonomía del gobierno del Distrito Federal respecto del ejecutivo o del Congreso de la Unión, y no se le dé capacidad legislativa plena a la ALDF, la descentralización hacia las delegaciones tendrá obstáculos y problemas, ya que la actual definición jurídica del gobierno local y sus delegaciones limita los alcances del proceso de descentralización. Asimismo, el no poder distribuir mayores recursos y capacidades a los ámbitos más cercanos a la población (como son las delegaciones) también impide que se fortalezcan los espacios de participación ciudadana. En este sentido el reto que enfrenta hoy el Distrito Federal es fundamental, ya que pone en juego la viabilidad de la ciudad misma.

Propuestas de descentralización y desconcentración

Partimos de la idea de que la descentralización y desconcentración en el gobierno de la Ciudad de México tendrá que ser un proceso gradual pero constante, de manera de ir dotando de más capacidades tanto a las delegaciones como a otros ámbitos de gobierno para atender los problemas de forma eficiente y coadyuvar de esa manera a construir una ciudad cada vez más democrática y participativa.

En ese sentido hemos elaborado una serie de propuestas tendientes a solucionar en cuatro ejes problemáticos que fueron ubicados en el diagnóstico de la actual administración del Distrito Federal: relación gobierno central-delegaciones, organización interna, manejo de presupuesto y finanzas y participación ciudadana y política social.

En el contexto actual los funcionarios y autoridades delegacionales coinciden, en términos generales, en que más que descentralizar se requiere desconcentrar algunas funciones a las delegaciones. Si fuera éste el caso, el gobierno central debería responsabilizarse de definir los criterios normativos y las líneas generales de trabajo, mientras las delegaciones se responsabilizarían de su aplicación en el marco de sus atribuciones.

La mayor parte de los mecanismos y propuestas para llevar a cabo esta desconcentración no requiere modificaciones en el marco jurídico y podrían ser impulsadas en un corto plazo.

Hay otra serie de acciones tendientes a una descentralización que requieren un acuerdo político, algunas modificaciones o adecuaciones en la legislación local y sobre todo un fuerte proceso de formación y capacitación para los funcionarios en las distintas áreas delegacionales por descentralizar.

Finalmente, las acciones tendientes a una mayor descentralización de responsabilidades y atribuciones hacia las delegaciones para el largo plazo (en términos de tareas y no de tiempos) requieren no sólo de un acuerdo entre los actores políticos (es decir, formarían parte de la reforma política para el Distrito Federal), sino de modificaciones en la legislación local y federal.

En función de atender las limitaciones señaladas se han hecho propuestas específicas que podrían afrontarse a plazo corto, mediano o largo. En cada uno de los cinco apartados se manejan propuestas específicas y de hecho algunas han empezado a tomarse.

Discutir sobre la desconcentración necesaria y deseada y afrontar la constitución de las delegaciones como gobiernos locales completos, además de las modificaciones legislativas constitucionales, generar espacios claros para dirimir las posibles salidas.

Proponer la instauración de municipios puede ser correcto siempre que éstos sean entendidos como entidades de gobierno pertenecientes a una amplia zona metropolitana a la cual los municipios metropolitanos

reconocen una pertenencia clara. La suerte de la ciudad es la suerte de sus municipios, las formas de articular medidas y programas requiere de instancias claras y formales donde se acuerda sobre los grandes problemas y en forma conjunta jefes delegacionales y jefe de gobierno construyen la ciudad; los desafíos comunes por regiones imprimen formas de articulación, y la autonomía se juega en instancias comunes.

Hacer posibles los acuerdos y los programas que de ellos se derivan requiere de un cuerpo técnico auxiliar de esta instancia de jefes delegacionales, jefe de gobierno y sus funcionarios.

**EXPERIENCIAS
INTERNACIONALES.
CIUDADES CAPITALES**

LA DESCONCENTRACIÓN: UNA FORMA DE MEJORAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Norma Guevara de Ramirios
Regidora en el Consejo Municipal de San Salvador

A nombre de la alcaldía y del Consejo Municipal de la capital salvadoreña, deseo aprovechar la ocasión para agradecer al pueblo mexicano sus manifestaciones de solidaridad con nuestro país en las circunstancias que recientemente vivimos, como consecuencia de los terremotos de enero y febrero del presente año.

Estamos convencidos que el presente encuentro constituye una más de las oportunidades de aprender y de compartir, en el largo trayecto de lucha que libramos los pueblos y sus ciudades, por contribuir a mejorar la vida y la interacción entre la ciudadanía y los entes de poder político. México ha sido para el pueblo salvadoreño un hermano, una escuela, un lugar grato y enriquecedor.

Desde 1997, nuestra ciudad capital, San Salvador, es gobernada por un Consejo integrado por personas provenientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, de movimientos de la sociedad civil y otros partidos que, en conjunto, nos propusimos realizar cambios relevantes.

Es así como, desde esa fecha, San Salvador experimenta un proceso de transformación que consideramos positivo, muy a pesar de las dificultades y tropiezos que han existido y que todavía enfrentamos. La reelección del alcalde, en marzo del año dos mil, nos da la posibilidad de empeñarnos en avanzar y mejorar en el diseño de una gestión municipal democratizadora; y queremos ahora compartir uno de los aspectos relevantes de ese proceso: la desconcentración de los servicios, enfatizando en este proceso *la participación ciudadana*. Abordamos así:

- contexto;
- modelo implementado;

- participación ciudadana en los distritos; y,
- lecciones aprendidas y retos.

Contexto

San Salvador es una de las capitales centroamericanas de más alta densidad poblacional, y constituye el corazón de un área metropolitana integrada por 14 ciudades, en las que habita un tercio del total de la población del país. En San Salvador tienen asiento las oficinas del Gobierno Central y concentra la actividad comercial más importante del país.

Medio millón de personas vivimos en ella, 400 mil la atraviesan diariamente, y su carácter de capital, implica sentido de derecho de la población del país. Es, pues, la capital de todas y todos los salvadoreños.

La legislación de nuestro país tiene un carácter centralista que marca huellas culturales y vías jurídicas que poco a poco intentamos modificar.

Hace apenas tres años, en una larga batalla librada por todas las municipalidades del país, logramos una legislación que obliga al Órgano Ejecutivo a distribuir, entre 262 municipios, un seis por ciento del Presupuesto General de la Nación. Estos fondos, conocidos por las siglas de FODES (en virtud de la ley que los regula), se destinan a dos finalidades: para obras municipales (80%) y para gastos de funcionamiento de las alcaldías (20%).

En nuestro país, la actual legislación tributaria municipal es obsoleta y no equitativa, y coloca a El Salvador como el país de más baja tributación municipal de Centroamérica. Se realizan esfuerzos para reformarla y volverla más justa, pero, hasta hoy, las fuerzas políticas

de derecha y la gran empresa privada han logrado impedirlo.

Pese a las adversidades contra el desarrollo municipal después de los Acuerdos de Paz, por la vía de los hechos ha surgido y se sostiene una corriente municipalista en pro de la modernización de los municipios como espacios de desarrollo, de gobernabilidad basada en la convivencia sana, la concertación y la democratización. Esta corriente tiene su soporte fundamental en municipios concretos y en organizaciones no gubernamentales y entidades de cooperación internacional. La apertura y el intercambio de experiencias entre alcaldes, concejales y actores del desarrollo local y municipalista contribuyen a enriquecer tan importante proceso.

La participación ciudadana, la modernización de procesos administrativos, la lucha por reformas legales tributarias, la asociación entre municipios y la cooperación internacional, constituyen ejes centrales de la lucha gremial de las municipalidades, de legisladoras y legisladores progresistas y de las entidades aliadas del municipalismo y la democratización.

Modelo implementado

El cumplimiento de compromisos, como el de la participación ciudadana, la recuperación del Centro Histórico de la ciudad, la transformación del botadero de basura hacia un sistema de tratamiento de desechos sólidos, el impulso a la cultura, la recreación y el deporte, entre otras ofertas de campaña, eran imposibles de cumplir sin realizar un esfuerzo de modernización administrativa. Se había recibido una estructura gregaria y una cultura gerencial y laboral inapropiada en una alcaldía que concentraba el 40% de empleados municipales del país.

La decisión de adecuar la estructura administrativa para cumplir de mejor manera las políticas del Consejo, permitió construir los conceptos

rectores que debían regir la modernización administrativa en la prestación de servicios y ejecución de políticas.

Se decidió la desconcentración y se entiende claramente su diferencia con descentralización, suponiendo esta última la distribución de funciones, aumentar competencias de órganos medios o inferiores subordinados a una autoridad superior.

Los criterios para que exista la desconcentración incluyen:

- la existencia de órganos localizados fuera de la autoridad central;
- la competencia propia, exclusiva y necesaria;
- un territorio determinado; y
- vinculación con la autoridad central.

La desconcentración es entendida como un medio para obtener logros políticos y administrativos determinados, como un esquema funcional que permite la participación de la gente y posibilita la adecuación de la oferta de servicios a las condiciones específicas de la población en un radio territorial respectivo, y desarrolla capacidades y creatividad en los servidores públicos municipales para diagnosticar y resolver problemas.

Sobre esta base, inicialmente se dividió la ciudad en seis distritos: un distrito especial denominado *Centro Histórico*, y cinco más designados por un número. La instalación de los mismos abarcó siete meses, entre noviembre de 1998 y junio de 2000.

Se nombró a una Comisionada para la Desconcentración y diversas organizaciones no gubernamentales han contribuido a mejorar el proceso, estudiando, analizando y señalando sus virtudes, problemas y deficiencias. A la fecha se ha creado un séptimo distrito, sugerencia de la Comisionada y de un estudio realizado con la cooperación de la municipalidad de Ámsterdam. El Distrito Seis fue inaugurado el pasado 6 de junio, y se asienta en uno de los espacios más pobres de nuestra ciudad.

Cada Distrito tiene un Delegado Municipal, o Director, que en la práctica gestiona la prestación de servicios a la población dentro del territorio

asignado y la aplicación de políticas definidas por el Consejo Municipal, como la política de género, de cultura, de juventud y adolescencia.

El Distrito Especial Centro Histórico funciona bajo una normativa especial, su misión es la rehabilitación del centro de la capital, entendiéndose por ello la recuperación de espacios públicos, la revitalización de la actividad económica y cultural, el apoyo al comercio informal y el ordenamiento vial.

En el resto de distritos se prestan servicios de registro del estado familiar, ordenamiento del comercio informal, saneamiento ambiental y ordenamiento territorial. Se promueve en todos la participación ciudadana, procesos de concertación con el sector privado para intervenciones puntuales y se estimula y organiza a las comunidades.

El inicio de la desconcentración permitió movilizar a un 20% de empleados públicos, esta dimensión ha crecido y se plantea para finales del 2003 su duplicación.

Uno de los propósitos es *convertir a los distritos en polos de desarrollo*.

La participación ciudadana en los distritos

El Código Municipal establece la facultad de realizar Cabildos Abiertos, consultas y hasta referéndum; sin embargo, antes de 1997, en San Salvador no se realizaban Cabildos, el trabajo social tenía carácter asistencialista en comunidades marginales, y las organizaciones comunitarias difícilmente buscaban su registro legal como tales.

Ahora, la política de participación encuentra en la desconcentración de distritos el espacio propicio para mejorar el nivel organizativo de la gente, y su involucramiento en tareas comunitarias de enorme valor y trascendencia.

Los Cabildos Abiertos son precedidos por el esfuerzo de las comunidades y sus organizaciones para identificar los problemas, jerarquizarlos a partir de la importancia de su resolución y establecer compromisos de participación.

Cada distrito vive condiciones muy particulares y, siendo los Cabildos el espacio de compromiso entre gobierno municipal y ciudadanía, han surgido de ellos los compromisos básicos de inversión del gobierno municipal.

Existen instancias creadas desde la organización comunitaria, como las *Mesas Zonales*: mesas temáticas que deliberan y concluyen acciones tendientes a mejorar la condición de vida de las comunidades. Todo ello tiene la posibilidad de seguimiento, en la medida que la gente tiene un lugar, una dirección específica a la que acudir y corre menos riesgo de sufrir el olvido.

Existen a la fecha estudios realizados por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) sobre la experiencia de desconcentración y participación ciudadana. Estos estudios concluyen que el modelo de participación ciudadana que impulsa San Salvador es “un bastión de la construcción democrática”.

Es importante señalar que las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Municipal de San Salvador se desarrollan públicamente, con excepción de los puntos relacionados con el personal y contrataciones.

Lecciones y desafíos

A pesar del escaso tiempo de desarrollo de la estrategia de desconcentración para prestar servicios y desarrollar las nuevas políticas, en la Alcaldía de San Salvador hemos aprendido lecciones fundamentales, entre ellas las siguientes:

- La cercanía de espacios de la administración municipal a las colonias, barrios y comunidades estimula a la gente a comunicar sus críticas,

sus demandas y a prestar su colaboración; por tanto, es una estrategia que incrementa la productividad del trabajo y la efectividad de los servicios.

- Es absolutamente cierto que así se puede dar más seguimiento a problemas locales que dentro de una maraña centralista y físicamente dislocada sin delegación de autoridad.
- El riesgo de delegar autoridad y responsabilidades se ve compensado con los beneficios a la población, al poder ésta obtener cercanía física y humana en sus relaciones con la autoridad municipal.
- Funciones naturales del centro, como fiscalización, soporte tecnológico, respuesta a las novedades que toma la demanda en los territorios, empuja a buscar el desarrollo (vale decir, aprendizaje, desarrollo de sistemas y procesos, tecnología, etc.), lo cual redundaría en modernizar una de las primeras instituciones autónomas surgidas en la historia política, como es el municipio.
- La desconcentración facilita la horizontalidad de la estructura administrativa, lo cual eleva el desarrollo de instancias inferiores.

Los principales desafíos están en consolidar el proceso, corrigiendo los errores y encontrando creativamente las respuestas a vacíos que la legislación municipal salvadoreña tiene.

Un ejemplo de ello lo encontramos en el estudio de Han Quast, de la municipalidad de Ámsterdam quien sugiere que la figura jurídica de Delegado pudiera ser cambiada por la de Mandato, que sugiere una mayor precisión.

Otro ejemplo es la sugerencia de la planificación por distritos hecha por una de las primeras investigaciones realizadas bajo la dirección de FUNDE UNGO, a la cual se le ha dado cumplimiento.

FUNDE, y la Comisión Consultiva para la Participación Ciudadana han propuesto iniciar la construcción del presupuesto de inversión de manera participativa, y se desarrollan los procesos para incursionar en esta dirección a partir del presupuesto de 2002.

Finalmente, es importante recalcar que la ciudadanía necesita espacios para manifestarse, instancias y respuestas, y que todo ello es más viable, a la luz de la experiencia de San Salvador, solamente *si la administración se desconcentra*.

POLÍTICA LOCAL EN UN ESTADO FEDERAL: LOS DILEMAS POLÍTICOS DE LA PROVINCIALIZACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Ernesto Calvo

Introducción¹

Paul Eluard decía que sin duda existen otros mundos posibles, pero también están en éste. Esta imagen suena familiar para quienes estudian la estructura política y económica del federalismo argentino, donde ciertas regiones tienen el ingreso per cápita de España y otras regiones tienen el de Zaire. Estos otros mundos del federalismo argentino estructuran la política nacional, su sistema de partidos, sus instituciones de gobierno y la calidad de vida democrática de sus ciudadanos. Estos otros mundos, son también claves para entender los procesos de institucionalización –o falta de institucionalización– de la ciudad de Buenos Aires en tiempos recientes.

Hace tan sólo siete años, en 1994, una reforma constitucional le otorgó la capacidad de reelección al entonces presidente Carlos Menen. Al mismo tiempo, esta reforma elevó el número de senadores nacionales a tres por distrito electoral y provincializó la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Entonces la CABA pasó a tener un estatus similar al de otras provincias del país, lo cual implicó cambios sustantivos que van desde elegir a sus autoridades de gobierno (antes designadas por el ejecutivo nacional), sancionar la legislación local con carácter de ley, administrar una justicia provincial y sancionar una constitución local propia.

En 1996, una convención elegida por la ciudad de modo directo y en distrito único votó la nueva Constitución de la CABA. Esta constitución

¹ Una versión académica y más extensa de los argumentos presentados puede verse en: Calvo, Ernesto y J.M. Abal Medina, *El Federalismo Electoral Argentino*, 2001: EUDEBA, Argentina, 2001.

estableció un cronograma de institucionalización para el establecimiento de una nueva justicia local, un cronograma para la implementación de un nuevo sistema electoral, la instrumentación de mecanismos de participación directa y la comunalización de la ciudad. Sin embargo, cinco años después la justicia local carece aún de un marco regulatorio propio, la legislatura de la ciudad no ha sido capaz de votar el nuevo sistema electoral, un pedido de referéndum por parte de particulares no podría ser operativamente instrumentado y sus proyectos de comunalización parecen sólo adecuados para garantizar el financiamiento de la política local antes que la adecuada representación de los ciudadanos y los barrios.

En esta presentación exploro algunos de los determinantes locales y federales de estas dificultades de institucionalización política. Dos problemas claves son tomados en cuenta: la incapacidad de formar un sistema de alianzas con los otros gobiernos provinciales y la alta fragmentación política del sistema de partidos de la ciudad. La primera dimensión –falta de integración federal– reduce los incentivos para instrumentar (y financiar) una justicia local autónoma y negociar con el ejecutivo nacional en los mismos términos que el resto de las provincias.

La segunda dimensión –fragmentación política local– atenta contra la capacidad de la Ciudad de legislar un marco jurídico y administrativo requerido por sus instituciones. Como resultado de estos problemas, las cláusulas provisorias (constitucionales y paraconstitucionales) que debieran regular la transición provincial se han transformado de hecho en las instituciones que gobiernan política y administrativamente la CABA. Y como toda estructura institucional, este orden transitorio genera un estado-del-mundo político difícil de reformar, creando antecedentes jurídicos y normativos a los cuales se van acostumbrando los distintos actores políticos.

El orden de presentación de este trabajo comienza analizando el contexto provincial en que se inserta la recientemente provincializada CABA para luego avanzar sobre los problemas locales de consolidación

política. En la primera sección comienzo describiendo la estructura del federalismo electoral argentino y mostrando cómo distintas instituciones de gobierno articulan distintos votantes medios nacionales, facilitando el aislamiento político de la ciudad de Buenos Aires. En la segunda sección paso a describir la estructura geográficopolítica interna de la ciudad de Buenos Aires y las fuentes institucionales que facilitan una alta fragmentación de su sistema de partidos. Para finalizar, exploro algunas de las consecuencias políticas de estas dos dimensiones de desinstitucionalización política.

El federalismo electoral argentino

Tres mitos estructuran al federalismo electoral argentino: que (i) el sistema electoral es simple, que (ii) el sistema electoral es proporcional y que (iii) el sistema político es bipartidista. Estos tres mitos, cuando se combinan, generan la apariencia de un sistema federal altamente centralizado y de poco impacto político. Sin embargo, nada está más lejos de la realidad. El sistema electoral argentino es de hecho complejo; elige presidentes, gobernadores, legislaturas nacionales, provinciales y municipales mediante una docena de sistemas electorales. El resultado de estos distintos anidamientos de sistemas electorales es la generación de instituciones de representación con votantes medios sustantivamente diversos en los ejecutivos y legislativos nacionales y provinciales. Estas instancias de representación generan sistemáticamente un Senado Nacional Justicialista –peronista–, una liga de gobernadores fuertes dominada por el Justicialismo, una Cámara baja que difícilmente puede darle a cualquier partido de gobierno una mayoría propia, y un cuerpo político de cargos electivos y asesores cercano a las 100 mil individuos. Por tanto, aun cuando existe actualmente un gobierno de Alianza dominado por la Unión Cívica Radical, esta alianza carece de control político sobre cualquiera de los otros poderes. En las últimas dos

décadas, el radicalismo y la alianza nunca tuvieron control del poder legislativo en tanto que el peronismo sólo logró control del Senado.

El federalismo electoral argentino tampoco se ajusta al imaginario de proporcionalidad comúnmente usado para describirlo. Trabajos recientes han mostrado que incluso la Cámara Baja, en teoría la cámara elegida bajo fórmula proporcional D'Hont, tiene fuertes sesgos mayoritarios y moderados sesgos partidarios (De Riz, 2001; Calvo, Szarcberg, Micozzi y Labanca, 2001). Estos sesgos mayoritarios son el resultado de las bajas magnitudes utilizadas para elegir representantes en las provincias más pequeñas, las cuales renuevan cerca de la mitad de la cámara en cada elección. Estos fuertes sesgos mayoritarios inhiben la formación de terceros partidos en las provincias más pequeñas y promueven el surgimiento de estas fuerzas en las provincias grandes. Asimismo, la existencia de una fuerte desproporcionalidad territorial en favor de estas provincias tiende a sobrerrepresentar al PJ y a la UCR en la Cámara Baja.

Finalmente, el federalismo electoral argentino se encuentra lejos del imaginario bipartidista de una contienda electoral UCR-Peronismo. El nivel de competencia efectiva de partidos ha estado más cerca de tres partidos que de dos en las últimas elecciones, particularmente como resultado del surgimiento de terceras y cuartas fuerzas con porcentajes significativamente altos de votos en las provincias más desarrolladas –CABA, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza–, y un número relativamente estable de partidos políticos provinciales en algunas provincias chicas: Juyuy, Corrientes, Neuquen, etcétera.

Por tanto, las distintas instituciones electorales nacionales y provinciales han llevado a una mayor diferenciación y especialización territorial del voto, facilitando una representación diferenciada de grupos de electores en las instituciones de gobierno con intereses redistributivos muy distintos entre sí. La implementación de políticas públicas que resulta de este federalismo electoral tiene un sesgo distributivo claro, donde las provincias más pequeñas, sobrerrepresentadas y peronistas tienen niveles de gasto social y empleo público muy superiores a

aquellos de las provincias más grandes y donde existen fuertes presiones redistributivas. Estas presiones toman cuerpo en los procesos de renegociación de la coparticipación federal que han llevado a que provincias con menos del 30% de la población del país reciban cerca de un 50% de los impuestos federales.

La situación es exactamente inversa a aquella observada en la ciudad de Buenos Aires, la cual no gozaba de estatus provincial ni, por tanto, de los derechos de coparticipación como ocurre con las otras provincias. El contraste es notorio si comparamos el porcentaje de gastos provinciales financiados con recursos propios de la ciudad de Buenos Aires y las otras provincias.

La ciudad de Buenos Aires, sin embargo, sigue siendo relativamente rica en términos comparados. Gran parte de las sociedades anónimas en el país tienen su sede legal en la CABA y una serie de impuestos al ingreso bruto administrados localmente ponen a la ciudad en una posición privilegiada. Más aún, al no tener estatus provincial, la justicia y la política en la ciudad fueron durante años financiados directamente a través de gastos federales, por lo cual los números observados en la Tabla 1 deben ser leídos con cuidado.

El proceso de provincialización de la ciudad, sin embargo, representa un problema. La recientemente adquirida autonomía política requiere no sólo de la creación sino también del financiamiento autónomo de estas nuevas instituciones. Y si bien las ventajas sociales y políticas de esta nueva autonomía son innegables, estos procesos descentralizadores difícilmente pueden ser financiados mediante la incorporación de la ciudad a los mecanismos de coparticipación que distribuyen a las otras provincias.

La ciudad de Buenos Aires tiene, asimismo, la peculiaridad de ser gobernada por el ala Frepasista de la Alianza gubernamental. Ello dificulta el actual proceso de negociación con el ejecutivo y los gobernadores. En el primer caso, en virtud de la crisis política que culminó con la renuncia del vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez y

TABLA 1.A Gastos federales y empleo público en las provincias

Provincia	Empleados públicos como % del empleo total 1990	% de Presupuesto provincial financiado por el gobierno federal 1994	Total de transferencias federales 1990 (millones U\$S)	Total de transferencias federales 1995 (millones U\$S)	ATN 1990 (millones U\$S)	ATN 1995 (millones U\$S)
Federal District*	16.16	6.16				
Buenos Aires	14.96	46.04	1,292	3,544	164	290
Córdoba	16.45	55.16	514	1,007	63	68
Mendoza	17.97	58.57	306	611	25	37
Santa Fe	16.67	52.28	989	2,031	104	97
Metro (prom.)	16.44	43.64	775	1,798	89	123
Catamarca	38.28	90.88	198	339	53	30
Corrientes	23.28	85.71	260	501	65	70
Chaci	18.47	87.97	311	596	69	70
Chubut	25.18	79.98	182	395	40	99
Entre Ríos	21.76	70.74	306	638	58	62
Formosa	26.06	92.44	235	497	53	99
Jujuy	27.11	74.46	303	392	153	54
La Pampa	20.56	62.59	124	302	21	67
La Rioja	40.05	84.04	172	530	51	259
Misiones	14.43	82.35	220	468	52	72
Neuquen	28.57	68.55	359	608	66	123
Río Negro	21.43	66.16	289	401	111	74
Salta	22.41	71.14	271	535	34	64
San Juan	22.91	82.97	214	449	41	64
San Luis	21.62	76.19	159	321	41	56
Santa Cruz	45.45	76.30	224	426	43	97
Stgo. del Estero	21.98	85.63	243	548	43	89
Tierra del Fuego	32.76	71.58	90	236	33	92
Tucumán	22.38	76.42	323	613	62	58
Periferia (prom.)	26.04	78.22	235	463	57	84

* La capital federal no era una provincia y, por tanto, no participaba del programa de coparticipación federal. Fuente: Valores de 1990, INDEC (1991); valores de 1994, Ministry of the Economía (1995); valores de desempleo, INDEC (1995); valores electorales calculados de información proporcionada por el Ministerio de Interior.

**TABLA 1.B Transferencias del gobierno federal,
desempleo y votos**

	Trans- ferencias federales por habitantes 1995	Electores necesarios para elegir un representante provincial como proporción de la media nacional (1=Promedio Nacional)	% de crecimiento de los ATN 1990-1995	Crecimiento absoluto del desempleo (en unidades porcentuales del desempleo abierto) 1989-1995	% de voto peroni- sta 1995	Cambio en el voto peronista a presidente
CABA				9.10	41.5	5.20
Buenos Aires	282	1.75	76	12.60	51.8	1.90
Córdoba	363	1.74	7	6.40	48.2	3.60
Mendoza	432	1.53	48	2.40	52	9.90
Santa Fe	725	1.75	-7	6.50	46.8	4.80
Metropolitana (prom.)	451	1.69	31	7.40	48.4	3.16
Catamarca	1282	.52	-43	2.00	52.3	-3.60
Corrientes	709	1.16	0	7.20	46	3.90
Chaco	1105	.66	147	4.10	56.8	5.10
Chubut	629	1.14	8	2.90	57	14.40
Entre Ríos	625	1.19	7	2.80	46.2	-5.40
Formosa	1247	.9	87	-3.80	49.5	-8.50
Jujuy	765	.75	-64	5.60	44.2	1.10
La Pampa	1161	.56	220	2.30	50.3	-1.20
La Rioja	2401	.44	407	5.20	76.1	9.50
Misiones	593	1	38	3.50	49.5	-3.20
Neuquen	1563	1.18	86	8.10	53.5	14.30
Río Negro	791	.85	33	3.70	44	-3.20
Salta	617	1.14	88	10.60	54.1	5.40
San Juan	849	.88	56	5.20	59.8	11.40
San Luis	1120	.6	37	3.20	51.7	5.40
Santa Cruz	2665	.35	126	2.40	58.4	3.70
Stgo. del Estero	815	.95	126		64.6	-.30
Tierra del Fuego	3402	.15	179	-.20	61.1	18.40
Tucumán	536	1.42	-6	7.30	45.5	84.20
Periph. (mean)	1204	.83	76	3.79	53.37	7.63

la *quasi* ruptura de la Alianza. En relación con los gobernadores, debido al dominio que ejercen los catorce peronistas sobre las distintas instancias de negociación en temas distributivos interprovinciales. En este contexto el proceso de institucionalización de la ciudad de Buenos Aires se desarrolla en un marco de relativo aislamiento político y de una limitada capacidad de negociación interfederal.

Una ciudad fragmentada

Tan importantes como los problemas de institucionalización que se derivan de su posición débil en la federación son los problemas que la ciudad de Buenos Aires enfrenta para construir sus propias instituciones provinciales. Su carácter municipal y su centralidad política permitieron que durante años la política local fuera fuertemente financiada a través de un Consejo Deliberante desproporcionadamente grande² pero legislativamente débil. El propósito principal de este Consejo Deliberante era el financiar a los aparatos partidarios mediante un acuerdo de cúpulas que permitió canalizar fondos ilegalmente tanto al financiamiento de campañas como de las operaciones corrientes de organización partidaria. El fin del Consejo Deliberante llegó simultáneamente con el proceso de provincialización y el procesamiento por estafa de los jefes de las bancadas radical y peronista por enriquecimiento ilícito, figura legal que en realidad no se ajusta a los objetivos reales del desvío de recursos. En años previos a la autonomización de la ciudad Buenos Aires el sistema político y judicial de la ciudad dio altos ingresos personales y baja responsabilidad legislativa –y judicial– a los legisladores –y jueces–. La responsabilidad casi exclusiva del gobierno de la ciudad descansaba en la figura de intendente designado por el

² Es interesante notar la diferente evolución de los niveles de competencia efectiva en diputados nacionales y provinciales. Una evaluación sistemática de estas diferencias puede verse en (Calvo y Abal Medina, 2001; Jones, 2001 y Cabrera, 1998).

poder ejecutivo. Mientras tanto, la aplicación de un umbral de 3% en la fórmula d'Hont utilizada para asignar escaños en el Consejo Deliberante permitió que entre tres y siete partidos obtuvieran habitualmente bancadas en el consejo.

El dilema de la Reforma Electoral

En el proceso de reforma constitucional los imperativos territoriales –política de punteros– y de financiamiento partidario –necesidad de mantener un número relativamente elevado de cargos políticos– resultaron en la implementación de un diseño político que combinaba una representación legislativa y una representación comunal diferenciada. La primera, mediante la elección de una legislatura provincial de 60 miembros a renovar por mitades cada dos años de acuerdo con un sistema electoral que debía ser votado antes de 2001. La representación comunal, en tanto, mediante la instrumentación de un sistema de comunas con 130 cargos electivos para toda la ciudad. La constitución también estableció transitoriamente una elección total de la cámara con magnitud de 60 en tanto fuera diseñado el nuevo sistema electoral.

Si bien el umbral técnico de una renovación parcial de 30 miembros se encontraría cerca del 3% que utilizaba la fórmula D'Hont en el orden nacional, una decisión del Tribunal Superior Electoral eliminó el umbral en la renovación de 60 permitiendo que el número de partidos en la cámara se elevara a alrededor de once. La aplicación de cláusulas provisorias, por tanto, permitió que la recientemente creada Legislatura Provincial tuviera al menos cuatro partidos que, bajo cualquier sistema electoral de renovación parcial, quedarían fuera de la legislatura. Como resultado, existe un número significativo de partidos en la cámara que tiene fuertes incentivos políticos para evitar la sanción de una nueva ley electoral.³

³ Actualmente el programa de reforma política está instrumentando un sistema de simulación electoral calibrada que permite a los partidos evaluar el impacto que una reforma tendría para los distintos partidos políticos. A partir de

Problemas de gobernabilidad

La fractura política de la Alianza a nivel nacional también tuvo un impacto fuerte en la CABA, la única provincia gobernada por el Frepaso. Luego de la ruptura entre la UCR y el Frepaso, Ibarra, el Jefe de Gobierno, se quedó con el apoyo de un bloque de tan sólo siete legisladores sobre 60 (12%), totalmente incapacitado para introducir legislación susceptible de ser aprobada. El actual bloque mayoritario de la legislatura es el Partido Acción por la República de Domingo Cavallo, quien tiene menos de un 30% de los asientos legislativos. Con un ejecutivo que goza de limitadas capacidades legislativas propias, la incapacidad para permitir la implementación de un sistema medianamente mayoritario puede redundar en problemas crónicos de administración local y un debilitamiento aún mayor del rol político de la legislatura de la ciudad.

El problema se hace extensivo a la justicia, la cual carece de la legislación pertinente para juzgar desde temas electorales y participación ciudadana hasta temas contravencionales y de faltas para los cuales es requerida una legislación que reglamente gran parte de los articulados constitucionales.

A modo de conclusión

La ciudad de Buenos Aires se encuentra hoy ante un dilema: la institucionalización política de su gobierno local requiere la sanción y reglamentación de un conjunto de leyes para las cuales son necesarias mayorías especiales. Sin embargo, las cláusulas transitorias que definen el sistema electoral transitorio facilitan una mayor fragmentación política.

generar una estrategia de "producción" de información completa, el programa de reforma política está tratando de lograr un consenso suficientemente amplio entre los partidos mayoritarios para lograr aprobar una reforma técnica y políticamente aceptable.

Asimismo, la ciudad debe instrumentar los mecanismos para sancionar una ley local, tomar a su cargo la justicia local, la educación y facilitar los recursos económicos para su mantenimiento. Sin embargo, su relativo aislamiento político y las dificultades para negociar en el orden federal no ha permitido que el gobierno local diseñe una estrategia clara de provincialización como aquella perseguida por otros gobiernos de la federación.

CÓMO CONSTRUIR UN NUEVO ESTADO CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA

José Alberto Reus Fortunati
Administración Municipal de Porto Alegre

Vengo de Porto Alegre, que es una ciudad del extremo sur de Brasil; es la capital de Río Grande del Sur ubicada muy cerca de Buenos Aires.

Brasil tiene 170 millones de habitantes y Río Grande del Sur, aproximadamente 11 millones; Porto Alegre, mi ciudad, tiene un millón 360 mil habitantes y el área metropolitana, alrededor de cuatro millones. Una población mucho menor que la que tiene la ciudad de México.

En principio, haré algunas consideraciones generales acerca de la reforma política, sin dejar de lado las cuestiones específicas que, naturalmente, deben ser tratadas; detalles particulares de México, que yo no tendría la competencia para tratar.

Sin embargo, hay cuestiones generales tocante a Porto Alegre, México, Buenos Aires, Madrid, que conciernen a cualquier ciudad en Colombia y San Salvador. Cuestiones generales en las que es nuestra obligación hacer una reflexión para poder, dentro de nuestras especificidades, llegar a una profundización de las reformulaciones políticas.

Quiero empezar entonces con algunas situaciones generales acerca del tipo de reforma política que entendemos es necesaria para llegar a la construcción de un proceso político ampliamente democrático, basado en el refuerzo del estado democrático de derecho.

Sabemos que existen muchas tesis, muchos conceptos acerca del camino hacia la construcción de un estado democrático de derecho. No obstante, creemos que cualquier lucha que no considere al ciudadano, es decir, que deje de tomar en cuenta a la ciudadanía, va a cometer errores históricos tal como los gobiernos de América del Sur han cometido a lo largo del tiempo.

Vivimos un momento en que procuramos enaltecer y mostrar la supremacía ideológica del modelo neoliberal. Se ensaya en este momento un término técnico especializado, un rótulo para ello. Se pretende la desconstitucionalización o sea quitar las normas constitucionales, se procura la flexibilización de los derechos del trabajo, la calidad total, así como sobre todas las cosas el endeudamiento del mercado.

Esto nos lleva a una reformulación interna del aparato estatal basado en la lógica defendida por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial que coloca de manera fundamental la culpa de la ineficiencia del Estado o del funcionario público en la estructura estatal existente.

Según esta visión, con la cual no estamos de acuerdo, es suficiente que haya leyes flexibles con la Constitución Estatal que permitan la reducción de sueldos y el descuido de funcionarios para que el gobierno pueda entonces cumplir con su misión.

También se pregona, según esta visión, una política fiscal en donde lo que realmente interesa son los números finales y no las políticas públicas que serán adoptadas por los gobiernos. Y mucho menos se toma en cuenta el elemento humano al que esta política debe en verdad atender.

Se está demostrando que cada vez más tenemos un Estado debilitado, casi fallido, casi quebrado, víctima del descrédito general, pues no logra cumplir ni en el aspecto más mínimo sus obligaciones básicas.

El Estado se hace entonces insolvente con respecto de la educación, no garantiza la seguridad pública ni cuida el transporte, no provee la sanidad pública básica y permite, por tanto, que exista entre nosotros el caos urbano.

Pero si esto no fuera suficiente, los gobiernos terminan por adoptar una visión claramente patrimonialista. No logran diferenciar, no logran entre comillas, porque en verdad no quieren distinguir entre lo que pertenece a la esfera pública y a la esfera privada.

No son pocos los casos, y podría aquí comentarles centenares de ellos, pero no tendría tiempo, donde el jefe de Estado, el gobernante en turno, confunde lo público y lo privado.

Seguramente México no se encuentra fuera de esta visión, ni Brasil ni Argentina ni tampoco otros países que podríamos mencionar, están ajenos a esta visión patrimonialista que, naturalmente, causa un problema muy grande a las finanzas públicas de nuestros países.

De qué manera entonces podremos cambiar esta situación. Y me gustaría hacer esa reflexión con ustedes en este momento.

En Brasil, a partir de fin de la dictadura militar que concluyó en 1985 –una dictadura por cierto violenta que dominó también en Argentina y Chile durante ese mismo periodo–, procuramos con ese proceso de redemocratización una reforma política que pasó por un amplio proceso constituyente, a la elección del congreso. El congreso tenía, pues, la tarea de cambiar la Constitución federal del país.

Esta Constitución buscaba agregar los avances que la población reclamaba en lo que respecta a la participación ciudadana en la administración pública. Esto llegó a ser concretado en México. Creo que se está dando a través de un plebiscito, de un referéndum de iniciativa popular de leyes.

Desde el punto de vista legislativo, diría que la Constitución federal legalizó el gran deseo de la población, pero que en la práctica, hasta el día de hoy, esos principios poco han encontrado la resonancia necesaria en la vida real del pueblo brasileño.

Para que tengan una idea, el único plebiscito realizado en Brasil fue en relación a una norma constitucional que establecía una amplia consulta al pueblo sobre la manera y sistema de gobierno entre presidencialismo y parlamentarismo, o entre república y monarquía. Fue la única vez que en Brasil se realizó, desde el punto de vista nacional, esa forma de consulta ciudadana a la población.

Para llegar al avance de este proceso que sirve para concretar la voluntad popular y de un ciudadano al que no simplemente podemos llamarlo en las elecciones sino que pueda en cada momento tener una voz activa sobre los cambios y progresos de su ciudad. Entra entonces en escena el Partido de los Trabajadores y otros que tenían una visión bastante parecida a la nuestra, a partir del final de la década de los ochenta, después de una serie de elecciones municipales.

A partir de entonces logramos establecer una serie de medidas que creemos son importantes para concretar estos avances democráticos, tan importantes dentro de una reforma política que se realice en cualquier parte del mundo.

Los desafíos que en ese periodo enfrentó nuestro partido y todos nuestros socios, fueron los siguientes:

Primero: cómo modificar una estructura histórica secular, de un Estado claramente patrimonialista, paternalista y populista, conceptos que si valen en toda América Latina, están presentes en nuestra cotidianidad.

Segundo: cómo gobernar según los intereses de la mayoría de la población y no solamente de los del partido político en turno o de los cercanos al gobernante.

Tercero: cómo utilizar los recursos existentes del aparato estatal, primero de manera impersonal; luego, objetiva; después competente y, finalmente, de manera universal.

Las respuestas a todas estas preguntas seguramente no son sencillas ni fáciles de encontrar, tenemos que considerar muchos comentarios, muchas tesis al respecto, y de cómo un gobernante podrá alcanzar todas esas metas. No obstante la práctica demuestra que la búsqueda de esos objetivos es mucho más difícil de lo que aparenta ser, incluso estoy convencido —y lo digo con seguridad—, de que muchas veces buscamos fórmulas académicas dentro de las universidades, en el mundo académico; no estoy en contra de ello, pero opino que éstas están absolutamente distanciadas de nuestra realidad.

Dichas fórmulas se transmiten como certeza soberana sin que nadie tenga derecho siquiera a cuestionar esas verdades que pueden o no serlo plenamente, pueden ser parcialmente verdaderas o pueden ser absolutamente falsas. Incluso creo que la búsqueda de fórmulas académicas ha sido un trabajo que en nada ha contribuido para el crecimiento democrático.

Algunos intelectuales tratan de presentarse como los salvadores del mundo, y no poseen la humildad de comprender que el propósito crítico de una reforma pasa forzosamente por una reflexión donde todos los agentes políticos, cada ciudadano, pueden participar al igual que cualquiera que tenga un doctorado en Harvard o en cualquier otra universidad.

Si no contamos con esta comprensión en cuanto a participación democrática, cualquier reforma política será una reforma fallida que encontrará su fracaso a dos pasos de distancia.

Por tratar de responder a esa reflexión y buscar una reforma que sea legítima, fui electo por la mayoría del pueblo y por tanto muchos creen que pueden realizar cualquier reforma, pues bien, es un concepto falso creer que fuimos electos apoyados en un programa. Sin embargo, debemos tener la seguridad de que esa legitimidad sólo ocurrirá si tenemos la osadía de poner en práctica aquello que prometimos durante el proceso electoral; pero no es lo que sucede cuando vemos, en la práctica, procesos que poco se relacionan con lo que los partidos han presentado durante el desarrollo electoral para conquistar la simpatía de sus electores.

Ya sabemos qué significa eficacia, pero, ¿de qué manera vamos a adoptar un proyecto que utilice recursos públicos absolutamente limitados, incluso cada vez más limitados, y no obstante tengan un alcance mayor? Es muy sencillo hablar de reformas profundas sin que tengamos la seguridad de los recursos de que disponemos y cuánto debemos tener para que estas reformas sucedan.

¿Cómo, entonces, podremos realizar reformas, proyectos y programas que tengan legitimidad y eficacia? Según lo que aprendimos,

simplemente es una experiencia limitada, imperfecta y que está en crecimiento permanente. Estamos tratando de que sea mejor comprendida y adecuada a cada momento, pero de cualquier manera es una experiencia que consideramos ya una pequeña victoria utilizada en Porto Alegre, desde hace 13 años, durante cuatro periodos de gobierno del Partido de los Trabajadores y de sus socios y simpatizantes. Y a tres años también a nivel estatal.

Creemos que estas cuestiones pueden ser contestadas a través de un solo hecho: la participación del ciudadano. Parece algo muy sencillo, absolutamente cotidiano, pero esta tarea es muy difícil llevarla a cabo, porque, primeramente, no es suficiente hablar de participación popular, cuando los agentes, las personas, los individuos, los ciudadanos son llamados sólo para oír lo que el gobernante está proponiendo.

Eso es parte de una práctica populista, donde hay bellos discursos, pero que no permiten que la población que está frente a ese discurso pueda opinar, reflexionar y decir si está o no de acuerdo y qué otras alternativas puede proponer.

Esa participación debe ser activa, donde el ciudadano es llamado para oír, es lógico, para tener delante de sí todos los datos disponibles. Si el jefe de gobierno, si alguien que está invitando a las personas a hacer una reflexión, no presenta un dato completo, no devela todos los datos, estaríamos delante de una maniobra a la conciencia de dichas personas, de la manipulación de sus conciencias.

Aquellas no tendrán condiciones reales para saber si lo que está siendo presentado es lo correcto o no, sin conocer toda la información, todos los datos, todos los números existentes. Y eso, desgraciadamente, es muy difícil de lograr.

Yo mismo lo veo cada día; al interior de mi partido noto cierto temor de algunos gobernantes de presentar a la población todos los datos, los subsidios, los números. Si no se concede información veraz no tendremos una participación ciudadana plena, que nos permita realmente llegar a los cambios importantes que hoy estamos defendiendo.

En Porto Alegre, en Río Grande del Sur y en otros estados y ciudades estamos creando esos foros de participación ciudadana, que no son más que consejos municipales, congresos, conferencias y, quizá lo principal, que se convierten en un ejemplo, un instrumento mayor de las reformas, llamadas presupuesto participativo, que actualmente son un instrumento completamente legitimizado, incluso por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para combatir la corrupción y usar de manera adecuada el dinero público.

¿Qué es el presupuesto participativo? Vamos a hablar un poco de él, para que ustedes tengan una idea de lo que es esta administración participativa del ciudadano, y qué efectos está causando en Porto Alegre.

Primeramente pensaremos, qué es el presupuesto público. Si les preguntara cuál es el presupuesto de su ciudad, de su estado, quizá la mayoría no sabría. Así como tampoco conocen la cantidad del presupuesto federal.

No se preocupen, esto es muy normal. Por lo común las personas no saben a dónde serán destinados los recursos ni cuántos miles de pesos serán para tal o cual finalidad. Los brasileños, aún las ciudades pequeñas que tengan 20 mil habitantes, no tienen acceso a esta información.

El presupuesto público, según nuestra cultura, es pensado por el jefe de gobierno, por sus secretarios, sus ministros, y enviado al Parlamento donde algunos parlamentarios se preocupan por el tema y votan. Punto final.

No conozco profundamente a México, es mi primera visita, pero estoy seguro de que no estoy muy lejos en mis afirmaciones con relación a la realidad de ustedes.

Entonces, ¿cómo funciona el presupuesto participativo? El primer paso es la mudanza. Se tiene que dar un cambio de cultura. En el caso de Porto Alegre, cada año muestra al ciudadano los recursos de que dispone la ciudad y de qué manera va a colectar fondos, cuáles son los tributos, las tasas, los impuestos, de dónde vendrán los recursos, centavo por centavo. Ni un centavo queda oculto.

Esos recursos propios son colectados por el poder central del país y después una pequeña parte es repasada para cada uno de los municipios. Todo eso se presenta a cada ciudadano a través de publicaciones e internet donde las personas pueden tener acceso y una comprensión completa de cuántos millones o miles de millones de reales, en el caso de nuestra moneda, tendrá la ciudad para invertir en diferentes áreas.

El segundo paso es sobre las firmas que ya no podrán ser alteradas. No sé cómo sea en México, pero en Brasil esa asignatura, o firma que se refiere al pago de sueldos del funcionario público no puede ser tocada. En Brasil hay una ley que no permite reducir los ingresos del funcionario público, no podemos decir que el funcionario “X” que gana 100 pesos, a partir de mañana ganará 90. En Brasil eso es imposible.

Así pues, ése es un ingreso que no puede ser tocado. Se tiene que mostrar a la población en esa asignatura, cuánto ganan los funcionarios públicos y que es un ingreso que no puede ser alterado. A partir de aquello se hace un cálculo: la ciudad debe recaudar una “X” cantidad. Existe un compromiso de los funcionarios públicos con otros sectores de que entre “X” y “Z” quedará una parte de los recursos que serán difundidos y destinados, para las inversiones que la ciudad tendrá en su próximo periodo.

¿Cómo se decide entonces en cada ciudad? El prefecto, en este caso el alcalde, dice: *creo que es importante pavimentar un determinado barrio de la ciudad o creo que debemos construir una escuela en “X” lugar o también pienso que es importante construir una unidad de salud en una determinada colonia de la ciudad.*

Ciertamente, el gobernante tiene, así como el poder ejecutivo, el poder casi total para establecer qué es lo que él entiende como prioritario para su ciudad o estado. Pues en Porto Alegre, y es ahí donde empieza el cambio, esta parte de la inversión es completamente discutida con la población. Y quiero que ustedes lo entiendan perfectamente, para que

no parezca que el alcalde o el presidente municipal retira una parte de esos recursos y toma decisiones sobre dónde lo va a invertir.

No, no es así. Todo el recurso es puesto a discusión. No quiero tocar los mecanismos porque perdería mucho tiempo. Pero dividimos la ciudad en sectores. Vamos a todas las colonias, convocamos a la población para que en el periodo de julio hagan una reflexión sobre cuáles son las obras y las inversiones más importantes para la ciudad.

Y finalmente, puedo garantizarles que a lo largo de estos 13 años nuestro partido, juntamente con otros próximos, ha hecho que en Porto Alegre cada obra, sin excepción alguna, sea decidida por el ciudadano. No es decidida por el alcalde ni por el presidente municipal.

El resultado es absolutamente espectacular. Porto Alegre es actualmente considerada, no por nuestra propia perspectiva, sino por la ONU, como una ciudad cuyos índices de desarrollo humano y mejor calidad de vida son los más altos del país.

Tenemos una tasa de analfabetos inferior al 3%; tenemos un índice de mortandad infantil de 13 por 1000, que es de primer mundo, entre otras que pudiera comentarles. Sin embargo, no quiero estar aquí enaltecendo demasiado a mi ciudad, pero estas cifras son algunos indicadores que no cayeron del cielo, son indicadores que muestran cómo la población, en los últimos 13 años, ha tenido la competencia para decidir lo que es más importante para su ciudad en términos de inversión pública.

Esta situación realmente nos deja perplejos, sobre todo a nosotros que venimos de la universidad y vemos cómo un “sencillo” ciudadano, que vive en un barrio alejado de la ciudad, que es analfabeta, o apenas puede leer, nos sorprende en el momento de discutir qué es lo más importante para su colonia, para su ciudad; nos dan verdaderas lecciones de política y administración.

No tengo duda en afirmarles que el proceso que estamos realizando en Porto Alegre y otras ciudades de Brasil, y que afortunadamente

están buscando otras ciudades del mundo, como San Salvador, ha sido un proyecto osado, por supuesto, pero que ha representado una reforma política mucho más importante que lo que puede estar escrito en papel, una reforma práctica, que ha sido consolidada de manera indiscutible, y ha consolidado un estado democrático de derecho para todos y no solamente para algunos.

Ya para concluir, tengo la seguridad de que los avances obtenidos hasta ahora son muy significativos, pero aún insuficientes.

Delante de la cultura histórica que vivimos en América Latina, especialmente en Brasil, es un camino que está siendo recorrido. Un camino en el cual estamos avanzando, pero que sólo podrá tener plenos sus ejes y ser consolidado, si seguimos tomando en cuenta aquello que consideramos de vital importancia: la participación de cada uno de los ciudadanos donde éstos puedan oír, reflexionar, opinar y decidir.

ANÁLISIS POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE BOGOTÁ

Paul Bromberg Zilberstein
Edil de la Localidad XIII de Bogotá

Introducción

Tradicionalmente, la descripción de modelos de gestión territorial sigue las siguientes líneas. Primero, la geografía física y humana del territorio (en nuestro caso, las grandes ciudades, sería una “geografía urbana”); es decir, ¿cuál es el territorio que se gobierna? Luego viene la descripción de las instituciones, entendidas éstas como el aparato administrativo y decisorio (cargos y jurisdicciones); es decir, ¿qué decisiones de gobierno se toman en el territorio y quién las toma? En ocasiones, sigue un discurso lleno de palabras grandilocuentes tales como democracia, sociedad civil, comunidades, ese terrible “la gente”.

Aquí haremos los dos primeros pasos, por supuesto, pero en un enmarcamiento diferente.

La hipótesis básica de trabajo en esta presentación es la siguiente: sólo se entiende la dinámica (pretendidamente administrativa) que desata un régimen de descentralización si su análisis se enmarca en el entramado político del que forman parte los actores políticos que usan el régimen, quienes, más allá de las diferencias ideológicas, pretenden un objetivo común: su reproducción política. En efecto, se hace política para seguir haciendo política; se accede a cargos de elección popular para volver a ser elegido, o para fortalecer un partido; se administra para ganar visibilidad y permanecer, ascender o fortalecer un partido.

Para lograr todo esto, las prácticas políticas son variadas: desde cumplir bien las atribuciones que otorga la ley (y las oportunidades que el cargo le brinda, especialmente la visibilidad pública), hasta el más

rampante clientelismo para consentir electores individuales –cargos y contratos– o para consentir a las comunidades que son sus electores o serán sus futuros electores.¹

Desde el punto de vista metodológico, este texto puede considerarse de dos maneras: como un estudio de caso, o como la expresión de un modelo de análisis del entramado político-administrativo de la dinámica de la descentralización en una ciudad de gran tamaño.

Conceptos básicos

Muy rápidamente debo aclarar el uso que doy a algunos términos que cumplen el papel de “cabeza de concepto”.

Política: conjunto de actividades que organizan o pretenden organizar la voluntad colectiva.

Gobierno: modalidad del ejercicio de la política desde alguna jurisdicción del aparato de Estado. Incluyo como gobierno tanto los ejecutivos (por ejemplo, consejos y otras corporaciones públicas de elección popular). El ejercicio de gobierno tiene dos planos: el de la ejecución de políticas públicas, en el ejercicio de la cual los funcionarios aparecen orgullosamente como gerentes, y el de la reproducción política, que permanece oculto y en muchas ocasiones se oculta. Cuando se considera este segundo plano no se está pasando por alto, como es tradicional, el hecho de que los cargos de dirección y decisión en los grados altos y medios-altos de cualquier nivel territorial están

¹ Cuando no la corrupción, de la cual se obtienen recursos para adelantar las campañas electorales o para el consumo personal de los implicados. Mucho se ha escrito sobre la relación y diferencias entre corrupción y clientelismo. En todo este trabajo se ha hecho de cuenta que la reproducción política no tiene nada que ver con la apropiación personal de bienes públicos. Es una posición ingenua mas necesaria para por lo menos plantear el modelo de análisis. Ahora, ¿es la corrupción un fenómeno marginal? Para responder esta pregunta debemos llegar a un acuerdo sobre lo que entendemos por marginal. Por ejemplo, si sólo se desvía el diez por ciento de los dineros públicos alguien podría aceptar que es marginal. Pero si en ese porcentaje está implicado un buen número de funcionarios públicos, el fenómeno ya no sería marginal, y el modelo propuesto aquí se vuelve inaplicable.

ocupados por personas que, como mínimo, lo que buscan es reproducirse en el poder o ayudar a otros a reproducirse en el poder.

Herramientas de gobierno: cualquier acción de gobierno se puede agrupar en una de las siguientes cuatro categorías: 1. Expedición de normas, más su correspondiente aparato de sanción y control; 2. Inversión de dineros públicos; 3. Aparato administrativo, en éste se incluye la facultad de nombrar y disponer de funcionarios que no son de la rutina administrativa, sino aquellos que hacen gestión con los actores sociales; y 4. Visibilidad pública. Tiene que ver con la atención que la ciudadanía, por su cuenta o a través de los medios de comunicación, le pone al actor social más relevante: el gobierno.

Clientelismo: decisiones normativas y asignación de recursos públicos mediante formas propias de la interacción entre agentes privados, es decir, por fuera de reglas universales y procedimientos públicos.

Participación: interacción pública e institucionalizada entre grupos de interés y agentes o agencias de gobierno, que permite a aquellos influir en la orientación de las decisiones tomados por éstos. También cabe hablar de participación cuando los actores son ciudadanos no organizados. En este caso, ciudadanos que no son activistas sociales ni políticos acuden a un escenario diseñado para que puedan influir en la toma de decisiones públicas.

Contexto de la descentralización en Bogotá

Contexto político colombiano

Para algunos politólogos, Colombia puede tener (¿tenía?) el bipartidismo más antiguo del mundo (prevalencia de dos partidos, el Liberal y el Conservador, y de su hegemonía). Sin embargo, se ha ido perfilando un cambio con consecuencias difíciles de predecir. Los partidos pasaron, en los años sesenta del siglo pasado, de una tradición patriarcal, en que el panorama de cada uno era dominado por una pléyade de ciudadanos

notables (“jefes naturales” los llamaban)² a un sistema de barones electorales regionales, dando lugar a un intercambio basado en la necesidad mutua: para triunfar en las elecciones nacionales, contar con el apoyo de los barones era muy importante, y para que éstos pudieran conservar su electorado debían acceder a recursos que estaban en manos del poder central. Desde 1988 se estableció la elección popular de alcaldes y se transfirieron atribuciones y recursos a los municipios, lo que comenzó a producir una segunda transformación en las relaciones de poder.

Con el nuevo régimen municipal que entró en plena vigencia en 1988, a lo que se sumó la nueva Constitución de 1991 y el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, Ley 130 de 1994, todo el sistema político entró en reacomodamiento. Actualmente, la dispersión de partidos, movimientos y activistas es inmensa. Ésta se da de dos maneras: por una parte, en la aprobación de partidos. En este momento hay 200 partidos y movimientos políticos, entre los cuales están los dos partidos tradicionales. Esa aprobación otorga tan sólo un apoyo minúsculo por parte del gobierno; lo importante, sin embargo, radica en que la inscripción formal como partido le permite avalar candidatos, que así acceden al tarjetón electoral. Por otra parte, el Partido Liberal lanzó hace unos años lo que ellos denominaron la “operación avispa”, que se resume en calcular el potencial electoral de sus cuadros para apuntar a ganar por residuo, y expedir avales indiscriminadamente. El avalador obtiene una ventaja pequeña al expedirlo (tener el número de votos que le permite no desaparecer, o figurar en las estadísticas como mayoritario), mientras el avalado adquiere el derecho a jugar en las elecciones. Para las corporaciones públicas, el efecto ha sido una dispersión monumental. Para los cargos del ejecutivo, partidos y facciones de éstos, sin ideología clara, juegan a alianzas con líderes propietarios de votos, procurando asociarse con el ganador.

²Una visión de esta transformación se puede encontrar en *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, de Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila. Tercer Mundo Editores, IEPRI, 1990.

Geografía urbana de Bogotá

Como el resto de países suramericanos, Colombia experimentó en el siglo pasado un acelerado proceso de urbanización. Así, Bogotá pasó de tener cien mil habitantes en 1900 a contar con seis millones 300 mil al comenzar el nuevo siglo. El flujo migratorio neto es hoy del orden de 60 mil habitantes anuales. La ciudad es densa, lo que quiere decir que la movilización es difícil pero los trayectos son cortos. Bogotá se desarrolló primero linealmente a lo largo de ciertos ejes de comunicación regional y luego fue cubriendo los espacios vacíos en urbanismos, mientras los desarrollos ilegales se produjeron en anillo que se van consolidando poco a poco.

Régimen político de la descentralización en Bogotá

En 1954, bajo la dictadura, cinco municipios cercanos pero no conurbados fueron anexados a Bogotá y todo este territorio quedó en una sola jurisdicción, el Distrito Especial. Unos años después, esos municipios ya estaban conurbados, ligados entre sí por transporte urbano, por un tejido más o menos continuo de oferta de bienes y servicios. La ciudad fue dividida en Alcaldías Menores, en especial para la gestión del derecho de policía, y al Alcalde de la ciudad se le denominó Alcalde Mayor.

Como resultado de la Constitución de 1991 y de un decreto presidencial con fuerza de ley dos años más tarde, las alcaldías menores fueron transformadas, desde el punto de vista territorial en “Localidad” y desde el punto de vista administrativo en “Alcaldía local”. Se creó en cada localidad un pequeño ayuntamiento local, con un nombre equívoco: Junta Administradora Local (JAL), compuesto por 7, 9 u 11 miembros llamados “ediles”, dependiendo de la población que duerme

permanentemente en la localidad. A la cabeza de cada Alcaldía Local hay un Alcalde Local, nombrado de manera curiosa: la JAL elabora una terna, y el Alcalde Mayor escoge uno. Ha sido tradicional que el Alcalde Mayor devuelva alguna terna si justifica su inconveniencia.³

Como se ve, el Alcalde Local no es de libre nombramiento, pero es “un poco” de libre remoción. En la Alcaldía Local hay un conjunto de funcionarios que dependen todos de la Secretaría de Gobierno.

En este momento la ciudad tiene veinte localidades, casi el mismo de antiguas alcaldías menores. Su distribución poblacional es así:

LOCALIDAD DE BOGOTÁ
Población y presupuesto año 2000
(millones de pesos)

<i>Núm.</i>	<i>Nombre</i>	<i>Población</i>	<i>Transferencias 2000</i> <i>(millones de pesos)</i>
1	Usaquén	422 000	5 650
2	Chapinero	123 000	3 087
3	Santa Fe	107 000	4 939
4	San Cristóbal	456 000	12 911
5	Usme	244 000	6 657
6	Tunjuelito	204 000	4 550
7	Bosa	411 000	8 429
8	Kennedy	914 000	11 046
9	Fontibón	279 000	4 805
10	Negativa	750 000	11 583
11	Suba	708 000	10 724
12	Barrios Unidos	176 000	3 583
13	Teusquillo	126 000	3 557
14	Los Mártires	96 000	2 147
15	Antonio Nariño	98 000	2 818
16	Puente Aranda	283 000	6 335
17	La Candelaria	27 000	1 033
18	Rafael Uribe	385 000	9 328
19	Ciudad Bolívar	576 000	14 321
20	Sumapaz	10 000	6 711

³ Por ejemplo, si hay dos miembros de ella muy inferiores al otro. Esta composición se logra mediante un uso antidemocrático de las reglas de mayorías en la JAL.

El diez por ciento de los ingresos corrientes del Distrito deben distribuirse entre las localidades para ser invertidos en proyectos que se deciden en la JAL, luego de una consulta a las organizaciones cívicas y comunitarias. La organización de esa inversión ocupa buena parte de la actividad de los ediles en toda la ciudad. La distribución por localidad se muestra en el cuadro anterior, y se elabora mediante un algoritmo con variables sociodemográficas que desarrolla la oficina de planeación, que depende del Alcalde Mayor.

El periodo del Alcalde Mayor, de los concejales y de los ediles es de tres años, y los comicios para estos tres son simultáneos. El voto para Alcalde Mayor y para concejal puede depositarse en cualquiera de las mesas de votación dispuestas en toda la ciudad. En cambio, en las mesas de votación de cada localidad sólo se pueden depositar votos para candidatos a edil de esa localidad. En el cuadro 1 se describen, clasificadas según herramientas de gobierno, las atribuciones de las instituciones locales.

La normativa que fija estas reglas es una combinación entre artículos específicos de la Constitución Nacional (1991) y el Decreto ley 1421 (1993). Pero hay más: a mediados del año 2000 el Consejo de Bogotá expidió el Acuerdo 13 que estabiliza un espacio de participación local, el “Encuentro Ciudadano”. Según esta norma, un Consejo Local de Planeación integrado por representantes de sectores de la población (jóvenes, etnias, mujeres) y por representantes de otras organizaciones de la difícilmente entendible “sociedad civil” (ONGs, Juntas de Acción Comunal, comerciantes, etcétera) organiza unas asambleas de ciudadanos a las que, suponen los inspiradores de la norma, irían los ciudadanos rasos para decidir la distribución del presupuesto local. El acuerdo está ensayándose y no es todavía claro el resultado del choque de jurisdicciones entre los encuentros ciudadanos, el Alcalde Local –quien elabora los dos borradores previos, uno casi definitivo– el Consejo Local de Planeación y la JAL.

Cómo se juega con las jurisdicciones

Vocaciones cívicas versus vocaciones políticas

Sin caer en más honduras, defino lo cívico y lo político así: las vocaciones cívicas y los grupos de presión buscan influir sobre las decisiones mientras las vocaciones políticas buscan ocupar los cargos de decisión. Cuando las vocaciones cívicas tienen que “lagartear” (como se dice en mi país) recursos públicos, se involucran necesariamente en el entramado político, especialmente si la distribución de recursos no está fundamentada en reglas universales y procedimientos públicos (ver arriba la definición de clientelismo) sino en la intermediación de agentes. Éste reclama, abiertamente o no, reconocimiento político por la intermediación. El reconocimiento es la herramienta legítima y legal de trabajo.

Aquí, en el claroscuro entre estas dos vocaciones, con sus reglas de juego, está el edil. Él es el actor político local más fuerte. Sus atribuciones –atacadas por todos los flancos– el tiempo disponible y, relacionado con esto último, su salario, son razones más que suficientes para intentar el salto de lo cívico a lo político. En el cuadro 2 hay una descripción de cómo se juega con las jurisdicciones.

En el cuadro se ve cuán complejo es el entramado entre ambiciones y jurisdicciones para conseguir la reproducción política. Conservar un electorado requiere mucho trabajo, especialmente cumplirles en obra física en el vecindario, o consiguiendo la expulsión de algún vecino institucional o comercial indeseable. El momento de conformación de la terna para alcalde local es muy importante; pues quedar fuera de la coalición mayoritaria puede hacer imposible la tarea de cumplirle a su electorado. Igualmente, si queda fuera de la coalición que impone las decisiones en una corporación tan pequeña como la JAL, en el momento de aprobación del presupuesto, sólo le quedan migajas.

Ser edil es atractivo para muchos políticos locales, que cuando no existía la JAL hacían un trabajo continuo dentro de las Juntas de Acción Comunal. Como integrante de la JAL, recibe un salario muy por encima del promedio de personas con su preparación. Contar con un “edil amigo”

(estribillo típico de nuestra política local) significa un canal de acceso a los sitios donde se pueden tomar decisiones.

Puede no ser exagerado trazar el siguiente esquema: Los candidatos que compitieron para poner un edil en la JAL tienen una ronda de perdedores en el CLP. Claro, no es su monopolio, pues ahí se mueven otros intereses (inclusive las “vocaciones cívicas puras”) pero además porque los ediles ganadores, que se supone son los mejor organizados (por algo ganaron), también intentan promover personas de su grupo para ocupar un lugar en el CLP. Por otra parte, las personas organizadas que quedaron representadas y las que no quedaron, actúan en los encuentros ciudadanos como público. El Encuentro Ciudadano es para algunos una ronda de perdedores al CLP. Hablando desde el público ahora son las “comu-nidades”, sustantivo que se usa profusamente en el diálogo político, en parte en reemplazo de la “sociedad civil”, y que también, como en el caso de ésta, significa “los buenos”, Así, es tradicional que un actor político diga “estuve hablando con una comunidad” cuando una persona va a visitarlo y habla sobre un problema que afecta a más de uno.

Cómo se juega con las reglas de juego electorales

En el apartado anterior se describió el juego de las jurisdicciones. Aquí pretendo cerrar mi argumento con una descripción del juego electoral. Su relación con el juego de las jurisdicciones resultará evidente.

En el escenario político colombiano la dispersión de listas para corporaciones públicas es inmensa. La facilidad para conseguir avales (el Partido Liberal, por ejemplo, todo lo que tiene es un formato) y el número relativamente reducido de votos que se necesita para ganar, son factores que promueven la dispersión. Por ejemplo, una localidad con 120 000 habitantes consigna 70 000 votos.⁴ Si la JAL tiene nueve

⁴ El traslado de votantes es apreciable. La ley permite inscribir la cédula en cualquier mesa de votación del Distrito. Meses antes de las elecciones se abre la inscripción de cédulas en los puestos de votación “cerca de su casa”. Así por

ediles, el cociente es aproximadamente 7 800 sufragios. Cifras parecidas hay en toda la ciudad. Sin embargo, contando las elecciones del 92, 94 y 97, se han provisto 552 curules, 184 cada jornada. De las 5 291 listas inscritas en los tres periodos (ver cuadro siguiente) sólo 10.4% de las listas obtuvo curul, y solamente tres curules se han provisto por cociente. En promedio, digamos, se necesitan 1 200 votos para ganar. No es necesario que el candidato haga el esfuerzo por procurar algo más. Pero todavía peor: no es racional, veamos porqué. Si el resultado fuera proporcional al esfuerzo electoral,⁵ con el triple de esfuerzo se obtendrían 3 600 votos, pero se sigue ganando una curul. Sólo que ahora hay más electores para atender, más personas para repartir lo que logre sacar de recursos públicos, menos para cada uno.

NÚMERO DE LISTAS INSCRITAS Junta administradora local

Partido	1992	1994	1997
Liberal	452	932	1336
Conservador	203	363	430
Otros	267	89	254
Cívicos	230	47	125
Izquierda	66	48	52
Resto	101	100	196
Total	1319	1579	2393

Luego, los activistas políticos hacen lo que es racional. Le apuntan a lo que pueden ganar, a lo que permite el sistema de avales, y no se

ejemplo en 1997 más de 300,000 cédulas, casi la tercera parte de la votación, cambiaron de sitio para depositar el sufragio. El tema no ha sido estudiado suficientemente.

⁵ Los ingenieros electorales saben que esto no es cierto. En esta modalidad de elección el esfuerzo debe crecer más que proporcionalmente con respecto al resultado deseado.

arriesgan a obtener una mayor votación que hace más difícil cumplirles a sus electores con los recursos públicos. Lo malo es que, si se hacen las cuentas, ¡sólo el 30% de los ciudadanos tiene representación!⁶ Ciertamente, los ciudadanos perdedores no se asustan. Algunos acuden a ciertos ediles ganadores que no están casados con comunidades específicas para tratar de arrastrar recursos para su vecindario; a la mayoría les da lo mismo. Se quejan de los otros que van a repartirse la torta, y que les ganaron en la competencia por quedarse con ella.

Discusión

- 1) El efecto que el régimen de descentralización pueda tener sobre la formación de los ciudadanos, en la eventual consolidación del Estado, en la eficiencia del aparato estatal, pasa por la manera como actúan quienes viven de la política. Hay que entender lo analizado aquí como el caso particular del régimen de descentralización de Bogotá en un contexto de acelerada desinstitucionalización partidista. Resultados distintos obtendrán en regímenes políticos y sistemas políticos distintos.
- 2) El diseño de las normas electorales debe tener en cuenta este principio: la forma que toma el ejercicio electoral está estrechamente ligada a las formas de comunicación posibles en el contexto de la elección. Esto es muy conocido en nuestra moderna democracia de masas, ligada a la manera como los candidatos acceden y usan los medios masivos. La tragedia de las elecciones locales en Bogotá estriba en que sólo es rentable políticamente hacer campañas de vecindario. Darse a conocer como candidato en una localidad de 40 mil familias compitiendo contra noventa candidatos es, simplemente, imposible. Luego, la competencia se vuelve vecinal, y en la reproducción

⁶ Tomado de: Comportamiento electoral en Bogotá, 1982-1997, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán. Vol. II.

política se acude casi necesariamente a atender ese pequeño electorado, lo que termina en una distribución inequitativa de los recursos públicos. Paradójicamente, esta ampliación democrática resulta siendo una pésima lección democrática.

- 3) No es el momento de explicar qué motiva a los administrativistas a hacer sus sesudos análisis sin considerar a ese agente infeccioso, el ejercicio político real. Pero por lo menos obtengamos alguna moraleja de las imprecisiones en que se cae por evadirlo: He aquí una frase típica: “Es necesario definir una metodología concertada con las localidades”. Las localidades deben ser unas señoras. ¿Cómo se habla con esas señoras? ¿Té y galletitas para facilitar el diálogo?
- 4) Vimos cómo, en Bogotá, el régimen electoral envía estímulos perversos. No creo en el elector racional (*rational choice*); en cambio estoy seguro de que el activista político sí es un verdadero calculador; es decir, capta y usa las señales que le envían las reglas y las costumbres. Puede haber una excepción, aquellos reformadores que le apostamos a perder desde el comienzo y, curiosamente perdemos.
- 5) La democracia de varios niveles, y las formas tradicionales como se han conectado (usualmente, el clientelismo),⁷ terminan originando una especie de enfermedad pública que he llamado corporativismo. Tomo definiciones clásicas para entender lo que quiero decir con esto: “Actitud de los integrantes de un colectivo, que se relaciona con actividades públicas y que defiende intereses propios de sus asociaciones, con frecuencia menospreciando las de carácter general”.⁸ Los integrantes de las JAL se comienzan a portar como un sindicato en defensa de las atribuciones concedidas, y en la lucha común por conseguir más atribuciones, a nombre de la democracia y la descentralización cuando todo lo que buscan es incrementar

⁷ No sólo hay clientelismo en los estratos económicos bajos. Hay clientelismo de élite: los estratos más altos tienen acceso fácil a los altos tomadores de decisiones, bien porque se los encuentran en el “club”, bien porque se invitan entre sí a fastuosas ceremonias, porque se conceden citas y hasta se pasan al teléfono. Lo usual en estos encuentros es prestarle atención a sus solicitudes por fuera de reglas universales y procedimientos públicos.

⁸ *Diccionario de Economía y Finanzas*, Tamames, Ramón y Santiago Gallego, Alianza Editorial, 1998.

su pedacito de poder. El edil que manifiesta su conformidad con la Alcaldía Mayor es calificado de “traidor” a su causa corporativa. Se pretende un unanimismo completamente incompatible con un escenario civilizado de debate y disenso, como debería esperarse de una corporación de elección popular. Este comportamiento en Bogotá es altamente reforzado por la desinstitucionalización de los partidos y el predominio del microempresariado electoral.

- 6) Quizá pueda demostrarse la validez universal de la siguiente afirmación: en la gestión pública no se resuelven problemas, sino se cambia de problemas. Cualquier decisión que se tome sobre la manera de descentralizar, las reglas electorales, las atribuciones que se transfieren, tendrá fortalezas y debilidades. El asunto es que se tenga alguna confianza en que preferimos los problemas que creamos a los problemas que dejamos.
- 7) La redacción pretende ser objetiva. Sólo tiene una apariencia peyorativa –describir denigrando– debido al contraste entre los grandes relatos, tan caros a nuestra tradición latina, y la práctica política, que por necesidad es de calculadores. Así como este documento tiene una hipótesis de trabajo, también tiene una propuesta de solución que no depende enteramente de los gobiernos: se ha llamado “fortalecer los partidos”. Esto no se logra por reglamentación sino en la arena política misma. Sin embargo, hay que reconocer que un cambio de régimen electoral puede promover nuevas formas de ejercer la política. Creo que nuestros países deben pretender lograr lo que parece imposible; en una tendencia mundial de alto desprecio por la política, conseguir que los ciudadanos entiendan que otro sí puede *hacer* política, no siempre *cometer* política. Y ser alternativa de poder bajo esta transformación.

CUADRO 1. Atribuciones Institucionales

<i>Escenarios Herramientas</i>	<i>Encuentros ciudadanos (ciudadanos rasos)</i>	<i>Consejo Local de Planeación</i>	<i>Junta Administradora Local</i>	<i>Alcalde Local</i>
Dineros públicos (Presupuesto de inversión)	Mediante algún sistema de votación deciden las grandes líneas de los proyectos de inversión que se ejecutan con el presupuesto local. Algunos encuentros ciudadanos, a instancia del Consejo Local de Planeación, han llegado a discutir y aprobar reglas universales para decidir sobre la asignación de recursos escasos.	Diseñan los encuentros ciudadanos y conceptúan sobre borradores del Plan elaborados por el Alcalde Local. Hacen el seguimiento a la ejecución del Plan, pero su forma de acción se reduce a un concepto.	Adoptan el plan. La palabra “adoptar” parece puesta en la Ley para confundir a todos. Aprueban el presupuesto. En esta aprobación convierten las ideas generales de los grandes proyectos que aparecen en el Plan de inversiones aquí o allí.	Presenta en dos ocasiones el borrador de Plan de Desarrollo, primero ante el CLP y luego ante la JAL, en el que debe incluir las decisiones sobre proyectos “tomados” los Encuentros ciudadanos. Adopta el Plan por decreto si la JAL no lo hace. Organiza la contratación para ejecutar el Plan, pero en general no contrata. Contrata la logística y algunos rubros que tienen que ver con el mejoramiento institucional de su Alcaldía.
Aparato Institucional	No tienen atribuciones clasificables dentro de esta herramienta.	No tienen atribuciones clasificables dentro de esta herramienta.	No tiene, pero elabora la terna para que de ella el Alcalde Mayor escoja un nombre. Ejerce “control político”, pero sin consecuencias institucionalizadas.	Tiene un personal escaso para un mínimo administrativo. No tiene personas designadas para adelantar gestión en la zona.

CUADRO 2. Intereses y relación con el entramado político

Actor local	Intereses
<p>Ciudadano raso (Encuentro ciudadano)</p> <p>Consejero</p>	<p>El discurso explícito que justifica esta forma de participación es la presencia de ciudadanos rasos. El ciudadano común y corriente podría participar en la toma de decisiones promoviendo un proyecto, o votando por el abanico de propuestas disponibles. Todos los datos que poseo, aún sin sistematizar, indican que este ciudadano raso no asiste. Asisten los activistas tradicionales a apoyar a su representante en el Consejo Local de Planeación o en la JAL o, si no queda representado, a vigilar lo que hacen los demás o a insistir desde el público en su punto de vista, su proyecto o una idea que le abre una expectativa contractual.</p>
<p>local de planeación</p>	<p>Para ser electo como representante ha debido llegar a acuerdos entre su sector. No siempre el consenso del grupo se consigue, y es necesario ganar en una votación en la reunión convocada desde la Alcaldía Local para designar al representante del sector. En general, salen designados actores que hacen parte del entramado político local. Ahora, para acceder a recursos del presupuesto local generalmente hay que hacer una gestión con entrada al entramado político local, ante la inexistencia de reglas universales y procedimientos públicos. Los Consejeros trabajan a título voluntario. Tratándose de una creación jurídica nueva, aún no se sabe si resistirán su designación como voluntarios durante los tres años que dura su periodo.</p>
<p>Edil</p>	<p>El edil recibe honorarios por cada sesión, de manera que se impone un salario igual al del Alcalde Local (más de 10 salarios mínimos), lo que lo sitúa en aquel cinco por ciento de la población con ingresos más altos. Esta asignación la consigue si asisten a 20 sesiones mensuales, algunas citadas artificialmente para devengar</p>

continúa

	<p>los honorarios. Aunque puede tomarse como una generalización aún por comprobar, fuera de la aprobación del Plan de desarrollo, de la conformación de la terna para Alcalde Local y de la aprobación del presupuesto cada fin de año, las sesiones no son muy fértiles. Los acuerdos elaborados por las Juntas son escasos. Los ediles más bien “trabajan por fuera”, haciendo lo que en el trabajo político se llama “atender comunidades”. Dependiendo del talante de la administración central, el edil puede abogar en las entidades centrales por la atención a alguna comunidad, diligencia que hace sólo en compañía de los representantes de la comunidad. Algunos ediles no se presentan a reelección pues se lanzan al Consejo, en lo que unos tienen éxito otros no. La recurrencia en todo caso es relativamente alta, del orden del 70%, si se incluye sucesores que en ocasiones son familiares.</p>
Alcalde local	<p>Llegar a quedar electo significa pactos con los ediles o con una coalición de ellos. Su salario depende de una prima técnica por títulos. Por supuesto está integrado a redes políticas locales, y en ocasiones también a algún concejal, especialmente cuando el Alcalde Mayor soborna a los concejales con estos cargos para obtener la aprobación de sus proyectos en el consejo de la ciudad. Tiene a su cargo la organización de la labor contractual, y alguna contratación de temas cercanos a la gestión administrativa, lo que le confiere algún poder. Su segunda labor, la que consume casi todo su tiempo, es administrar los temas de convivencia regulados por el Código de Policía. Ningún alcalde local se ha lanzado como candidato al Consejo viniendo de Alcalde Local; más bien se sienten tentados a candidatizarse para edil.</p>

LA COMUNIDAD DE MADRID. UNA EXPERIENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Javier Ledesma Bartret

España, un estado autonómico

Recuperadas las libertades tras la larga dictadura franquista, la Constitución española de 1978, fruto del consenso de la inmensa mayoría de los españoles, adoptó el denominado sistema autonómico, siendo ésta una de las decisiones políticas de mayor trascendencia de nuestra historia.

Ya en el propio preámbulo de nuestra Constitución, aprobada el 27 de diciembre de 1978, se expresa:

“La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía proclama su voluntad de:

Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes, conforme a un orden económico y social justo.

Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones ...”

Su artículo 2 establece:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

Se trata de una forma de Estado que alguna doctrina denomina “Estado compuesto”, con prácticas de ejecución federales, basado en los principios de la descentralización política, la participación, la igualdad y la solidaridad. La descentralización que hace posible la participación; la participación que construye la igualdad, y la igualdad que fomenta la solidaridad.

La puesta en funcionamiento del Estado de las Autonomías ha supuesto, está suponiendo, para España, un auténtico desafío histórico, no exento de dificultades e incomprensiones, que ha obligado a actuar con firmeza y también con prudencia, con rigor y paciencia histórica.

Se trata, ni más ni menos, de la transformación del poder del Estado, de un poder fuertemente centralizado a un poder que se reparte, pero sin repartir la soberanía que seguirá residiendo en la Nación Española. Se trata de construir, con diálogo y cooperación, una España pluricultural, plurinacional, solidaria e integrada.

Y cuando hablo de dificultades debo recordar, de una parte, que en pleno inicio del proceso autonómico, el 23 de febrero de 1981, se produjo en España un intento de golpe de Estado cuyo objetivo básico era acabar con ese proceso y truncar las libertades individuales y colectivas tan difícilmente conseguidas, y de otra parte debemos recordar que, aún en la actualidad, el terrorismo fanático de ETA, banda mafiosa de asesinos, dificulta, cuando no impide, el ejercicio de las libertades en el País Vasco, esa querida parte de la Nación Española.

Las pautas que, de acuerdo con la Constitución, han caracterizado el derecho a la autonomía de las distintas nacionalidades y regiones que integran España, han sido las siguientes:

- a) **La voluntariedad**, que posibilita, no impone, el ejercicio del derecho a la autonomía. El Título VIII de nuestra Constitución, basándose en el principio dispositivo, no creó las Comunidades Autónomas, asignándoles un nivel de poderes y competencias, sino que estableció las vías necesarias para que los distintos territorios pudieran

constituirse en autonomías, determinando el marco en que asumirían competencias en su propio Estatuto.

- b) **La igualdad de derechos** de todos los españoles, independientemente de donde residan, ya que, como expresa el artículo 138.2 de la Constitución, “las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas, no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”, en tanto que el artículo 139.1 expresa que “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”.
- c) **La diversidad en su plasmación**, en cuya virtud las Comunidades Autónomas, sin merma del principio de igualdad, pueden adaptar su estructura y funcionamiento a sus propias exigencias, según sus respectivos Estatutos de Autonomía, accediendo a la misma bien por la vía del artículo 151 propia de las llamadas Comunidades “históricas”, o del artículo 143, propia de las llamadas Comunidades “de vía lenta”, entre las cuales se encuentra la Comunidad de Madrid.

Este principio de diversidad se basa en el conocimiento de la peculiaridad o particularidad de cada autonomía, de sus características históricas, culturales y económicas preexistentes que han influido, a su vez, en la redacción inicial del Estatuto de Autonomía. No hay pues un modelo único, sino un marco de competencias posibles que, en cada caso, según sus necesidades y peculiaridades pueden ser aprobadas.

- d) **La gradualidad en la asunción de competencias**, en cuya virtud todas las Comunidades Autónomas pueden adquirir el mayor nivel competencial, bien con el transcurso del tiempo, a partir de los cinco años de la aprobación de su Estatuto de Autonomía o en aplicación de una ley de delegación o transferencia de competencias del Estado.

Con base en todas esas pautas, han ejercido el derecho a su autonomía diecisiete Comunidades Autónomas: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla La Mancha, Canarias, Navarra, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla-León.

Sus Estatutos de Autonomía fueron aprobados mediante leyes orgánicas, el más alto rango normativo tras la Constitución, integrando con ésta el denominado “bloque constitucional”. El primero en aprobarse fue el Estatuto del País Vasco, el 18 de diciembre de 1979, ratificado en referéndum por abrumadora mayoría del pueblo vasco, y los últimos, el 25 de febrero de 1983, fueron los Estatutos de Baleares, Extremadura, Madrid y Castilla-León.

Todos los Estatutos de Autonomía contienen, al menos, la denominación de la Comunidad Autónoma, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones propias, las competencias asumidas dentro del marco asumido por la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

En todas las comunidades autónomas existe un Parlamento o Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal directo y secreto; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas; un Presidente, elegido por el Parlamento autonómico, nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno y la suprema representación del Estado en la respectiva Comunidad Autónoma; y, finalmente, un Tribunal Superior de Justicia que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad.

Es frecuente la existencia de otras instituciones autonómicas de carácter consultivo (a semejanza del Consejo de Estado), de control económico y presupuestario (a semejanza del Tribunal de Cuentas), de participación socioeconómica (a semejanza del Consejo Económico-Social), o de protección de derechos individuales (a semejanza del Defensor del Pueblo).

El nivel de competencias de las diecisiete Comunidades Autónomas, desigual en un principio, es en la actualidad equivalente, tras la reforma de los Estatutos de las Comunidades “no históricas” o también llamadas “de vía lenta”, llevadas a cabo los años 1994 y 1998, falta únicamente en algunas Comunidades Autónomas la transferencia de parte de los servicios de la sanidad pública, y los de justicia, que se encuentran en fase de análisis y valoración, tras

la recientísima aprobación de un Pacto de Estado para la reforma de la justicia en España.

Los niveles de competencia de la Comunidad Madrid son, en la actualidad, equivalentes a los de Cataluña, Andalucía, Asturias, o cualquier otra de las diecisiete Comunidades Autónomas que integran España.

Para comprender el alcance de la descentralización política que ha tenido lugar durante este proceso, baste señalar que la distribución del gasto público y del personal al servicio de las administraciones públicas, al 1o de enero de 2001, se distribuye de la siguiente manera:

- Administración Pública Estatal.....33.7%
- Administraciones de las Comunidades Autónomas.....41.6%
- Administración Local.....20.8%

Y esta profundísima descentralización política del Estado español, se ha llevado a cabo en forma paralela a otro proceso inverso, también de extraordinaria trascendencia: la cesión de soberanía a las instituciones europeas, de forma que una gran parte de las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, son ejercidas sobre materias cuya decisión radica en la Unión Europea: la agricultura, la industria, la protección al consumidor, la protección medioambiental, las políticas de desarrollo industrial, de respeto a la competencia son, entre otras muchas, políticas decididas por las instituciones europeas, y ejecutadas en España, en un 80% por las Comunidades Autónomas bajo la coordinación del gobierno central del Estado español.

La comunidad de Madrid

Origen, instituciones, competencias

Origen

La provincia de Madrid integra a 179 municipios, entre los que se encuentra la capital de España, con una población de cinco millones

doscientos mil habitantes, accedió a la autonomía como Comunidad uniprovincial, el 1o de marzo de 1983, fecha en que entró en vigor su Estatuto de Autonomía, mismo que fue aprobado el 25 de febrero del mismo año.

Antes de adoptar esta importante decisión política, se barajaron otras soluciones alternativas para dar respuesta a la autonomía madrileña:

- a) Se barajó la alternativa de *conceder un Estatuto especial para Madrid-Área Metropolitana* incluyendo el resto de la provincia en las Comunidades Autónomas limítrofes (Castilla La Mancha y Castilla-León). Se trataba de la creación de una especie de Distrito Federal, con régimen absolutamente particular, derivado del hecho de ser Madrid la capital del Estado.

Esta posibilidad fue rápidamente desechada por no estar prevista en la Constitución. Instaurar un régimen de características similares al de Washington hubiera exigido, si no acabar, sí restringir sustancialmente la autonomía de los municipios integrantes del área, y ello se enfrentaría con la configuración de la autonomía local impuesta por la Constitución. Entender que la capital del Estado es patrimonio que a éste pertenece, es aceptable, pero ello no debe confundirse con el municipio en cuya sede se establece la capital. Son conceptos diferentes. Sustraer al municipio sus competencias en aras de unos pretendidos intereses superiores, supondría enfrentarse directamente con la autonomía local garantizada para todos los municipios por la Constitución. Por consiguiente, al no prever expresamente la posibilidad de un Régimen especial para Madrid, suprimiendo su autonomía por ser la capital de España, la opción es impensable.

Tampoco hubiera tenido sentido establecer una Comunidad Autónoma infraprovincial, otorgando a la Villa de Madrid un estatuto especial respetuoso de su autonomía, pues la influencia del área metropolitana no sólo se extiende a toda la provincia sino que supera notablemente sus límites.

- b) También se pensó en la *alternativa de integrar Madrid en la Comunidad de Castilla La Mancha* (compuesta por las provincias de Guadalajara, Cuenca, Toledo, Ciudad Real y Albacete), alternativa que, tras la negativa de los representantes castellano-manchegos, se desechó definitivamente por razones económicas, demográficas y políticas.

Desde el punto de vista de la población, la incorporación de Madrid hubiera cambiado completamente la imagen de una Comunidad castellano manchega de seis provincias. El conjunto de las seis provincias hubiera arrojado una densidad de 72 habitantes por kilómetro cuadrado, y teniendo en cuenta la demografía madrileña, con 573 habitantes por kilómetro cuadrado, la exclusión de Madrid reduce la densidad de Castilla La Mancha a 21 habitantes por kilómetro cuadrado.

La comparación de la estructura sectorial de la producción lleva igualmente a la conclusión de que el perfil regional con cinco provincias es distinto al de la región de seis provincias, incluyendo a Madrid. La mayor divergencia aparece en los sectores primario y terciario. Así, el conjunto de La Mancha con Madrid incluido, hubiera dado a la agricultura un porcentaje de 4.4 por ciento, la mitad de la media española y, excluido Madrid, pone en evidencia que el sector primario representa en las cinco provincias restantes el 21.7 por ciento de la población dedicada a la agricultura. En el sector terciario las cinco provincias, sin Madrid, tienen una media de 42.3 por ciento frente al 53 por ciento español.

La renta por habitante resultaba en aquellas fechas el 137 por ciento de la media española, en tanto que en el conjunto manchego suponía un 77 por ciento.

Junto a las razones económicas existían razones políticas que hicieron preferible la autonomía uniprovincial de Madrid. Existía en primer lugar el hecho de la capitalidad del Estado en segundo lugar, la existencia de un área metropolitana que abarca prácticamente la totalidad de la provincia, en torno a la Villa de Madrid y, en tercer

lugar, las muy peculiares relaciones que surgen en el territorio madrileño entre las instituciones del Estado, la Comunidad Autónoma y la administración local, así como las relaciones interregionales con las Comunidades limítrofes.

Por último, al basarse la composición de las Asambleas Regionales en criterios de proporcionalidad, según el número de habitantes de las provincias que forman cada Comunidad Autónoma, el Parlamento de una hipotética región castellano-manchega que incluyese a Madrid quedaría fuertemente desnivelado a favor de los representantes de esta última, ya que más de la mitad de los miembros de la Asamblea Regional resultante lo hubiera sido por Madrid, con lo que se estaría ante una Cámara representativa del número de habitantes de cada territorio, pero no de los intereses peculiares de cada provincia.

Desechadas las alternativas antes descritas, el 25 de junio de 1981 se inició el proceso autonómico de la provincia de Madrid, haciendo uso del derecho a la autonomía reconocido por la Constitución y regulado en el artículo 143 de la misma.

Se señalaron anteriormente las dificultades e incomprensiones que se dieron en el origen de este proceso, de los recelos que desde diversos sectores políticos, anclados en el antiguo régimen dictatorial, dificultaban la construcción del Estado de las Autonomías.

Buena prueba de estas dificultades son las palabras expresadas en el acto constitutivo del 21 de junio de 1981, pronunciadas por el entonces Presidente de la Diputación de Madrid, don José María Rodríguez Colorado:

“Preciso es reconocer que la Constitución en España del Estado de las Autonomías ha producido un notable grado de confusión en la opinión pública, suscitando falsos entusiasmos, provocando alarmas y conduciendo a posiciones complejas de definición de las propias Comunidades Autónomas, de sus órganos y sus competencias.

Por ello, es preciso que el proceso de Constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid, revista caracteres de ejemplaridad tanto en la

coherencia de su planteamiento, la calidad de sus realizaciones, como en la elaboración de los acuerdos que permita alcanzar”.

En el mismo sentido, más contundente, fue en sus manifestaciones el entonces portavoz del PSOE, partido gobernante en la Diputación Provincial, el señor Borrell Fontelles quien, en el mismo acto, manifestaba:

“El Estado de las Autonomías puede haberlo parecido, pero no es ni debe ser un circo, ni tampoco es ni debe ser un milagro. No es ni debe ser una esperanza frustrada, ni una reinstauración del feudalismo, ni una descalificación del país, ni una amenaza para la unidad de España, ni siquiera un principio de disgregación de esta realidad histórica que tanto tiempo ha costado hacerla ...”

El ejercicio del derecho de autonomía se fundó en tres tipos de motivos:

1. Porque la descentralización política, administrativa y económica del viejo Estado centralista, que se forja a lo largo y ancho del siglo XIX y se cierra sobre sí misma durante la dictadura, se considera una necesidad vital para resolver adecuadamente, en cuanto a costos y eficacia los grandes problemas y déficits de Madrid en cuestiones tales como la ordenación del territorio, urbanismo, equilibrio campo-ciudad, comunicaciones y transportes, sector agro-ganadero, turismo y cultura, infraestructuras urbanas básicas, educación, sanidad, etcétera.
2. Porque la descentralización política, económica y administrativa supone, también, un grado de mayor participación de los ciudadanos en las grandes cuestiones de la vida pública, que afectan directamente a las condiciones de su vida y trabajo. Participación que conlleva un mayor grado de control de las actuaciones de los representantes que libremente han elegido, de sus políticas, de sus decisiones, y acerca y acorta la relación y distancia administración-administrados, dotando de un mayor contenido a las materias sujetas a esa revisión y control. Se trata por lo tanto de un aumento cualitativo, de calidad y de transparencia, de la democracia avanzada.

3. Porque la construcción del Estado de las Autonomías exigía liquidar el viejo cliché de Madrid igual a centralismo, tópico tan extendido como falso. Porque el centralismo era la organización política y administrativa de una forma de dominación económica e ideológica, que se basaba en un pacto de las oligarquías agrarias, industriales y financieras, tanto del centro como de la periferia de toda España. Quizá quien más sufría los efectos de dicho centralismo era, precisamente, la inmensa mayoría de los ciudadanos y de los pueblos de la provincia de Madrid.

Estos tres tipos de motivos constituían, en su conjunto, la razón del interés nacional en que se enmarcó la solicitud a las Cortes Generales de una Ley Orgánica que autorizara la Constitución de la Comunidad de Madrid, porque era un auténtico interés de todos los españoles terminar, de una vez por todas, con las falsas divisiones entre centro y periferia y la falsa concepción imperial y centralista de Castilla.

En definitiva, el origen de la Comunidad de Madrid no se explica por razones históricas, porque nuestra historia es la historia de España; no se justifica por razones culturales, porque nuestra cultura es la cultura de España, ni lingüísticas, puesto que nuestra lengua es el castellano. La razón de ser de la Comunidad de Madrid no son los signos, ni las enseñas; sino única y exclusivamente la decidida voluntad política de construir una administración más eficaz, más útil, más próxima a los ciudadanos que la antigua administración central del Estado.

Solemos sintetizar la descripción de la Comunidad de Madrid como una región metropolitana marcada por la capitalidad, de carácter funcional e íntimamente ligada a los intereses de los 179 ayuntamientos que en ella se integran.

Yo siempre suelo recordar que en las grandes manifestaciones de la transición española, dos tipos de pancarta encabezaron las mismas, en unas el eslogan era “libertad, amnistía y estatuto de autonomía”, en las de Madrid, sin embargo, el eslogan decía, simplemente, “libertad y amnistía”.

Instituciones

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica de 25 de febrero de 1983, y reformado en los años 1994 y 1998, con el objeto de ampliar sus competencias y consolidar sus instituciones de autogobierno, describe y regula la organización institucional de la Comunidad de Madrid, que a continuación expongo:

1. Una *Asamblea* legislativa que aprueba y controla el presupuesto de la Comunidad, e impulsa, orienta y controla la acción del Gobierno.

La Asamblea es elegida por cuatro años mediante sufragio universal, libre, directo y secreto, atendiendo a criterios de representación proporcional, y está compuesta por un diputado por cada 50 mil habitantes o fracción superior a 25 mil. En la actualidad consta de 102 diputados. La Asamblea ejerce la potestad legislativa; elige al Presidente de la Comunidad de Madrid; controla la acción del Gobierno; aprueba y controla los presupuestos, los planes económicos, las operaciones de crédito y deuda pública; controla los medios de comunicación social dependientes de la Comunidad (una radio –Onda Madrid– y una televisión pública –Telemadrid–); ejerce la potestad de establecer y exigir tributos; de interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes o actos del Estado que afecten a las competencias exclusivas de la Comunidad; designa a los senadores que representan a la Comunidad de Madrid, de forma proporcional al número de miembros de los grupos políticos representados en la Asamblea; ratifica los convenios que la Comunidad de Madrid celebra con otras Comunidades Autónomas; recibe del Gobierno de la Nación información sobre tratados y convenios internacionales que se refieran a materias de interés para la Comunidad de Madrid. Y en general ejerce los poderes, competencias y atribuciones que le asignan la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico.

Bajo la estricta dependencia de la Asamblea, y como comisionados de la misma, existen dos instituciones de muy distinta naturaleza: la *Cámara de Cuentas* (institución equivalente al Tribunal de Cuentas

del Estado), que ejerce el control económico y presupuestario de todo el sector público de la Comunidad de Madrid, sus ayuntamientos, empresas y organismos autónomos, universidades públicas, corporaciones y colegios profesionales, y el *Defensor del Menor*, institución encargada de velar, también bajo la dependencia de la Asamblea, por los derechos de los menores.

2. El *Presidente de la Comunidad de Madrid*, elegido por la Asamblea de entre los diputados que la conforman y ante la cual responde políticamente. Ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en la misma, preside y dirige la actividad del Gobierno, designa y separa a los vicepresidentes y consejeros y coordina la Administración.
3. El *Gobierno de la Comunidad de Madrid*, órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad de Madrid, correspondiéndole las funciones ejecutivas y administrativas, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas a la Asamblea.

Está compuesto por el presidente, el o los vicepresidentes, y los consejeros.

Los miembros del Gobierno están sometidos a un estricto régimen de incompatibilidad, responden políticamente ante la Asamblea de forma solidaria, y la responsabilidad penal de los mismos es exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, salvo para los delitos cometidos en el ámbito territorial de su jurisdicción, en cuyo caso es exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

4. El *Tribunal Superior de Justicia de Madrid* es el órgano jurisdiccional que, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, agota las sucesivas instancias procesales, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo.

Respecto a la Administración de Justicia, es competencia de la Comunidad de Madrid lo referente a la gestión de los medios personales y materiales de los órganos judiciales de su ámbito territorial, exclusión hecha de jueces, fiscales y secretarios judiciales que dependen única y exclusivamente del Consejo General del Poder Judicial.

Competencias

Las competencias de la Comunidad de Madrid vienen reguladas en los artículos 26, 27, 28 y 29 de su Estatuto de Autonomía, en la redacción del mismo adoptada, tras su última modificación, mediante Ley Orgánica del 7 de julio de 1998.

El *artículo 26* regula las materias en las que la Comunidad de Madrid tiene *competencia exclusiva*, correspondiéndole en las mismas la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva. Se trata de 32 materias de las cuales destacan las siguientes:

La creación o supresión de municipios o alteración de los términos municipales; la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; las obras públicas, ferrocarriles, carreteras y caminos que discurren íntegramente dentro de su territorio; la construcción, explotación y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad; la autorización de instalaciones de producción, distribución y transporte de energías en el interior de su territorio; las ferias y mercados interiores, bolsa de valores y centros de contratación de mercancías; el fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid; archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas, conservatorios de música y danza, centros dramáticos y de bellas artes y demás centros de depósito cultural de interés para la Comunidad de Madrid; la protección y defensa del patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico; el fomento de la cultura y la investigación científica y técnica; la promoción y ordenación del turismo, el deporte y el ocio; la promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención; la protección y tutela de menores y la promoción de la igualdad de la mujer; la coordinación de todas las policías locales de la Comunidad de Madrid; el control de casinos, juegos y apuestas, así como de los espectáculos públicos; la ordenación y planificación de la actividad económica regional, incluida la industria, la agricultura, ganadería, comercio interior, instituciones de crédito corporativo público y

territorial y cajas de ahorro; el sector público económico de Madrid, así como la participación en la gestión del sector público económico estatal.

El *artículo 27* regula las *materias* en las que corresponde a la Comunidad de Madrid el *desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución*, todo ello en el marco de la legislación básica del Estado.

Se trata de 13 bloques de materias, de las que destacamos las siguientes:

La regulación del régimen local; el régimen de los montes y aprovechamientos forestales; la sanidad e higiene y la coordinación hospitalaria de los centros de la Seguridad Social; la protección del medio ambiente y de los ecosistemas, así como la regulación de espacios naturales protegidos; el régimen minero y energético; la defensa del consumidor y del usuario; la prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social y la ordenación farmacéutica y la autorización de establecimientos farmacéuticos.

El *artículo 28* regula las *materias* en las que corresponde a la Comunidad de Madrid *la ejecución de la legislación del Estado*, así como la administración, inspección y potestad reglamentaria y organizativa en desarrollo de la legislación estatal.

Se trata de 13 bloques de materias, de las que destacamos las siguientes:

Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social; gestión de las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social; crédito banca y seguros; ferias internacionales que se celebren en la Comunidad de Madrid; aeropuertos; reestructuración e implantación de sectores industriales; productos farmacéuticos; propiedad intelectual e industrial; control de aplicación de la legislación laboral e inspección de trabajo; transporte de mercancías y viajeros.

El *artículo 29* establece que corresponde a la Comunidad de Madrid la competencia de *desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza* en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades

(en virtud de esta competencia, dependen de la Comunidad de Madrid sus seis universidades públicas y otras tantas privadas en las que cursan estudios universitarios 250 000 alumnos).

El financiamiento de las referidas competencias, de conformidad con el artículo 53 del Estatuto de Autonomía, se constituye con los rendimientos de sus propios impuestos, tasas, contribuciones especiales y precios públicos, con los recargos que establezca la Comunidad de Madrid sobre los impuestos estatales; con las asignaciones complementarias que en los Presupuestos Generales del Estado se establezcan con destino a la Comunidad de Madrid; con la participación en los impuestos estatales no cedidos; los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado; con las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial; y con el producto de las operaciones de crédito y la emisión de deuda pública.

Respecto a los *impuestos estatales cedidos a la Comunidad de Madrid*, se trata de los siguientes: el 30% del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; el Impuesto sobre el Patrimonio; el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; el Impuesto sobre Ventas en su fase minorista; Impuestos sobre Consumos específicos en su fase minorista; Tributos sobre el juego.

En la actualidad el Presupuesto de la Comunidad de Madrid asciende a un billón y medio de pesetas, equivalente, aproximadamente, a siete mil quinientos millones de dólares.

El traspaso de los servicios inherentes a las competencias que, según se ha expuesto, corresponden a la Comunidad de Madrid, se efectúa a través de una Comisión Mixta integrada paritariamente por vocales designados por el Gobierno de la Nación y la Asamblea.

Para preparar los traspasos y para verificarlos por bloques orgánicos de materia homogénea, la Comisión Mixta de transferencias está asistida por Comisiones sectoriales agrupadas por materias, cuyo cometido fundamental es determinar con la representación de la Administración

del Estado los traspasos de medios personales, financieros o materiales que debe recibir la Comunidad de Madrid. Las Comisiones sectoriales trasladan sus propuestas de acuerdo con la Comisión Mixta que las habrá de ratificar, adoptando la forma de propuesta al Gobierno de la Nación, que aprueba los acuerdos de traspaso mediante Real Decreto, y adquiriendo vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Quien les habla ha sido miembro de esa Comisión Mixta de Transferencias desde su creación en el año 1983 hasta el año 1999, encabezando, en calidad de Consejero de la Presidencia, a los miembros designados por la Asamblea de Madrid desde el año 1983 al año 1987. Puedo asegurarles que el proceso de transferencias no fue sencillo. El 10 de noviembre de 1985 tuve oportunidad de expresar ante la Asamblea de Madrid, con ocasión de un debate sobre el estado de las transferencias a la Comunidad de Madrid en aquellas fechas, es decir, del primer bloque de transferencias, lo siguiente:

“Perdernos en el deficiente tratamiento que sobre cuestiones de personal hemos recibido del Estado, sería bastante prolijo. Retribuciones anómalas de algunos colectivos profesionales, distinto tratamiento de los conceptos retributivos en origen; multiplicidad de cuerpos, escalas y categorías; retribuciones asignadas por procedencia de determinados cuerpos, y todos ellos con el común denominador de reivindicar de inmediato al alza y la homologación salarial con los restantes colectivos de laborales y de funcionarios dependientes de la Comunidad de Madrid. En varias ocasiones los negociadores hemos oído de sectores intermedios de la Administración central del Estado que debía ser la Comunidad de Madrid quien resolviera viejas reivindicaciones de determinados colectivos de empleados públicos. Pero ¿con qué dinero? Preguntábamos nosotros. Eso es harina de otro costal, contestaban ellos. Esta situación poco satisfactoria de los servicios transferidos no requiere la búsqueda de culpables en la negociación por parte de la Administración del Estado, ya que el entorno general, el abandono histórico de los servicios periféricos del Estado, y el tiempo en que las

transferencias han operado, son factores que han dificultado la racionalidad del proceso.”

Releyendo esta intervención, confirmo ante ustedes la impresión que entonces sentía y que hoy debo corroborar, aconsejándoles más racionalidad y, probablemente, más prudencia histórica que la que nosotros aplicamos. Hacer las cosas demasiado rápido implica, casi siempre, hacerlas de forma más cara, y el resultado de nuestro proceso de transferencias supuso que, finalmente, los ciudadanos madrileños pagaran más por los mismos servicios.

La Villa de Madrid como capital de España

Regulación constitucional y estatutaria

El artículo 5 de nuestra Constitución establece, con extremada concisión, que “la Capital del Estado es la villa de Madrid”.

Con anterioridad a la Constitución, en la década de los sesenta, se planteó la necesidad de dotar, tanto al municipio de Madrid como al de Barcelona, de una Ley Especial que regulase las peculiaridades que las diferenciaban del resto de las ciudades españolas, aprobándose la Ley Especial para el Municipio de Madrid el 11 de julio de 1963.

Pero dicha Ley no abordaba los problemas derivados del factor capitalidad, dedicándose a contemplar los problemas de Madrid como municipio de grandes dimensiones, separando su régimen administrativo y económico del común regulado por la legislación local, de forma similar a la Ley Especial para el Municipio de Barcelona aprobada en 1962.

Ya en vigor la Constitución que consagra el principio de autonomía de los municipios, se aprobó la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, la cual declaró vigente el régimen especial de Madrid de la Ley del 63 “hasta que se dictara la Ley de Capitalidad prevista en el artículo 6º del

Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid”, derogando, sin embargo, todos los preceptos que configuraban un sistema de relaciones interadministrativas distinto del previsto para el resto de los Ayuntamientos.

El artículo 6º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece:

“La Villa de Madrid, por su condición de capitalidad del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por ley votado en Cortes.

Dicha ley determinará las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias”.

En el mismo sentido el artículo 141 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1968, señala que: “el municipio de Madrid tendrá un régimen financiero especial, del que será supletorio lo dispuesto en la presente Ley”.

Transcurridos ya 18 años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía, la Ley de Capitalidad de Madrid no ha visto la luz, permaneciendo Madrid, en consecuencia, con el mismo régimen jurídico que en el año 1963, y sin abordarse los problemas que la capitalidad genera.

La causa de este retraso está en la falta de acuerdo entre ambas instituciones, el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid, fuere quien fuere el partido que gobernase en ambas instituciones. En el fondo de ese desacuerdo late, a mi juicio, un problema de reparto de poder, de ejercicio competencial en materias tan sensibles como el urbanismo y la ordenación del territorio que, son hoy de la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid.

Pero esa Ley de Capitalidad resulta inaplazable, debiendo centrarse básicamente en régimen económico y la coordinación de las distintas administraciones públicas, a lo que hay que añadir los honores y

tratamientos propios de la Capital de un Estado, además de lo atinente a la peculiar organización y funcionamiento de su Ayuntamiento.

Resulta imprescindible compensar al Ayuntamiento de Madrid por los costos derivados específicamente de su capitalidad, cargas que se derivan de muy diversos conceptos, como exenciones tributarias de edificios, instalaciones y vehículos estatales y de las representaciones diplomáticas; servicios municipales de protocolo y seguridad prestado por el municipio a huéspedes de estado, o la utilización de Madrid como espacio físico de las instituciones del Estado.

Existen también otros costes derivados del efecto de la capitalidad que afectan no sólo al municipio de Madrid. Valga el ejemplo de la administración de justicia que bien conozco dada mi condición actual de abogado ejerciente: los órganos judiciales de Madrid acumulan 30% de los litigios que en toda España se ventilan, con retrasos de dos, tres y hasta seis años, especialmente en las materias de derecho civil o contencioso-administrativo. Y ello es debido a que en Madrid se encuentran las sedes de grandes empresas, instituciones financieras, de seguros, comunicaciones y, sobre todo, las Direcciones Generales de la Administración del Estado, cuyas resoluciones han de ser juzgadas en los órganos judiciales madrileños. El retraso en la resolución de esos asuntos es, en muchas ocasiones, el doble o el triple que en otros territorios de España, siendo absolutamente imprescindible un aumento de medios personales y materiales para evitar el auténtico colapso que hoy padece la justicia en los órganos judiciales de la Comunidad de Madrid. Pues bien, ese es otro efecto, en este caso negativo, de la capitalidad, que debe abordarse con urgencia.

Termino mi intervención manifestándoles que, el salto desde ese viejo Estado centralizado al actual Estado autonómico, integrado en la Unión Europea, ha sido realmente espectacular y apasionante para los que hemos tenido el privilegio de participar, aunque sea mínimamente, en tan complejo proceso, el cual espero pueda ser de utilidad para sus nobles propósitos.

LA REPRESENTACIÓN
POLÍTICA EN EL
DISTRITO FEDERAL

REPRESENTACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL: CARENCIAS Y EXCESOS

Silvia Gómez Tagle
*Profesora-Investigadora en el Centro
de Estudios Sociológicos. El Colegio de México*

A través del voto se obtiene un gobierno con reconocimiento de la legitimidad democrática, por eso las elecciones son el corazón de la democracia. Pero los sistemas electorales no son mecanismos solamente técnicos, que den resultados previsibles en cualquier contexto; un mismo sistema puede producir resultados distintos en contextos históricos y sociales diferentes. Por eso el estudio de los sistemas electorales supone explorar la relación entre cambio social y sistemas electorales, a fin de buscar formas de representación que se adecuen de la mejor manera a la sociedad y a la cultura política y permitan un funcionamiento más eficiente.

Estas reflexiones tienen como inquietud pensar el contexto socio cultural de la Ciudad de México que plantea condiciones específicas para la consolidación de un proceso democrático que apenas empieza, el año 2000 fue la primera elección de jefes de gobierno en las delegaciones y el segundo Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El diseño institucional de la democracia en esta entidad es todavía una página que está por escribirse.

En un régimen democrático un principio importante es el equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, como una forma de garantizar que el ejercicio del poder político se mantendrá con cierto control de los partidos y, en forma indirecta, de los ciudadanos. Este principio de equilibrio de poderes permite idealmente que exista una limitación al ejercicio del poder y que la justicia se aplique a todos los ciudadanos por igual, sean parte o no del gobierno.

A pesar de que siempre se observa una gran distancia entre la teoría y la práctica, se puede afirmar que hay evidencias empíricas de que

estos principios contribuyen a consolidar un Estado democrático y de derecho.

La división de poderes y el equilibrio entre éstos puede funcionar mejor cuando el cuerpo legislativo tiene autonomía respecto del ejecutivo y además si representa de la manera más equilibrada posible las corrientes políticas significativas que conforman a la sociedad.

Pero en el caso de la Ciudad de México el problema empieza por la constitución misma de la entidad política, o más bien por la deficiencia. Es difícil hablar con seriedad de una reforma electoral en el Distrito Federal, cuando no se ha resuelto el asunto de la entidad misma. ¿Se trata de una entidad de la República o una especie de híbrido entre territorio federal y entidad autónoma? Este problema fundamental no compete a las autoridades locales, sino al Congreso de la Unión, pero es indispensable ponerlo a discusión.

En el contexto del nuevo estado treinta y dos, habría que plantear el problema de la forma de gobierno, las facultades de un congreso integrado por una representación plural de todas las fuerzas políticas que existen en la entidad y que tienen una cierta fuerza (eso es relativo y habría que definirlo) y, finalmente, las atribuciones del poder judicial.

Suponiendo que esos problemas van a resolverse, yo me voy a referir a tres cuestiones específicas que, atañen al sistema electoral; la representación proporcional en la asamblea legislativa que eventualmente tendría que transformarse en “congreso local”, los partidos locales y la representación en las delegaciones.

El Distrito Federal y las delegaciones

Desde 1928, el 2 de julio de 2000 los habitantes de esta gran metrópoli eligieron por primera vez a sus gobernantes inmediatos: los jefes

delegacionales. Durante estos 72 años, los antes llamados “delegados”, han sido los gobernadores de entidades más importantes que muchos estados de la República, que han ejercido un poder absoluto, sin ningún mecanismo de contrapeso ciudadano o partidario.

El número de ciudadanos empadronados para las elecciones federales de 1997 es un dato que permite comparar las delegaciones del Distrito Federal con el de otras entidades del país: las delegaciones menos pobladas son Milpa Alta, Cuajimalpa, La Magdalena Contreras y Tláhuac; pero Xochimilco tenía en ese año un padrón casi idéntico al de Baja California Sur (210 mil personas), la Benito Juárez equivalía aproximadamente a Colima, Iztacalco a Campeche; Azcapotzalco, Tlalpan y Venustiano Carranza eran similares cada una a Quintana Roo (entre 320 mil y 375 mil ciudadanos), las delegaciones Cuauhtémoc, Álvaro Obregón y Coyoacán estaban entre los 420 mil y los 470 mil ciudadanos, más o menos equivalentes a Aguascalientes; y las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa tienen una población empadronada similar a la del estado de Tabasco con todo y la ciudad de Villahermosa (poco más de un millón de personas).

Esto significa que los delegados (ahora jefes delegacionales electos por voto directo en el 2000) han administrado los recursos económicos superiores a los de muchos estados de la República, sin que exista ninguna forma de supervisión ciudadana, por eso sorprende la escasa atención que se ha prestado a estas elecciones, al perfil de los candidatos, a sus programas de gobierno, etcétera. Pero también llama la atención que no exista ningún cuerpo colegiado de representación ciudadana.

Consejos delegacionales

Habría que pensar en las delegaciones como municipios muy grandes, que requieren de un cuerpo legislativo o cuando menos de un cuerpo representativo de la sociedad y de los partidos para ejercer una

supervisión sobre el gobierno y para establecer los criterios que deberían servir para aplicar las normas generales de la administración pública del Distrito Federal.

Pienso que estas unidades administrativas deberían contar también con una especie de cabildo plural integrado por representantes de los partidos en forma proporcional pura, donde todos los partidos tengan representantes en proporción directa a los votos que recibieron.

Los “consejos delegacionales” deberían atender el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil importantes en la zona, por ejemplo en la zona de Iztapalapa los transportistas de mercancía alimenticia, empresarios de la Central de Abasto, o en otras zonas industriales, comerciales, etcétera.

Los consejos ciudadanos también podrían adquirir la función de intermediarios entre los individuos y los poderes locales de la delegación, sobre todo con el “consejo de la delegación” el cual, trabajando en comisiones podría atender las preocupaciones de los habitantes de la zona, generar proyectos de gobierno relativos a diferentes aspectos y al mismo tiempo supervisar la gestión de gobierno.

Geografía política

Es también importante que el diseño de los distritos para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa se haga estrictamente en los límites de cada delegación, ya que en la actualidad todavía muchos distritos los atraviesan.

Las 16 delegaciones en que se ha dividido administrativamente el Distrito Federal fueron diseñadas en una época en que la población se concentraba en el centro, también habría que pensar si no sería más conveniente dividir política y administrativamente en unidades más uniformes y delimitadas con una lógica de administración del espacio urbano.

Pero en caso de mantenerse la geografía política actual, el criterio de población debería servir para definir el tamaño del cuerpo representativo de cada delegación.

Los partidos y sus votos

En el Distrito Federal se han observado cambios bruscos en las preferencias electorales, así como un voto diferenciado para cargos de gobierno local y federal, eso indica un alto nivel de politización y la necesidad de consolidar un sistema de partidos amplio que dé cabida a las aspiraciones diversas de los ciudadanos. En 1988 votaron masivamente a favor de la coalición cardenista los habitantes del Distrito Federal, en 1991 y 1994 los resultados favorecieron al PRI en casi toda la entidad y en 1997 de nuevo totalmente cardenista. En el 2000 en cambio lo que más destacó fue el voto diferenciado PAN-PRD.

Pero también hay una gran diferencia entre las tendencias electorales predominantes en distintas zonas de la ciudad lo que revela la diversidad cultural y de identidades políticas existentes. Esta situación generalmente no se advierte si sólo se manejan cifras generales de toda la entidad.

La ciudad no es homogénea, hay delegaciones con historias, características socioeconómicas y políticas diferentes, zonas de la vieja ciudad colonial, de la ciudad de las primeras etapas de expansión urbana como la colonia Hipódromo o la Polanco y zonas de reciente urbanización como Iztapalapa.

Esas diferencias marcan tendencias duraderas en la identificación de la gente con los partidos políticos, de tal suerte que cuando se elige un partido hay una “predisposición” a votar por ciertos partidos, sea PAN, PRD, PVEM o PRI. Aun en la elección presidencial de 1988 hubo tres delegaciones donde el PAN ganó la mayoría: Miguel Hidalgo,

Cuauhtémoc y Benito Juárez. Por su parte Cárdenas obtuvo una votación más alta en Tlalpan, Xochimilco y Tláhuac.¹

En 1991 a pesar del triunfo priista en toda la ciudad, el PAN conservó una influencia importante en la delegación Benito Juárez y el PRD concentró sus votos en Tláhuac y Milpa Alta. En la elección presidencial de 1994, el PRI obtuvo la mayoría de los votos en todas las delegaciones, pero con porcentajes más bajos que en 1991, en la presidencial el PAN desplazó al PRD en todas las delegaciones, pero su votación más alta fue la de las delegaciones: Benito Juárez, Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo, Atzacapotzalco, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza.

Las elecciones de 1997 marcaron un nuevo viraje electoral, pero la distribución territorial de los votos fue similar a los años anteriores, en Iztapalapa, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta en la elección para Jefe de Gobierno Cárdenas alcanzó alrededor de 54%. En todas las demás delegaciones alrededor del 45% y el PRI se colocó en segundo lugar con una votación de alrededor de 23%. Pero el PAN conservó una fuerza importante en la Benito Juárez y en Miguel Hidalgo (28%), a pesar de que en general quedó desplazado a un tercer lugar y nuevamente en el 2000 se advierten tendencias similares en una elección intensamente competida sobre todo entre el PAN y el PRD. En estas elecciones lo más característico fue el voto diferenciado y la fuerte competitividad PAN-PRD, así como el desplazamiento del PRI a un tercer lugar en muchas delegaciones.

Partidos locales y el régimen de partidos

Una de las decisiones más importantes en un sistema electoral es la de cuántos partidos se deben admitir. En este caso, tomando en cuenta la gran pluralidad cultural que ha caracterizado a esta ciudad desde hace

¹ Estas cifras no representan valores relativos a la votación de cada delegación sino la media estadística de cada grupo de delegaciones.

muchos años, la sugerencia es un sistema flexible de muchos partidos, incluyendo a los partidos locales, hoy inexplicablemente inexistentes, que pudiera dar paso a una selección espontánea donde prevalezcan los más fuertes, pero se permita la presencia de partidos con un arraigo muy local. Un sistema que dé cabida a las inquietudes de los ciudadanos y pueda representar las diferencias entre las distintas zonas de la ciudad.

La representación proporcional en la Asamblea Legislativa

Mediante el principio de proporcionalidad pura, los partidos tendrían la representación más cercana posible al porcentaje de votos que la población les otorgó en las urnas y ninguna fuerza política podría imponer decisiones, cuando la población decida no darle sus votos. Por ello es conveniente valorar si se debe mantener la representación de mayoría por distrito electoral definido territorialmente.

La representación territorial tiene la ventaja de reflejar la diversidad de la población, por eso quizá la mejor solución sea una representación mixta, en parte de mayoría y por distrito y en parte proporcional, pero tratando de encontrar la fórmula para que la representación proporcional restituya el equilibrio entre el número de diputados y los votos de cada partido.

Es necesario eliminar la ambigüedad que resultó de la reforma Constitucional de 1996, cuando gracias a la presión del PAN y del PRD, en el artículo 122 se definió como principio general la proporcionalidad pura y solamente como “una norma de excepción” se menciona que el partido que obtuviera cuando menos 30% de las constancias de mayoría tendría derecho a reclamar diputados plurinominales hasta completar la mayoría absoluta de la asamblea.²

² De la Peza, “El TEPJF aún no logra la credibilidad necesaria”, *La Jornada*, 21 de septiembre, p.12.

Esta situación se complicó aún más en esta elección legislativa del Distrito Federal porque existen diversas formas legales para realizar las alianzas. Los partidos pueden optar por una alianza total, de todos los candidatos y todas las elecciones o por la figura de las candidaturas comunes, que es mucho más flexible.

Según la interpretación que hicieron tanto el Consejo del IEDF como del Tribunal Electoral del Distrito Federal, el PAN y el PVEM realizaron una alianza total por lo que se aplicó a su favor la cláusula de gobernabilidad, otorgándoles una mayoría de 34 diputados en total. Mientras que el PRD fue a la elección con todo tipo de arreglos: a) para Jefe de Gobierno la alianza del PRD fue con el PT, PSN, CD, PAS y PCD; b) para jefes de trece delegaciones la alianza fue con estos mismos seis partidos (en Benito Juárez, Álvaro Obregón y Tláhuac se sumó además el PSD); para diputados locales en los cuarenta distritos participaron los seis partidos: PT, PSN, CD, PAS y PCD; pero para el cómputo de los votos plurinominales se presentaron cuatro listas distintas: a) PRD-PSN, b) CD, c) PT y d) CD-PAS.³

El resultado favorable al PAN producto de la aplicación de la cláusula de gobernabilidad de hecho funcionaría en contra de la gobernabilidad porque daba la mayoría a un partido distinto al que tiene el gobierno del Distrito Federal. Ese resultado fue impugnado por el PRD ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial, alegando que la Alianza por la Ciudad de México es mayoritaria. En este caso el Tribunal consideró que tanto las coaliciones electorales (PAN-PVEM), como las candidaturas comunes que registró el PRD con otros partidos terminaron con la elección misma, por lo que no debían sumarse sus votos para el cómputo plurinominal de diputados de la Asamblea Legislativa. Y en virtud de que ninguno de los partidos alcanzó por sí mismo el 30 % de la votación, resolvió aplicar el principio de proporcionalidad pura. Con esto revirtió los resultados esperados tanto para la alianza que encabeza el PAN como para la parte impugnadora encabezada por el

³ Consulta personal con el doctor Leonardo Valdés Zurita, consejero del IEDF.

PRD, resultando favorecido el PRI que subió de cinco a 11 curules, la Alianza por el Cambio quedó con sólo 17 curules y el PRD obtuvo una mayoría muy pequeña, sólo 19 curules.⁴ Finalmente la diferencia real en votos entre estas dos grandes coaliciones políticas fue pequeña, por lo que la cláusula de gobernabilidad, sea de un lado o del otro, habría distorsionado la voluntad de los electores que colocaron casi a la par a ambas fuerzas políticas.

La conformación de esta nueva Asamblea obligará a un complicado juego de equilibrios entre las fracciones parlamentarias que la conforman y a una constante negociación entre el Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea y la Cámara de Diputados, donde el PAN sí tiene mayoría.

Sin embargo, desde una perspectiva a largo plazo de la consolidación de las instituciones, esta resolución del TERJF significó un avance, puesto que rescató un principio democrático por el cual “la oposición” luchó durante muchos años. Inclusive sería deseable que este principio se aplique también en otras entidades de la República, donde todavía existen “cláusulas de gobernabilidad” puesto que no responden a la voluntad ciudadana expresada en las urnas y no pueden contribuir a la gobernabilidad como ocurrió en el Distrito Federal.

Pero la nueva legislación deberá evitar este desorden que generan las múltiples forma de alianzas, coaliciones y candidaturas comunes que se ofrecen a los partidos, porque a fin de cuentas conducen la imposibilidad de lograr una representación proporcional más transparente.

Sistema jurisdiccional y estrategias electorales

En México, después de la reforma de 1996, se ha demostrado la importancia de los principios jurisdiccionales para la solución de conflictos y diferencias

⁴ *La Jornada*, 11 de septiembre de 2000, p. 41.

entre partidos y entre ciudadanos y partidos; descansa en principios de calificación jurisdiccionales más que políticos, lo que ha significado un gran avance democrático que obliga a los partidos a analizar con más cuidado las implicaciones legales que tiene el adoptar una u otra figura para el registro de sus candidatos. Pero esto también supone tomar con mayor cuidado el diseño de las normas electorales, en virtud de que al ser interpretadas con rigor pueden producir resultados inesperados. Sobre todo cuando se atraviesa por periodos de cambios importantes como los ocurridos en México. Por esto Richard Rose, al analizar las alternativas que ofrecen los sistemas electorales y su impacto en la vida política, concluye: “las decisiones políticas que llevan a definir un conjunto de reglas electorales pueden favorecer a uno u otro partido, pero como es muy difícil imaginar la evolución futura de los partidos que participan en el sistema, los políticos prudentes no deben hacer reglas que los favorezcan cuando son mayoría, porque en otro momento su partido puede quedar en minoría y entonces se verá perjudicado por las mismas reglas que sus militantes impulsaron.”⁵

⁵Richard Rose, “Elections and electoral systems”, *Choices and alternatives*, pp. 20-22, en Bodganor Vernon and David Butler *Democracy and Elections*, Cambridge University Press, 1983.

LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL: UN TEMA A DEBATE

Cecilia Loría Saviñón
Presidenta del Instituto Nacional de Desarrollo Social

Quiero de entrada agradecer al IEDF por permitirme compartir con ustedes esta tarde la reflexión sobre el tema La Representación Política en el Distrito Federal. El Distrito Federal, como todos sabemos, es de una gran complejidad y dimensión brutal de la problemática social y política, pero su situación no es totalmente ajena a la que está viviendo el país.

En ese sentido quiero relacionar lo que sucede en el Distrito Federal con temas y desafíos que hoy enfrentamos en relación con la transición democrática en México.

El proceso de transición en México se inició hace varios años, y si bien hay un debate sobre cuál fue el momento de inflexión más importante, lo cierto es que ha sido un largo desarrollo que implicó la transformación paulatina de procesos e instituciones, pero sobre todo del involucramiento de diversos actores políticos y sociales, quienes jugaron un papel determinante en los cambios que cristalizaron en las elecciones del 2 de julio.

A partir de esa fecha, hemos reiterado en múltiples ocasiones que la democratización de nuestro país está incompleta, si se concibe sólo como alternancia política. Por ello, es falso pensar que el proceso ha concluido; más bien quisiéramos decir como Luis F. Aguilar que estamos apenas en un momento de implantación democrática.

Si bien es cierto que la transición política en México ha iniciado una serie de transformaciones muy importantes en la institucionalidad de este país, como son los cambios en la institución presidencial, que todavía no tiene un rumbo definido, pero que indudablemente existe un descolocamiento de la figura del Presidente, respecto de su partido, y respecto a los otros tres Poderes de la Unión.

En el mismo sentido podríamos constatar que existe una clara separación de los poderes Legislativo y Judicial, que empieza a dar visos no sólo de su independencia, sino de esta nueva situación, que permite un marco adecuado para construir una verdadera vida legislativa en el Congreso, y un Poder Judicial autónomo, con posibilidades de construir un nuevo marco para la definición de decisiones, de acuerdo con la constitucionalidad y legalidad y no con otro tipo de intereses de grupo o particulares.

Podemos observar que se construyen nuevas relaciones entre los partidos y de éstos con las instituciones del Estado. Si bien es cierto que estas relaciones a veces nos parecen erráticas y sin claridad sobre su propuesta de nación, no podemos negar que las propias condiciones políticas de alternancia han obligado a que los partidos inicien un debate interno sobre su identidad y proyecto.

Tal vez una de las ganancias más significativas de la transición democrática en México es la descorporativización de los sectores sociales. Cada vez con mayor contundencia se debilita el sistema clientelar y corporativo, que permitió la continuidad del régimen con el apoyo de amplios sectores de ciudadanos que intercambiaban su apoyo por bienes y servicios.

Podemos decir que lo que tuvimos durante los años posrevolucionarios, hasta el inicio de la ruptura del pacto social, materializado en la Constitución mexicana de 1917, fue una ciudadanía, que algunos actores hoy llaman ciudadanía nacional, para referirse a la que se construyó alrededor de un proyecto nacional que necesitaba homogeneizarse, que buscaba la consolidación de una identidad nacional y, en ese sentido, se desdibujaban identidades diversas, conflictos, oposiciones, divergencias y, sobre todo, se evitó que esta ciudadanía se autonomizara de la función del Estado y así cumpliera una función de contrapeso al poder público.

Por todo ello, la aportación que la ciudadanía puede hacer en la transformación de lo público, es un tema nuevo. Es un tema de

definición de política, de construcción de alternativas que den pie a la solución de las grandes asignaturas pendientes que la transición hoy nos reclama.

Y una, la más importante, es la construcción de una *nueva relación entre la Sociedad Civil y el Estado* y, con ello, el establecimiento de un nuevo orden social donde se definan, desde el nuevo rumbo de la nación, hasta la solución de los problemas más locales, vecinales, ejidales o barriales.

Es principalmente este ámbito donde se cruzan la perspectiva nacional con la del Distrito Federal. Por ejemplo, podemos afirmar que algunos de los problemas que hoy están en crisis, como el modelo de gobernabilidad, son porque se busca gobernar con estructuras anteriores, y falta de definiciones sobre lo que se entiende por transición, las prioridades sociales, y el pacto social entre la ciudadanía y el gobierno no están claras ni a nivel nacional ni a nivel local.

El creciente empobrecimiento de grandes sectores de la población, con sus manifestaciones de precarización de la vida, se agudiza y pospone las posibilidades de inclusión de los grupos específicos, y la eliminación de todas las formas de discriminación sigue siendo una asignatura pendiente.

Si a todo ello le sumamos los frecuentes desencuentros entre la clase política, el gobierno y los partidos, que están en este momento respondiendo evidentemente a lógicas diferenciadas en la disputa política; sin embargo, esto no debiera ser obstáculo para que pudieran acordar un marco para establecer acuerdos mínimos en los cuales se pueda avanzar.

Esto empieza a tener costos muy grandes; por ejemplo, la pérdida del rumbo en relación con las prioridades nacionales y locales; o sobre lo que se ha construido como un clima de riesgos, que observamos ya visos de desgaste en la vida política. La desconfianza de la ciudadanía hacia la política empieza a ser creciente como se constata en las

elecciones de representantes ciudadanos en el Distrito Federal con un alto abstencionismo.

El gobierno Federal pierde simpatía y ojalá que todo esto no dé pie a la decepción de la democracia.

Es una medida urgente entonces, el avanzar hacia la profundización de la democracia en México, y ésta debe promover y alentar una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, significando la importancia de la corresponsabilidad en las decisiones, en la planeación, diseño, evaluación, exigibilidad y rendición de cuentas, por encima de los intereses de partido o de grupo.

La construcción de una ciudadanía plena, consciente, activa, que desarrolle las competencias cívicas necesarias para contribuir, junto con otros actores políticos y sociales, a la construcción de una nueva institucionalidad que avance hacia la consolidación del Estado Republicano, y para ello se requiere la Reforma del Estado.

En este escenario político y frente a estos desafíos, aparece el debate sobre la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal, con la intención de fortalecer la participación de la ciudadanía en la vida pública.

Efectivamente, promover y facilitar los mecanismos de la democracia participativa como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa popular y otros mecanismos como las audiencias públicas, o las visitas del Jefe de Gobierno a las localidades, son instrumentos de primera importancia que permiten un mayor involucramiento y con ello, responsabilidad de la ciudadanía en las decisiones.

En estos mecanismos, las diferencias entre los partidos se encuentran más en el grado de facilitación para el ejercicio de estos mecanismos de participación ciudadana y el carácter vinculatorio o no de estas formas de consulta ya que todos los partidos coinciden en incluirlas en la legislación. Aquí la advertencia sería más bien entre los dos polos que contrastan, que si hiciéramos un poco caricatura, diríamos

que las diferencias están entre furor consultivo y el exceso de verticalidad en la toma de decisiones. En estos dos polos contrastados tiene una visión el que quiere consultar todo y a todos los niveles, y quien no quiere caer en la posición populista y busca definir el tipo de decisiones y los ámbitos de decisión compartida.

También existe un sentimiento de uso en la ciudadanía, ya que se realiza la consulta política como una forma de dirimir conflictos entre grupos políticos o entre el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal. Entonces la consulta ciudadana no debe ser un instrumento para resolver este tipo de contradicciones.

Pero tal vez el aspecto donde se encuentran mayores diferencias se refiere a la representación política ciudadana que es el tema que nos ocupa en esta mesa.

Frente a esta complejidad, que tiene que ver con el tema de la representación política, existen caminos, códigos y reglas del juego más claras cuando se refiere a la representación política partidaria, a través del sistema de partidos.

Sin ser ésta la forma ideal, es la mejor que los países modernos han encontrado para poder resolver la vida democrática.

Sin embargo, la representación ciudadana está apenas en construcción. Para resolverla, hay que responder a preguntas como: ¿cómo representar la multiplicidad de actores e identidades? ¿La representación debe ser sólo territorial? ¿Debe incluir también otro tipo de agendas y necesidades? ¿La cuestión territorial resuelve la necesidad de solidaridad y reciprocidad comunitaria?

Podríamos ir más allá y preguntarnos si existen identidades vecinales y territoriales en una ciudad tan compleja como la Ciudad de México.

Frente a esta complejidad se presentan diversas posiciones que se manifiestan en las propuestas de los partidos sobre la Ley de Participación Ciudadana. Yo mencionaré sólo algunas, y muy de paso, como son las del Jefe de Gobierno, las del Partido Revolucionario

Institucional, las del Partido Acción Nacional y las de Democracia Social. No con afán de simplificar, sino de poder identificar las diferencias entre las tres propuestas principales, y podríamos decir que en este sentido la primera se centra en la creación de asambleas vecinales, a las cuales les confiere amplias facultades para la toma de decisiones en los asuntos públicos, en la exigibilidad, en la rendición de cuentas, digamos que hay un poder ciudadano muy categórico, con atribuciones muy claras, muy contundente, depositado en las asambleas vecinales.

Ahora bien, una de las cosas que llama la atención es, por ejemplo, ¿por qué se establece en este proyecto del Jefe de Gobierno, que sea él quien defina cuál será el reglamento de trabajo de estas asambleas?

Como lo plantea Democracia Social, no debe ser facultad del Jefe de Gobierno decirles a las asambleas vecinales cómo habrán de funcionar.

Otro aspecto que llama mi atención es que a las asambleas se les confiere la definición de todos los asuntos relacionados con la vida del Distrito Federal, desde los problemas más microlocales hasta, incluso, aquellos asuntos generales del gobierno del Distrito Federal que abarcan el conjunto de la ciudad.

Por supuesto que la ciudadanía debe conocer y participar en la definición de los asuntos centrales relacionados con el rumbo de las políticas para la ciudad. Pero para ello, incluso, se deben dar posibilidades a otras instancias. Por ejemplo, el propio plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, a través de los cuales se pueden definir las controversias sobre asuntos medulares de la vida de la ciudad; sin embargo, ¿cómo se hará para que una asamblea vecinal pueda conocer todos los ámbitos y niveles de vida de una ciudad y decidir sobre todo ello y tener relación directa a través de su comité vecinal, con el Jefe de Gobierno sin mediación alguna; porque recordemos que en la propuesta del Jefe de Gobierno no existe mediación entre los comités vecinales y la propia jefatura de gobierno.

¿Cómo sabemos si el Jefe de Gobierno retomó el punto de vista de cada una de las asambleas? Por ejemplo sobre los temas presupuestarios o sobre la planeación de las prioridades.

¿En qué instancias se tomarán las decisiones? ¿Se sumarán los resultados de cada asamblea a través de sus comités y se llevarán al Jefe de Gobierno?

Pareciera que será una estructura horizontal entre el Jefe de Gobierno y los comités vecinales, pero no quedan claros los mecanismos y francamente se ve difícil de resolver.

Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional propone la creación de comités ciudadanos que, al igual que en la otra propuesta, serían las unidades de representación en relación con las unidades territoriales. En este caso propone que éstas correspondan con las secciones electorales.

El PRI propone que se creen instancias de coordinación en las demarcaciones territoriales, a las que llama Juntas de Coordinación Ciudadana para coordinar los esfuerzos. Para algunos, estas estructuras apuntan a un sistema piramidal que se asocia con viejas estructuras que ahora se busca eliminar. Pero ¿cuál sería la alternativa, entonces, para crear instancias intermedias en los que no se genere un poder tan centralizado entre el Jefe de Gobierno y los comités vecinales? Establecer los reglamentos y mecanismos de manera clara para que no den lugar al populismo, al verticalismo, que al final son las dos formas de ejercer el autoritarismo.

Finalmente, el PAN aparentemente deja mayor autonomía a las organizaciones civiles para que se representen como quieran y puedan, pero que en realidad puede ser la opción más manipuladora al dejar sin parámetros las formas concretas de representación. La mejor democracia es la que tiene reglas y estructuras y también cuenta con los mecanismos de contrapeso, consulta y evaluación que permitan que la representación ciudadana no se convierta en una camisa de fuerza.

En ese sentido quisiera terminar haciéndome algunas preguntas. ¿Es necesaria una estructura con formas concretas de participación?

En lo territorial, ¿cómo se atienden las agendas específicas? ¿Cómo se resuelven las acciones afirmativas? ¿Cómo se fortalecen las candidaturas de los liderazgos naturales sin que tenga que mediar ningún partido?

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Jacqueline Peschard
*Consejera Electoral ante el Consejo
General del Instituto Federal Electoral*

Después de que durante 60 años el Distrito Federal fue objeto de una reglamentación de excepción que dejaba a sus habitantes sin espacios de representación propia y, consecuentemente en calidad de “ciudadanía disminuida”, en el curso de los últimos tres lustros se ha venido finalmente transitando por un proceso de reforma que derivó primero en la constitución de un órgano de representación con tímidas facultades de reglamentación, y posteriormente en la de órganos de gobierno y de representación política y social, surgidos todos ellos de procesos de elección popular. Hoy, el Distrito Federal ha dejado de ser una entidad meramente administrativa para asumirse como una entidad federativa en el sentido estricto del término.¹

A pesar de la importancia política del Distrito Federal por ser la capital y el corazón de la vida política del país, la reforma política ahí fue tardía, porque arrancó diez años después de la de 1977 que, a nivel federal, marcó el inicio de la transición democrática del país, sin embargo, quizás por ello mismo sólo le llevó diez años en ponerse en correspondencia con los avances logrados en el plano federal.

Antes de plantear mis propuestas sobre lo que considero que son modificaciones o reformas legales necesarias en el ámbito de la representación política del Distrito Federal, debo hacer dos grandes consideraciones: 1) la reforma política del DF ha tenido como objetivo que a los ciudadanos de la ciudad capital se les restituyan sus derechos políticos y que las autoridades capitalinas directas tengan una base de

¹ Una entidad federativa no es únicamente la división territorial de un sistema federal, sino que debe contar con poder y autonomía, es decir, con un orden jurídico propio. Véase, Contreras, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa*, México, Ed. Porrúa, 2001, p.186

legitimidad democrática. Todo ello se logró sin que fuera necesario alterar el estatuto jurídico de la entidad en cuanto sede de los poderes federales, a partir de definir áreas de competencia particulares de los órganos federales y locales, y 2) es un error hacer depender el avance democrático del Distrito Federal de su equiparamiento con un estado de la federación, con una estructura municipal.

En mi opinión, la reforma a la estructura del gobierno del Distrito Federal debe hacerse cargo de la naturaleza específica de la capital del país, de su carácter de metrópoli, fuertemente integrada en cuanto a los servicios urbanos y a su acontecer cotidiano. Dicho de otra manera, las modificaciones legales pendientes deben orientarse sí a fortalecer la autonomía jurídica del DF, pero teniendo en cuenta sus características sociales, económicas, geográficas y demográficas específicas.

En lo que se refiere al tema de la representación política que es el que nos ocupa, quisiera también hacer, antes que nada, una consideración general. En los últimos tres años, además de los espacios de representación política, se han ido abriendo espacios de representación social y se han aprobado fórmulas de participación ciudadana encaminados a ampliar los ámbitos de intervención de la sociedad en los asuntos públicos, lo cual es una exigencia muy sentida de los ciudadanos y una necesidad ineludible del gobierno. Sin embargo, considero que los diferentes esquemas y procedimientos propios de la democracia participativa deben entenderse como complemento que refuerce, revitalice y dignifique a la democracia representativa, es decir, el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular deben alentar la presencia de la ciudadanía en la esfera pública con objeto de darle un mayor sustento, sustancia y significado a los mecanismos deliberativos y de decisión de los órganos de representación en general y del Distrito Federal en particular. Para decirlo de otra manera, no deben ser mecanismos para menoscabar u obstaculizar las funciones de dichas instituciones, poniendo en entredicho sus resoluciones.

Hecha esta consideración, para hacer propuestas de reforma en materia de representación política en el Distrito Federal, es importante recordar

que hay cuatro características que distinguen a la entidad en materia de comportamiento electoral: 1) altos niveles de participación electoral –desde los años setenta–, siempre por encima de los promedios nacionales de votación; 2) una marcada inclinación pluripartidista, es decir, la existencia de una tierra fértil para que florezca una variedad de alternativas y corrientes políticas, lo cual se manifiesta en el hecho de que desde los años setenta ningún partido político ha alcanzado la mayoría absoluta de votos y a que lejos de polarizarse en torno a dos grandes ofertas políticas como sucede en la gran mayoría de los estados, se diversifica, 3) la volatilidad del electorado que provoca que los resultados de las elecciones de un año a otro cambien notablemente, lo cual habla de la existencia de un voto de opinión más que de uno de fuerte identificación partidaria, y acorde con esta circunstancia, 4) su órgano de representación propio se ha caracterizado por su composición plural, al ofrecer espacios no sólo para partidos más asentados, sino para partidos emergentes. (cuadro 1)

Estos rasgos distintivos del voto en la ciudad capital son producto tanto de los elevados niveles de urbanización de la metrópoli y de los igualmente elevados flujos y polos de información de que goza la zona, como de la importante concentración política que la ha caracterizado, en buena medida por haber sido la ciudad burocrática en un régimen

CUADRO 1. Votación vs Representación en la AR/ALDF 1988-2000

Partido	Votación (%)	1988		De*
		Asientos	Representación (%)	
PAN	24.16	18	27.27	12.88
PRI	27.41	34	51.52	87.94
PMS	8.82	3	4.55	-48.46
PPS	15.91	6	9.09	-42.86
PFCRN	14.01	3	4.55	-67.56
PARM	7.6	2	3.03	-60.13

continúa

¹Véase, Peschard, Jacqueline, "El voto en el Distrito Federal: competencia en un esquema tripartidista", en Pascual Moncayo, Pablo (coord.), *Las elecciones de 1994*, Méx., Cal y Arena, 1995.

continúa

<u>1991</u>				
Partido	Votación (%)	Asientos	Representación (%)	De*
PAN	19.65	11	16.67	-15.18
PRI	45.79	40	60.61	32.36
PRD	12.02	7	10.61	-11.76
PPS	3.13	2	3.03	-3.19
PFCRN	8.61	5	7.58	-12.01
PARM	2.1	1	1.52	-27.85

<u>1994</u>				
PAN	27.01	14	21.21	-21.47
PRI	40.54	38	57.58	42.02
PRD	21.15	10	15.15	-28.36
PARM	0.63	2	3.03	381.00
PDM	0.44	2	3.03	588.71

<u>1997</u>				
PAN	18.05	11	16.67	-7.65
PRI	23.6	11	16.67	-29.36
PRD	45.22	38	57.58	27.33
PFCRN	1.77	1	1.52	-14.12
PT	1.67	1	1.52	-8.98
PVEM	8.76	4	6.06	-30.82

<u>2000</u>				
PAN-PVEM	35.2	25	37.8	7.61
PRI	22.1	16	24.24	9.64
PRD-SN	31.04	19	28.79	-7.26
DS	4.9	3	4.55	-6.66
PT	1.7	1	1.52	-12.46
CDPPN-PAS	0.46	2	3.03	558.76

*Desviación Electoral. $De = (\%a * 100 / \%v) - 100$

Fuente: Jacqueline Peschard, "Voto y representatividad política en la asamblea de representantes del Distrito Federal" en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, FLACSO-Miguel Angel Porrúa, 1995. Estadística de las elecciones federales de 1997 y locales del DF, México, IFE, 1998 y página electrónica del IEDF.

presidencialista.² El Distrito Federal no solamente es la capital del país y su centro político, sino la cuna o la “meca” de los partidos políticos, es decir, es en donde frecuentemente tienen su origen y encuentran su plataforma de lanzamiento como institutos políticos nacionales.

Lograr un buen porcentaje de votos en la Ciudad de México es indispensable, aunque no suficiente, para acceder al registro como partido político nacional, pero sobre todo es un lugar en el que nuevas corrientes de opinión y de propuesta política encuentran potenciales apoyos electorales.

Hechos estos recordatorios y consideraciones, a continuación señalo mis propuestas:

1. En primer lugar, debe conferirse la plena autonomía jurídica al Distrito Federal, lo cual implica que la Asamblea Legislativa del DF tenga capacidad para legislar en todo aquello que no esté reservado a la autoridad federal, tal como está establecido para los estados del país, y no como está establecido en la actualidad que sus facultades son solamente las claramente especificadas. Asimismo, dicho órgano de representación local debe aprobar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que es el máximo ordenamiento legal de la entidad y que hoy por hoy decide y aprueba el Congreso federal.
2. Permitir la existencia de partidos políticos locales, con objeto de ampliar el espectro político-ideológico en esta entidad federativa caracterizada por una población con inclinaciones políticas plurales. Cabe señalar además que en la gran mayoría de los estados –salvo Aguascalientes– está contemplada la existencia de este tipo de figuras. Otro argumento a favor proviene del ejemplo de la pasada elección del 2000 en que un partido político emergente, que contendía por primera vez –Democracia Social– obtuvo el 4.9% de la votación capitalina, por lo que alcanzó a tener representación en la ALDF. Sin embargo, dado que no obtuvo el 2% de la votación nacional, Democracia Social carece de registro como partido político y tampoco tiene derecho a financiamiento público ni siquiera en el Distrito Federal. Esta aberración se corregiría con la existencia de partidos

políticos capitalinos, facultados para participar en las elecciones locales de la entidad. Habría que asegurar, sin embargo, que la existencia de partidos locales no fragmentara demasiado la representación política en un lugar en el que la tendencia histórica ha sido la inclinación al pluripartidismo.

Propongo, entonces que, tomando en cuenta los requisitos promedio que se exigen en el resto de las entidades, podría exigirse para el registro un número de afiliados correspondiente a un porcentaje del padrón electoral, y que guardara la misma relación de afiliados con las agrupaciones políticas que actualmente está previsto en el COFIPE (10 veces más que el requisito para registrar a una agrupación política local, es decir, 20 mil afiliados). En cuanto al número pertinente de asambleas delegacionales o distritales, me parece que habría que seguir el esquema de la legislación federal y requerir asambleas en la tercera parte de las delegaciones o distritos (5 o 13 respectivamente) con un número de afiliados asistentes equivalente (1 800 en cada asamblea delegacional, o 700 en cada asamblea distrital).

Por otra parte, para evitar una pulverización de la representación, considero conveniente que para conservar el registro como partido político del DF debe elevarse el umbral al 4% de la votación en cualquiera de las elecciones, sobre todo, teniendo presente que el umbral de representación de los estados oscila entre el 1.5% y 4%).³

Huelga decir, que considero que debe mantenerse vivo el registro para agrupaciones políticas locales, incorporando el permiso para que participen con candidatos por la vía de un convenio de participación con los partidos políticos registrados, a imagen y semejanza de lo que sucede en el ámbito federal.

³ Carrillo, Ulises. Humphrey, Carla y Lujambio, Alonso, "Competencia política y responsabilidad pública hacia un sistema de partidos en el D.F.", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 2, núms. 5 y 6, julio-diciembre de 1998, pp. 75-92

Adicionalmente, considero que las coaliciones deberían establecerse como derecho pleno de los partidos políticos que hayan acreditado contar con el apoyo electoral previsto (4% de los votos), en el entendido que pueden echar mano de las mismas para una elección de manera parcial o total, manteniendo los compromisos establecidos para dicha alianza (documentos y plataforma común, actuación como un solo partido, etc.) En este sentido, debería limitarse la posibilidad de participar en coalición para aquellos partidos de reciente registro, que no hayan probado contar con el respaldo ciudadano exigido. Dicho de otra manera, los partidos solamente podrían competir en coalición en una segunda ocasión, a diferencia de lo que sucedió en el plano de la elección federal del 2000.

3. Mantener el esquema de representación mixta, eliminando el premio de mayoría o cláusula de gobernabilidad prevista en el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del DF, es decir, aplicando en todo momento la fórmula electoral de la proporcionalidad pura y reduciendo el máximo de representación de un solo partido del 63% al 60% por ambas vías, tal como lo establece el Código Electoral Federal.

Las razones para eliminar el candado de mayoría en la ALDF son diversas: en primer lugar porque provoca una representación ficticia sin base de legitimidad clara, al no estar basada en la decisión soberana de los ciudadanos lo cual puede provocar más problemas que los que pretende solucionar; porque choca con la tendencia a la pluralidad que ha caracterizado históricamente al Distrito Federal; porque las diversas experiencias en el país de falta de mayoría parlamentaria en concordancia con el partido en el gobierno no han derivado en parálisis legislativas, y finalmente porque ello ha obligado a la búsqueda de acuerdos entre los distintos grupos parlamentarios. La fórmula de proporcionalidad pura, aplicada en el 2000 como producto de una resolución del TEPJF⁴ resultó en una distribución de las curules de la Asamblea Legislativa que representa el mejor nivel de proporcionalidad

⁴El TEPJF resolvió no aplicar el “candado de gobernabilidad”, debido a que quien había logrado la mayoría de la votación en el DF era una coalición (Alianza por el Cambio) y no un partido por sí mismo. Véase, SUP-JRC-311/2000 y SUP-JRC-312/2000, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 9 de septiembre de 2000.

alcanzado en el DF, con lo cual esta relación entre votación y representación finalmente se colocó a la altura de la alcanzada a nivel nacional. (cuadro 2)

CUADRO 2. Proporcionalidad DF/Nacional 1988-2000
(Índice Rose*)

Año	DF	Nacional
1988	73.83	97.68
1991	89.54	97.75
1994	83.08	92.54
1997	88.11	92.4
2000	94.92	94.85

*Índice Rose= $[S (\%v-\%e)]/2]-100$ en Arendth Lijphart, Bernard Grofman et al., *Chosing an electoral system*, New York, Praeger Publishers, 1984. Fuente: las mismas del cuadro 1

- Permitir la reelección inmediata de los legisladores capitalinos –el entendido que ello requerirá una reforma constitucional general– a fin de reforzar la relación y compromiso de los diputados con su base ciudadana y de fortalecer la carrera parlamentaria, tomando en cuenta que esto coadyuvará a que se perfile una clase política local o capitalina que los habitantes de la Ciudad de México puedan identificar con mayor precisión, obligando a dicha elite a responsabilizarse abierta y directamente respecto de sus decisiones y acciones.

En suma, las reformas que se han aprobado en el último lustro en el Distrito Federal han logrado constituir espacios de representación plural. De ahí que el paso siguiente sea asentarlos y hacerlos cada vez más operativos a fin de establecer una fórmula permanente para que dicha pluralidad sea gobernable, es decir, una pluralidad que ha dado muestras de su existencia y que sirva para impulsar políticas públicas eficaces, que den cauce a la pluralidad a la vez que aseguren cumplir con las necesidades de la población capitalina.

**RENDICIÓN DE CUENTAS
Y TRANSPARENCIA EN
LA GESTIÓN PÚBLICA**

INTERVENCIÓN DEL DOCTOR ALONSO LUJAMBIO

Alonso Lujambio
*Consejero Electoral ante el Consejo General
del Instituto Federal Electoral*

Algo que llama la atención en estas mesas de discusión es observar que hay un tema importantísimo, de política, de diseño de política, de instituciones políticas democráticas, que son más del Distrito Federal como entidad federativa que del Distrito Federal como metrópoli. Yo sería de la idea de que esto hay que gobernarlo como metrópoli, sí, pero también como entidad federativa porque aquí hay relación entre poderes, y una metrópoli no tiene Ejecutivo, Legislativo, como lo tiene una entidad federativa como el Distrito Federal, con todo y su Estatuto y su Asamblea Legislativa y demás.

Con todo y el hecho de que no es propiamente un Estado de la Federación, sí es en estricto rigor una entidad federativa. Y todo el diseño constitucional está planteado pensando en ello, que no es solamente una metrópoli. Quiero aquí hablar de eso, de la relación Ejecutivo y Legislativo en el Distrito Federal, es un tema que ha sido sistemáticamente poco estudiado, prácticamente ignorado por la ciencia política –incluso por el estudio del derecho en México–, que es el papel que juega el Congreso, específicamente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el control evaluatorio de la política pública.

Pero antes de entrar a eso, haré algunos comentarios sobre lo que aquí se ha dicho dentro de los temas relacionados con los partidos políticos que son finalmente los que activan o no las atribuciones constitucionales de los órganos de poder, en este caso una Asamblea Legislativa.

Sobre los partidos políticos locales, a mí me llama mucho la atención que aquí se alegue sistemáticamente que los partidos políticos locales existen prácticamente como figura política, como figura jurídica, en

todas las entidades federativas. Y que ése sea el argumento para decir que debe haberla aquí.

Es un argumento de política comparada razonable. Los que defienden la reelección suelen decir que en todo el mundo se permite; no solamente en Francia, desde los años 50, sino en todo el mundo, excepto en México y en Costa Rica. Y solamente en dos países, ciertamente hay alguna limitación al mandato: Filipinas y 18 entidades federativas de la Unión Americana. Pero no está prohibida, la limitan a seis, siete, cinco, reelecciones. Sólo dos países del mundo no la posibilitan.

No sé si eso sirva para ilustrar el debate. Los electores no podemos decidir cómo tú representante me representaste; nada más tu partido, tú no. Tú eres irresponsable cabalmente porque no te sometes otra vez al juicio ciudadano en las urnas.

¿En qué país del mundo pasa eso? Solamente aquí y en Costa Rica. Es una aberración constitucional por definición. 85 por ciento de los diputados federales, en promedio, son absolutamente amateurs de 50 años para acá. Es decir, en promedio 85 por ciento de los diputados en México, desde hace 50 años nunca han sido diputados locales, diputados federales, senadores. Nunca han sido legisladores. Y cuando medio aprenden, ya se van.

No me digan que esa regla institucional sirve para potenciar las atribuciones constitucionales de una cámara.

Otra idea de derecho comparado sería precisamente el hecho de que todas las entidades federativas, excepto una o dos, tienen la figura de partido político local, pues sí; pero en los hechos menos de un tercio de los estados de la Federación tienen de hecho, partidos políticos locales, porque es muy difícil construir con esas reglas partidos políticos locales. Te exigen una distribución territorial ente los municipios y te mandan la posibilidad porque tal vez no son muchos, pero sí tienen que estar distribuidos territorialmente y tienes que tener una base social, una red política, una coalición territorial suficientemente grande para juntar el número de firmas y tener partido político local.

En el Distrito Federal eso sería particularmente fácil, la entidad federativa más pequeña del país tendría partidos políticos locales. Pero, por otro lado, tenemos la entidad federativa de voto más volátil del país; prácticamente no hay identificación partidaria; tenemos el voto dividido más alto del país, el electorado más sofisticado: vota por un partido para una cosa, vota por otro el mismo día.

¿Qué va a pasar con el sistema de partidos nacional en el Distrito Federal si introducimos la figura del partido político local: adiós partidos políticos nacionales?

Eso quizá está bien, los va a retar, los va a obligar a captar el liderazgo social. Va a ser un empuje para generar una suerte de representatividad de esos partidos un poco dormidos, porque no hay reelección y no están obligados a rendir cuentas a nadie.

Pero veamos las cosas integralmente, porque esto es más urgente, en realidad nunca vamos a atinar cuál es la institucionalidad democrática que queremos en el Distrito Federal, ni en el país, por supuesto.

Ahora trataré el asunto ejecutivo-legislativo, que es importante. Decía Woodrow Wilson, que es uno de los grandes estudiosos del mundo legislativo, respecto de cómo se entienden las atribuciones de las cámaras: “la eficacia de una cámara no se mide por su producción legislativa”. Que es una medición típica en México.

¿Qué producción tiene la Asamblea? Podría no producir nada, porque el *status quo* le parece suficientemente razonable. Podría producir mucho porque es un desastre, o podemos comparar su productividad contra lo que debiera o no ser cambiado; pero esa comparación jamás la hacemos.

Wilson decía: la productividad de una cámara debe juzgarse por el estudio que realiza de los estudios que tiene la legislación vigente. Ésa es la productividad de una cámara que sabe claramente y entiende bien cuál es la consecuencia que está teniendo una ley vigente, tiene elementos para modificarla e introducir una iniciativa de ley, de reformar y modificarla. Entonces su productividad no está en cuántas leyes reforma

y cuántas iniciativas aprueba, sino qué tanto estudia la ley vigente para, inteligentemente, cambiar aquello que no funciona. Eso se llama control evaluatorio de la ley y de la política pública que está vinculada a la ley.

Si una cámara no hace eso, es una cámara tonta. Nuestras cámaras no lo hacen, en primer lugar, porque no hay profesionales, porque eso sólo pueden hacerlo profesionales de las cámaras. Es decir, van y vienen cada tres años y nadie puede hacer un control evaluatorio de política pública.

Pero si el diseño constitucional y legal tampoco está bien diseñado, tampoco está hecho para producir ese efecto, pues tampoco salen bien las cosas.

Wooldrot Wilson también decía: “hay atribuciones constitucionales de las cámaras que solamente las pueden ejercer las comisiones”. Tenía razón. Hay ciertas atribuciones que una Constitución le da a una cámara que el pleno no puede activar. Por ejemplo, el control evaluatorio de la política pública.

Se cita a un funcionario de Estado para que rinda cuentas de sus tareas. ¿En el Pleno que se va a analizar? Es en las comisiones en donde se puede entrar al detalle, preguntar con precisión, profundizar en el análisis, agilizar el debate, no en una lentitud de la plenaria que no hace sino entorpecer el análisis fino y la discusión.

Entonces, para el caso del Distrito Federal qué dice el Estatuto y la Ley Orgánica de la Asamblea y el Reglamento Interior de la Asamblea en este sentido. Porque puede ser interesante ver qué es lo que hay que reformar específicamente para un nuevo quehacer legislativo en nuestra Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Es interesante observar cómo el estatuto en este sentido es superior a la Constitución Federal de la República, porque el estatuto dice en su artículo 42 que es facultad de la Asamblea Legislativa citar a servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discute una ley o se estudia un asunto concerniente a su respectivo ramo de actividad.

Desde el estatuto le está dando facultades al Pleno y a las comisiones para que activen el control evaluatorio de la política pública, porque es estudiar el asunto concerniente a su respectivo ramo de actividad. Eso quiere decir.

Mientras que el artículo 93 original de nuestra Constitución Federal decía: los secretarios de despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarda en sus respectivos ramos. Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

Es decir, la Constitución Federal no le da esa atribución a las comisiones; el estatuto sí se lo da a la Asamblea, al cuerpo, al plenario y a las comisiones, a dos órganos de la Asamblea, porque hay que distinguir claramente que una Asamblea tiene distintos órganos y el Pleno es un órgano de la Asamblea. Las comisiones no son otro órgano.

De modo que si la Ley Orgánica no le da atribuciones a las comisiones respecto de las atribuciones que le da la Constitución al Pleno, las comisiones no pueden activarlo. Y en México fue impresionante cómo la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, la reforma política que supuso reformas constitucionales y legales, le quitaron a las comisiones ordinarias la facultad de hacer control evaluatorio y se lo pasaron plenamente a otro órgano de la Cámara: la Contaduría Mayor de Hacienda. Y con eso acabaron con la posibilidad de que las comisiones, que se empezaban a pluralizar porque ya había partidos de oposición, ejercitaran cabalmente las atribuciones que la Constitución le daba al Pleno pero no a las comisiones. Esas atribuciones se las daba la ley desde 1917.

En fin, es impresionante observar esta parte de nuestra historia institucional. Y también para fundar una crítica en algunos elementos centrales de la relación ejecutivo-legislativo de lo que supuso la famosa reforma política, porque siempre hablamos de sus virtudes pero no de sus candados, que fueron impresionantes en este ámbito.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el artículo 42, en su fracción vigésimo novena dice:

Es facultad de la Asamblea recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del Jefe de Gobierno, los jefes delegaciones; los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones.

Ya directo, nada de al Pleno, vámonos a las comisiones a rendir cuentas.

Por supuesto, no hay jefes delegacionales a nivel federal, pero de ninguna manera lo encontramos en el ordenamiento federal.

La Ley Orgánica de la Asamblea del Distrito Federal dice:

Atribuciones de la Asamblea Legislativa: citar a servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Como se puede ver, la ley reproduce literalmente lo que dice el Estatuto, no desarrolla nada. Pero reitera el papel de las comisiones.

Debo decirles que no fue sino hasta 1999, cuando la Ley Orgánica del Congreso Federal se reformó para que se tuviera esto: comisiones que puede ejercer control evaluatorio. Déjenme leerles lo que la Ley Orgánica del Congreso en 1979 dijo –aquí hay un candado horrendo–.

Las comisiones ordinarias ejercerán, en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de Decreto.

En fin, éstas eran las atribuciones de las comisiones durante más de 20 años. En otras palabras, las comisiones son de dictamen; no pueden hacer otra cosa que dictaminar una iniciativa. Si no hay dictamen, la comisión no trabaja. Entonces, para qué es permanente.

Decía la norma que las comisiones iban a ser permanentes. Para qué las queremos permanentes; no todas tienen todo el tiempo una iniciativa que dictaminar. Así estaba de mal el asunto.

Esto que les acabo de leer es desde la perspectiva federal un enorme avance, porque incluso se introdujo antes de 1999.

El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que es de septiembre de 1999; la Ley Orgánica es de mayo de 1999, y la nueva Ley Federal es de diciembre, dice, en su artículo 129:

Los servidores públicos podrán igualmente ser citados a asistir a las sesiones del pleno de comisiones en que se discutan asuntos vinculados con la dependencia a su cargo.

En fin, reglamento, ley orgánica, estatuto, todo en el mismo sentido para potenciar el trabajo de las comisiones en el control evaluatorio y la política pública. ¿Lo hacen o no lo hacen?

Porque esto que ya tiene la ley federal, ya lo dice el papel, pero las comisiones no lo están haciendo. Yo no sé si lo hacen o no lo hacen, todavía no entro a ese análisis empírico del caso de la Asamblea del Distrito Federal. Pero sí debo decirles que es algo muy grave.

El último eslabón en el análisis de la política pública, sin duda, del control evaluatorio, es el presupuesto.

Esta Comisión de Salud está analizando la política pública que la Secretaría de Salud está implementando. Y es una política pública defectuosa, es un diseño malo, no beneficia al grupo que supuestamente quiere beneficiar, es cara, hay corrupción, no llega al beneficiario, es un desastre; esa es la conclusión a la que llega la comisión.

Por tanto, te vamos a reducir el presupuesto, en tanto no nos pruebes que tienes un diseño de política pública que responda a los intereses de esta Asamblea, que aprobó esta ley. Ese control evaluatorio no se hace.

Entonces el proceso presupuestal se vuelve muy torpe. Porque, ¿qué estamos discutiendo?, ¿las políticas públicas? ¿Qué estamos fondeando y cómo?, ¿bien, mal? El diseño, ¿es correcto? La discusión del presupuesto acaba siendo un estira y afloje sobre reasignación de partidas, para

beneficiar a ciertas clientelas políticas, y eso que nuestro proceso presupuestario transcurre en el periodo más corto en el mundo a nivel federal.

Y a nivel del Distrito Federal, para el año en que el jefe de gobierno toma posesión, es de risa: la Asamblea del Distrito Federal tiene 10 días para aprobar el presupuesto que le propone el Jefe de Gobierno.

La Asamblea Legislativa tiene muy poco tiempo para analizar el presupuesto, lo cual está diseñado para potenciar el poder del Poder Ejecutivo, del jefe de gobierno, quien presenta una iniciativa, tiene monopolio de la iniciativa, obviamente, como en casi todo el mundo. Y en México eso está bien. Pero la Asamblea, 10 días, el año que entraste, y los otros cinco años 30 días.

Si ustedes se ponen a ver el tiempo con que cuenta el resto del país en los estados, es un mes o un mes y medio mayor. Esto está diseñado para que no funcione la Asamblea en su control evaluatorio.

Peor aún, la ley no establece que el control evaluatorio que va a hacer cada comisión, será comunicado a la comisión de presupuesto y cuenta pública. La comisión de presupuesto y cuenta pública en el Distrito Federal es la única que dictamina, sin estar enlazada con el resto de las comisiones que solamente van a hacer control evaluatorio.

Entonces, esto va a tener un efecto devastador, porque la asamblea no puede funcionar en este papel tan importante. La comisión de presupuesto, y cuenta, insisto, no está vinculada con las otras comisiones, en el proceso presupuestario.

Por lo tanto, el último diente del control evaluatorio, que es el proceso presupuestario, no puede ejercitarse, no puede morder efectivamente, porque esa comisión está desconectada del presupuesto, que dictamina la iniciativa de leyes que le manda el jefe de gobierno, con el resto de las comisiones.

Entonces, con este diseño institucional, cómo queremos encender la capacidad controladora de nuestro Poder Legislativo.

Ahora, vean ustedes el capítulo 42 del Estatuto de Gobierno, dice que la Asamblea también tiene como atribución, *analizar los informes trimestrales que le envía el jefe de gobierno del distrito federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados.*

Entonces, el Pleno de la Asamblea puede analizar este asunto. Pero no en comisiones. Este trabajo que es importantísimo, sólo se puede hacer en comisiones. El control evaluatorio no está. La ejecución y cumplimiento de presupuestos no está aquí.

Quiero concluir mi exposición diciendo algo que es todavía más grave. Si bien no es muy sistemático el modo en que el estatuto y la ley distribuyen las facultades y las comisiones en esta materia, es peor todavía cuando vemos el estatuto en su artículo 43.

Dice que la Contaduría Mayor de Hacienda al igual que a nivel federal con el órgano superior de su jurisdicción, tiene la siguiente atribución: *La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto, y comprobar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

O sea, control evaluatorio. Entonces, ¿quién hace el control evaluatorio? ¿Las comisiones? O el órgano técnico de la cámara encargado de la asamblea y de velar por la legalidad en el ejercicio del gasto.

Es muy diferente que la Contaduría Mayor de Hacienda juzgue la legalidad en el ejercicio del gasto, a que haga un control evaluatorio de la política pública. Es muy diferente. Esta atribución también la tiene históricamente la Contaduría Mayor de Hacienda, y nunca la ejerció.

El libro de Luis Carlos Ugalde sobre la Contaduría Mayor de Hacienda en veinte años, no tiene una sola página, una referencia a algún momento en que la Contaduría Mayor de Hacienda ejerció la facultad de hacer el control evaluatorio de la política pública.

Quiero concluir haciendo tres propuestas específicas de reforma institucional.

En primer lugar, dar a las comisiones la atribución del control evaluatorio de la política pública, que formalmente ésa sea una de sus obligaciones estatutarias. Lo pongo en términos de estricta constitucionalidad distritofederalense, por decirlo de algún modo.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL DISTRITO FEDERAL

Bertha Luján

Contralora General del Distrito Federal

El proyecto del nuevo gobierno y las acciones por él emprendidas en estos primeros meses en el Distrito Federal, persiguen desarrollar un proceso de devolución del poder y de la palabra a los ciudadanos y las ciudadanas, para que encuentren los espacios adecuados y se comprometan en la resolución de sus problemas, que a su vez son los problemas que aquejan a nuestra ciudad.

Lo que se busca es desencadenar la reacción de los ciudadanos decididos a hacer valer sus derechos y comprometerse con el cumplimiento de sus deberes. Esto es motivo más que suficiente para impulsar y poner en marcha proyectos y programas que nos permitan, en los hechos, devolver la soberanía al pueblo.

Una de las principales preocupaciones de la Contraloría General del Distrito Federal, es la de desarrollar un conjunto de medidas y proyectos que nos permitan hacer realidad concreta, en el ámbito de sus atribuciones, los planteamientos vertidos por el Jefe de Gobierno, en su compromiso público con los habitantes de la capital *para hacer del Distrito Federal, la Ciudad de la Esperanza*.

Históricamente nuestra ciudad ha sido un lugar de oportunidades, de intercambio, de diversidad para muchos mexicanos. La tendencia al deterioro de la calidad de vida es muy fuerte, pero debemos entender que no necesariamente una tendencia es destino, por dos razones fundamentales:

La primera se deriva de los cambios políticos que hemos vivido en nuestra urbe.

La segunda es porque hay fuertes tendencias en las que la participación de los capitalinos que se hacen cargo de sus propias vidas y por ende, de los destinos de nuestra ciudad, permite revertir y modificar las políticas que han impulsado la degradación de las relaciones comunitarias.

La viabilidad de los anteriores esfuerzos se demuestra a nivel internacional en que hay ciudades en otras latitudes que consiguen reducir estos fenómenos, no eliminarlos, pero sí reducirlos, limitarlos.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador está comprometido con la creación de las condiciones que transparenten el ejercicio de los recursos públicos para recuperar la confianza de la ciudadanía en el gobierno.

Este compromiso se refleja en el *Proyecto de Programa de Gobierno del Distrito Federal 2000-2006*, el cual contempla dentro del apartado de Administración y Finanzas lo siguiente:

“El Gobierno del Distrito Federal considerará prioritaria la colaboración y la participación de la ciudadanía para lograr una mejor administración de los recursos públicos. Es decir, será un objetivo de este gobierno la incorporación de la vigilancia ciudadana a las funciones de la Contraloría”.

En ocasiones parece olvidarse que todas las decisiones y las acciones que se toman en los ámbitos administrativos, repercuten sobre la calidad de vida de los ciudadanos, sobre la felicidad o la frustración de hombres y mujeres, niños y ancianos que cotidianamente hacen su aporte al desarrollo y a la convivencia para convertir la ciudad en un espacio digno de vivirse. Sin embargo, no debemos olvidar que a los ciudadanos les corresponde jugar un papel específico para la consecución de metas u objetivos que se traduzcan en una mejoría real de sus niveles de vida.

El gobierno perredista del Distrito Federal ha venido impulsando la creación de mecanismos que tienden a profundizar y promover la participación de la ciudadanía capitalina en las decisiones presentes y futuras que atañen a sus condiciones de vida; consideramos que ésta es una aportación en los hechos a la tan traída y llevada, pero no emprendida, Reforma del Estado.

Atendiendo a este objetivo se ha promovido la creación de un marco legal renovado para construir un conjunto de mecanismos ligados a grandes definiciones de políticas públicas.

Así, en la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, presentada el 18 de diciembre de 2000, el Jefe de Gobierno, planteó a la consideración de la Legislatura local la figura de *rendición de cuentas*.

Esta nueva figura no se limita a desarrollar una forma de participación popular, ni simplemente a “engrasar” los mecanismos de la democracia formal. Va mucho más allá: aporta una auténtica respuesta a este déficit de renovación de la democracia y de la acción política creando un nuevo “espacio público” donde se encuentren los ciudadanos, el poder legislativo y el poder ejecutivo, con posibilidades auténticas de decisión.

Éste es un espacio público totalmente nuevo que permite la emergencia de una ciudadanía más consciente, más crítica y más exigente. Pero también más participativa.

Ahí se expresa el derecho de los habitantes de la ciudad a recibir de sus autoridades información de carácter general y específica acerca de la gestión de gobierno, para que a partir de esos informes, evalúen la actuación de los servidores públicos.

Por ello la Contraloría General ha iniciado la creación del sistema de contraloría y fiscalización ciudadanas, incorporando la participación de la sociedad en la vigilancia del ejercicio de gobierno.

Asimismo se ha conformado el Consejo de Seguimiento a la Transparencia de las Finanzas Públicas del GDF, se inicia la operación del Programa de Contralores Ciudadanos, la promoción de convenios con la sociedad civil y la difusión de la información de los ingresos y egresos diarios, así como de la nómina del GDF, a través de internet. A continuación describiré cada uno de estos proyectos.

El objetivo del Consejo de Seguimiento a la Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal es “dar seguimiento y aportar recomendaciones y sugerencias a las acciones que el gobierno realice,

para poner fin a las fugas motivadas por errores o por corrupción que merman los ingresos públicos y para el diseño de estrategias y programas que las prevengan y eviten en el futuro”.

En la creación del Consejo de Seguimiento a la Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal confluyen la realización concreta de decisiones que emanan de una sociedad cansada de los malos manejos suscitados en las administraciones pasadas que correspondieron al régimen de partido único, y por otra, el impulso a la transparencia de la gestión pública.

Dicho Consejo está integrado por Rubén Aguilar Monteverde, Miguel Ángel Granados Chapa, Juan José Hinojosa (q.e.p.d.), Juan Antonio Pérez Simón, Federico Reyes Heróles, Ricardo Rocha y Lilia Rossbach, quienes aceptaron participar a invitación del Jefe de Gobierno, de manera honorífica y voluntaria.

Los consejeros son personalidades cuya experiencia y compromiso son el aval de su contribución en la evaluación y presentación de recomendaciones para las acciones que se están realizando en materia de control de ingresos.

Estamos arrancando un proceso en el que uno de los principales obstáculos es la inercia dentro y fuera de la administración pública pues se considera que los asuntos de gobierno son cosa de entendedores, de grandes especialistas, o de profesionales.

Esas formas de pensamiento promovidas por quienes llevaron al país a ser paradigma de desigualdad y corrupción, lograron permear incluso entre aquellos que padecían los peores efectos de las políticas públicas emprendidas antaño.

El programa de Contralores Ciudadanos consiste en incorporar la participación ciudadana en los órganos de gobierno de las Unidades Desconcentradas, Órganos Político-Administrativos, Entidades Descentralizadas y Empresas Paraestatales y en los Comités y Subcomités de Adquisiciones y de Obras del Gobierno del Distrito Federal.

La participación e inclusión de los Contralores Ciudadanos se da mediante la convocatoria a las diferentes organizaciones de la sociedad civil en diferentes ámbitos como son el académico, empresarial, sindical, la filantropía y el de las organizaciones civiles, lo que garantiza pluralidad y representatividad.

Quienes aceptan participar, lo hacen de manera individual, voluntaria y honorífica y son ciudadanos de probada honestidad y con una amplia trayectoria profesional.

Para su incorporación estamos promoviendo las reformas normativas correspondientes.

El ámbito de acción de estos ciudadanos son los órganos colegiados del Gobierno del Distrito Federal, compuestos por los Consejos Directivos de las entidades del sector paraestatal, así como los Comités y Subcomités de Obras y Adquisiciones.

Para facilitar su funcionamiento la Contraloría General ha creado un área específica para la atención, operación y seguimiento del proyecto, quien proporcionará asesoría, asistencia técnica y dará seguimiento puntual a las quejas y sugerencias que presenten dichos ciudadanos. También los secretarios técnicos y funcionarios de las entidades se reunirán periódicamente con ellos.

Los ciudadanos recibirán formación a través de cursos, seminarios y talleres de actualización, que se tienen programados para este ejercicio. Ya se realizó el primer curso introductorio.

Se promoverán y organizarán reuniones periódicas entre estos ciudadanos para intercambiar información y experiencias, a la vez que se dará seguimiento a los acuerdos derivados de las reuniones.

Contarán con las carpetas y la información que reciben los mismos funcionarios que integran los órganos colegiados.

Adicionalmente la Dirección General de Comisarios de la Contraloría General, acompañará permanentemente la labor de éstos para orientar su

participación y desempeño, dotándolos de información y documentación que faciliten sus tareas.

Con esto se construye un espacio abierto y las condiciones para la formación de un nuevo tipo de ciudadanía: una ciudadanía activa, participativa, crítica, que se diferencia de la ciudadanía tradicional, proclive a las demandas individuales o a rumiar su descontento, para a fin de cuentas aceptar las imposiciones.

El objetivo para el presente año es incorporar 196 contralores en 98 instancias en total, distribuyéndose de la siguiente manera:

- 38 contralores ciudadanos en 19 órganos de gobierno de las entidades descentralizadas y paraestatales
- 2 contralores sociales en un comité central de obras
- 66 contralores sociales en 33 subcomités de obras
- 2 contralores sociales en un comité de adquisiciones
- 88 contralores sociales en 44 subcomités de adquisiciones

A partir de esta participación se facultará y responsabilizará al contralor ciudadano para que:

- Asista con voz y voto a las reuniones de Consejos de Administración.
- Tenga acceso a toda la información que requiera para una eficaz participación.
- Reciba la formación y orientación necesarias para el cabal desempeño de sus funciones.
- Formule y presente sugerencias y denuncias.
- Sea convocado con oportunidad a las reuniones de la instancia en que participe.
- Asista a reuniones trimestrales de intercambio de información entre contralores ciudadanos.

Con la participación ciudadana se contribuye a lograr tres objetivos que son estratégicos para el nuevo gobierno:

- Alcanzar la “cero corrupción”.
- Acabar con la impunidad.
- Lograr una mayor eficiencia administrativa.

Dentro de la promoción de acuerdos con la sociedad civil se celebró un convenio de colaboración entre Oficialía Mayor y Transparencia Mexicana. Dicho organismo constituye el capítulo nacional de “Transparencia Internacional”, que es una red de ciudadanos a nivel mundial, sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción.

Entre las herramientas que ha propuesto dicha red, se encuentran los *Pactos de Integridad* consistentes en acuerdos suscritos por los actores que intervienen directamente en un proceso de contratación de recursos públicos, para fortalecer la transparencia, la equidad y la probidad de quienes intervienen en el proceso. A raíz de dicho convenio, se firmó el Pacto de Integridad para el proceso de contratación de los seguros del Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto a las Organizaciones no Gubernamentales, sectores productivos y académicos, como ya se informó anteriormente, se les está invitando para que contribuyan al proyecto de Contralores Ciudadanos.

Con relación a los Comités de Vigilancia Ciudadana, el Gobierno del Distrito Federal está impulsando una nueva cultura de participación ciudadana, en donde los mecanismos de formación y capacitación permanentes son la base para fomentar los principios democráticos y los valores éticos de responsabilidad y solidaridad.

Para dar seguimiento al Programa Integrado de Desarrollo Social, la Contraloría General, a través de sus Contralorías Internas, llevará a cabo la vigilancia de éste coordinándose con los comités de vigilancia ciudadana para garantizar el óptimo aprovechamiento de los recursos.

La Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del 18 de diciembre de 2000, que fue remitida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, promueve el establecimiento de atribuciones a las asambleas, comités vecinales y comités de vigilancia, por lo que esta Contraloría estará atenta y será respetuosa de la resolución de la ALDF al respecto.

En la página de internet del Gobierno del Distrito Federal se puede consultar la siguiente información: Ingresos diarios, presupuesto de egresos para el año 2001, y la nómina del Gobierno del Distrito Federal.

Conseguir que el ciudadano sea partícipe de la gestión pública del Distrito Federal, hace posible el acercamiento a otros objetivos más ambiciosos. De esta manera muchos más ciudadanos tienen información directa (no mediatizada) lo que genera una nueva y más clara conciencia sobre el origen de muchos problemas.

Esto puede producir una mayor presión popular para transformar la gestión pública a todos los niveles y caminar hacia un nuevo estado de derecho con formas de representación más directas y eficaces.

Dentro del marco de las atribuciones de la Contraloría General, se están evaluando otros mecanismos e instrumentos para la difusión masiva del rendimiento de cuentas.

La Contraloría General analiza actualmente la viabilidad de establecer otros mecanismos de participación ciudadana en la vigilancia del uso y destino de los fondos públicos, los cuales permitan a los ciudadanos participar colectivamente en la gestión de las políticas públicas (en su seguimiento y evaluación), garantizando el derecho a la información; e incorporando mecanismos como el referéndum, la consulta popular y la rendición de cuentas.

El acceso a la información se convierte, en esta perspectiva, en condición ineludible para el ejercicio ciudadano.

En nuestra gestión hemos adoptado una política de puertas abiertas, de diálogo y de impulso a la participación y organización social; por lo que son bienvenidas todas las propuestas, como las que hicieron

diputados y diputadas durante la comparecencia ante la Asamblea Legislativa, para ampliar la participación ciudadana en la vigilancia y con esto apuntalar la transparencia.

La transparencia y la rendición de cuentas no sólo debe estar en constante mutación para renovarse y adaptarse al propio crecimiento de la conciencia de la ciudadanía, sino que debe ser visto como el comienzo de un camino que debe ser atendido constantemente para recuperar la credibilidad en el estado de derecho y para mostrar que es posible reformarlo radicalmente.

La participación conjunta de las diversas instancias del actual gobierno con la sociedad es la vía para ir resolviendo los grandes problemas que aquejan a nuestra ciudad con el fin de elevar el nivel de vida.

Aspiramos a que sea conocida nuestra labor, analizada y criticada en sus justos términos, Los habitantes de nuestra metrópoli merecen información amplia y veraz para la toma cotidiana de decisiones que tienen que ver con el mejoramiento efectivo de la vida de ellos y de sus hijos.

FINANZAS PÚBLICAS Y REFORMA POLÍTICA

Carlos Elizondo Mayer-Serra
*Director General del Centro de Investigación
y Docencia Económicas*

Hasta ahora la reforma política se ha centrado fundamentalmente en temas electorales y de representación política. Es decir cómo y quién cuenta los votos, y cómo esos votos se transforman en escaños. Para el caso del Distrito Federal ha sido de gran importancia también la reforma constitucional para darle plenos poderes a la entidad, ya sea como Estado o con alguna otra figura.

Lo primero aún necesitamos fortalecerlo pero ya no es un tema central. El tema de representación sigue siendo importante, e igual lo es el estatuto jurídico del Distrito Federal. Estos tres temas, han dominado hasta ahora este coloquio.

Sin embargo, muchos otros temas deben ser abordados para poder dibujar adecuadamente las transformaciones institucionales pendientes. De ellos, a mi juicio, destaca el repensar las finanzas públicas de la Ciudad, tanto en lo que se refiere a las atribuciones, tributarias y de gasto de los distintos niveles de gobierno, como a los mecanismos para hacer transparente el ejercicio del gasto y las fuentes de ingreso.

Como lo ha dicho Edmund Burke, teórico político inglés, el ingreso del Estado, es el Estado. Un Estado existe en función de lo que recauda y gasta. De dónde provienen los recursos y para qué se utilizan refleja las relaciones de poder y el proyecto de la organización política en cuestión. En una democracia, esto sólo es sostenible en el tiempo con mecanismos de representación adecuados y con transparencia en el ejercicio del gasto. El viejo lema de ningún impuesto sin representación ya no es suficiente, ahora tenemos que

asegurarnos que la representación obliga a generar mecanismos adecuados de transparencia y rendición de cuentas.

La Ciudad de México sigue siendo, en términos presupuestales, muy dependiente de la Federación, por más que es la entidad federativa con la mayor proporción de recursos propios. Tiene, sin embargo, algunos gastos aún fuera de su responsabilidad, el más notable educación, necesario de enfrentar a nivel básico antes de pensar en moverse a un régimen político de mayor autonomía, lo cual hace esta comparación incompleta.

Una ciudad que quiere tener un estatuto de mayor independencia debe también fortalecer su capacidad de recaudar, para poder proveer los servicios que demanda la población. La idea de un impuesto al consumo compartido, no es mala, aunque para el resto del país sea muy regresiva.

Donde existe, sin embargo, un mayor potencial es con ese impuesto tan poderoso que es el predial. En Estados Unidos genera cerca de 3 puntos del PIB, en todo el país menos del 0.3 por ciento. Si vemos cómo ha evolucionado es poco lo que ha impactado la democracia a la representación ciudadana que ahora tenemos.

Esto obedece a varias razones. Siempre es más fácil endeudarse o pedirle recursos a la federación (por la vía que sea) que recaudar. Pero la distancia entre quien paga y quien gasta es un factor que debe ser considerado. Por ello tenemos que pensar en mecanismos para distribuir de una forma territorialmente más justa los ingresos. Las delegaciones reciben una parte ínfima de los recursos. Debieran en principio, al igual que los municipios en el resto de las entidades, recaudar el predial. Esto permitiría lograr una relación más cercana entre autoridad y sociedad, aunque antes habría que repensar las responsabilidades de gasto y la geografía de ciertas delegaciones, diseñadas con el objetivo de controlar políticamente a las clases medias, algo en lo que el viejo PRI y el nuevo PRD seguramente concuerdan,

desafortunadamente. Cómo se gasta hoy desvincula el ingreso generado con quien lo financia, con lo cual los sectores que más pagan, poco ven de gasto, y los que más reciben tienen pocos incentivos para exigir una mejor rendición de cuentas.

Uno de los temas más importantes en este terreno es ir construyendo finanzas transparentes con mecanismos de control claros a manos de profesionales no vinculados con los partidos. Es éste uno de los temas donde la participación ciudadana es más importante y se le debe abrir los espacios para que así suceda. Parte del debate reciente en torno a los gastos de publicidad de la administración anterior se hizo más ríspido por la percepción de falta de autonomía de las instancias encargadas de vigilar el gasto, tanto de la contraloría adscrita al ejecutivo local, como de la Contaduría adscrita a la Asamblea Legislativa.

Con todo, los primeros frutos de un mayor acceso a la información están a la vista de todos. Tanto a nivel Federal con el *toallagate*, como con las tribulaciones de la exjefa de gobierno del Distrito Federal. En ambos casos se hace patente los beneficios de la transparencia. Datos perdidos en una auditoría o en una página de internet son escudriñados por los medios hasta encontrar fallas. Lo de menos es si lo hacen de buena o mala fe. Asumamos que es por la peor fe posible, pero si todos hacen su tarea, el gobernante tendrá incentivos para cuidar excesos y despilfarros en el gasto público. El beneficio político de una campaña de promoción de la gestión palidece frente al costo de haber descuidado el cómo se pagó. Si este descuido es delito o no, no me toca a mí juzgarlo.

Por ello uno de los temas que más debemos de cuidar en esta reforma es construir las instancias legales que aseguren la transparencia. Siguiendo a Kopits, George y Jon Graig (1998), *Transparency in Government Operations*, Occasional Paper N° 158, Washington D.C. Fondo Monetario Internacional, permítanme detallar qué debemos entender por transparencia y qué implicaciones tiene.

La transparencia fiscal se entiende

“como el acceso público a la estructura y funciones del gobierno, a los objetivos de la política fiscal, a las cuentas del sector público y a sus proyecciones. Esto implica un acceso fácil a información confiable, amplia, oportuna, clara e internacionalmente comparable sobre las actividades del gobierno –sin importar si se está dentro o fuera de la administración pública– de modo que el electorado y los mercados financieros puedan evaluar exactamente la posición financiera del gobierno y los verdaderos costos y beneficios de sus actividades, incluyendo sus implicaciones económicas y sociales, presentes y futuras.” p. 1

“La transparencia en las operaciones del gobierno tiene varias dimensiones. Primero, en un nivel agregado, la transparencia requiere de la disposición de información confiable sobre las intenciones y los pronósticos de la política fiscal del gobierno. En segundo lugar, se requieren datos e información detallada de las operaciones del gobierno, tales como la publicación de documentos completos sobre el presupuesto que contengan las cuentas correctamente clasificadas para el gobierno central y estimaciones de las actividades cuasifiscales dirigidas fuera del gobierno. La tercera dimensión consiste, principalmente, en aspectos que tienen que ver con el comportamiento del aparato público, como el establecimiento de reglas claras para resolver los conflictos-de-interés entre los funcionarios elegidos y los designados, libertad en la requisición de la información, un marco regulatorio transparente, apertura en las compras gubernamentales y contratación de personal, un código de conducta para los funcionarios de la administración tributaria, y la publicación del resultado de las auditorías. En las tres dimensiones, la transparencia fiscal se asocia fuertemente con un desempeño exitoso del gobierno.” p. 1

“Desde un punto de vista práctico, resulta necesario distinguir entre la información confidencial, o no reportada, y la falta de habilidad técnica para proporcionar cierta información (e.g., debido a sistemas de procesamiento de datos inadecuados).” p. 1

“La transparencia aumenta el riesgo político para el gobernante de manejos públicos insostenibles, mientras que la falta de transparencia puede implicar que los excesos fiscales puedan pasar desapercibidos durante periodos de tiempo más largos. De manera similar, un sistema de cuentas públicas transparente permite al mercado determinar lo que realmente ha hecho el gobierno y comparar sus operaciones financieras programadas con las reales. La transparencia fiscal –incluyendo, por ejemplo, adquisiciones gubernamentales abiertas–, facilita no sólo el logro de los objetivos macroeconómicos básicos de la política, sino también aumenta la productividad del gasto público. Más generalmente, la transparencia, al aumentar la confianza que la población tiene en el gobierno provoca un efecto saludable en la sociedad y la economía. Por lo tanto, hay razones a priori fuertes para argumentar que la transparencia mejora el funcionamiento de la economía.” p. 2

“La transparencia en el tratamiento fiscal requiere una base estatutaria bien definida, así como una administración clara y simple apoyada en la difusión de toda la información necesaria, incluyendo instrucciones claras para el procesamiento de la información. Los privilegios fiscales otorgados de manera discrecional a ciertos individuos o empresas, o la negociación caso-por-caso de los tratamientos fiscales especiales entre los funcionarios públicos encargados de la administración tributaria y los contribuyentes, aunque es inevitable en algunas circunstancias, deteriora la transparencia y la credibilidad del sistema fiscal. Para una mayor transparencia en la administración tributaria, muchos países han adoptado estatutos basados en los derechos y obligaciones de los contribuyentes, así como reglas claras de comportamiento para los funcionarios públicos encargados de la administración tributaria.” p.

7

“Los privilegios tributarios se pueden ver como gastos presupuestarios que benefician sólo a ciertos consumidores, empresas, sectores, o actividades. Estimaciones de su costo fiscal –es decir, aquellos ingresos que se dejan de percibir por la aplicación de tratamientos especiales–

son críticos tanto en el debate anual para la aprobación del presupuesto así como en una propuesta de reforma fiscal. Asimismo, los estudios de incidencia fiscal pueden proporcionar información útil sobre las implicaciones distributivas del sistema de subsidios fiscales. Aunque, obviamente, sólo algunas economías avanzadas tienen la capacidad técnica de prepararse y publicar tales estimaciones sobre una base regular, incluso estimaciones aproximadas de los gastos fiscales pueden facilitar la evaluación del costo de tratamientos tributarios especiales, incorporando propuestas alternativas.” p. 7

Dado estos lineamientos muy generales, cómo se encuentra la transparencia de las finanzas de nuestra Ciudad. Si se va a los datos que el público tiene acceso, la situación es lamentable. Se tienen datos de gasto e ingreso por día, pero es una frivolidad numérica. No se puede hacer ningún análisis serio con lo que se tiene.

Ahora bien, si se pregunta se obtiene mucho. Elaboramos un cuestionario donde no sale mal parado, lástima que se necesite el apoyo personal de un funcionario de altísimo nivel, para poder saber lo que se está haciendo. (Ver apéndice 1)

Lo que claramente falta es el lado de la transparencia que va más allá de ofrecer los números, falta presentarlos de manera tal que sea posible evaluar las finanzas públicas. Los datos se suelen presentar de forma oscura, donde se puede rascar una partida y hacer un gran escándalo, pero es más difícil saber los costos agregados de programas complejos y, sobre todo, la calidad del bien o servicio generado. Es en este sentido donde aún falta mucho por hacer. La justificación de ciertas decisiones de inversión son poco transparentes, cuál es el beneficio social del eje vial Xochimilca-Ciudad Azteca vs. una vía rápida entre el poniente (Santa Fe) y el Sur. No lo sabemos. Sospecho se opta por la primera por ser la clientela del actual gobierno. Tampoco es clara la efectividad de la recaudación, en particular del predial ¿en qué zonas se paga más? ¿cuántos no pagan? ¿qué hace la administración para incrementar el pago? Ni tampoco resulta clara la viabilidad financiera

de organismos fuertemente subsidiados ni la efectividad de estos subsidios. Tampoco son transparentes los mecanismos y criterios para otorgar apoyos a gente mayor.

En su bando informativo 15, el jefe de gobierno ha hecho un esfuerzo por involucrar a miembros distinguidos de la sociedad en la vigilancia del gasto. Es loable, pero insuficiente.

Es la sociedad en su conjunto, los intereses de múltiples actores, individuales o colectivos, los que pueden vigilar el gasto, si tienen la debida información. Ésta sólo se puede lograr con agencias independientes que auditen y procesen la información. Dentro de la reforma, se debe fortalecer y dotar de autonomía a los órganos de vigilancia, construir una institución evaluadora de las políticas públicas y presentar información relevante de acceso fácil, no en este otro estilo igualmente opaco que es presentar cuanto número se tiene de forma desglosado, en medios impresos, y precios nominales.

Por momentos hemos puesto todo nuestro esfuerzo en las cuestiones institucionales. Éstas, sin duda, permiten estimular ciertos comportamientos que consideramos loables. Sin embargo, uno de los comportamientos más olvidados, y donde está la sustancia del gobierno, es en recaudar más, sobran ejemplos de bienes públicos que nuestra ciudad no tiene, y gastarlo mejor y más transparentemente, única forma de lograr, en una democracia, una relación establemente provechosa entre gobierno y sociedad.

Apéndice 1. Cuestionario sobre el estado actual de la transparencia en la información de las finanzas públicas de la Ciudad de México Basado en *Cuenta Pública del Gobierno del D.F.*; *Código Financiero del D.F.*; *Informe de Avance*; *Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos* y; *Programa General de Desarrollo del D.F. 2000-2006*, elaborado por Rebeca Ibarra.

II. ACCESO DEL PÚBLICO A LA INFORMACIÓN. Se refiere al suministro de información completa sobre la actividad fiscal y a las obligaciones de publicación.

2.1 DEBERÁ PROPORCIONARSE AL PÚBLICO INFORMACIÓN COMPLETA SOBRE LAS OPERACIONES FISCALES PASADAS, ACTUALES Y FUTURAS DEL GOBIERNO.

2.1.1 *Los documentos presupuestarios, las cuentas presupuestarias definitivas y otros informes fiscales destinados al público deberán abarcar todas las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias del gobierno. Asimismo, deberá publicarse su saldo fiscal consolidado.*

2.1.2 *Deberá divulgarse información comparable a la que figura en el presupuesto anual sobre los resultados de los dos ejercicios anteriores, así como previsiones relativas a los principales agregados presupuestarios en los dos ejercicios siguientes.*

2.1.3 *Los documentos presupuestarios deberán incluir estados de cuenta en los que se describan la naturaleza y la importancia fiscal de los pasivos contingentes y el gasto tributario del gobierno y de las actividades cuasifiscales.¹*

En los documentos presupuestarios de la "Cuenta de Pública del Gobierno del D.F." así como en su "Informe de Avance" se publican las cuentas de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias.

En la publicación "Cuenta Pública del Gobierno del D.F." se presentan las estimaciones presupuestarias originales y revisadas del año precedente al del ejercicio actual. En este documento se incluyen los agregados presupuestarios e información más detallada sobre los subagregados. Sin embargo, en ninguna de estas publicaciones se revela información sobre los resultados de las auditorías.

En el "Código Financiero del D.F." se consideran algunas medidas de prevención para minimizar el costo de posibles pasivos contingentes.² Sin embargo, en dicho documento no se cuantifican las contingencias principales.

¹ Algunos tipos de actividad cuasifiscal son:

- Operaciones vinculadas al sistema financiero: *préstamos subvencionados (tasas de préstamo controladas, prácticas de redescuento preferencial, préstamos con pocas garantías y de inferior calidad, garantías de préstamos), encaje legal poco remunerado, topes crediticios, operaciones de rescate.*
- Operaciones vinculadas al sistema cambiario: *tipos de cambio múltiple, depósitos de importaciones, depósitos sobre compras de activos externos, garantías de tipos de cambio, seguro de riesgo cambiario subvencionado.*
- Operaciones vinculadas al sector de empresas comerciales: *precios inferiores a los comerciales, prestación de servicios no comerciales, política de precios para fines de ingresos presupuestarios, precios de proveedores superiores a los comerciales.*

² Los pasivos contingentes se definen como los costos que tiene que pagar el gobierno en caso de que suceda algo determinado y que complican la gestión de las finanzas públicas debido a la incertidumbre inherente sobre su impacto fiscal.

2.1.4 *El gobierno del D. F. deberá divulgar información completa sobre el nivel y la composición de su deuda y de sus activos financieros.*

f2.2 DEBERÁ CONTRAERSE EL COMPROMISO DE DIVULGAR PUNTUALMENTE LA INFORMACIÓN SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

2.2.1 *La publicación de información sobre las inanzas públicas debe constituir una obligación legal del gobierno.*

2.2.2 *Deberán anunciarse con anticipación los calendarios de publicación de la información sobre las finanzas públicas.*

En el caso de los gastos tributarios,³ primero se revisa si el caso del tratamiento fiscal especial que se pretende otorgar cumple con cierta normatividad establecida por el “Código Financiero del D.F.” y una vez cuantificado su costo (el cual no se publica) entonces se autoriza.

Información sobre las actividades cuasifiscales se reporta en la Cuenta Pública, sin embargo, el tipo de propósitos de política pública, su duración y el beneficiario al que está dirigida no se reporta detalladamente.

Se publican los balances del gobierno como parte de la documentación de la Cuenta Pública en el rubro de “Estado Presupuestario Consolidado”, esta información va desde los pasivos hasta activos financieros y físicos.

La clasificación y definición de la deuda se establece con base en los criterios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el Código Financiero se establece una declaración más precisa de las políticas contables que se aplican con respecto a la valoración de los activos del gobierno.

Si se hace pública la información sobre las finanzas públicas, sin embargo, no existen mecanismos de divulgación oportunos.

Los calendarios de publicación de la información sobre las finanzas públicas se define cada año en la Asamblea del D.F. y una vez aprobadas las fechas, éstas se divulgan a través del Periódico Reforma.

³ Comprende las exenciones de la base tributaria, las deducciones del ingreso bruto, los créditos tributarios que se deducen de las obligaciones tributarias, las reducciones de la tasa impositiva y los diferimientos del pago de impuestos (como la depreciación acelerada).

III. TRANSPARENCIA EN LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PRESUPUESTO. La preparación y la ejecución del presupuesto debe ser transparente en el sentido de que debe contarse fácilmente con información acerca de la forma en que se preparan y se ejecutan los presupuestos. La transparencia no implica la divulgación completa al público de todas las etapas del proceso presupuestario.

3.1 EN LA DOCUMENTACIÓN PRESUPUESTARIA DEBERÁN ESPECIFICARSE LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA FISCAL, EL MARCO MACROECONÓMICO, LAS POLÍTICAS EN QUE SE FUNDAMENTA EL PRESUPUESTO Y LOS PRINCIPALES RIESGOS FISCALES DETECTABLES.

3.1.1 *Deberá presentarse una declaración de objetivos de política fiscal y una evaluación de la viabilidad fiscal, que sirvan de marco para el presupuesto anual.*

3.1.2 *Deberán especificarse claramente las normas fiscales que se hayan adoptado (por ejemplo, el requisito de un presupuesto equilibrado o límites al endeudamiento de las delegaciones).*

3.1.3 *El presupuesto anual deberá prepararse y presentarse en un marco macroeconómico cuantitativo integral y coherente; asimismo, deberán incluirse los supuestos principales en que se basa el presupuesto.*

3.1.4 *Deberá describirse claramente toda política nueva que se introduzca en el presupuesto anual.*

En la Cuenta Pública se especifican los objetivos de política fiscal, el entorno económico nacional y del D.F., las políticas en que se fundamenta el presupuesto. Además, en el “Programa General de Desarrollo del D.F.” se indica la forma en que el presupuesto anual del gobierno se ajusta a sus objetivos generales y a sus finanzas públicas. Por otra parte, existe un “Programa Operativo de la Administración Pública del D.F.”, con base en el cual se establecen las directrices de política más viables para lograr los objetivos del gobierno.

No existe un informe previo al presupuesto que se presenta a la Asamblea para su aprobación. La información se hace pública hasta que se envía la exposición de motivos junto con el Proyecto de Presupuesto de Egresos y de Ley de Ingresos, a la Asamblea.

No existe un informe quinquenal o sexenal (de largo plazo) que evalúe la viabilidad de las políticas fiscales vigentes. Tampoco se utilizan análisis de *contabilidad generacional*⁴ que muestren la carga tributaria neta sobre los cohortes de individuos en el resto de su vida. Las nuevas normas fiscales adoptadas se especifican en el “Código Financiero del D.F.”

⁴ Ello se logra estimando el valor actual de los pagos tributarios netos (impuestos pagados menos prestaciones recibidas) durante la vida de diferentes generaciones en virtud de las actuales políticas tributarias y de gasto. Una generación incluye todos los hombres y mujeres (considerados en forma separada, por sus diferentes perfiles tributarios y de prestaciones) nacidos en el mismo año. La técnica requiere contar con numerosos datos y los resultados dependen de un gran número de supuestos que permiten simplificar el cálculo.

3.1.5 *Toda vez que sea posible, deberán identificarse y cuantificarse los principales riesgos fiscales que podrían afectar al presupuesto anual, tales como las variaciones de los supuestos económicos y la falta de certeza con respecto al costo de ciertos compromisos de gasto (por ejemplo, la reestructuración financiera).*

3.2 LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA DEBERÁ PRESENTARSE DE MANERA QUE FACILITE EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS Y QUE ESTIMULE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

3.2.1 *Los datos presupuestarios deberán declararse en cifras brutas. Deberá hacerse un desglose en ingresos, gasto y financiamiento, y los gastos deberán clasificarse por categorías económicas, funcionales y administrativas. Los datos sobre las actividades extrapresupuestarias se clasificarán conforme a los mismos criterios.*

3.2.2 *Deberá presentarse una declaración de los objetivos de los principales programas presupuestarios (por ejemplo, mejora de los indicadores sociales pertinentes).*

3.2.3 *El saldo global del gobierno del D. F.⁵ deberá constituir un indicador sintético normalizado del saldo fiscal del gobierno.*

3.2.4 *Deberá declararse el saldo del sector público si algunos organismos no gubernamentales del sector público emprenden actividades cuasifiscales de importancia.*

En el "Programa Operativo de la Admón. Pública del D.F." se presenta el entorno económico de manera integral y coherente, sin embargo, no existe una publicación que detalle con exactitud la viabilidad del presupuesto a mediano plazo (tres a cinco años). No se dan a conocer públicamente los efectos fiscales estimados de cualquier legislación propuesta, ni tampoco sus implicaciones en materia de costos. No existen documentos del presupuesto que presenten una declaración de los riesgos fiscales, como base para evaluar la confiabilidad del presupuesto y como guía de los posibles resultados fiscales.

Si se cuenta con un sistema de declaración y clasificación de datos que abarca en su totalidad el presupuesto y, que además, identifica el uso de los recursos públicos.

Si se cuenta con un sistema de declaración y clasificación de datos que abarca en su totalidad el presupuesto y, que además, identifica el uso de los recursos públicos.

En la "Cuenta Pública" se efectúa una declaración que refleja las variaciones en los activos y pasivos del gobierno.

Antes sí existían las "Previsiones", sin embargo, para evitar problemas con actividades cuasifiscales, éstas se han eliminado.

⁵ La expresión actualmente utilizada en el Manual de estadísticas de las finanzas públicas es "déficit/superávit".

3.3 DEBERÁN ESPECIFICARSE CLARAMENTE LOS PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN Y CONTROL DE LOS GASTOS APROBADOS, ASÍ COMO LOS QUE SE APLIQUEN A LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS.

3.3.1 Deberá existir un sistema contable integrado de alcance general que constituya una base fiable para evaluar los atrasos en los pagos.

3.3.2 Los reglamentos sobre adquisiciones y contratación de personal deberán ser uniformes, y todas las partes interesadas deberán tener acceso a ellos.

3.3.3 La ejecución del presupuesto deberá someterse a una auditoría interna y deberá existir la posibilidad de examinar los procedimientos de auditoría.

3.3.4 La administración tributaria nacional deberá estar protegida, por ley, de las presiones políticas, y deberá informar regularmente al público de sus actividades.

3.4 DEBERÁ PRESENTARSE REGULARMENTE INFORMACIÓN SOBRE LAS OPERACIONES FISCALES A LA ASAMBLEA Y AL PÚBLICO.

3.4.1 Deberá presentarse a la Asamblea un informe de mitad de ejercicio sobre la evolución del presupuesto; también deberán publicarse informes más frecuentes (por lo menos trimestralmente).

No tienen sistemas de control interno bien definidos que les ayuden a evaluar todas las cuentas atrasadas.

Por otra parte, el “Código Financiero del D.F.” faculta al ejecutivo para actualizar las finanzas públicas al calendario fiscal, de esta forma, el gobierno elabora un documento que le permite justificar aquellos ingresos que no se recibieron a tiempo.

Existen tres mecanismos para la obtención de contratos, (1) adjudicación directa; (2) invitación restringida y; (3) licitación. Tanto la Ley de Adquisiciones, como la Ley de Obras prevén el mecanismo para la asignación de los contratos.

Los procedimientos de contratación de personal no son accesibles, ni están claramente especificados. No existe ningún reglamento relacionado con remuneraciones y reclutamiento y, las vacantes no se anuncian.

Existen auditorías tanto internas como externas. Los resultados se entregan a la Asamblea, pero no existe la posibilidad de examinar los procedimientos de la auditoría públicamente.

Los cargos de los funcionarios de la Secretaría de Finanzas (aquellos encargados de la Administración Tributaria) no son designados por Ley ni cuentan con protección frente a la posibilidad de destitución.

Se presenta trimestralmente a la Asamblea el “Informe de Avance” con información de las operaciones fiscales y otras actividades relevantes.

Se presenta a la Asamblea la “Cuenta Pública del D.F.”, a más tardar en el mes de junio, seis meses después de concluido el ejercicio fiscal.

3.4.2 Deberán presentarse cuentas definitivas a la Asamblea en un plazo de un año después de concluido el ejercicio.

3.4.3 Deberán presentarse al órgano legislativo, una vez por año, los resultados alcanzados en la consecución de los objetivos de los principales programas presupuestarios.

El Jefe de Gobierno presenta su Informe Anual, el cual reporta los resultados alcanzados por su gobierno.

Apéndice 2. Bandos del Jefe de Gobierno relacionados con el tema de transparencia en las finanzas públicas

JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. CIUDAD DE MÉXICO

Bando Informativo Número 15

Sobre la creación del Consejo de Seguimiento a la transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal

Con fundamento en las facultades que me confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública, A LOS HABITANTES DEL DISTRITO FEDERAL HAGO SABER:

Que la ciudadanía tiene el derecho de solicitar la rendición de cuentas a los servidores públicos y a vigilar la debida aplicación de los impuestos en beneficio de todos.

Que sostenemos el compromiso de promover la transparencia y la participación ciudadana en las acciones de gobierno.

Que es indispensable evitar fugas en la recaudación de impuestos, derechos y aprovechamientos que corresponden al gobierno de la capital.

Por ello he tomado la decisión de:

1. Crear el Consejo de Seguimiento a la Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal, el cual se integrará inicialmente con siete ciudadanos distinguidos e independientes que han aceptado participar de manera solidaria. Ellos son: Rubén Aguilar Monteverde, Miguel Ángel Granados Chapa, Juan José Hinojosa, Juan Antonio Pérez Simón, Federico Reyes Heróles, Ricardo Rocha y Lilia Rossbach.
2. El objetivo del Consejo será dar seguimiento y aportar recomendaciones y sugerencias a las acciones que el gobierno realice, para poner fin a las fugas motivadas por errores o por corrupción que merman los ingresos públicos y para el diseño de estrategias y programas que las prevengan y eviten en el futuro.
3. El Jefe de Gobierno, por conducto de los funcionarios que al efecto comisione, hará llegar oportunamente a los integrantes del Consejo, la información que éstos requieran para el cumplimiento de sus funciones y objetivos, y dará las instrucciones necesarias para llevar a la práctica las sugerencias, recomendaciones y políticas que surjan del consejo.
4. Los Consejeros tendrán el carácter de honorarios y su participación es una contribución voluntaria, de carácter cívico, con el solo interés de contribuir al manejo honesto de las finanzas públicas, por lo que no recibirán salario ni estipendio alguno con motivo de su colaboración. Reitero el compromiso del gobierno de promover la transparencia en todos los procesos gubernamentales, y de manera especial en los relacionados con el manejo de recursos públicos.

México, Ciudad de la Esperanza, 21 de diciembre del año 2000

Atentamente

Andrés Manuel López Obrador

Jefe de Gobierno del Distrito Federal

**JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
CIUDAD DE MÉXICO**

Bando Informativo Número 14

**Paquete financiero 2001 en cuanto
a la política de ingreso y política de gasto**

Con fundamento en las facultades que me confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, A LOS HABITANTES DEL DISTRITO FEDERAL HAGO SABER:

Que el Gobierno de la Ciudad de México debe atender las demandas y necesidades de los 8 millones 600 mil habitantes del Distrito Federal y prestar algunos servicios públicos a la población de la Zona metropolitana, lo cual significa un universo de casi 18 millones de habitantes.

Que el 14 por ciento de la población del Distrito Federal vive en condiciones de alta o muy alta marginación; 2 millones 600 mil padecen de extrema pobreza y 2 millones 400 mil más no alcanzan ni siquiera a cubrir sus necesidades básicas.

Que el Distrito Federal es la entidad que más recursos aporta al desarrollo nacional y no recibe un trato justo del Gobierno Federal.

Que la población demanda finanzas públicas sanas, manejadas con honestidad y transparencia en beneficio de la sociedad.

Por lo anterior, el día de hoy, presentaremos, en tiempo y forma, a la Asamblea Legislativa el Paquete Financiero para el año 2001, que contiene los siguientes criterios en cuanto a Política de Ingreso y Gasto Público:

Política de Ingreso

1. Para el próximo año se estima obtener ingresos totales por 70 mil 546 millones de pesos, cantidad 18 por ciento superior al año 2000.
2. De este monto, el 51 por ciento está conformado por ingresos propios, con lo cual, el Distrito Federal se mantiene como la entidad

federativa que más recursos recauda y la que menos participaciones federales recibe en proporción a los impuestos que aquí cobra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. No habrá impuestos nuevos, y los existentes sólo se actualizarán conforme a la inflación.

4. No se incrementarán las tarifas de metro, trolebús, tren ligero y de los autobuses de la empresa del gobierno, así mismo seguirán siendo gratuitas para adultos mayores y discapacitados.

5. Los ingresos propios aumentarán por la eficiencia, modernización, control y combate a la corrupción en todo lo relacionado a la recaudación de impuestos y contribuciones.

6. Se estima obtener un mil 741 millones por el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y 359 millones por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Estos fondos federales deben ser restituidos por el Congreso a los habitantes de la Ciudad de México.

7. Estamos actuando de manera responsable en el manejo de la Deuda Pública. Se solicitó al Congreso una autorización de 5 mil 500 millones de pesos para obras nuevas, equivalente a los recursos fiscales que destinaremos al pago del servicio de una Deuda que asciende a 30 mil millones de pesos, aproximadamente.

Política de Gasto

8. En el 2001 se ejercerán 70 mil 546 millones de pesos, de los cuales, el 92 por ciento, se destinarán al gasto programable y el 8 por ciento restante, a cubrir el costo financiero de la deuda.

9. Del gasto programable, el gobierno central, que en el año 2000 absorbió el 76 por ciento del total, en el 2001 ejercerá el 69 por ciento; las Delegaciones que participaron con el 19 por ciento ejercerán el 25 por ciento y los órganos autónomos mantienen su participación de 6 por ciento, a pesar de que en el año próximo no habrá elecciones.

10. El plan de austeridad republicana del Gobierno Central nos permitirá tener ahorros por 2 mil 200 millones de pesos, los cuales se destinarán íntegramente a promover el desarrollo social, por ejemplo, programas como el de “Construcción, Mejoramiento y Apoyo a la Vivienda” y “Protección Social” crecen de un mil 499 a 3 mil 683 millones de pesos, es decir, el 146 por ciento.

11. El presupuesto de las Delegaciones aumentará de 9 mil 907 a 16 mil 267 millones de pesos, cifra que significa un crecimiento del 64 por ciento con relación al año 2000. Se trata del mayor incremento en la historia de las delegaciones.

12. En el marco del respeto a la división de poderes, y con el propósito de hacer transparente la acción del Gobierno, se brindará toda la información que sea requerida por la Asamblea Legislativa para el análisis y discusión del Paquete Financiero, y a partir del día de mañana, el presupuesto completo estará disponible a través de internet.

Solicito la confianza, colaboración y respaldo de los habitantes de esta Ciudad.

México, Ciudad de la Esperanza, 20 de diciembre del año 2000

Atentamente
Andrés Manuel López Obrador
Jefe de Gobierno del Distrito Federal

**JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
CIUDAD DE MÉXICO**

Bando Informativo Número 7

**Sobre el estado de los ingresos y egresos
del sector central**

Con fundamento en las facultades que me confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno, A LOS HABITANTES DEL DISTRITO FEDERAL HAGO SABER:

Que la transparencia es una de las reglas de oro de la democracia.

Que el nuevo gobierno ha asumido como una prioridad el informar a los ciudadanos de manera diaria y puntual acerca del estado de caja de la Secretaría de Finanzas.

Con estos criterios, pondremos en práctica lo siguiente:

I. A partir del día de hoy se difundirá diariamente a través de la página electrónica del Gobierno del Distrito Federal, www.df.gob.mx el estado de los ingresos y egresos del sector central, así como los saldos de la mesa de dinero.

II. En este mismo portal se establecerán de manera clara y precisa los principales tipos de contribuciones e ingresos que recibe diariamente el Gobierno del Distrito Federal y el destino sectorial de dichos recursos, de tal forma que los ciudadanos sepan en qué se utilizan sus contribuciones fiscales. También se presentará la evolución histórica de la cuenta pública de 1989 a la fecha.

Pido la confianza, el respaldo y la colaboración de los habitantes del Distrito Federal.

México, Ciudad de la Esperanza, 13 de diciembre del año 2000

Atentamente
Andrés Manuel López Obrador
Jefe de Gobierno del Distrito Federal

**CIUDADANÍA
Y EJERCICIO DE
GOBIERNO**

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO DE GOBIERNO Y LA TOMA DE DECISIONES EN EL DISTRITO FEDERAL

Clara Jusidman

Asesora independiente en Desarrollo Social

Uno de los mayores retos que enfrentó el Gobierno Cárdenas-Robles en la Ciudad de México fue encontrar modalidades de participación ciudadana que dieran cauce a la energía vertida por los habitantes del Distrito Federal, en lograr un cambio hacia una ciudad gobernada democráticamente, que eliminara la impunidad, la corrupción, la inseguridad y el deterioro del nivel de vida que prevalecían hasta ese momento.

Quizá una de las deudas del gobierno fue no haber encontrado las modalidades de participación o de comunicación con la ciudadanía, que permitieran hacer conciente a la población, que en transiciones pacíficas donde se requiere promover y respetar la legalidad, los cambios de la envergadura esperada son muy difíciles de llevar a cabo en poco tiempo. Particularmente cuando se tienen que transformar estructuras e instituciones que provienen de gobiernos de un partido que se mantuvo en el poder por setenta años y que, además, formaban parte del Gobierno Federal.

Sin embargo, el Gobierno Cárdenas-Robles sólo tuvo tres años para actuar; enfrentó un acoso presupuestal, de los partidos políticos y de los medios de comunicación; tenía el reto de gobernar a una ciudad muy compleja de 8.5 millones de habitantes, a la que se suman diariamente entre tres y cinco millones provenientes de otros estados del país y del exterior y tenía que construir una institucionalidad para la transición hacia un gobierno estatal autónomo.

Las áreas de participación ciudadana quedaron adscritas a la Secretaría de Gobierno y a las Delegaciones que eran las responsables de interactuar directamente con la población y las organizaciones sociales de base territorial.

Más que acordar o consensar una metodología participativa que cruzara transversalmente el quehacer de las distintas secretarías y entidades del gobierno central de la Ciudad, cada una fue construyendo sus propios mecanismos de participación y aplicando aquellos previstos en las leyes que normaban su actuación.

Por decisión política y por congruencia administrativa, las entidades del gobierno central sólo estaban autorizadas para trabajar con organizaciones intermedias de amplia cobertura territorial o temática.

En los trabajos de la Secretaría de Desarrollo Social se privilegiaron tres tipos de esquemas de participación: la consulta y la conformación de consejos para efectos de la definición de políticas públicas y los convenios para asesoría, apoyo técnico o presentación de servicios sociales.

Una consulta que trató de ser amplia y abierta se utilizó el primer año de gobierno para consensar una política social pública. Este proceso consistió en presentar a la opinión de organizaciones civiles y sociales, legisladores, funcionarios, trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, especialistas, académicos y a la población en general, un planteamiento inicial de política social para su enriquecimiento y para la definición de programas prioritarios, así como de posibles modalidades de participación social. Este planteamiento inicial incluía los compromisos de campaña del ingeniero Cárdenas, con algunos cambios resultaron de confrontar los compromisos con los recursos realmente disponibles y las restricciones encontradas. Había sido elaborado con la colaboración de las Subdelegaciones de Desarrollo Social.

Se llevaron a cabo cerca de 60 foros en los que participaron mil especialistas de la academia de las OCES y organismos internacionales. Varias delegaciones organizaron foros abiertos para la población interesada. El material fue difundido mediante internet. Se recibieron cerca de 300 opiniones complementarias, alternativas o modificatorias del planteamiento inicial, así como diversas propuestas de colaboración. La consulta permitió elaborar el “Documento Marco de Política Social

del Gobierno del Distrito Federal”, que dio dirección general al desarrollo de una nueva política social en la Ciudad.

Era un proceso distinto a la organización de foros de consulta en donde cada participante aporta sus ideas. Éstos ya habían sido organizados en la campaña política. Más bien se trató de crear una estrategia congruente, que además permitiera definir políticas para siete sectores sociales y doce grupos de población de manera que pudiera asegurarse la interlocución sobre las políticas públicas específicas a lo largo de los tres años de Gobierno.

Esa interlocución se fue desarrollando a través de consejos específicos para cada sector y grupo poblacional. Estos consejos se constituyeron como órganos honorarios de consulta, coordinación y asesoría para la elaboración, instrumentación y evaluación de las políticas y programas de desarrollo social.

En dichos consejos participaban generalmente representantes de otras áreas de gobierno, de la Asamblea Legislativa, de organizaciones civiles y sociales, de la academia y del Gobierno Federal. Mediante el trabajo en los consejos se lograba sensibilizar y comprometer a los funcionarios de gobierno en la incorporación de acciones en beneficio de los grupos de población definidos como atención prioritaria y de alta vulnerabilidad, se definían acciones afirmativas hacia esos grupos, actividades conjuntas y esquemas de colaboración con las organizaciones e instituciones. Los consejos que se instalaron o reinstalaron fueron los del Desarrollo Social, el Promotor para la Integración de las Personas con Discapacidad, el de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, el de Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, el Consejo contra las Adicciones, el Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños, el del Deporte y el de la Cultura. Adicionalmente se estableció una mesa interinstitucional sobre población que vive en la calle, una red de salud mental comunitaria y se participaba con la Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México surgida como un com-

promiso de corresponsabilidad entre más de 50 organizaciones civiles del Gobierno del Distrito Federal y con el Grupo de Trabajo de Organizaciones Civiles integrado por representantes de 20 organizaciones civiles y coordinado por la Jefatura de Gobierno. Alrededor de 400 personas (muchas de ellas representantes de organizaciones o redes de organizaciones) colaboraron en los trabajos de estos mecanismos de participación y si bien para la Secretaría representaba la asignación de personal, recursos y tiempo para preparar los materiales que serían examinados en las reuniones, así como organizar y dar seguimiento a los grupos de trabajo que se constituían al interior de los consejos, la participación y la colaboración recibida en la elaboración, revisión y seguimiento de políticas y programas fue de muy alta calidad, muy comprometida y muy positiva.

Nuestro interés fue convocar a los representantes de organizaciones civiles y sociales, a especialistas y a miembros de la academia que fueran representativos y hubieran realizado un trabajo profesional y de alta calidad reconocido en los campos específicos. A veces nos tomó meses poder identificar a las organizaciones más profesionales y serias y poner en marcha los mecanismos de consulta en razón de la gran cantidad de organizaciones que trabajan en determinados sectores o grupos de población y la ausencia de modalidades que permitan a las organizaciones elegir a sus representantes ante este tipo de instancias.

No obstante el esfuerzo realizado para llevar a cabo la consulta y establecer y operar los consejos y mesas de trabajo, en una Ciudad de 8.5 millones de habitantes, muchas personas y organizaciones sostienen que no fueron consultadas, ni convocadas a participar.

La tercera modalidad de colaboración e interlocución con organizaciones de la sociedad civil y sociales, así como con la academia, fue a través de convenios. En varios convenios el gobierno aportó recursos económicos, instalaciones físicas, asesoría técnica e incluso algún tipo de personal a las organizaciones e instituciones para apoyar la prestación de servicios a determinados grupos de personas como

los niños y niñas de la calle, los adultos mayores abandonados, las personas con discapacidades graves, las personas afectadas por VIH-SIDA, las personas con adicciones, los indigentes y las víctimas de violencia familiar o bien, la realización de actividades culturales, deportivas, asesoría jurídica y laboral dirigidas a la infancia, a los jóvenes, a la población indígena, a las mujeres, a los adultos mayores.

Otros convenios permitieron a la Secretaría de Desarrollo Social recibir de las organizaciones e instituciones asesoría técnica, trabajos de capacitación, contención y supervisión de su personal, aportación de modelos de intervención probados, colaboración de trabajos de sensibilización de servidores públicos y en la organización de ferias, exposiciones y mesas redondas.

A partir de las experiencias de participación e interlocución detectamos varios retos para mejorar la operatividad de la participación en la formulación y operación de políticas públicas en materia social:

- Avanzar en el fortalecimiento de las organizaciones civiles y sociales y en la formación de redes y modalidades de representación,
- Avanzar en la institucionalización de la participación estableciendo instancias, instrumentos y convocatorias públicas,
- El desarrollo y financiamiento de mecanismos y estrategias de comunicación e información que permitan al gobierno conocer las opiniones y propuestas de la ciudadanía y a ésta las políticas, programas y acciones que está realizando el gobierno,
- La clara definición de competencias y ámbitos de acción,
- La necesidad de simplificación administrativa,
- El desarrollo de la experiencia de las organizaciones en la ejecución de proyectos sujetos a la normatividad gubernamental,
- Instrumentar mecanismos que permitan conciliar los diferentes ritmos y tiempos de trabajo, así como las diferentes dimensiones y escalas,

- La ampliación de la capacitación y profesionalización de las organizaciones en el manejo contable y administrativo, en la rendición de cuentas, en la operación de modelos de atención social y en el conocimiento de la normatividad y las formas de operación del sector público,
- La organización del trabajo voluntario.

La participación ciudadana en la formulación, ejecución y seguimiento de la política social pública debe cimentarse en compromisos claros y permanentes con el bienestar colectivo. La magnitud de las tareas en una ciudad como la nuestra obliga a avanzar en modalidades de corresponsabilidad y en el desarrollo de una ciudadanía activa y comprometida. La solución y la atención de los problemas sociales de la Ciudad de México no pueden dejarse como tarea exclusiva del gobierno local; porque éste no tiene ni tendrá los recursos financieros, ni humanos, ni la capacidad para enfrentar la magnitud, la diversidad, la complejidad, la desigualdad y el nivel de desintegración social que vive el Distrito Federal, por lo que demanda la construcción de una ciudadanía responsable, solidaria, respetuosa de la legalidad y que cumpla con sus obligaciones para exigir sus derechos, así como de un gobierno profesional, respetuoso y confiable.

GOBERNABILIDAD PARTICIPATIVA

Rocío Lombera

*Presidenta del Centro Operacional
de Vivienda y Poblamiento, A. C.*

La próxima década se presenta como un momento crítico para el desarrollo social, económico y político de toda América Latina, ya que la política, instrumento base para lograr la consolidación de espacios democráticos, ha sido profundamente deficitaria y está totalmente devaluada, generando graves problemas de gobernabilidad democrática en toda la región.

Por un lado existe un incremento absoluto de la pobreza, exclusión (económica, social, étnica, genérica, generacional), inseguridad ciudadana, violencia social, que tienen bases estructurales; y, en paralelo, se da una creciente apatía y desmovilización política, en respuesta a formalismos políticos y ausencia de soluciones efectivas para el desarrollo socioeconómico. La crisis del Estado, reflejada en el abandono de las políticas sociales y en la crisis de representación y de legitimidad de las instituciones, incluidos los partidos políticos, ha traído consigo el surgimiento de nuevos actores que se manifiestan en los más diversos campos de la vida social, económica y cultural, incorporando dinámicas inéditas. Es en este contexto que aparecen con fuerza los procesos de fortalecimiento local y lucha por la descentralización desde una perspectiva democrática y popular.

Los movimientos comunitarios, los sectores populares y ciudadanos han colocado la lucha municipal y local como bandera estratégica y han accedido, cada vez con mayor amplitud, a los espacios de gestión y de gobierno local, más como una necesidad de retomar la conducción y democratización de su vida local y contar con autoridades que respondan a sus propios intereses, para así lograr la gestación de nuevas relaciones entre la sociedad y el gobierno.

Todo ello conduce a plantear una gobernabilidad con otros ingredientes en donde más que la noción de control y de capacidad y eficacia política y administrativa por parte de un solo actor, el gobierno, prive la de la construcción de mayor capacidad de gestión y decisión política en la base de la sociedad, de generación de consensos públicos y resolución de conflictos entre los diversos actores sociales, económicos y políticos y entre éstos y el gobierno; privilegiando la calidad y equilibrio en la interlocución, así como el desarrollo de capacidades y equidad de oportunidades entre los diversos actores, fortaleciendo procesos de cooperación y cogestión en lo público, como de identidad, autonomía y autogestión en lo social.

La recuperación de nuestra capacidad de gobierno, de nuestra gobernabilidad, en el sentido amplio de toma de decisiones, conducción y vigilancia de la sociedad sobre las dinámicas que genera, de capacidad de la sociedad para enfrentar positivamente los desafíos, crear condiciones para lograr propósitos comunes, generar consensos en la diversidad y practicar una ética social e institucional realmente democrática, no es ya un lujo de los políticos, es una cuestión de sobrevivencia humana, ante esta realidad social y ambiental explosiva.

Actualmente, en el plano de los gobiernos locales es donde se desarrollan las prácticas más fecundas de concreción de políticas públicas eficientes, entendidas como aquéllas capaces de promover una redistribución del ingreso y una efectiva democratización en las relaciones Estado-Sociedad Civil, a través de las más diversas prácticas de participación ciudadana en la elaboración, gestión y control de las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos locales. Asimismo, comienzan a apreciarse para la región avances importantes en la construcción de un poder local real. Es decir, en lo local se posibilita un entrenamiento tanto en el ejercicio del servicio público como de la ciudadanía para la consolidación de la democracia participativa y una gobernabilidad que pueda incluir los aspectos económicos y sociales

en el esquema de relaciones entre actores, que tiene mucho que ver con la necesaria capacitación y preparación de éstos para coincidir y consolidar procesos de democracia integral.

Como la plantean Leonardo Boff y Marcos Arruda:

“La democracia de la capital es selectiva y excluyente en lo que se refiere a los que pueden usufructuarla, es restrictiva en términos de los diferentes aspectos y dimensiones de la existencia humana y social que abarca... la democracia integral sería el sistema político que garantice a cada uno y a todos los ciudadanos la participación activa y creativa, en cuanto sujetos en todas las esferas del poder y del saber de la sociedad. El sistema que garantice a cada uno y a todos el derecho de ser coautores del mundo... para eso, cada uno y todos los ciudadanos de la sociedad son llamados a participar, en cuanto sujetos, al mismo tiempo singulares y plurales del desarrollo y de todas las instituciones relacionadas con éste, desde la aldea, el barrio y las unidades productivas hasta el Estado.”

De acuerdo con esto, no podemos plantearnos un modelo de gobernabilidad único aplicable a todos los pueblos del planeta, sino asumir la “biodiversidad” no sólo a nivel ambiental sino también a nivel cultural, social y político. No podemos imponer una única visión sobre la institucionalidad y práctica política ni un régimen político universal. Lo que podemos proponer son ciertas premisas y elementos estratégicos para construir gobernabilidades participativas, basadas en una democracia integral.

Si bien no existe una sola fórmula para un buen gobierno, hay tres desafíos que responder que son componentes básicos de toda matriz sociopolítica:

- El fortalecimiento de la política
- La representatividad y el reforzamiento de la sociedad civil
- La Reforma del Estado

Frente a la crisis de la democracia representativa urgen respuestas que permitan combinar representación, democracia directa y formas de gobierno que aseguren estabilidad social.

La ampliación de la democracia representativa cobra especial fuerza, no puede referirse sólo a la participación institucional, ya que supone una sobrevaloración del poder establecido y limita el control social sobre el poder público.

Lo público no se agota en lo estatal, por ello la importancia de fortalecer a la sociedad civil en toda su diversidad frente al Estado.

Crisis de participación ciudadana, no encontramos actores organizados, sino movilizaciones esporádicas y coyunturales y una acción fragmentada y defensiva.

El Estado no puede ser agente unificador, pero si no interviene para crear espacios e instituciones donde los actores puedan actuar autónomamente, éstos estarán ausentes y la crisis de representación no terminará.

Alcances y límites de la participación ciudadana

En este contexto de crisis esta discusión no sólo es vigente sino fundamental.

Definición de ciudadanía:

Touraine conciencia de *pertenencia a la sociedad política*; la codificación de derechos y deberes ciudadanos es elemento fundamental en la formación de la nación: aquí, la *participación está en el centro* de la ciudadanía.

Arendt ciudadanía activa, es compromiso cívico y deliberación colectiva de todos los temas de la comunidad política;

sólo tiene posibilidad de ser en el *espacio* en que se constituye lo *público*. Donde espacio público, más que requisito para que las personas internalicen el ideal ciudadano, es donde se produce y cobra sentido la ciudadanía, donde se ejerce. En la esfera pública es donde los ciudadanos interactúan y deciden sobre los temas de interés común. Por ello, el *núcleo* de la participación es el *poder*.

Brunner comenta la presencia de nuevas formas de participación social que tiene su base en el mercado, en torno a prácticas de consumo sea de bienes o mensajes mediáticos. Muchas preguntas de los ciudadanos se contestan más en el consumo que en las reglas abstractas de la democracia por la participación en espacios públicos. Aquí, la noción ser ciudadano no tiene que ver sólo con derechos reconocidos por aparatos estatales, sino por las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia e identidad (espacios públicos-malls).

Desde la perspectiva comunitarista, los ciudadanos en una sociedad compleja no pueden ser entendidos al margen de las vinculaciones sociales que los constituyen como sujetos, y aquí las premisas del ciudadano individual se limitan ya que toda conducta y decisión humana está referida a contextos sociales y culturales e históricos.

En el contexto actual globalizado con fuerte emergencia de nuevas identidades e intereses se evidencia la insuficiencia de la cultura política para acoger estas nuevas manifestaciones de la multiculturalidad.

En nuestro tiempo donde los sujetos deben actuar en un mundo de mayor incertidumbre y opciones individuales la política ha perdido centralidad, es una necesidad y exigencia *recuperar una política más cercana*, con mayor sintonía con los ciudadanos.

El desarrollo de la democracia no pasa sólo por la definición de normas acordadas expresadas en leyes, sino por el descubrimiento y generación de los mecanismos que faciliten a los ciudadanos conocerles y ejercerlas, esto supone responsabilidad cívica que también hay que recuperar.

Participación social-Participación ciudadana

Discusión de que sólo ciertas formas de participación sean ciudadanas.

Relaciones Estado-ciudadanía

El Estado requiere hoy más que nunca la participación y actuación responsable y activa de los ciudadanos en el ejercicio responsable y cívico de su poder privado. Los ciudadanos requerimos del Estado, no instituciones rígidas sino garantías de espacios públicos para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Por ello, nosotros hablamos de gobernabilidad participativa.

Propuestas para la construcción de una gobernabilidad local participativa

A continuación se presentan algunas premisas y propuestas para la construcción de procesos de gobernabilidad con participación ciudadana, surgidas del análisis y de la práctica, que desde hace una década vienen realizando Copevi y la Reppol,¹ en relación con procesos de gestión y gobierno local concretos desarrollados en la región, así como de la reflexión y sistematización de la visión de los diversos actores, manifestadas en cartas y declaraciones.

Premisas

1. La gobernabilidad participativa es un proceso que no sólo compete a los gobiernos, sino que incluye a la diversidad de actores que componen la sociedad.
2. Para el logro de una verdadera gobernabilidad participativa, la participación ciudadana debe ser una opción y una prioridad clara y

¹ Copevi, Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C., de México, Institución de Anclaje del PGU-ALC en Gobernabilidad Participativa. REPPOL, Red Latinoamericana de Educación Popular para la Construcción de Poder.

explícita del gobierno. El factor esencial aquí es la voluntad política para transformarla en un método de gobierno, aplicable a todas las áreas.

3. Los procesos de gobernabilidad participativa precisan producir un cambio material en las condiciones concretas de vida de los ciudadanos. La población local debe percibir que su participación es efectiva y produce resultados positivos en el mejoramiento de su calidad de vida.
4. Los procesos de gobernabilidad participativa precisan construir canales, espacios institucionales para la definición y gestión de las políticas públicas. La constitución de una esfera pública no estatal es un elemento estratégico para las prácticas participativas en la gestión local y una nueva relación gobierno-sociedad y entre lo público y lo privado.
5. Los procesos de gobernabilidad participativa precisan incorporar al ciudadano no organizado, a través de procesos y mecanismos participativos, llegar a cada individuo, desde su identidad, su subjetividad, su imaginario.
6. La efectividad de los procesos de gobernabilidad participativa tienen que ver mucho con la disponibilidad de información, de la transparencia, de la rendición de cuentas. El gobierno debe intensificar un esfuerzo pedagógico y desarrollar programas de comunicación y educación para la ciudadanía sobre lo público.
7. Los procesos de gobernabilidad participativa deben incluir también la dimensión socio-cultural, la subjetividad, la cotidianidad, los espacios de sociabilidad de la ciudad, lo ético, lo genérico, lo generacional, lo étnico.
8. Los procesos de gobernabilidad participativa deben incorporar la transformación democrática y la modernización del aparato administrativo, crear una cultura de participación y una actitud de servicio público con calidad y eficiencia en los funcionarios municipales.

9. Estos procesos apuntan a una necesaria complementariedad del ejercicio de la democracia participativa y de la democracia representativa, evitando tensiones y oposiciones innecesarias.

Estrategias e instrumentos

La estrategia principal planteada reside en el potencialmente social del gobierno local, basada en una sociedad bien informada y una ciudadanía activa que articula sus intereses propios con los intereses públicos del conjunto, transformando las relaciones sociales y la relación gobierno-sociedad; y se asienta en dos procesos fundamentales, puntuales de esta estrategia:

1. Un proceso de descentralización, concebido no como elemento funcional al modelo (desconcentración y privatización), sino como una forma de democratización del Estado, del gobierno y de la propia sociedad; que transfiera efectivamente una serie de decisiones, atribuciones y competencias, así como los recursos necesarios, a niveles de gobierno y acción cada vez más cercanos a la sociedad; es decir, que distribuya efectivamente el poder entre la sociedad. Una descentralización que rescata el ámbito público, fomenta un principio descentralista y promueve un proceso de dos vías (transferencia y corresponsabilidad).
2. Un proceso de construcción de la participación ciudadana entendida como una práctica cotidiana de toma de decisiones colectivas respecto de lo público; como involucramiento en el diseño, gestión y control de las políticas públicas de la propia sociedad, respetando todas las formas que ya ha desarrollado la sociedad; combinando mecanismos de democracia directa, semidirecta y representativa e instituyendo canales y espacios para que la comunidad se exprese no de manera auxiliar o consultiva, sino con órganos propios, permanentes y autónomos de toma de decisiones.

Sistema de gobernabilidad participativa de la esfera pública local

Para operar y “aterrizar” los elementos centrales de la estrategia proponemos un sistema integrado por un conjunto de elementos e interrelaciones básicas y determinantes para poder concretar los procesos de descentralización y de participación; aplicable a las dos partes fundamentales del sistema –ciudadanía y gobierno– y que incluye:

1. El diseño específico de una *estructuración social para la participación* de la ciudadanía, con carácter autónomo, sobre la base de un conjunto de instancias y figuras (individuales y colectivas) que garanticen la complementariedad e integralidad de la participación en diferentes modalidades, ámbitos y niveles de la vida pública de la ciudad; que cuide no afectar la identidad y la integración social y que garantice la representación plural de intereses que se articulan en el espacio público local.
2. El rediseño y/o generación específica de otra *estructuración en el gobierno y la administración pública*, contraparte a la estructuración de la ciudadanía, que igualmente responda a los ámbitos, niveles y tipos de instancias, con carácter de obligatoriedad; que, además, profundice la descentralización de atribuciones y competencias al interior del gobierno y promueva la visión integral y acciones integradoras al interior de las estructuras gubernamentales.
3. La constitución de *espacios públicos democráticos* de concertación entre las partes, que garantice un espacio normativizado de reunión, negociación, manejo de conflictos y creación de consensos entre todos los actores: los ciudadanos y actores sociales entre sí y con el gobierno; con poder de decisión sobre los asuntos de su competencia y donde el cumplimiento de los acuerdos tenga carácter obligatorio para las partes.
4. La institución de un *marco jurídico-normativo*, que regule funciones, atribuciones y competencias, derechos y deberes de cada instancia,

representatividad, mecanismos de elección, recursos e instrumentos necesarios para hacer efectivas la descentralización y la participación y conferirles un carácter institucional.

5. La generación de *capacidades técnico-políticas* y de una *cultura de participación* en la vida pública, tanto en los ciudadanos como en las autoridades y funcionarios, que debe integrar procesos de: promoción y organización; información y comunicación ciudadana; educación ciudadana; formación de funcionarios públicos y la sistematización de toda la experiencia; que promueva una apropiación social efectiva que asegure la institucionalización y sostenibilidad de las propuestas.
6. El diseño coherente de *instrumentos claros* que estructuren y operacionalicen la descentralización y la participación; acordes con el contexto real en el cual actúan, sus límites y posibilidades; que permitan un acercamiento procesual de los diversos actores involucrados en términos de un aprendizaje y una apropiación social.
7. La incorporación de *recursos necesarios* para establecer la propuesta, que garanticen su adecuada operación; incluyendo recursos organizativos, administrativos, institucionales, humanos, materiales, financieros.

EL FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Pablo Moctezuma Barragán
*Profesor Investigador en el Departamento
de Administración en la UAM-Azcapotzalco*

La participación ciudadana es un derecho político que incluso forma parte de los derechos humanos. En efecto, en La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en 1948, se establece que “toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país”. Sin embargo, actualmente la participación del pueblo en la toma de decisiones es meramente formal.

México vive un momento en el que la sociedad civil exige la transición democrática que, tarde o temprano, debe llevar a construir un país que responda a la problemática política, económica y social del siglo XXI.

La alternancia no garantiza la transición democrática y el cambio no necesariamente nos lleva a avanzar; también existen cambios en reversa, por eso es importante que se realice una Reforma Política nacional y en el Distrito Federal, que haga avanzar el proceso democrático y que cree un nuevo modelo de gobierno que signifique un verdadero progreso.

En el Distrito Federal se ha vivido desde 1928 la ausencia absoluta de derechos políticos de la población. Durante décadas se desarrolló la lucha por recuperarlos. Es curioso que mientras desde 1940 se restablecieron los ayuntamientos de elección popular de los territorios federales, el Distrito Federal fue la excepción. Convirtiendo así a sus habitantes en la población con menos derechos en todo el país.

Si bien se desarrollaron algunas formas de representación como la de jefes de manzana, asociaciones de residentes y el Consejo Consultivo de la ciudad, más bien eran formas de control corporativo con poca representatividad que buscaban legitimar las políticas del gobierno de la ciudad. Sin embargo durante el siglo XX, en los años treinta, cuarenta,

cincuenta, sesenta hubo participación ciudadana y muy activa en las colonias y barrios y una lucha constante por la solución de las demandas inmediatas y por la democratización de la vida de la ciudad.

El movimiento democrático se desarrolló con fuerza a lo largo de muchos años. Esta ciudad cobijó importantes movimientos como el ferrocarrilero y magisterial en 1958, el de los médicos en 1965 y el movimiento de 1968. El Primero de Mayo de 1984 decenas de miles de obreros repudiaron, en el Zócalo, las políticas neoliberales de Miguel de la Madrid y en 1985 se intensificó la movilización popular a raíz de los terremotos.

Después, las jornadas de lucha democrática de 1988 cimbraron a todo el país y en particular a la Ciudad de México.

Como fruto de ese proceso y de las presiones populares, en 1988 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero con funciones sumamente acotadas y casi con un carácter consultivo. En octubre de 1993 se ampliaron las facultades de la Asamblea, pero sin tener las facultades de un Congreso Local.

Luego, en 1995, se convocó a la ciudadanía a la primera elección local en el Distrito Federal, para elegir 365 consejeros ciudadanos.

Fue hasta 1997 en que se eligió al Jefe de Gobierno; pero, tanto éste como la Asamblea Legislativa tienen facultades restringidas.

Desde el 21 de marzo de 1993 un grupo de ciudadanos organizó un plebiscito en el que los participantes exigieron convertir al Distrito Federal en un estado de la federación, elegir por voto universal a sus gobernantes y contar con un órgano legislativo propio. Han pasado casi diez años y aún no se responde a estas demandas mínimas de la ciudadanía.

Pero este proceso tendrá que terminar tarde o temprano. Para la creación de un nuevo Estado Soberano, con su Congreso y Constitución propias, el movimiento democrático propone que se convoque a una Asamblea Constituyente libre y soberana en la que sus diputados sean electos directamente por los habitantes de cada barrio, pueblo y colonia.

Una propuesta que está a discusión es la de municipalizar o no las delegaciones. Quienes se oponen a la municipalización hablan de la balcanización de la vida de la ciudad. Soy partidario de la municipalización de las delegaciones, de fortalecer el poder local y darle autonomía, pero también de que existan niveles de gobierno de la ciudad y metropolitanos que busquen armonizar los intereses de todos. Se puede encontrar una fórmula creativa que le dé salida a estas contradicciones sin negar derechos políticos a nadie. La reconstrucción de México se va a dar a partir del poder local y de los municipios autónomos y es claro que el Distrito Federal no puede estar ajeno a este proceso ya que es la única entidad del país que no está municipalizada.

Hoy en día actuamos dentro de los límites estrechos de la Ley de Participación Ciudadana en una entidad sin plenos derechos.

El potencial de la participación de la ciudadanía en cualquier proceso se da en la medida en que éste conduzca a la solución de sus problemas más urgentes y sentidos.

En la medida en que se dé a la gente el poder de decisión y el poder de solucionar sus problemas más urgentes, en esa medida se ampliará y generalizará la participación.

La ciudadanía en un régimen verdaderamente democrático debe tener ingerencia en la utilización de los recursos materiales y humanos, control sobre su entorno, armas legales efectivas, para combatir a los que contaminan y causan problemas urbanos y vecinales, posibilidades de defensa y organización contra las bandas delictivas y los distribuidores de drogas, control sobre el quehacer político y administrativo del gobierno local y formas efectivas de acceder a sus derechos humanos y constitucionales. En la medida en que el pueblo se empodere se potenciará la participación ciudadana.

La medida del actual gobierno del Distrito Federal de dar recursos a los comités vecinales es un paso mínimo pero importante porque marca el inicio de un proceso en el que los vecinos puedan decidir, administrar

y controlar recursos que ayuden a la solución de sus problemas. También es importante la propuesta de la iniciativa de Ley de diciembre del 2000 de crear Asambleas Vecinales que sean órganos de participación representación y decisión y que los Comités Vecinales sean mandatados por sus respectivas Asambleas Vecinales, así como la creación de Comités de Vigilancia en cada unidad territorial.

Pero falta mucho camino por recorrer. La ciudadanía deberá en un futuro, en un México democrático, decidir qué hacer con los recursos de la nación, de la metrópoli, de la Ciudad, de su colonia; debe participar efectivamente en el gobierno, en la conducción de la economía, la sociedad y la política de su país y no ser mero ornamento para legitimar a gobiernos que están sujetos a decisiones que ni siquiera se toman en México, sino en los Organismos Financieros Internacionales.

Actualmente las autoridades del Distrito Federal no pueden decidir sobre su propio presupuesto, el Gobierno y la Asamblea Legislativa están sujetos a decisiones federales. Las Delegaciones tienen muy poco margen de maniobra en los recursos que reciben y en la administración de los mismos. La ciudadanía con los mecanismos actuales tiene poco o nulo poder de decisión. Esto desalienta la participación ciudadana.

Aún así hay experiencias que rescatar. Dentro de los límites actuales, en el primer gobierno democrático en Azcapotzalco desarrollamos de 1998 al 2000 algunas experiencias de participación ciudadanas que fueron muy provechosas. En primer lugar organizamos las periódicas, en un día y horas fijas, el primer sábado de cada mes a las 11 de la mañana en un espacio público ampliamente conocido en cada colonia.

En dichas Asambleas se buscó conocer la problemática de las colonias, se abarcó desde las calles y manzanas hasta el entorno general para trazar un plan de trabajo con la ciudadanía; además se trataban los grandes problemas de la ciudad y del país y se veía cómo esta problemática incide en cada colonia y barrio, en problemas como la inseguridad, el ambulante, el desempleo y otros muchos.

Estas Asambleas abiertas buscaban la integración comunitaria. Se invitaba a los representantes de los Comités Vecinales y a la población en general, por encima de cualquier tipo de división partidaria, ideológica, religiosa, de sexo o preferencia sexual, edad, estado civil, género, color de piel, etcétera.

Esta iniciativa ayudó a fomentar la participación ciudadana, a construir poco a poco una nueva cultura democrática, a abrir un espacio donde la gente discutía, escuchaba y reflexionaba sobre las distintas problemáticas y alternativas para mejorar su comunidad, su delegación y su ciudad, además de que se establecía un trato igualitario entre el gobierno y la sociedad, en el que los vecinos estaban en condiciones de exigir cumplimiento a sus demandas y en las que los funcionarios deban la cara a la gente.

Para cubrir las Asambleas en toda la Delegación y para sensibilizar a todos los funcionarios para que se convirtieran en servidores públicos, se designó un funcionario de estructura para que fungiera como “enlace”. Esta medida ayudó a dinamizar la atención de la Delegación en la problemática ciudadana y a sensibilizar a los funcionarios ligando su trabajo de oficina con la situación concreta de la gente y los acuciantes problemas diarios, involucrándolos directamente con la comunidad.

También fue muy importante la realización de Audiencias Públicas cada semana, directamente en las colonias para atender, sobre el terreno, los problemas, dar voz a los vecinos en un formato de micrófono abierto para que todas y todos escucharan las demandas y donde se establecían compromisos públicos por parte de las áreas correspondientes sobre la demanda ciudadana, acordando fechas y personalizando la responsabilidad para que los ciudadanos llevaran un control sobre el cumplimiento de las promesas de las autoridades.

Para lograr la integración comunitaria, el gobierno local debe trabajar con la ciudadanía desde distintos ángulos. En Azcapotzalco desarrollamos reuniones mensuales con los párrocos y también con

los pastores protestantes en su carácter de líderes comunitarios para acordar el trabajo conjunto por el bienestar de la población, relacionándonos como agentes del servicio comunitario. Esta labor dio muy buenos frutos en varias colonias. También tuvimos un estrecho contacto semanal con las escuelas de la demarcación, con directores, inspectores para desarrollar trabajos a beneficio a la comunidad escolar y para abrirles variados espacios en la Delegación. Otra fuente de inspiración, participación y dinamización de la participación ciudadana fueron los ancianos, que son muy activos y tienen mucha energía. Y también potenciamos la participación ciudadana con trabajo de género muy amplio e intenso, en el que se involucraron cientos de mujeres de distintos barrios y colonias. Y fomentamos la colaboración de promotores juveniles en colonias y en eventos deportivos y culturales muy variados.

De esta forma en cada colonia, barrio y Unidad Habitacional de Azcapotzalco se resolvieron algunos de los problemas que la población planteó como más urgentes y necesarios y que en ocasiones tenían años desatendidos.

Estimular la participación ciudadana es un reto que se tiene que abordar de formas muy diversas y creativas y con los distintos sectores de la población.

El discurso de participación ciudadana tiene que ir acompañado de pasos concretos que permitan que la gente se haga del poder que conduzca a la toma de decisiones y a una participación activa de los ciudadanos para marcar el rumbo a seguir en la ciudad y así resolver problemas de fondo y desarrollar un proyecto que beneficie a todas y todos y armonice a la población entre sí y con su entorno.

Para lograrlo plenamente se necesitaría que la propia gente pudiera participar en la asignación y el control del presupuesto de su delegación y de la ciudad. Esto hoy no es posible porque, como ya lo planteamos, la Ciudad de México no es un estado soberano que pueda manejar sus recursos con autonomía, las delegaciones son órganos descon-

centrados con muy poco poder de decisión, y la cultura y leyes vigentes son paternalistas y defienden, en el mejor de los casos, el poder para la gente y no el poder de la gente.

Es necesario que el poder local, hoy delegaciones mañana municipios autónomos, tenga ingresos propios para poder resolver los problemas más graves del pueblo. A la fecha, las delegaciones sólo atienden problemas de limpia, vigilancia, parques y jardines, drenaje, pavimentación, etcétera, para dar mantenimiento a la infraestructura de la demarcación. Esto tiene que evolucionar, la ciudadanía tiene problemas de salud, educación, empleo, vivienda y qué mejor y más a su alcance que el poder local para resolver estas problemáticas.

Pero no todos son problemas de servicios, la vida de la comunidad y la forma de participación de la gente tiene mucho que ver con el desarrollo cultural. Es necesario que en cada lugar se desarrolle la identidad, se integre la comunidad, se rescaten valores que ayudan a vivir mejor y se construyan fuertes redes sociales. Y esto no se va a dar espontáneamente debemos de dotar a cada comunidad de trabajadores sociales que ayuden a la organización, a la integración comunitaria y a la participación ciudadana.

La participación ciudadana tiene que fomentarse activamente, hacen falta recursos materiales y una labor social muy intensa. Cada colonia, barrio o Unidad Habitacional requiere del trabajo social que ayude a la integración comunitaria y fomente los vínculos y la participación entre los vecinos, así como la prevención de problemas de inseguridad y desintegración social. Que promueva las Asambleas locales y permita que las comunidades den seguimiento a la solución de los problemas y controlen la obra pública.

Para que la ciudadanía puede participar activa y responsablemente en la solución de sus problemas es necesario abrir medios de información y comunicación, medios de difusión local, periódicos murales, periódicos, y estaciones de radio y televisión local. Usar con creatividad todos los espacios como son el sonido y espacios de las estaciones del metro.

El proceso de descentralización y fortalecimiento del poder local y de democratización es irreversible, podrá tener retrocesos momentáneos, pero el siglo XXI consolidará esta tendencia.

El futuro pertenece al poder local que será la base del poder en la ciudad y en el país entero, con la participación y el control ciudadano como pilar que garantice el desarrollo de un México para todas y todos.

Para fortalecer la participación ciudadana es necesario invertir recursos y diseñar programas de empoderamiento de la población y su involucramiento en decisiones estratégicas y en la solución de sus problemas más graves.

Para lograrlo hace falta un nuevo modelo que ponga en el centro el bienestar del pueblo y su participación en la construcción de una sociedad que haga efectivos los derechos humanos y desarrolle un sistema de toma de decisión auténticamente democrática.

La organización de foros, como el que ha promovido el Instituto Electoral del Distrito Federal, es importante para abrir el debate sobre el nuevo proyecto que desarrolle la participación ciudadana acorde con los problemas de nuestra sociedad actual y con las aspiraciones democráticas del pueblo mexicano.

**EL PAPEL DE LAS
INSTITUCIONES
ELECTORALES
DEL DISTRITO FEDERAL**

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL FRENTE A LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

Raciel Garrido Maldonado
*Magistrado Presidente del Tribunal Electoral
del Distrito Federal*

Partimos de la base de que toda reforma política entraña la decisión de fortalecer el Estado de derecho y robustecer las formas de organización democrática que definen y rigen nuestra convivencia social. En este sentido estamos convencidos de que en la actualidad tenemos condiciones que no se habían presentado en nuestra historia para avanzar constructivamente en la reforma política integral de esta entidad capital que nos permita, de manera definitiva, garantizar la eficacia en la acción de gobierno para atender los problemas y demandas de esta compleja urbe y, a su vez, concretar el ejercicio de los derechos que como ciudadanos deben correspondernos en igualdad de condiciones que los ciudadanos residentes en las entidades federativas.

Dentro de este marco, el papel de las autoridades electorales es fundamental, pues aunque se ha dado un gran paso al instituir las, es necesario que busquemos los esquemas y mecanismos que hagan todavía más efectivo su funcionamiento, para así contar con organismos que se ajusten a los cambios y exigencias de la sociedad.

En esta participación, quisiera dejar asentado el valor de la autonomía como principio esencial de las autoridades electorales –administrativas y jurisdiccionales– para garantizar la credibilidad pública en esta materia y, con ello, fomentar la consolidación democrática de la ciudad y de sus instituciones. Para tal efecto, me propongo centrar mi exposición en la autonomía del Tribunal Electoral del Distrito Federal, carácter del cual está investido constitucionalmente, dividiendo mi intervención en tres partes. Primero, haré una síntesis de los antecedentes y la naturaleza jurídica del Tribunal; posteriormente, analizaré una propuesta que se ha planteado en la agenda de la reforma política respecto de este Tribunal y,

por último haré una reflexión que, considero, fortalecería institucionalmente la labor del órgano jurisdiccional que tengo el honor de presidir.

Antecedentes y naturaleza del Tribunal Electoral del Distrito Federal

A partir de la reforma electoral de 1996, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal adquirió la facultad de expedir las disposiciones que deben regir las elecciones locales en la entidad, conforme a las prescripciones conferidas por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las que irrestrictamente tomarían en cuenta lo establecido en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cumplimiento de tales preceptos constitucionales, en noviembre de 1997, el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la iniciativa de Decreto en el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Esta iniciativa fue sometida a la consideración del Congreso de la Unión, el cual la aprobó el 4 de diciembre de 1997.¹ Así, se adicionó al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal un Título Sexto dedicado a las autoridades electorales locales y a los partidos políticos. En el Capítulo IV de ese Título, se precisa la naturaleza jurídica del Tribunal Electoral del Distrito Federal, así como las bases para su integración, organización y funcionamiento.

Como parte de este proceso de reforma, el 5 de enero de 1999 se expidió y publicó en la *Gaceta Oficial el Código Electoral del Distrito Federal*, cuyo Libro Séptimo regula todo lo concerniente a la organización, atribuciones y funcionamiento de este órgano jurisdiccional electoral.

¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 1997.

Es así que la naturaleza jurídica del primer Tribunal Electoral del Distrito Federal lo define, desde su origen, como *órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral*, responsable de garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales del Distrito Federal se sujeten al principio de la legalidad.

Fue con estos atributos que comenzamos a construir el Tribunal en enero de 1999. Estos atributos, que sustentan la independencia de criterio, la imparcialidad y la legalidad, son los que han regido las diversas resoluciones emitidas por el Tribunal respecto de las controversias suscitadas, principalmente, en la elección de los Comités Vecinales como parte del Proceso de Participación Ciudadana de 1999 y, posteriormente, durante el proceso electoral ordinario local del año 2000.

Propuesta planteada en torno a la incorporación del Tribunal Electoral al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

No obstante el marco jurídico que, desde un inicio, dio forma y sentido al Tribunal Electoral del Distrito Federal, varias voces han expresado la idea que este órgano en realidad debería formar parte del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a semejanza del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien de un proceso análogo local, que se ha dado en trece estados de la República. Esta idea –a mi juicio, un tanto formalista– sostiene que el carácter jurisdiccional de los tribunales electorales no tiene porqué estar separado del ámbito judicial, ya que en un régimen republicano el Judicial es uno de los tres poderes que configuran la estructura de gobierno.

Creo que éste es un tema fundamental que debe abordarse abiertamente, sobre todo en el contexto de un foro de esta naturaleza,

en el que se busca dar un rostro específico al Distrito Federal, como parte del proceso de democratización que está redefiniendo la fisonomía de todo el país.

A efecto de analizar y tener un referente sobre esta propuesta, resulta necesario comprender las motivaciones que la animan y cotejar estas motivaciones respecto de la experiencia que se ha dado en esas trece entidades, en las que la jurisdicción en materia electoral está incorporada a los poderes judiciales respectivos.

Al darse la Reforma Constitucional de 1996, las diferentes entidades federativas ajustaron la normatividad de sus procesos y la organización de sus autoridades electorales locales a las bases constitucionales comunes previstas en el artículo 116 constitucional, con objeto de asegurar la legalidad y constitucionalidad en materia electoral. En esta adecuación, trece de las entidades federativas del país *optaron* por imitar, de manera extralógica, la transformación del antiguo Tribunal Federal Electoral en un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, me parece importante destacar que la motivación para incorporar al Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, fue hacer compatible la tradición de este Poder de no intervenir directamente en conflictos político-electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada. Es decir, lo que se buscó fue la distribución de competencias constitucionales entre la Suprema Corte y dicho Tribunal. En este caso, puede decirse que la adscripción del antiguo TRIFE al Poder Judicial de la Federación era obligada,² ya que a partir de 1996, ese órgano jurisdiccional, además de conocer y resolver los diferentes medios de impugnación *ordinarios*, también estaba facultado para conocer de asuntos de carácter constitucional, precisamente a través del Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

² Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Iniciativa presentada en la Sesión de la Comisión Permanente, México, julio 31, 1996, año II, núm. 3, pp. 61-82.

En este orden de ideas, podemos afirmar que en el caso de los tribunales electorales locales no existe una necesidad u obligación para incorporarlos al Poder Judicial local,³ a ello se debe que en 18 entidades de la Federación, los tribunales electorales se mantengan como órganos autónomos e independientes con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Si hacemos una revisión del funcionamiento de los 13 tribunales incorporados a los respectivos poderes judiciales, se advertirá que, aun cuando formalmente se da esta incorporación, en la práctica gran parte de estos tribunales funcionan y se estructuran de manera independiente. Inevitablemente, esto nos lleva a cuestionar qué tan indispensable y qué tan funcional resultaría –para la consolidación de las instituciones democráticas del Distrito Federal– el que la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral de la entidad fuese incorporada al Tribunal Superior de Justicia.

Pero paralelamente a este cuestionamiento de carácter formal, surge otra consideración de carácter conceptual. ¿Hasta qué punto una fusión de esta naturaleza no supone contradecir el mandato constitucional, tal y como se establece en el artículo 116, fracción IV? Éste es, en realidad, el aspecto central de la discusión, ya que en dicha fracción se obliga a los poderes locales a garantizar que las autoridades electorales en todos los casos gocen de autonomía e independencia para desarrollar sus funciones.

Por otro lado, me parece que hay una cuestión jurídica cuyas implicaciones no están tomando en cuenta quienes, por las razones que sean, insisten en la integración del Tribunal Electoral del Distrito Federal al Tribunal Superior de Justicia y que, seguramente, ha sido y será ampliamente debatida en este foro: la peculiar naturaleza jurídica del Distrito Federal.

Como es sabido, la Ciudad de México como sede de los poderes de la Unión tiene un régimen de excepción que hace su organización política

³ Véase la Memoria del Primer Encuentro de Tribunales Electorales Estatales Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, México, 1997, pp. 56-221.

diferente a la del resto de las 31 entidades federativas; de hecho, a diferencia de éstas el Distrito Federal no cuenta con una estructura de poderes genuinamente republicana y carece a cabalidad de un régimen interior independiente, ya que aún y con los muy significativos avances que se han dado en cuanto a su organización política, no tiene una Constitución local que dé vida al establecimiento de Poderes locales, como los constituidos en los estados de la República; y es que actualmente de conformidad con las disposiciones constitucionales y estatutarias, el Distrito Federal cuenta con *órganos* que desarrollan las tareas legislativa (restringida), ejecutiva y judicial; jurídicamente constituidos como autoridades, lo cual nos conduce a reflexionar que la pretensión de tal incorporación del Tribunal Electoral del Distrito Federal, siguiendo el modelo de algunos estados estaría condicionada a la transformación del régimen jurídico de esta ciudad capital, para entonces incorporarlo a un Poder con amplia competencia, y no a otra autoridad que actualmente se constriña a la materia judicial del fuero común y no a la jurisdicción electoral.

En este sentido, mi tesis es muy clara: la proposición de incorporar al Tribunal Electoral del Distrito Federal al Tribunal Superior de Justicia correspondiente, está condicionada a la transformación del régimen jurídico de la capital.

Más aún, me parece importante que nos detengamos a reflexionar sobre el sentido que, en nuestro país, ha tenido establecer órganos electorales autónomos y especializados. La razón fundamental de esta decisión no puede limitarse a un recurso de espontaneidad o imaginación de los legisladores de la Unión. Uno de los problemas centrales de la democracia en México había sido la *falta de credibilidad social* en la legitimidad y transparencia no sólo de los procesos electorales, sino también de su calificación y de la resolución de sus controversias. A ojos de la ciudadanía, no resultaba del todo transparente el que un Congreso mayoritariamente constituido por un partido se erigiera en Colegio Electoral y resolviera, prácticamente por votación, lo que en realidad debiera

estar sujeto a un ordenamiento jurídico claro, aplicado por juristas especializados.

El establecimiento de un Instituto Federal Electoral y, en su momento, del Tribunal Federal Electoral, como órganos de carácter autónomo (de hecho, el IFE como un órgano *ciudadanizado*), fue la mejor respuesta para recuperar la confianza pública en la legitimidad, transparencia y efectividad del proceso electoral. Al ser órganos autónomos y especializados, realmente se podía aducir que en los procesos electorales a partir de 1994 y, sobre todo, después de la Reforma Constitucional de 1996, estaban sujetos a los principios de legalidad, transparencia y equidad.

Por ello, debemos de evaluar conscientemente si la propuesta de adscribir al Tribunal Electoral del Distrito Federal el Tribunal Superior de Justicia de la entidad, no significa un retroceso en la construcción de un régimen genuinamente democrático para la capital del país. En este sentido, no pueden pasarse por alto los resultados que han entregado a la sociedad las autoridades electorales del Distrito Federal —el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral—. Ambos, me parece, han ejercido sus funciones satisfactoriamente y han ayudado a crear un clima de *credibilidad* y *legitimidad* respecto, cuando menos, de los procesos de 1999 y del año 2000. Por la propia naturaleza de su organización y de la resolución de las controversias que se suscitaron, ambos procesos constituyen el mejor sínodo para calificar la actuación de las autoridades electorales locales.

Propuestas en torno al fortalecimiento del Tribunal Electoral del Distrito Federal frente a la Reforma Política

Al tenor de las anteriores consideraciones, me parece que el verdadero papel que debe jugar el tribunal Electoral del Distrito Federal frente al tema de la Reforma Política es buscar los mecanismos que lo fortalezcan

y consoliden *precisamente* como una instancia autónoma y como máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Por ser la Ciudad de México una urbe tan compleja como diversa –la segunda entidad con mayor número de electores en la República– se requiere de un órgano jurisdiccional electoral en constante perfeccionamiento, con una verdadera especialización en la materia y que se adapte a las particularidades de la realidad jurídica del Distrito Federal.

El primer paso hacia la consolidación de este Tribunal, es hacer de él un órgano cada vez más técnico y especializado. Dicha especialización debe partir del reconocimiento preciso de los ámbitos que entraña la autonomía del propio Tribunal. En este sentido, debe quedar claro que esta autonomía no se refiere únicamente a la independencia y debe observarse al dictar nuestras resoluciones, sino también, como lo precisa el artículo 116 constitucional, la autonomía se refiere al *funcionamiento* del Tribunal. Esto no quiere decir otra cosa, que el Tribunal goce del ejercicio privativo, con plenas facultades administrativas, orgánicas, financieras y jurisdiccionales⁴ que, sin sujeción jerárquica, están determinadas por la Constitución y por las leyes secundarias.⁵

Hay tres puntos fundamentales respecto del concepto de autonomía en los que conviene reparar: el aspecto financiero, el político-orgánico y el propiamente jurisdiccional.

- a) En el aspecto de la autonomía financiera, es importante subrayar que el presupuesto del Tribunal no debe estar sujeto a las negociaciones políticas coyunturales, propias de la labor de la Asamblea Legislativa, que incluye el riesgo de que, en un momento determinado, ésta quede bajo la mayoría de un solo partido, lo cual podría comprometer o enturbiar la relación con el Tribunal. En este contexto, es indispensable que se garantice una autonomía financiera a través

⁴ Estos ámbitos de autonomía son citados y a su vez analizados por el doctor Jaime Cárdenas Gracia en la conferencia “La autonomía de los órganos electorales”. Una reflexión comparada, México, 1999.

⁵ Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción CAPEL, Costa Rica, pág. 39.

de un dispositivo jurídico que, como sucede en la Constitución del Estado de Baja California, se precisa para el Poder Judicial:

El Presupuesto del Poder Judicial, no podrá ser inferior al aprobado por el Congreso para el ejercicio anual anterior y alcanzar, por lo menos, el 2% del total del Presupuesto de Egresos para el ejercicio correspondiente a las dependencias del Gobierno del Estado.⁶

De manera similar, me parece que en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, debe quedar establecido un porcentaje mínimo para el órgano jurisdiccional electoral local. Con ello, se lograría establecer una decisión estatutaria y quedaría definitivamente superado el riesgo de quedar sujetos a la coyuntura política.

Vale la pena subrayar que lo anterior, de ninguna manera significa que el cobijo de su autonomía a este órgano jurisdiccional pueda manejarse por encima de los sistemas de fiscalización públicos, o que esté exento del control presupuestal; es claro que los recursos provienen del erario y su control y correcto ejercicio son objeto de los informes que se vienen entregando a propósito de la revisión de la Cuenta Pública, cuya fiscalización corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

b) En cuanto a la autonomía política-orgánica, es decir, la calidad que tiene el órgano de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano del Estado, es indispensable que se precisen y se observen dos aspectos fundamentales:

La inamovilidad y la no reducción del encargo de sus titulares, y la existencia de un Servicio Civil de Carrera en este campo jurisdiccional.

1. Como es sabido, una de las necesidades básicas de quienes ejercen la función de juzgar, es la de saberse laboralmente protegido, de tal

⁶ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, artículo 57, párrafo sexto, Estado de Baja California, 1997.

suerte que nadie pueda intimidar la labor jurisdiccional si alguna resolución es desfavorable para los intereses de alguna autoridad distinta a la judicial. Al respecto y como una medida que debiese adoptarse para garantizar esa seguridad, es lo que se denomina principio de inamovilidad judicial,⁷ pues en el caso de los magistrados que se encargan de la delicada tarea de juzgar las controversias electorales, la inamovilidad presupone la libertad ética para ejercer el cargo libre de preocupaciones extrajurídicas.

Conviene advertir que en el caso de los Magistrados Electorales, el legislador tácitamente previó esta situación en el artículo 133 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al señalar que los magistrados, sin distinción de su carácter, durarán en su cargo ocho años improrrogables. No obstante, se hace necesario que esta previsión se especifique con toda claridad y que se pudiera establecer en un artículo particular, a fin de evitar interpretaciones ambiguas.

En contrapartida, tal artículo también deberá especificar que un magistrado del Tribunal Electoral sólo podrá ser removido por incumplir de manera grave y sistemática las obligaciones a que hace referencia el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como se establece en el artículo 237 del Código de la materia. En efecto, el numeral en cita complementa esta idea, pues se establece que los magistrados están sujetos al régimen de la Ley de Responsabilidades y su remoción se determina por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Así, la inamovilidad de los juzgadores electorales debe quedar regulada de manera clara, a fin de precisar los supuestos normativos por los que pueden ser separados de su encargo, evitando que su remoción quede sujeta a la discrecionalidad de los intereses partidistas.

2. El punto anterior debe ser complementado y fortalecido con el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera, similar al Servicio Profesional Electoral del que goza el personal del Instituto Electoral

⁷ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1974, pp. 178-184.

del Distrito Federal. Un Servicio Civil de Carrera debe constituir un sistema de carácter institucional que permita el acceso, designación, permanencia, ascenso y separación de su personal jurídico, con base en méritos académicos y profesionales, sujetos a la evaluación objetiva y colegiada.

c) En lo referente a la labor jurisdiccional y con el objeto de perfeccionar el marco jurídico legal que regula la competencia del Tribunal, así como las normas relativas a la sustanciación de los medios de impugnación, se propone lo siguiente:

1. Dentro del rubro de la participación ciudadana y relacionado con la función jurisdiccional electoral, es necesario dentro del sistema de medios de impugnación buscar un mecanismo que sea más accesible a los ciudadanos que participan en el proceso de elección vecinal, pues a diferencia de los partidos, aquellos difícilmente cuentan con un grupo de abogados, y, la experiencia que nos dejó el proceso de elección vecinal de 1999, fue que del total de los recursos interpuestos, un gran número de impugnaciones fue desechado debido tanto a deficiencias de carácter formal como en el planteamiento de los agravios.
2. En el caso de los Juicios Especiales Laborales, se debe establecer una regulación más concreta, pues sobre todo en el caso de los conflictos y diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, la regulación existente es muy escueta. Asimismo, se propone establecer el régimen de supletoriedad de la norma en esta materia.

Los anteriores aspectos, nos llevan a también plantear que, dentro del cúmulo de atribuciones que se le han conferido, el Tribunal Electoral disponga de un dispositivo que lo faculte para presentar ante la Asamblea Legislativa propuestas de reforma al Código Electoral local. Estas propuestas se relacionarían, fundamentalmente, con el trámite y sustanciación de los medios de impugnación, lo que se deriva de la

experiencia de los procesos electorales y de participación ciudadana, esto es, plantear propuestas para tener mecanismos que hagan más expedita la impartición de justicia electoral local. Es claro que ésta sería una mera facultad de presentación.⁸

Comentarios finales

Para concluir, es preciso recordar que las autoridades electorales autónomas nacen por una necesidad de legitimar y transparentar el desarrollo de los procesos electorales al margen de la intervención de los poderes del Estado. Las autoridades electorales son órganos que no deben estar sujetos a decisiones o interpretaciones de oportunidad política.

El tema de la autonomía es el punto total para el verdadero desarrollo y constante perfeccionamiento de las autoridades electorales locales, pues dadas las experiencias que hemos tenido, pareciera que nuestra autonomía es parcial, y que para la legislación ofrece sutiles oportunidades de control, incompatibles con el espíritu del artículo 116, fracción IV, de nuestra Carta Fundamental.

En el tema de la reforma política es necesario vencer reticencias que se contraponen para alcanzar la verdadera autonomía del Distrito Federal en cuanto a su régimen interior; aspiración final de su transformación político-jurídica. Una de esas reticencias sería menguar o no reconocer la autonomía de sus propias instituciones, lo cual representaría un serio retroceso en nuestro desarrollo democrático.

Como último comentario es conveniente señalar que aún y cuando el tema de la incorporación del Tribunal Electoral del Distrito Federal al Tribunal Superior de Justicia, se maneje bajo el sustento de la tradicional división de poderes para en función de ella incluirlo en el ámbito

⁸ Acción de Inconstitucionalidad 5/99.

judicial, ello sólo se reduce a la consideración de carácter doctrinario o de una política de ubicación estatal; pues es innegable que el Tribunal Electoral del Distrito Federal se ubica de manera independiente en razón de un fundamento constitucional vigente.

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL: SUS POSIBILIDADES, SUS LIMITACIONES

Alfonso Zárate
Director General del Grupo
Consultor Interdisciplinario, S. C.

Por extraño que parezca, la democracia llegó tarde a la capital del país. Extraño en una metrópolis tan viva como la nuestra y aún más extraño por la alta participación, incluso protagonismo, de los capitalinos en los momentos políticos más importantes de la historia reciente del país.

Así que, a diferencia de algunos otros estados, en la ciudad de México la transición democrática es todavía un proceso inacabado, un tema cotidiano de debate, un experimento perfectible.

Si la democracia llegó tarde a esta ciudad no es que los capitalinos fuéramos indiferentes a los asuntos de la *polis* –*stricto sensu*–, tampoco que estuviéramos representados cabalmente por esa figura incómoda de “regente” –habría que recordar que, en algunas monarquías, la regencia describía el gobierno de un príncipe en su minoría de edad, ausencia o incapacidad–. Se trata, simplemente, de que los habitantes de la capital de la República prescindíamos, por mandato de ley, de los derechos políticos más elementales, como el de elegir a quien nos gobierna.

La historia de este “despojo” de nuestros derechos políticos es bien conocida, y nos remite a la Constitución de 1824, que le otorgó al Congreso de la Unión (artículo 50) la facultad de “elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación”. Por lo que en noviembre de aquel año, el Legislativo dispuso que el Distrito Federal quedaría ubicado en un territorio circular, “cuyo centro sea la plaza de esta ciudad”. Luego de que el Distrito Federal desapareciera y reapareciera al ritmo de los vaivenes políticos del siglo XIX, la Constitución de 1917 conservó las características territoriales, políticas y administrativas que la ciudad había adoptado durante el Porfiriato.

Once años más tarde, como consecuencia de los enfrentamientos entre el gobierno capitalino y las autoridades municipales, el 28 de agosto de 1928 una reforma constitucional eliminó los municipios en el Distrito Federal. Al año siguiente (10 de enero de 1929) se creó un Departamento Central y se confirió al presidente de la República la facultad de designar al titular de esa instancia gubernativa.

No fue sino hasta la última década del siglo pasado, con la reforma constitucional de 1993, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal expedido por el Congreso de la Unión en 1994 y las adiciones y enmiendas subsecuentes, que los defeños pudimos elegir por primera vez –en 1997– al jefe de Gobierno de la ciudad y a nuestros representantes para la Asamblea Legislativa. El año pasado, también por primera ocasión, los capitalinos elegimos, además de jefe de Gobierno y asambleístas, a nuestros jefes delegacionales.

En suma, para los habitantes de la Ciudad de México, un capítulo nodal de la transición democrática llegó con el reconocimiento de nuestros derechos políticos, con el “simple” derecho a elegir.

Las instituciones: el andamiaje del cambio

En un estudio clásico sobre las instituciones, Douglas North sostiene que “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan la forma a la interacción humana. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.”¹

En México, y en contraste con otras transiciones políticas, la transición encontró un sólido asidero en la institución más elemental de la

¹ Douglas North, *Institutions. Institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 3

democracia: el voto. Fueron las instituciones electorales quienes se encargaron de exorcizar los temores y sospechas de fraude, quienes le devolvieron significado, certidumbre y credibilidad al sufragio de millones de ciudadanos.

No se trataba de un asunto menor. Resultaba evidente que desde las elecciones de 1988 y, sobre todo, a partir de los acontecimientos de 1994, la contienda por el poder amenazaba con desbordar los cauces y las reglas del sistema político mexicano: la violencia política, la irrupción de grupos antisistémicos, la descomposición de corrientes y fracciones daban cuenta de la necesidad de nuevos arreglos políticos que, además, desembocaran en nuevas instituciones.

Pero para construir ese tinglado institucional que reclamaba el país había que revertir años de descrédito y escepticismo ganado a pulso por el gobierno.

La respuesta fue, entonces, la institucionalización de las nuevas reglas del juego político: un sistema de competencia electoral confiable y equitativo, que —a diferencia del anterior— no garantizaba el triunfo de uno de los contendientes, sino que, en palabras de Adam Przeworski, “institucionalizó la incertidumbre”, es decir, se encargó de crear las condiciones para que cualquiera de los competidores tuviera posibilidades de ganar o de perder.

Fue en ese nuevo clima nacional de competencia electoral y respeto a la legalidad que, luego de diversas reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aprobadas en diciembre de 1997 por la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se creó el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), que es —de acuerdo con el artículo 124 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal— la “autoridad en materia electoral, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño”.

Tras décadas de lucha social y activismo político, de represión y autoritarismo, de nula participación en el proceso de toma de decisiones, los capitalinos recuperamos, por fin, nuestra condición

de ciudadanos plenos no sólo a través de instituciones sino mediante mecanismos de consulta ciudadana, como el plebiscito y los consejos vecinales.

Por ahora, es poco el tiempo para evaluar los resultados del nuevo tinglado institucional que permite la participación política de los capitalinos en los asuntos de la *polis*.

Un primer gran referente es, sin duda, la elección local del 2 de julio, que se empató con los comicios para renovar al titular del Ejecutivo y al Congreso de la Unión. Aquella fue la primera vez en que una institución local organizó los comicios en la Ciudad de México. Durante este proceso electoral se confirmaron dos rasgos del electorado capitalino: *a*) su creciente nivel de participación, que registró un ligero aumento de 1997 al 2000, al pasar de 67% al 69%, índice superior al de la media nacional que fue de 63.9%; y *b*) su claro antipriismo: durante más de cincuenta años la oposición partidista encontró en la Ciudad de México un bastión electoral respecto al resto de la República,² tendencia que se agudizó en las elecciones federales de 1988, cuando el PRI sólo alcanzó 27.6% de los votos, y que en 1997 se expresó con la contundente pérdida para el PRI de casi un millón de votos respecto a la elección de 1994, cuando obtuvo poco más de un millón 882 mil votos, que se redujeron a 990 mil en la elección de hace cuatro años.

Durante los comicios del 2 de julio, el Instituto Electoral del Distrito Federal registró algunos yerros que bien podrían atribuirse –que no justificarse– a la novedad del procedimiento. Los errores de los funcionarios de casilla en el cómputo de los votos, que motivaron algunas quejas por parte del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional, y la aplicación de la cláusula de gobernabilidad, expresan, en el primer caso, inexperiencia, quizás falta de capacitación; en el segundo, lo que falta por hacer: colmar las lagunas que aún conserva nuestra ley electoral.

² Véase Jacqueline Peschard, "D.F.: El reacomodo del pluripartidismo", *Nexos*, núm. 35, mayo, 1991.

Los retos

Tenemos mucho que aprender y apenas vamos empezando. La realización consecutiva de elecciones confiables, transparentes y equitativas, la consulta pública sobre algunos asuntos trascendentes para los capitalinos, etcétera, es un primer síntoma de salud democrática. Pero no lo es todo.

Habría que tener presente, como nos recuerda Karl Popper en *Conjectures and refutations*, que “Las instituciones solas nunca son suficientes si no están templadas por las tradiciones. Las instituciones son siempre ambivalentes en el sentido de que, en ausencia de una tradición fuerte, pueden servir también para el fin contrario del que se pretendía... Entre las tradiciones que tenemos que contar como las más importantes está lo que podemos llamar el ‘marco moral’ de una sociedad (que corresponde al ‘marco legal’ institucional). Eso incorpora el tradicional sentido de justicia o *fairness* de la sociedad, el grado de sensibilidad moral que ha alcanzado.”

Como se ve, tenemos que hacer de la democracia una costumbre, una práctica cotidiana que se convierta en tradición y parte central de nuestra cultura política. Hasta ahora, sin embargo, en la Ciudad de México no existe una cultura democrática plena. Y está claro que esa tarea no le corresponde sólo al IEDF.

Habrá que decirlo con todas sus letras: las instituciones electorales no deben limitar sus funciones a la etapa procedimental de la democracia, aquella que garantiza su funcionamiento y eficacia en términos de procesos, mecanismos y legislación electorales. Su participación debe trascender las urnas y mantener su presencia antes y después del día de la elección; debe estar presente lo mismo en las colonias que en las escuelas a través de programas y proyectos que estimulen y promuevan la cultura política de todos los habitantes de la ciudad.

Para hacerlo, el IEDF necesita contar con al menos dos elementos: mayores recursos materiales y humanos y la participación de los ciudadanos. Lo primero le toca al Estado; lo segundo a nosotros.

Tenemos –me refero a la sociedad capitalina, a sus ciudadanos– la obligación política, pero, sobre todo, ética de seguir construyendo, robusteciendo esa calidad de *ciudadanos* que por décadas nos fue vedada.

Las instituciones son un punto de partida –el más conveniente, el más eficaz–, un asidero para el despliegue y desarrollo de nuevas formas de convivencia social y política. Al mismo tiempo, no se puede soslayar que en cualquier democracia las instituciones y las reglas del juego político tienen un carácter temporal, contingente, en palabras de Przeworski: “[...] los resultados en la democracia son temporales, ya que los derrotados no pierden el derecho a participar en las elecciones, ni de negociar de nuevo, influir en la legislatura, presionar a la burocracia o presentar recursos en las cortes. Ni siquiera las normas constitucionales son inmutables; las reglas, también, pueden ser modificadas según las reglas.”³

Según veo, lo anterior nos abre dos frentes en la tarea de *empujar* la democratización de la Ciudad de México: el de las instituciones y el de la cultura política de los ciudadanos. Cada uno tiene su agenda, sus tiempos, su racionalidad...

Expresión de su entorno, la legislación que regula la participación política de los capitalinos es reciente y está inscrita en un régimen jurídico excepcional, como lo es el de la Ciudad de México, así que habrá que darle un periodo razonable para que muestre sus alcances y limitaciones, para que la ciudadanía la asimile e incorpore a su cultura política.

Del otro lado, el de los ciudadanos, se trata de tomarnos en serio la ciudadanía, de practicarla y transmitirla, de reinventarla y recrearla, de potenciar nuestros derechos y asumir nuestras responsabilidades.

Sólo así, por ambos flancos, de abajo hacia arriba y de regreso, los habitantes de esta ciudad podremos construir, a mi juicio, no la mejor democracia sino la democracia que queremos.

³ Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 11.

LAS INSTITUCIONES ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL Y LA CULTURA DEMOCRÁTICA

Fernando Serrano Migallón
Director de la Facultad de Derecho UNAM

Necesidad de cambio y cambio posible

Al igual que sucede en la naturaleza, en el mundo de lo social y de lo político, que es su extremo de organización y civilización, conviven dos elementos fundamentales que aparentemente se contraponen pero que en lo profundo se complementan; la búsqueda incesante del cambio, de la transformación que permite la marcha de la historia y que autoriza a la sociedad a dejar de lado lo que alguna vez fue funcional y que en otra época se convierte en una barrera, y el deseo de la permanencia que es el mismo que nos permite crear la tradición, la cultura y la identidad, un deseo de seguir siendo de una determinada manera y que nos hace ver con malos ojos el remover una piedra de un edificio hermoso aunque tenga cientos de años.

Estos extremos, de permanencia y de transformación, dan vida al ser político de la comunidad y cruzan constantemente el rostro del sistema jurídico que lo regula y le da estructura. Se cambia porque las necesidades se transforman y porque ninguna característica es tan propia de la inteligencia como adaptarse con éxito a nuevas circunstancias, se conserva porque sin ello no hay identidad y no hay posibilidad histórica. Este es el signo del fin del siglo XX en México y en el mundo, la dicotomía aparente entre lo que hemos de conservar y aquello que debe transformarse. Desde 1910, este país no ha hecho otra cosa que marchar al contrapunto de este dilema y se ha transformado más que en los cuatrocientos años anteriores de su vida histórica.

El Instituto Electoral del Distrito Federal nos ha reunido para crear conciencia de esta realidad y para preparar conclusiones que nos

ayuden a dilucidar el rumbo que debe tomar el cambio de nuestras instituciones fundamentales, si éste es necesario y cómo debemos asumirlo. En realidad el tema es uno, la ciudad de México como lugar histórico, como comunidad política y como síntesis del pensamiento y de la identidad nacionales.

Para hablar de reforma política es necesario tomar en cuenta varios aspectos fundamentales; por un lado, el análisis sereno de nuestras instituciones para identificar en ellas aquello que es funcional, que se asienta con firmeza en las convicciones mayoritarias de la comunidad y que garantizan la permanencia de nuestra convivencia democrática, pero también para encontrar aquellos elementos que evitan la representación de los ciudadanos, que inhiben su participación y que, finalmente, entorpecen la toma de decisiones en beneficio de la Ciudad; en seguida, el diseño de nuevas estructuras que permitan mejorar los aspectos que se ha decidido cambiar, estructuras que sean incluyentes y que no ataquen los derechos individuales o grupales con el pretexto de la defensa de las mayorías y, sobre todo, que nazcan de la participación de los ciudadanos, por sí mismos y a través de sus representantes. Esto es, a partir del ejercicio y la vivencia de una auténtica cultura democrática.

En 1890, cuando don Luis González Obregón comenzó a publicar sus ensayos que luego se convertirían en la memoria viva de la Ciudad de México que es “México Viejo”, se quejaba de que:

Sólo la casa que habitó el insigne Barón de Humboldt, en la calle de San Agustín número 3, tiene una lápida conmemorativa; pero no la tienen, por ejemplo, la de la esquina de la Moneda y Santa Teresa, donde estuvo la primera imprenta, ni la de Santa Teresa y 2ª del Indio Triste, donde se dijo la primera misa, ni la del número 2 de ésta última calle, donde vivió la ilustre Corregidora de Querétaro, ni la del 27 del Puente Quebrado, donde murió...¹

¹ González Obregón, Luis, *México Viejo*, Alianza Editorial, México, 2001, pp. 11 y 12.

Hoy hemos perdido incluso los nombres de esas calles y si, tal vez, hemos ganado algo en funcionalidad, hemos también perdido mucho en identidad. El cambio, para ser certero, debe proceder con imaginación, con impulso creativo, pero también con prudencia y con inteligencia.

La transformación política de la Ciudad de México ofrece varios vértices que la hacen especialmente peculiar; conviven en ella al menos dos vertientes que sellan su compleja naturaleza jurídica y política. Por un lado, su historia particular, un devenir de casi setecientos años desde el islote de los mexicas, pasando por la Ciudad de los Palacios y la región más transparente del aire, hasta esta megalópolis complicada y rica que parece un muestrario de la diversidad cultural de la mexicanidad y del mundo iberoamericano y, por el otro, la historia de una definición política asumida con grandes esfuerzos y sacrificios en el proceso de afirmación de la nación, la historia del federalismo mexicano. Con esto quiero decir, que al reformar las instituciones políticas de nuestra Ciudad, nos estamos refiriendo a reformar parte del federalismo que nos identifica, de ahí que debemos proceder, como comunidad, con la responsabilidad propia de la circunstancia.

La vida de la Ciudad de México es parte de la vida del federalismo mexicano; la Ciudad se identifica con el Distrito Federal, asiento de los poderes federales y al mismo tiempo con una institución política propia, que atiende a necesidades peculiares y que tiene vida propia con necesidades y compromisos que no pueden verse en ninguna otra parte de el territorio nacional. Si bien es cierto que desde su creación, el debate político en torno al Distrito Federal han versado sobre la organización política y administrativa, particularmente en referencia a coexistencia de los órdenes de gobierno federal y local, a la participación de sus ciudadanos en los asuntos de gobierno y la atención de los servicios públicos, también es verdad que en nuestra perspectiva, es necesario profundizar, una vez obtenido el voto ciudadano para la elección del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y la constitución de nuestras propias autoridades electorales,

en la participación ciudadana como base de la cultura democrática que oriente el cambio y que garantice la permanencia del sistema democrático como la mejor forma de convivencia de los ciudadanos en el Distrito Federal.

Los ciudadanos y los cambios políticos de la Ciudad de México

En los últimos quince años, la Ciudad de México experimentó más cambios que en el resto de su vida anterior. Los terremotos de 1985 trajeron consigo el doloroso nacimiento de la conciencia comunitaria de los habitantes de la Ciudad de México que supieron reaccionar como un solo individuo a pesar de las extraordinarias dimensiones de la metrópolis y de su diversidad social, económica y cultural. Como recuerda Carlos Monsiváis, uno de los autores que mejor analizan el devenir moderno de la Ciudad:

Pese a la mitología urbana, lo ocurrido a partir del 19 de septiembre supera, todavía hoy, a la descripción legendaria. La respuesta solidaria es también emergencia política, desobediencia racional, fe en las resonancias del impulso comunitario, y no exagero, si califico a la gran vivencia de “sensación utópica”, en el mejor sentido del término. A su modo, cientos de miles descubren que sí hay tal lugar, el sitio donde los ciudadanos cuentan, la sociedad funciona sin paternalismo, y la civilización es, en primera instancia, el respeto por los demás. Luego de agotado el impulso ciudadano, muchos se burlarán, alegarán la condición efímera de la utopía, creerán firmemente en el egoísmo, pero el vislumbramiento de otros métodos de relación y participación fructificará de muchas maneras, especialmente en la noción inaugural: la posesión de derechos.²

² Monsiváis, Carlos, El terremoto de 1985. Reminiscencias, lecciones y consecuencias. En Betancourt, Fernando (Coordinador), *Imágenes y testimonios del 85* (el despertar de la sociedad civil), UVyD, 1995, p. 14.

En 1988, los ciudadanos del Distrito Federal inician la historia de su participación política eligiendo por primera vez una Asamblea de Representantes, de este modo, se abren nuevos caminos para la representación y, al mismo tiempo, a través de la necesaria reforma constitucional, se enfrenta a los habitantes de la Ciudad de México con la dualidad de su entidad política que no deja de ser el asiento del Poder Federal pero reanima su actividad política local. En 1993, la experiencia de la primera Asamblea de Representantes rinde frutos, en ese año la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reforma para permitir la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que si bien, es de naturaleza jurídica muy distinta de una constitución local, sirve de base para la organización política de una Ciudad que pareciera irse independizando de su pasividad en el Pacto Federal y adquiere sentido representativo y ciudadano propio. El Estatuto de Gobierno fue promulgado por el Congreso de la Unión en 1994.

Una vez más, en 1996, la Constitución Federal es reformada para ampliar las atribuciones de la Asamblea, que abandonando su ambiguo nombre de Representantes es ya Asamblea Legislativa cuyos miembros son ya Diputados. Podemos considerar que esta reforma es la que en sentido propio da vida política propia a la Capital Federal, pues la Asamblea tiene ya plenas facultades para modificar y expedir los textos normativos de la vida de la Ciudad, además que en esa reforma, se reconoce el derecho de los ciudadanos al voto activo y pasivo para la elección del Jefe de Gobierno y de los Delegados de las demarcaciones políticas de la Ciudad, mediante el sufragio universal, secreto y directo. De este modo, en 1997, por primera vez en la historia, los ciudadanos del Distrito Federal elegimos al Jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea Legislativa, de nuevo lo hicimos en 2000, esa vez eligiendo también los Jefes Delegacionales.

Los trabajos de la I Legislatura del Distrito Federal trajeron consigo la promulgación de la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1997.

Las nuevas instituciones.

El Instituto Electoral del Distrito Federal

Uno de los mayores logros de la Reforma de 1997 fue el establecimiento de las bases para la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana y del Código Electoral del Distrito Federal, que son el sustento normativo del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Sin embargo, si bien es cierto que la historia política que acabamos de dibujar en unas cuantas frases, compila un esfuerzo de organizaciones y grupos políticos, también lo es que se sustenta en un proceso incluyente de ciudadanización y concientización política de los habitantes de la ciudad de México. Estos cambios políticos fueron posibles porque los habitantes de la Ciudad lograron formar un consenso silencioso para la participación y la opinión, porque dentro y fuera de los gobiernos federal y local, dentro y fuera de los partidos y las organizaciones políticas, perseveraron en la defensa de sus derechos y se propusieron participar en la formación de los órganos de gobierno y en el proceso de toma de decisiones con efectos generales, eso es, en resumidas cuentas el ejercicio de la cultura democrática.

Diversos eventos participaron en la conclusión de esta cultura política democrática que debe ser alentada, protegida y desarrollada institucionalmente, tanto por el Gobierno de la Ciudad como por el Instituto Electoral del Distrito Federal, puesto que, además de reconocerse de ese modo el origen ciudadano de nuestro desarrollo democrático, significa también el aval público de que los habitantes de la Ciudad vivimos en igualdad, en tolerancia y en civilidad y éstas son las bases del desarrollo democrático que la Constitución Federal ha determinado como el auténtico sentido de la democracia mexicana. En términos de John Rawls:

Los ciudadanos, como libres e iguales, tienen una participación igual en el poder corporativo político y coercitivo de la sociedad, y todos están igualmente sujetos a la carga del juicio. Por tanto, no hay ninguna razón por la que cualquier ciudadano, o asociación

de ciudadanos, tuviera el derecho a utilizar el poder policiaco del Estado para decidir sobre asuntos constitucionales esenciales o sobre cuestiones básicas de justicia, según lo oriente la doctrina comprensiva de esa persona o de esa asociación. Esto puede expresarse diciendo que, cuando está representado en pie de igualdad en la posición original, ningún representante de la ciudadanía podría otorgar a ninguna persona, o asociación de personas, la autoridad política para hacer esto. Tal autoridad carecería de fundamento en la razón pública.³

En nuestra realidad contemporánea, esto significa que la reforma política del Distrito Federal, si se determina que hay necesidad de ella y se puede estructurar su sentido, debe hacerse sobre la base de una cultura democrática desarrollada que manifieste su vocación incluyente, respetuosa y, sobre todo, participativa. Sin lugar a dudas, ésta es una de las principales tareas del Instituto Electoral del Distrito Federal, del Gobierno de la Ciudad de México y de los partidos y organizaciones políticas.

En efecto, entre los objetivos del Instituto Electoral del Distrito Federal están el desarrollo de la vida democrática en la ciudad de México, el fortalecimiento de su régimen de partidos políticos, la promoción de los derechos político electorales de los ciudadanos y el cumplimiento de sus obligaciones y la promoción del voto y la difusión de la cultura democrática. Para ello, el Instituto realiza actividades sustanciales como el desarrollo de programas de capacitación y educación cívica, la vigilancia de la aplicación de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y la regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales.

Podemos afirmar que el Instituto, en éstas como en otras tareas, ha sabido cumplir con su cometido, sin embargo, es necesario profundizar en la difusión de la cultura democrática como presupuesto del cambio institucional y político, en la circunstancia que atraviesa el país y

³ Rawls, John, *Liberalismo Político*, UNAM, FCE, México, 1995, p. 78.

no sólo su ciudad capital, resultaría de un altísimo costo político y social partir de condiciones apriorísticas o de ideas preconcebidas de lo que debe ser el futuro del Distrito Federal. Por un lado, no es posible detener los procesos históricos, en otras palabras, una vez que el proceso de ciudadanización de los habitantes de la Ciudad de México, entendido éste como la toma de conciencia individual y grupal del derecho a la participación política y su apropiación como un valor inherente a su condición de particular en el ámbito de la convivencia cotidiana en la Ciudad, ha avanzado lo suficiente, es natural en él que continúe su camino y se perfeccione mediante más efectivas formas de organización; por otra parte, promover visiones unilaterales de la realidad o impulsar organizaciones desligadas de la realidad social, implican un desgaste en la credibilidad y legitimidad de las instituciones, patrimonio que hemos construido con esfuerzo y trabajo común y que no podemos estar dispuestos a perder. Por último, es claro también que al descartar posibilidades políticas de transformación no se trata de la omisión de posturas teóricas sino de la descalificación de grupos e individuos que se suman a la presión política y social que entorpece la toma de decisiones.

Ciudadanos e instituciones, una tarea compartida

Debe quedar también claro que la sociedad por sí misma no alcanza a generar los instrumentos de cambio institucional y estructural por sí misma, que cuando se deja a la simple fuerza de la presión y la dinámica social la decisión del rumbo político, éste ocurre con suma lentitud o bien con una carga propia de violencia, ambos extremos se oponen a los legítimos deseos de la mayoría de los habitantes de la Capital Federal. Por eso, el trabajo del Instituto no estaría completo sin la coadyuvancia de los órdenes del poder público y de las instituciones políticas ciudadanas como los partidos y las organizaciones políticas,

tanto el Gobierno de la Ciudad como el Legislativo local, deben compartir la tarea de impulsar la cultura democrática y promoverla como parte de sus objetivos fundamentales, en ese sentido, es ilustrativa la reflexión de José Woldenberg:

Es hora de reconocer que el país estuvo demasiado concentrado en el estudio y las propuestas de cómo erigir una adecuada representación y una competencia electoral limpia y equitativa y que, en cambio, se atendió poco el examen de las condiciones para un gobierno eficaz, en una nueva economía, con una nueva institucionalidad y con fundamento democrático. El énfasis electoral fue comprensible, pero cada vez es más claro que hablar del futuro democrático de México implica necesariamente hablar de todos esos asuntos relativos al ejercicio del poder y al “grado” de gobierno, las formas de trabajo entre el legislativo y el ejecutivo, sus condiciones de debate y de cooperación.⁴

Indudablemente, los ciudadanos han hecho su parte en la transformación democrática del México contemporáneo, pero es insensato creer que pueden hacerlo todo por sí mismos, una actitud favorable hacia la cultura democrática, la escucha de las inquietudes sociales en el ejercicio electoral que excede el mero ejercicio de sufragar, es parte de la concepción moderna de una sociedad democrática. En esto, los partidos políticos deben ofrecer mejores respuestas y el Instituto es la instancia adecuada para promover y avanzar en esta actitud pública.

Asignaturas pendientes

No hay duda de que nuestro país vive la primavera de un prometedor proceso democrático, que hemos logrado afianzar, sin violencia y sin

⁴ Woldenberg Karakowsky, José, “México: la mecánica de su cambio democrático”. En Moctezuma Barragán, Gonzalo (Coordinador). *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México. 1998, p. 33.

costos políticos y sociales onerosos, la democracia electoral y el sistema de partidos, pero aún es necesario madurar esta actitud colectiva y tal vez, en ese sentido, debamos buscar las tendencias de la Reforma Política del Distrito Federal.

En ese proceso de maduración, los partidos políticos deben asumir la conciencia de que existe una línea muy tenue que divide al mercadeo político de la oferta política, pues no es mediante la promoción de un producto y de una expectativa que se construye una sociedad, sino a través del reconocimiento de necesidades públicas y de su orientación a la solución en un ámbito de diálogo, de consistencia ideológica y de compromiso histórico.

Asimismo los partidos deben reflexionar en el sentido de que las reglas de la militancia política han cambiado al ritmo que han cambiado los papeles sociales y la conciencia política de los ciudadanos, militar en un partido o estar afiliado ya no es garantía de presencia política y, al mismo tiempo, la no afiliación, la libertad de elección y la innovación en los esquemas tradicionales de participación son parte de la vivencia social de nuestro tiempo, volviendo a Rawls, hay que comprender este fenómeno:

Existe un segundo sentido de identidad, especificado a partir de los objetivos y compromisos más hondos de los ciudadanos. Podemos llamarlo su identidad no institucional, o moral. En general, los ciudadanos tienen objetivos y compromisos, tanto políticos, como no políticos. Suscriben los valores de la justicia política y desean verlos incorporados en instituciones políticas y en políticas sociales. También trabajan en pro de otros valores en la vida no pública, y para apoyar los fines de las asociaciones a que pertenecen. Los ciudadanos deben ajustar y reconciliar estos dos aspectos de su identidad moral. Puede suceder que, en sus asuntos privados, o en la vida interna de sus asociaciones, los ciudadanos consideren sus objetivos últimos y sus vinculaciones de manera muy diferente de lo que supone su concepción política.⁵

⁵ Rawls, John, *op.cit.*, p. 52.

Este fenómeno ha sucedido ya en México y explica hechos tan distantes como la valoración del secreto en el sufragio, la inutilidad objetiva de la dotación de satisfactores económicos a cambio de votos y la aparente crisis de la afiliación voluntaria a los partidos. Los partidos se fortalecen no por el número de su militancia sino por la calidad de su presencia en el debate público, en la promoción de las causas a que se afilia y por su efectividad en la concientización política de la población, también en este sentido podemos afinar nuestros instrumentos para identificar las necesidades de cambio institucional en la Ciudad de México.

Por su parte, los poderes ejecutivo y legislativo locales, deben elevar la calidad de su debate político y han de procurar una vida democrática que aliente la participación ciudadana más allá del sufragio. No es más democrática una comunidad mientras más veces se llame a las urnas, sino en la medida que la voluntad popular encuentra canales efectivos para hacer llegar su voz a las cúpulas de toma de decisión. En este sentido, la sensibilidad política de los órganos constituidos juega un papel fundamental.

El proceso de la expansión de la vida democrática en México es aún incipiente, prueba de ello es el redimensionamiento de la agenda pública, que está incluyendo temas que anteriormente no se planteaban o habían permanecido en la esfera privada de los individuos. Temas como el aborto, la eutanasia, la vida de las minorías o los derechos de los discapacitados, son una muestra tangible de los cambios que está sufriendo la sociedad, en nuestro tiempo, no puede incurrirse en la miopía de dividir artificialmente el campo de lo social del campo de lo político, lo que sucede a los ciudadanos en su vida cotidiana tiene un efecto político inmediato, la lectura incorrecta de las necesidades y aspiraciones de la comunidad tiene un costo inmediato en el desempeño y la legitimidad de las instituciones encargadas de promover las respuestas; también en este sentido debe trabajar la Reforma Política del Distrito Federal, pues como apunta la Constitución Federal, en el sentido que comenzamos esta reflexión, la democracia es, fundamentalmente, un sistema de vida basado en la progresiva elevación del nivel de vida de los ciudadanos.

**CEREMONIA DE
CLAUSURA**

Palabras del licenciado Javier Santiago Castillo

Señores diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Señor representante del Jefe de Gobierno del Distrito federal

Señores representantes de los partidos políticos

Señora y señores Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal

Distinguidos profesores e investigadores que nos acompañan

Señoras y señores:

En una sociedad democrática, las decisiones fundamentales que atañen y afectan a todos deben crearse mediante la conformación cuidadosa de consensos, contruidos entre los diversos actores políticos. El propósito central es dotar al grupo social, de las normas y formas de organización que expresen, de mejor manera, el modo como los ciudadanos creen que deben conducirse los asuntos públicos y privados.

Por eso, para contribuir al desarrollo de la vida democrática de la Ciudad de México, mediante el impulso a la creación de mejores ordenamientos para regular la convivencia política y social, el Instituto Electoral del Distrito Federal organizó el Foro sobre la Reforma Política, con el objetivo claro de establecer un escenario propicio para la discusión de las ideas.

El Foro ha rendido sus primeros frutos: en tres días, hemos visto una muestra clara de la responsabilidad de los actores políticos y sociales. Hemos tenido la oportunidad de escuchar, mediante la discusión civilizada y respetuosa, las posturas de representantes de los partidos políticos

que integran nuestro órgano legislativo. Oímos también con atención diversas opiniones expertas de investigadores nacionales y extranjeros, interesados en la conformación y mejoramiento de los órganos de gobierno de las grandes ciudades. A todos ellos les expreso mi reconocimiento personal y en nombre del Instituto Electoral del Distrito Federal, les agradezco su presencia en el Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal.

La entusiasta participación de todos los partidos políticos nos proporciona una noción clara de la conciencia que ellos tienen respecto de la necesidad inaplazable de la reforma política. Las reflexiones que se han expresado en estos tres días tienen puntos coincidentes que quisiera resaltar, pues constituyen un consenso básico en torno a las características que debe tener la reforma política del Distrito Federal.

En efecto, existe acuerdo en que paulatinamente ha perdido vigencia la forma como se organiza el Distrito Federal, por lo que se requiere adecuar nuestras normas a las necesidades de una sociedad cada vez más informada y participativa. Prácticamente todos coinciden en que requerimos de transformaciones profundas en el entramado jurídico y político que regula al Distrito Federal.

En un contexto democrático, las decisiones políticas fundamentales deben ser asumidas cabalmente por los habitantes de la respectiva demarcación. Por eso, existe el consenso entre todos los actores políticos y los investigadores, de que ha llegado el momento de impulsar un proceso cuyo propósito sea el de otorgar a la ciudad más grande del mundo una mayor autonomía política, tal como ocurre ya en otras latitudes. Se requiere que las autoridades federales dejen de estar a cargo de la entidad en que tienen su sede.

Para lograr lo anterior se requerirá que el Congreso de la Unión fortalezca a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante el otorgamiento de facultades plenas para expedir el Estatuto de Gobierno. En el mismo sentido, será necesario que las delegaciones políticas posean mayores atribuciones, mediante la descentralización de facultades.

Otros expresaron con claridad la necesidad de modificar los ordenamientos que regulan la participación ciudadana. La reforma política debe dar un cause institucional a los diversos modos de participación política y social de la ciudadanía, para hacer congruente el contenido de la ley con las nuevas formas de organización de la sociedad. En este sentido, es preciso complementar los mecanismos de participación previstos en los ordenamientos vigentes, para acercar a los ciudadanos a las decisiones que les afectan o competen. Se trata de continuar por la ruta de descentralizar una parte del poder político, para que éste sea asumido por la ciudadanía, con el fin de que participe no sólo en la conformación de los poderes locales mediante la emisión de su voto, sino también en la obra cotidiana de los órganos de gobierno. En esencia, debemos replantear el concepto ciudadanía, con el objeto de no obstaculizarla y de hacerla más participativa, para dotar al ciudadano de mayores posibilidades para exponer sus críticas y demandas, así como exigir la tan necesaria rendición de cuentas.

En materia electoral, la reforma política deberá permitir la creación de partidos políticos locales, como ocurre actualmente en otras entidades federativas del país; será necesario eliminar la llamada cláusula de gobernabilidad, a fin de conformar un esquema en el cual exista una representación proporcional lo más fiel posible y, fortalecer por la vía de las modificaciones legales al órgano encargado de instrumentar la función pública del Estado de organizar las elecciones.

También se comentó que una parte de las transformaciones que se proponen en la reforma política del Distrito Federal habrán de tener su punto de partida en sendas reformas constitucionales, por lo que será necesario que el Congreso de la Unión recoja los planteamientos expresados, pues precisamente ahí habrán de producirse modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para terminar, quiero reiterar ante ustedes mi convicción personal en la importancia de las instituciones políticas. En la naciente democracia

mexicana, los habitantes de la Ciudad de México tendremos un papel fundamental, que seguramente repercutirá en el desarrollo de otras entidades del país. Por eso, es el momento de asumir, con responsabilidad y sin dilaciones, la tarea de la construcción de las nuevas políticas, que habrán de soportar y conducir las transformaciones sociales en las que coincidimos.

Muchas gracias

Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal, evento que se llevó a cabo el 20, 21 y 22 de junio de 2001, terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México en el mes de octubre de 2010. El cuidado de la edición y el diseño estuvieron a cargo de la dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. El tiraje fue de 1,000 ejemplares impresos en papel cultural de 90 gramos y forros en catulina couché mate de 210 gramos.

Esta obra se difunde en formato pdf en la Biblioteca Electrónica del Instituto Electoral del Distrito Federal desde el 1º de julio de 2010.