

El proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad generada por la tensión entre descentralización y centralización en la gestión de los territorios

María Helena Botero
Diana Carvajal



Centro de Estudios
Políticos e Internacionales



Universidad del Rosario
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

El proceso de descentralización intraterritorial
en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad
generada por la tensión entre descentralización
y centralización en la gestión de los territorios

Documento de investigación núm. 40

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
BOGOTÁ, D.C.

Botero, Maria Helena

El proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal mexicano : la ambigüedad generada por la tensión entre descentralización y centralización en la gestión de los / Maria Helena Botero y Diana Carvajal. – Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora Del Rosario. -- Bogotá: Editorial Universidad del Rosario ; Editorial Universidad Javeriana, 2011.

44 p. – (Documentos de Investigación; 40)

ISBN: 1692-0163

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA - MÉXICO/ REFORMA POLÍTICA – MÉXICO – SIGLO XX / POLÍTICA FISCAL – MÉXICO / POLÍTICA PÚBLICA – MÉXICO / Carvajal, Diana / Título / Serie.

351.007372 SCDD 20

**El proceso de descentralización intraterritorial
en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad
generada por la tensión entre descentralización
y centralización en la gestión de los territorios**

María Helena Botero
Diana Carvajal

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO (CEPI)
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO Y DE RELACIONES
INTERNACIONALES
EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
BOGOTÁ, D.C.
FEBRERO DE 2011

María Helena Botero
Diana Carvajal

Editorial Universidad del Rosario
Facultad de Ciencia Política y Gobierno

ISSN: 1692-8113

María José Molano V.
Corrección de estilo

Fredy Johan Espitia Balleteros
Diagramación

* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores
y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la
reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores.
Todos los derechos reservados

Primera edición: Junio de 2011
Hecho en Colombia
Made in Colombia

Contenido

1. Introducción.....	7
2. Aspectos generales y de contexto sobre el Distrito Federal Mexicano y su proceso de descentralización	11
2.1. Consideraciones básicas sobre la descentralización en México	14
3. Estructura del proceso descentralizador en el Distrito Federal Mexicano: historia de las reformas y de su implementación.....	16
3.1. Estatus Jurídico del Distrito Federal entre 1824 y la década de 1980: los debates sobre el impulso descentralizador en la ciudad.....	16
3.2. La Reforma Política de 1993	20
3.3. La Reforma Política de 1996	23
3.4. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	25
4. Propuesta de Reforma Política en el gobierno del Distrito Federal 2007-2012	27
5. Materias pendientes en el proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal: propuesta de Reforma Política de 2002.....	29
6. Resultados del Proceso de Descentralización en el Distrito Federal Mexicano.....	31
6.1. Ámbito de competencias de la administración centralizada del D.F.	32
6.2. El Modelo de Gestión Urbana en el Distrito Federal Mexicano	33
6.2.1. Descentralización fiscal.....	34
6.2.2. Descentralización administrativa	35
6.2.3. Descentralización política	36
7. A modo de conclusión: lecciones aprendidas del caso del Distrito Federal Mexicano.....	38
Anexo 1.....	40
Anexo 2.....	41
Bibliografía	42

El proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad generada por la tensión entre descentralización y centralización en la gestión de los territorios

María Helena Botero¹
Diana Carvajal²

1. Introducción

Este documento de investigación hace parte de un estudio comparativo de los procesos de descentralización en las ciudades de Bogotá, México, D.F., Lima y Santiago de Chile, en el marco del desarrollo del Convenio N° 1429 de 2009 suscrito por la Universidad del Rosario y la Secretaría de Gobierno Distrital.

El objetivo de dicho estudio comparativo era conocer las diferentes experiencias en descentralización de cada una de las ciudades, de manera tal que fuera posible extraer algunas conclusiones y lecciones aprendidas que dieran luces sobre las oportunidades de construir un mejor proceso para la ciudad de Bogotá. Como resultado del trabajo de investigación se evidenció que pese a los contrastes y las particularidades de cada caso de estudio, que hacen de cada modelo de gestión urbana descentralizada casi un ejemplo único, las motivaciones para impulsar dichos procesos parecen ser las mismas para todas las ciudades.

1 Profesora e Investigadora de las Facultades de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

2 Asistente de Investigación Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario

La Gestión Urbana Descentralizada –independientemente de sus acciones específicas– se ha centrado en fortalecer los gobiernos locales mediante una serie de políticas públicas que en últimas pretenden un mayor acercamiento del gobierno a los ciudadanos, para así lograr una mayor participación y eficiencia en la prestación de sus servicios básicos.

El objetivo del presente documento de investigación es presentar el modelo de gestión urbana descentralizada del Distrito Federal Mexicano (D.F.), de manera tal que se puedan conocer las particularidades del proceso descentralizador, en especial a partir del desarrollo histórico del mismo. La comprensión de este proceso puede contribuir a un mejor entendimiento del debate que de tiempo atrás se ha venido desarrollando en México acerca de la necesidad o no de otorgar una mayor autonomía a la ciudad, el cual ha permeado instancias no sólo del ambiente político sino también de la vida civil en el país.

Para la elaboración del presente documento fue necesario acudir tanto a fuentes primarias como secundarias durante el proceso de investigación, siendo las primeras de gran importancia debido al volumen de bibliografía existente sobre el proceso de descentralización en el D.F., que sigue siendo todavía muy reducido si se le compara con la cantidad de estudios sobre gobiernos locales en otras partes de México. Por lo tanto, fue necesaria la realización de una serie de entrevistas dirigidas, en especial, a expertos en el tema de gobiernos locales y procesos de descentralización en el D.F., así como a representantes de organizaciones sociales y gremios de la ciudad.

El caso del Distrito Federal Mexicano es un buen ejemplo para caracterizar la tensión que resulta de la existencia de fuerzas políticas que apelan por un modelo más descentralizado, y otras que, por el contrario, propugnan por garantizar el orden propio de gobiernos de naturaleza más centralizada. Esto se refleja en la supervivencia de un esquema *ambiguo*, en tanto que actualmente el D.F. hace las veces de sede de los poderes de la Unión, al tiempo que acoge algunas formas e instituciones de gobierno propias de los niveles descentralizados. Dicha ambivalencia es consecuencia del proceso histórico de una ciudad que al tiempo que vio crecer sus índices de densidad poblacional, debió hacer frente al incremento de demandas sociales desde instancias cada vez más locales.

El proceso de descentralización en el D.F. es relativamente reciente. Se empezó a gestar con fuerza sólo desde la década de 1980 con el gobierno del ex presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari,³ y en especial gracias a la

3 En especial, se llevaron a cabo algunos ejercicios de descentralización en el caso del sector educativo y el de salud, los cuales, sin embargo, “acabaron por significar una carga financiera onerosa para los estados, que en términos reales incrementaron su dependencia del poder federal”. Comparar: Robles de Benito, Rafael; Carabias Lillo, Julia & Arellano Guillermo, Alfredo. “Agenda 21 y la descentralización en México”. Documento electrónico.

posterior creación de la Asamblea de Representantes y a la ampliación del derecho a los ciudadanos para elegir al Jefe de Gobierno de la ciudad y a los Jefes Delegacionales.

Desde entonces –e incluso desde la definición misma de *Ciudad de México* como *Distrito Federal*– se ha debatido acerca de la necesidad y el alcance de una reforma que propugne por la definitiva autonomía del D.F. Sin embargo, el debate no sólo se ha centrado en aspectos puntuales de la descentralización administrativa, fiscal o política, sino que, por el contrario, ha servido como escenario para que se formulen interrogantes sobre cuestiones fundamentales y de fondo, como la legitimidad misma del régimen político de gobierno para la ciudad. Es decir, el debate sobre el estatus jurídico de Ciudad de México ha girado en torno a la pertinencia o no de constituirlo como el Estado 32 mexicano con las mismas prerrogativas de autonomía de las que hoy gozan los restantes 31 estados que conforman la Federación, en contraposición con la calidad del D.F. de capital y sede de los poderes de la Unión, bajo el control de un gobierno que define los destinos de la ciudad desde el nivel federal.

Así, cuando se afirma que el debate sobre el modelo de gobierno deseable para el D.F. apela a la legitimidad misma del régimen, se debe a que finalmente la discusión se centra en la cuestión del reparto del poder entre la federación y la ciudad, con lo cual se contraponen las demandas de quienes defienden el derecho a tener un gobierno propio con autonomía en la gestión del territorio, con las de aquellos que apelan a la necesidad de garantizar la centralidad del poder de manera tal que no se atente contra la estabilidad del régimen federal, es decir, la de los poderes que se asientan en la ciudad misma.

El impacto que ha tenido este debate sobre la forma de gobierno del D.F. se expresa en el modelo de gestión pública de la ciudad, que aparece como una *estructura coordinada y de ejecución conjunta* entre los niveles de gobierno federal y los del D.F., en donde ha prevalecido la eficiencia administrativa como criterio de medición del éxito del proceso de descentralización, más que el alcance de una democracia directa y participativa. Ésta última –al menos teóricamente y en el discurso– es el elemento preponderante que se tiene en consideración a la hora de justificar la necesaria autonomía de la ciudad y un consecuente cambio en su estatus jurídico.

Para llegar a esta y a otras conclusiones, el presente documento se ha dividido de la siguiente manera: en la primera parte se introducen brevemente algunos aspectos generales y de contexto sobre el D.F. que ayudan a entender las peculiaridades de la estructura de su proceso de descentralización. Específicamente, se analiza la situación actual de la ciudad como capital y sede de los poderes de la Unión, en medio de inmensas problemáticas que imponen importantes retos y que animan el debate sobre la necesidad de la

autonomía de la ciudad. Así mismo, se enuncian algunas consideraciones básicas sobre el proceso histórico de descentralización mexicana que permitan contextualizar y nutran un análisis comparativo del panorama nacional con el del D.F. en particular.

En la segunda parte se hace un recuento histórico del estatus jurídico de Ciudad de México, desde su fijación como Distrito Federal en 1928 y pasando por la década de 1980, durante la cual se empiezan a gestar verdaderas iniciativas descentralizadoras –especialmente durante el gobierno de Salinas de Gortari–, hasta llegar a una descripción de las diferentes reformas políticas de la década de 1990 (principalmente las de 1993 y 1996), para finalmente concluir con una mirada a la actual coyuntura que ha estado marcada por la reactivación del debate público sobre la reforma al estatus de la ciudad, especialmente con el gobierno del actual Jefe del D.F., Marcelo Ebrard.

En el tercer capítulo se enuncian algunas conclusiones que se pueden desprender del proceso de descentralización intraterritorial en el D.F., que confluyen en lo que se puede denominar el actual modelo de gestión urbana, relativo a aspectos tales como el fiscal, el administrativo y el político. Vale la pena aclarar, sobre este punto en particular, que en tanto el proceso de descentralización es tan reciente, la literatura es bastante escasa, por lo cual las principales conclusiones se extraen de las entrevistas concedidas por un grupo de académicos mexicanos expertos en el tema de gobiernos locales mexicanos y particularmente del D.F., así como de otros representantes de gremios del sector del servicio público de agua y saneamiento básico, de comerciantes informales en Iztapalapa y, finalmente, de un representante de una organización privada de control de la gestión del gobierno del D.F., centrada particularmente en temas electorales y de derechos humanos.

Finalmente, el último apartado del presente trabajo se centra en aprovechar parte de la investigación sobre el caso del proceso de descentralización de la capital mexicana, en aras de contribuir a una mayor reflexión sobre el mismo proceso en la ciudad de Bogotá. Todo esto a partir de un esquema de análisis comparativo entre las dos ciudades, el cual motivó precisamente el desarrollo del presente documento.

2. Aspectos generales y de contexto sobre el Distrito Federal Mexicano y su proceso de descentralización

Derivada del modelo federalista adoptado desde comienzos del siglo XIX en el país, la Federación de Estados Unidos Mexicanos está conformada en la actualidad por 32 entidades territoriales, entre las que cuentan 31 *Estados* independientes y el Distrito Federal (*Ciudad de México*). Este último hace las veces de capital y sede de los poderes de la Unión, por lo cual no pertenece a ningún Estado en particular, sino al conjunto de la Federación por igual.

Mientras cada uno de los Estados se divide territorial, política y administrativamente en *Municipios*, el Distrito Federal (D.F.) está dividido en 16 *Delegaciones*. Estas últimas no cuentan con la misma autonomía de la que gozan los municipios que se encuentran cobijados bajo la categoría de *municipios libres*, en tanto no existe una subordinación entre el Gobernador del Estado y el Presidente Municipal. Por el contrario, las delegaciones –en las cuales la ciudadanía ya cuenta con el derecho de elección popular de su más alto mandatario– tienen asignadas sólo algunas competencias diferentes a las conferidas al gobierno del D.F., el cual, a su vez, sigue siendo significativamente dependiente del gobierno federal, dada la condición de la ciudad como sede de los poderes de la Unión. Esta realidad de la división político-administrativa mexicana ha llevado a que el proceso de descentralización haya tenido avances significativos a nivel de los gobiernos municipales, en contraste con la experiencia en el D.F. y sus delegaciones.⁴

En síntesis, las delegaciones del D.F., como bien lo señala Ady Carrera, son “órganos político-administrativos desconcentrados, con autonomía funcional en acciones de gobierno que, a diferencia de los municipios, no disponen de un cabildo ni poseen facultades para emitir normas ni reglamentos”.⁵ Todas las facultades reglamentarias recaen sobre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y el Jefe de Gobierno de la ciudad; mientras los jefes delega-

4 Como bien lo señala Enrique Cabrero Mendoza, existen variadas y exitosas experiencias en algunos municipios mexicanos, en los cuales se han logrado avances significativos de desarrollo local que se derivan de un proceso de descentralización que se ha enfocado no sólo la transferencia de funciones y de recursos, sino que se ha consolidado sobre la base de una convergencia de intereses entre el gobierno local, los grupos empresariales y los movimientos ciudadanos. Cabrero Mendoza, Enrique. *Acción pública y desarrollo local*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 2005.

5 Información extraída de la presentación de la Doctora Ady Carrera sobre la descentralización fiscal en el Distrito Federal, en el marco del evento sobre experiencias en descentralización intraterritorial en Lima, el D.F. y Bogotá para el convenio con la Secretaría de Gobierno de Bogotá, que se llevó a cabo en la misma ciudad entre el 23 y el 25 de marzo de 2010.

cionales sólo tienen poder de decisión en aspectos meramente administrativos.⁶ Sin embargo, “las delegaciones tienen asignadas tantas o más funciones de gestión del territorio local y de los servicios que los municipios”, sin recibir el equivalente de transferencias federales que reciben los municipios y con competencias limitadas para la generación de recursos propios “ya que no poseen ninguno que les represente ingresos sustanciales”.⁷

En medio de este escenario de alta centralización del poder desde el gobierno del D.F., particularmente con respecto al ejercicio de los recursos públicos, la realidad de la ciudad pareciera exigir un nuevo modelo de gestión desde lo local. El D.F. hoy cuenta con entre 8 y 9 millones de habitantes, cifra que alcanza los 20 millones si se suma la población de la zona conurbada de la ciudad,⁸ la cual conforma la llamada Zona Metropolitana de Ciudad de México (ZMCM) que está integrada por las 16 delegaciones del D.F., 40 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo.

Este alto número de habitantes es precisamente la fuente de muchas de las problemáticas que afectan la ciudad, hecho sobre el que se empezó a llamar la atención particularmente desde la segunda mitad del pasado siglo. Al respecto se pueden nombrar problemas relacionados con vivienda, contaminación, migración, transporte, drenaje, abasto, inseguridad, corrupción, basura y comercio ambulante, que amenazan constantemente con rebasar la capacidad de respuesta del gobierno y sus instituciones.⁹

Aunado a lo anterior, es evidente que existen algunas delegaciones en el D.F., al interior de las cuales se concentran con mayor fuerza muchas de las problemáticas antes descritas. Al respecto vale la pena resaltar el caso de la delegación de Iztapalapa, la cual además de ser la más grande y poblada de toda la ciudad, es la que cuenta con el mayor porcentaje de población dependiente de la economía informal (70% son comerciantes informales), y con un consecuente déficit en la garantía de la seguridad social y de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, particularmente de agua potable.¹⁰ Esta situación se puede explicar, en parte, por el hecho de que el presupuesto adicional más bajo por habitante se ha otorgado a la Delegación de Iztapalapa, como lo muestran las cifras de un análisis realizado por la ALDF en 2007.¹¹

6 Ver: Tabla 1. Competencias de las Delegaciones, en el Anexo 1.

7 Información suministrada por Ady Carrera.

8 Información extraída de la presentación de Enrique Cabrero, en el marco del evento sobre experiencias en descentralización intraterritorial en Lima, el D.F. y Bogotá para el convenio con la Secretaría de Gobierno de Bogotá, que se llevó a cabo en la misma ciudad entre el 23 y el 25 de marzo de 2010.

9 Información extraída del texto de Antonio Zarur Osorio, “Reforma Política del Distrito Federal: consideraciones en torno a sus necesidades y alcance”. Documento electrónico.

10 Entrevista a la representante de los comerciantes de la Delegación de Iztapalapa, la profesora Aurora Melo. 4 de mayo de 2010.

11 Información suministrada por Ady Carrera.

En síntesis, las diversas problemáticas que enfrenta diariamente el D.F., y que se evidencian especialmente en la Delegación de Iztapalapa, han desbordado en muchas oportunidades la capacidad de respuesta del gobierno de la ciudad, en donde además se evidencia un manejo financiero preocupante en tanto que el porcentaje que se destina a gastos de obra pública es irrisorio frente a lo que se dispone para gastos en pago de salarios.¹²

Sin embargo, como resultado de la crisis antes descrita en el D.F. y gracias a la consolidación de nuevos movimientos sociales y grupos de base –resultado principalmente del trágico terremoto de 1985 que obligó a la sociedad a movilizarse para hacer frente a la compleja situación–, se han dado unos escenarios de oportunidad a partir de los cuales se ha institucionalizado una serie de reformas que han afectado directamente el estatus jurídico de la ciudad y el ejercicio del poder en su interior. Es decir, la crítica situación de la ciudad, en conjunto con una sociedad civil movilizadora, impulsó la necesidad de cambiar algunos aspectos relativos a la administración y al manejo político del D.F.

Actualmente los ciudadanos del D.F. gozan de derechos como la elección de su Jefe de Gobierno y de los 16 Jefes Delegacionales; de una serie de competencias –que como se ha anunciado anteriormente se concentran todavía en gran medida en el gobierno de la ciudad más que en las delegaciones–; de un poder legislativo a través de la ALDF; de un poder judicial; y, finalmente de un marco normativo e institucional a través del cual se busca incentivar la participación ciudadana (la Ley de Participación Ciudadana). En contraposición a estos logros, existen todavía materias pendientes de descentralizar en tanto comprenden dos aspectos de importancia estratégica para el gobierno federal: la autonomía fiscal y el manejo del ente policivo.

De cualquier forma, los avances en el proceso de descentralización del D.F. –importantes o no, según la calificación que se les quiera dar– responden a unas coyunturas políticas y sociales particulares del desarrollo histórico nacional. Por lo tanto, vale la pena hacer mención a algunas consideraciones básicas sobre el proceso de descentralización mexicano, antes de abordar la descripción del proceso particular en el D.F., como se hará en el segundo capítulo del presente documento. De esta manera, sería posible corroborar una de las hipótesis antes planteadas: el desigual avance en el proceso de autonomía de los municipios al interior de los diferentes Estados que componen la Federación, en contraposición con la experiencia en el D.F.

12 Ver: Tabla 2. Gestión Financiera de las Delegaciones, en el Anexo 2.

2.1. Consideraciones básicas sobre la descentralización en México¹³

Luego de la promulgación de la Constitución Política de 1917, en México quedó establecido el modelo federal que consistió en la fijación de una serie de Estados independientes que estarían subdivididos por entidades político-administrativas denominadas municipios, las cuales tendrían la calidad de “*municipios libres*” con una serie de competencias, que en realidad sólo fueron definidas hasta el año 2000. Por lo tanto, puede afirmarse que hasta ese momento los municipios funcionaron “bajo arreglos políticos no escritos”,¹⁴ mientras que el federalismo no dejó de ser demasiado ambiguo. Formalmente, sólo hasta la década de 1980 se empezaron a implementar verdaderas reformas en el país con el objetivo de impulsar el proceso de descentralización nacional.

Enrique Cabrero, al analizar el proceso de descentralización mexicano, distingue una serie de etapas. En primer lugar resalta un periodo inicial que él denomina una descentralización “*por decreto*”,¹⁵ que surge durante el gobierno de Miguel de la Madrid (entre los años 1982-1988), el cual, sin embargo, fue antecedido por un primer impulso de planeación regional y de reubicación económica fuera de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) durante los años setenta. En concepto de Cabrero, se trata de una descentralización “*por decreto*” en tanto fue un proceso que se instauró de arriba abajo, en el cual los gobiernos subnacionales asumieron una serie de competencias sin cuestionar las facultades transferidas y sin que se contara con fortalecimiento institucional o con mayores incentivos para los gobiernos territoriales. De cualquier modo, vale la pena resaltar que uno de los principales logros durante este periodo fue el hecho de que se descentralizaron los servicios de salud, específicamente en la década de los ochenta.

Entre los años 1988 y 1994 el tema de descentralización desaparece de la agenda de gobierno pero se instaura una estrategia de canalización de fondos directos a nuevos actores –incluidos grupos de la sociedad civil–, a través del *Programa Nacional de Solidaridad* (Pronasol). Sin embargo, como lo señala Cabrero, no se trató de una descentralización administrativa o dirigida a entes no gubernamentales, ya que no se fortaleció a organizaciones sociales ni a gobiernos municipales, sino que se crearon estructuras paralelas como

13 La información de este aparte se extrae del documento del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal – INAFED. *Consideraciones básicas de la descentralización en México*. Documento de la Secretaría de Gobernación de México, 2006.

14 INAFED. *Consideraciones básicas de la descentralización en México*. p. 23.

15 *Ibid.*, p. 33.

los Comités de Solidaridad, que manejaron cuantiosos recursos para realizar obras de infraestructura en poblaciones marginadas.

Es así como una segunda etapa del proceso de descentralización en México se puede rastrear entre los años 1995 y 2000, cuando la descentralización se retoma en el discurso y se planea construir un “*nuevo federalismo*”¹⁶ a través de la redistribución de competencias y recursos entre los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal), sobre todo en materia de salud, educación, lucha contra la pobreza y servicios públicos.

Durante la década de los noventa se transfiere a los Estados la administración de los servicios educativos y se fortalecen las finanzas municipales con la transferencia del ramo presupuestal denominado “aportaciones federales”.¹⁷ En este mismo periodo se creó el mecanismo de la “*controversia constitucional*” ante la Suprema Corte de Justicia, para que cualquiera de los tres niveles de mando pudiese defenderse cuando considerara que un gobierno invadía su ámbito de competencias. Sin embargo, como bien lo señala el Instituto Nacional para el federalismo y el Desarrollo Municipal – INAFED–, este mecanismo no ha sido muy efectivo en tanto normalmente el nivel más alto de gobierno es el ganador en las controversias –en este caso, la federación y los Estados, respectivamente–.¹⁸

Vale la pena señalar, en todo caso, que en este mismo periodo se llevó a cabo la primera elección popular del Jefe de Gobierno del D.F., como resultado de la Reforma Política aprobada en el año 1993.

Finalmente, en el siglo XXI, surgió la Asociación de Gobernadores (CONAGO) y de Municipios (CONAM) y se aprobó una serie de leyes relacionadas con el desarrollo rural y social, a través de las cuales se reconoció el protagonismo de los municipios en este proceso. Por lo tanto, a partir del año 2000 se limitó el poder presidencial que a lo largo de décadas había mantenido el control de los destinos de toda la Federación. Todo este ejercicio se vería finalmente reflejado en el denominado *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, que tuvo un alcance a nivel nacional.¹⁹

16 *Ibid.*, p. 34.

17 Para más información sobre las aportaciones federales y su importancia en el proceso de descentralización mexicano ver: INAFED. *Consideraciones básicas de la descentralización en México*. p. 35.

18 INAFED. *Consideraciones básicas de la descentralización en México*. p. 34.

19 INAFED. *Programa especial para el auténtico federalismo 2002-2006*. México, 2002.

3. Estructura del proceso descentralizador en el Distrito Federal Mexicano: historia de las reformas y de su implementación

El objetivo del presente capítulo es presentar el desarrollo histórico del proceso de descentralización del Distrito Federal partiendo de una explicación de la evolución del estatus jurídico de la entidad desde comienzos del siglo XX (particularmente desde el nacimiento de la capital de la Unión en Ciudad de México en 1824), pero enfatizando principalmente en la década de 1980, momento en el cual surge la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* y se crea la *Asamblea de Representantes del Distrito Federal*.

Particularmente se expondrán con detalle las reformas políticas y los avances en materia de descentralización que surgen a partir del año 1993, y que conducirán posteriormente a la elección popular del Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales y los miembros de los órganos de participación ciudadana, concluyendo con una descripción del estado actual del Distrito Federal en materia de descentralización.

Aunque las discusiones acerca de la pertinencia de impulsar un proceso de descentralización en el D.F. pueden rastrearse inclusive desde la definición de la ciudad como capital de la Federación en 1824, la realidad es que la implementación de verdaderas formas de gobierno autónomo sólo se darán a partir de la década de 1980 y con especial fuerza en la de 1990.

3.1. Estatus Jurídico del Distrito Federal entre 1824 y la década de 1980: los debates sobre el impulso descentralizador en la ciudad

De acuerdo con el concepto de Ignacio Marván, el Distrito Federal mexicano funcionó bajo la forma de un “Departamento Administrativo”, dependiente directamente del gobierno nacional entre 1928 y 1997.²⁰ Hasta entonces, hubo una ausencia total de un gobierno representativo en la ciudad pese a las crecientes demandas ciudadanas derivadas de problemáticas locales que ponían en evidencia las falencias del modelo de gobierno centralizado.

²⁰ Comparar: Marván Laborde, Ignacio. “El Distrito Federal y el federalismo Mexicano”. En *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. (Marcelo Escobar, Gustavo Baldía y Sabina Frederic Ed.) Buenos Aires: Prometeo libros, 2004, p. 91.

El predominio de dicho modelo tiene sus raíces en la definición misma de Ciudad de México como sede de los poderes federales de la Unión en noviembre de 1824, momento desde el cual la ciudad quedó supeditada a las decisiones que se tomaran desde el orden federal de gobierno, negándosele la posibilidad de constituir espacios de representación locales. En el marco constitucional, el estatus jurídico de la ciudad quedó consignado en el Artículo 44, según el cual “la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos”.²¹ Desde entonces, ha sido una constante en la historia de la Ciudad de México la negativa de los poderes centrales de reconocer el carácter de Estado soberano al D.F., precisamente por ser éste sede de los poderes federales.

Sin embargo, desde 1824 y hasta 1928, al interior del D.F. convivieron los poderes federales con autoridades locales nombradas directamente desde el nivel central, como fue el caso de un gobernador para la ciudad y ayuntamientos de elección popular directa creados en el marco de la Constitución de 1917 —en medio de un importante debate acerca de la pertinencia de constituir entes municipales al interior del D.F., en tanto la figura del *municipio libre* era una amenaza para la estabilidad de los poderes federales—²². Posteriormente, en el año 1928, el poder central federal retomó el control de la ciudad luego de la aprobación de una reforma para suprimir los ayuntamientos en el D.F. y gracias al desarrollo y definición de las bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente la ciudad. En el marco de dichas reformas se estipuló que: “El Congreso de la Unión continuará legislando en todo lo concerniente al D.F., y el gobierno seguirá estando a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva”.²³

Por lo tanto, contrastando con los avances que se habían alcanzado en materia de autonomía en la ciudad con la Constitución de 1917, puede afirmarse que “después de 1928, la respuesta de las autoridades a la exigencia ciudadana de democratizar la ciudad de México consistió en ‘paliativos’ que no resolvieron el problema de restituir a los habitantes de la ciudad de sus derechos ciudadanos”.²⁴ A partir de entonces, el gran descontento ciudadano generaría

21 Serrano Salazar, Oziel. *La Reforma Política en el Distrito Federal*. México D.F: Plaza y Valdés, 2002, p. 91.

22 Para Oziel Serrano el debate que se presentó en torno a la Constitución de 1917 es de gran importancia en tanto se centró en la necesidad de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos para elegir autoridades locales; discusión que se retomaría en 1996, previo a la aprobación de la reforma a través de la cual se aprueba la elección popular del Jefe de Gobierno de la ciudad. Comparar: Serrano Salazar, Oziel. *La Reforma Política en el Distrito Federal*.

23 Serrano Salazar, Oziel. *La Reforma Política en el Distrito Federal*. p. 121. Esta reforma es el resultado de la propuesta presentada por el General Álvaro Obregón.

24 Serrano Salazar, Oziel. *La Reforma Política en el Distrito Federal*. p. 290.

una serie de inquietudes que serían canalizadas a través de los partidos políticos que, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, lideraron un movimiento que buscó llamar la atención sobre la necesidad de cambiar el sistema, “a fin de que se lograra una verdadera elección de autoridades para el D.F., y con ello una mayor participación ciudadana y una auténtica democracia”.²⁵

El agotamiento del modelo centralizado de poder sería consecuencia, principalmente, del crecimiento territorial y demográfico de la ciudad (especialmente por la influencia de la zona conurbada), con los problemas que se derivan de éste fenómeno, así como también del crecimiento de grupos populares impulsados por partidos políticos como bien se ha señalado antes, que se identificaron como fuerzas contradictorias al tradicional Partido Revolucionario Institucional –PRI– que había estado concentrando el poder en el país y, en consecuencia, en la ciudad por décadas.²⁶ Específicamente se hace mención al Partido Revolucionario Democrático –PRD– que, desde las primeras elecciones populares de Jefe de Gobierno en 1997, logró hacerse con la jefatura del gobierno del D.F., la cual controla hasta nuestros días.

Ahora bien, al tiempo que el descontento entre la población crecía –en especial hacia la década de los setenta–, se empezaron a implementar nuevas reformas con el fin de hacer frente a dicha situación de insatisfacción de la ciudadanía. Un ejemplo de ello es la reforma de 1977, a través de la cual se establecieron las figuras de *referéndum*, *plebiscito* y la *iniciativa popular*, en lo concerniente a las decisiones políticas que tuviesen lugar en el D.F.; figuras de participación que, sin embargo, nunca han sido propiamente aplicadas en la ciudad.²⁷

Un año después de dicha reforma, fue promulgada la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, a través de la cual se estableció, primero, que el Presidente de la República tendría a cargo el gobierno de la ciudad, el cual ejercería por conducto del Jefe de Gobierno del Departamento del D.F.; segundo, que el Congreso de la Unión mantendría la facultad de legislar en todo lo relativo a esta entidad; tercero, que el Ministerio Público estaría a cargo de un Procurador General de Justicia nombrado por el Presidente de la República; cuarto, que los límites del D.F. continuarían siendo los mismos fijados por decreto desde 1898 –aunque el número de delegaciones aumenta a 16–; y quinto, se determinó que los órganos de colaboración vecinal y ciudadana serían los *Comités de Manzana*, *las Asociaciones de Residentes*, *las Juntas de Vecinos* y *el Consejo Consultivo del D.F.*²⁸

25 *Ibid.*, p. 137.

26 Información suministrada por Enrique Cabrero.

27 Ampliar: Serrano Salazar, Oziel. *La Reforma Política en el Distrito Federal*. pp. 137-149.

28 *Ibid.*, pp. 149-152.

Por otro lado, durante el mismo año se aprobó la *Reforma de 1987*, a través de la cual se creó la *Asamblea de Representantes del D.F.* Para la elección de los miembros de este órgano legislativo, se asignó un sistema electoral *mixto* —el mismo que venía siendo aplicado para la elección de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión—, del cual se derivó que la Asamblea se integraría por 66 miembros —número que se mantiene hasta nuestros días—, de los cuales 40 serían electos según el principio de mayoría relativa, y 26 por el de representación proporcional.²⁹

Sin embargo, sin ánimo de desconocer el gran avance que significó para la ciudad la creación de este ente legislativo, debe resaltarse que los avances no fueron tan alentadores en tanto el Congreso de la Unión continuó siendo el órgano competente en todas las materias de mayor relevancia para el D.F.; mientras que a la Asamblea de Representantes del D.F. sólo se asignaron algunas competencias para emitir bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno en temas como salud, educación, abasto, mercados, espectáculos públicos, ecología, agua, drenaje, entre otros. Así mismo, se le otorgaron otras facultades como el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F., la posibilidad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso en temas relativos al D.F., la citación de servidores públicos locales y, finalmente, la recepción de la información anual sobre el estado de la administración de la ciudad.³⁰

En síntesis, el impulso al proceso de descentralización al interior del D.F. sólo se dará efectivamente a partir de la década de los setenta y los ochenta como resultado de las demandas de la población referidas a la necesidad de la apertura de espacios de representación política en la ciudad, primero con la reforma de 1977 a través de la cual se crearon los mecanismos de participación ciudadana del *referéndum*, el *plebiscito* y la *iniciativa popular*, de la misma forma que con la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* y la *Reforma de 1987*, a través de la cual se creó la Asamblea de Representantes del D.F. Vale la pena señalar que el acontecimiento que impulsó la constitución de organizaciones sociales y de base en la ciudad fue el terremoto de 1985, producto del cual se hicieron evidentes un gran número de falencias en el modelo de gestión del D.F. que llevaron a que dichas organizaciones surgieran como alternativa para actuar frente a los retos que se derivaron de la necesidad de crear alternativas viables para la reconstrucción de la ciudad luego del sismo.

Sin embargo, como se verá a continuación, sólo hasta la década de 1990, y particularmente en el año 1996, el proceso de descentralización en el D.F.

²⁹ *Ibid.*, pp. 142-178.

³⁰ Serrano Salazar, Oziel. *La Reforma Política en el Distrito Federal*. p. 154.

El proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad generada por la tensión

es impulsado por una serie de reformas que le da una forma más avanzada si se le compara con los logros alcanzados hasta la década de los ochenta, particularmente en lo que se refiere a los derechos políticos de los ciudadanos.

3.2. La Reforma Política de 1993

Para comienzos de los noventa, en Ciudad de México ya se presentaban un sinnúmero de problemas que, en opinión de Antonio Zarur, se habían venido agudizando y amenazaban “con rebasar la capacidad de respuesta del gobierno y sus instituciones”.³¹ Tales problemas se concentraban particularmente en sectores como la vivienda y el transporte, o evidenciaban falencias en materia de seguridad, lucha contra la corrupción, manejo de basuras, control del comercio ambulante, contaminación y fenómenos como las migraciones.³²

Como respuesta a esta situación, el entonces Presidente de la República, Manuel Camacho Solís, convocó a los partidos políticos con representación en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con el fin de elaborar un proyecto para definir formas alternativas de gobierno para Ciudad de México. A dicho llamado acudieron los tres principales partidos políticos del país, a saber, el Partido Revolucionario Institucional, PRI; el Partido Revolucionario Democrático, PRD; y el Partido Alianza Nacional, PAN.³³

De acuerdo con Jorge Robles-Arenas, a lo largo del debate de la propuesta se evidenciaron dos vertientes argumentativas que referían a los aspectos principales que se suponía inspiraban la reforma: por un lado, una vertiente política que hacía alusión a la necesidad de dotar a la ciudad de un gobierno propio donde los partidos políticos y los cuerpos legislativos, tanto locales como federales, tuvieran un papel preponderante en la gestión gubernamental; y por otro, una vertiente basada en criterios administrativos, por la cual se apelaba a la instauración de un gobierno eficiente basado en instrumentos jurídicos actualizados, que dieran forma a una estructura administrativa acorde con las necesidades de cada región, y de cuerpos especializados que atendieran de manera directa problemas específicos.³⁴

Por lo tanto, la reforma aprobada en 1993 se concentró en algunos puntos que se dirigían principalmente al alcance de los dos objetivos descritos anteriormente, uno en el campo de la descentralización política y otro en el de la descentralización administrativa. Partiendo del análisis de Oziel Serrano

31 Zarur Osorio, Antonio. “Reforma Política del Distrito Federal: consideraciones en torno a sus necesidades y alcance”.

32 Comparar: Zarur Osorio, Antonio. “Reforma Política del Distrito Federal: consideraciones en torno a sus necesidades y alcance”.

33 *Ibid.*

34 Comparar: Robles-Arenas Migoni, Jorge. “¿Hasta dónde la Reforma Política del Distrito Federal?”.

sobre la reforma, vale la pena hacer una distinción entre los cambios derivados de la misma, que atañen a los niveles de gobierno federal y distrital.

En primer lugar, sobre las facultades otorgadas o depuestas a los *órganos federales*, vale la pena resaltar las siguientes:

- *Congreso de la Unión*: Se le da la facultad de expedir el estatuto de gobierno y legislar en el ámbito de la capital con excepción de las materias reservadas a la Asamblea de Representantes; así mismo, de aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberían incluirse en la ley de ingresos.
- *Cámara de Diputados*: Se suprimió la facultad que tenía para examinar y aprobar el presupuesto de egresos del D.F.
- *Cámara de Senadores*: Se le da la facultad de nombrar y remover directamente al Jefe de Gobierno cuando los nombramientos que hiciera el Presidente fuesen sometidos a ratificación de la Asamblea de Representantes.
- *Poder Ejecutivo*: Perdió la potestad de nombrar y remover libremente al Jefe de Gobierno y de aprobar el nombramiento o remoción que hiciera el Jefe del D.F. del procurador de Justicia. Así mismo, se le dio la facultad de controlar el mando de la fuerza pública en el D.F., y de designar el servidor público a su cargo. En segundo lugar, se le asignó la facultad de enviar anualmente al Congreso la propuesta de montos de endeudamiento necesarios para la financiación del presupuesto de egresos. Y finalmente, la facultad de presentar iniciativas de ley y decreto ante la Asamblea del D.F.

En segundo lugar, sobre las facultades otorgadas o depuestas a los *órganos de gobierno del D.F.*, vale la pena resaltar las siguientes:

- *Asamblea de Representantes*: Se le da la facultad de expedir su ley orgánica; examinar y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del D.F., y formular su proyecto de presupuestos que será incorporado por el Jefe de Gobierno del D.F. al proyecto de presupuestos de egresos. Las facultades del gobierno federal no limitaron la facultad del D.F. para establecer contribuciones fiscales sobre la propiedad inmobiliaria, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Así mismo, se le permitió revisar la cuenta pública del año anterior; expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y legislar en el ámbito local según atribuciones por ley. Se definió que el máximo

de representación de un partido en la Asamblea sería de 63% (41 representantes) en vez del 65% (43).

- *Jefe de Gobierno del D.F.*: Se establece que será el responsable de la administración pública del D.F. Su nombramiento estaría a cargo del Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el D.F., que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera el mayor número de asientos en dicha asamblea; se prohibió su reelección.
- *Procurador General de Justicia*: Se definió que podrá ser designado y removido libremente por el Jefe del D.F., pero la decisión se sometería al ejecutivo federal.
- *Participación ciudadana*: En el estatuto de gobierno se establecieron las bases para la conformación –por medio de elección directa en cada delegación– de un consejo de ciudadanos con facultades para intervenir en la gestión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública correspondientes a las respectivas jurisdicciones. Se incorporó la participación de los partidos políticos en la integración de dichos consejos.³⁵

Como se desprende de lo expuesto, aunque con la Reforma de 1993 no se avanzó en la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos, de manera tal que pudieran elegir a sus representantes en el gobierno de la ciudad, dicha reforma tuvo un impacto importante en el proceso de descentralización intraterritorial del D.F., en tanto se trasladó un número significativo de competencias desde el sector central federal al nivel descentralizado de la ciudad, es decir, a las delegaciones.

Sin embargo, Jorge Robles-Arenas opina que con la Reforma Política de 1993 se inició un importante proceso de transición de una estructura político-administrativa centralizada y de escasa participación ciudadana, a un sistema de gobierno descentralizado y con mayores facultades y derechos políticos para los ciudadanos.³⁶ Al respecto, vale la pena resaltar el impulso que se dio a la conformación de órganos de participación ciudadana, los cuales se fortalecieron años después con el surgimiento de la *Ley de Participación Ciudadana* de 1996 –sobre la cual se hablará en detalle más adelante–.

Así mismo, en lo relativo al proceso de descentralización administrativa, vale la pena resaltar las facultades otorgadas a la Asamblea Legislativa que, aunque parecieran pocas si se les compara con las que conserva el Congreso de la Unión, significaron un avance en el complejo y debatido proceso de

35 Ampliar: Serrano Salazar, Oziel. *La Reforma Política en el Distrito Federal*. pp. 179-180.

36 Robles-Arenas Migoni, Jorge. “¿Hasta dónde la Reforma Política del Distrito Federal?”.

descentralización de la ciudad. Una de las facultades otorgadas a la Asamblea Legislativa, que vale la pena resaltar, fue precisamente la que se le concedió para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que debería incluirse en la ley de ingresos de la ciudad, siendo hasta entonces exclusiva del nivel federal de gobierno.

Sin embargo, es necesario insistir en que los avances en materia de descentralización hasta hoy son tímidos, si se analizan a la luz del universo de demandas ciudadanas y de las problemáticas locales que exigen de parte del gobierno de la ciudad mayor capacidad de acción y gestión, lo cual lleva a deducir que la Reforma Política de 1993 tuvo un alcance limitado.

En opinión de algunos expertos se trató de una reforma implementada de “*arriba hacia abajo*” a través de la cual sólo se buscó legitimar la permanencia en el poder del PRI³⁷ —y en especial del gobierno del Presidente Camacho—. Esto no obsta, para que se reconozca que fue producto de un ánimo reformista a través del cual se evidenció la necesidad de generar espacios que permitieran al gobierno manejar los conflictos, reducir presiones y buscar algunas soluciones a los problemas derivados de la concentración poblacional en el D.F.

3.3. La Reforma Política de 1996

Después de que en 1995 el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, convocó a los partidos políticos a llevar a cabo una reforma política en el país, nuevamente el PRI, el PRD y el PAN se mostraron dispuestos a firmar uno de los acuerdos políticos más importantes en su historia, denominado el *Acuerdo Político Nacional*.

Dicho acuerdo concluyó con la firma de la *Reforma Política de 1996*, a través de la cual se lograron avances sustanciales en el proceso de descentralización del D.F., particularmente en materia de derechos políticos para sus ciudadanos. Los que se enumeran a continuación son los principales puntos contenidos en dicha reforma:

- El *Jefe de Gobierno* se elegiría por voto popular sin posibilidad de reelección para un periodo de 6 años.
- Los *Jefes Delegacionales* serían electos por voto popular a partir del año 2000.
- Se suprimió la facultad del Senado y de la Comisión Permanente del Congreso para decretar la remoción del *Jefe de Gobierno*.

37 *Ibid.*

El proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad generada por la tensión

- El órgano legislativo de la ciudad pasa a denominarse *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (ALDF), la cual tiene desde entonces la facultad de legislar en todo lo concerniente a la entidad, con excepción de los ordenamientos que sean atribuidos expresamente al Congreso.
- Se aprobó que la facultad para la expedición de un *Estatuto de Gobierno* para la ciudad quedaría a cargo de la ALDF.
- Las *delegaciones* conservaron el carácter de *órganos desconcentrados* de la administración pública del D.F.
- Se estableció la elección indirecta de los *titulares de las delegaciones* a través de la ALDF.
- Se le dio a la ALDF la facultad de expedir desde ese momento una *Ley Electoral* para el D.F.
- El Jefe de Gobierno tiene la facultad de nombrar al *Procurador*; nombramiento que debería ser ratificado por la ALDF.
- El Jefe de Gobierno del D.F. sería el superior del *jefe de policía* de la ciudad, y para su nombramiento lo propondrá al Presidente, quien es el que lo elige y quien puede removerlo de su cargo.
- La ALDF sería desde entonces la responsable de expedir la *Ley de Seguridad Pública* y la *Ley Orgánica de los Cuerpos de Policía*.
- Sin embargo, las fórmulas de democracia directa –*plebiscito, referendo e iniciativa popular*– que ya habían sido acordadas por los partidos políticos en las mesas de negociación previas, no fueron finalmente adicionadas a la reforma.³⁸

Por lo tanto, gracias a la Reforma Política de 1996 se dio un paso importante en el proceso de descentralización intraterritorial en el D.F., en la medida en que se empezó a configurar un verdadero gobierno autónomo para la ciudad –proceso quizás comparable sólo en algunos aspectos al que concluyó con la Carta Constitucional de 1917–, en tanto se le concedieron importantes derechos políticos a sus habitantes, tales como el de la elección popular de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal,³⁹ limitando el poder que por décadas preservó el ejecutivo federal.

Como resultado de las primeras elecciones populares adelantadas en el año 1997 para elegir al Jefe de Gobierno del D.F., se declaró como ganador de la contienda al representante del PRD Cuhautémoc Cárdenas. Desde ese momento se inauguró un periodo de hegemonía de este partido en la ciudad, que se mantiene hasta nuestros días. Así mismo, con la reforma se selló el

38 Comparar: Serrano Salazar, Oziel. *La Reforma Política en el Distrito Federal*. pp. 178-203.

39 Ampliar: Robles-Arenas Migoni, Jorge. “¿Hasta dónde la Reforma Política del Distrito Federal?”.

compromiso de garantizar la elección popular de los Jefes Delegacionales, las cuales se llevaron a cabo por primera vez en el año 2000.

Aunque en concepto de muchos críticos el nivel de participación en los comicios para elección de los Jefes Delegacionales ha sido bastante bajo hasta nuestros días, no debe desconocerse que como resultado de la implementación de la reforma del 96 se impulsó y se ha mantenido vigente hasta hoy el debate sobre la necesidad de constituir un ente de gobierno verdaderamente autónomo –el denominado *Estado 32*–, de manera tal que los problemas aún persistentes en la ciudad puedan ser resueltos de manera más eficiente.

En lo que se refiere a la carencia de dinámicas de participación que se hizo evidente luego de la implementación de la reforma, Enrique Cabrero argumenta que como consecuencia de la larga espera de los ciudadanos del D.F. por una legislación que les permitiera participar directamente en la elección de sus autoridades locales con una efectiva intervención en la gestión de la ciudad, se perdió de vista la necesaria gradualidad de un proceso de autonomías locales en las delegaciones.

3.4. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Como lo señala Alicia Ziccardi, la participación ciudadana “a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales)”.⁴⁰ Sin embargo, en México, como en muchos países de Latinoamérica, la ciudadanía no siempre demuestra interés en participar. Para el caso particular del contexto mexicano, Ziccardi considera que esto es consecuencia de una historia de formas de gobierno burocráticas y autoritarias, que han “generado desinterés y apatía, así como falta de credibilidad de la ciudadanía respecto a que su trabajo voluntario y su dedicación van a reeditar en mejoras a su comunidad”.⁴¹

Por lo tanto, contrario a la ola de participación ciudadana que se esperaba resultara de una población insatisfecha con la gestión del gobierno en particular desde la década de los setenta, el imaginario colectivo determinado por una larga historia autoritaria en México ha aminorado las iniciativas participativas en el D.F.

40 Ziccardi, Alicia. “La participación ciudadana y el gobierno de la Ciudad de México”. En: *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. (Marcelo Escobar, Gustavo Baldía y Sabina Frederic Ed.) Buenos Aires: Prometeo libros, 2004, p. 141

41 *Ibid.*, p. 142.

Sin embargo, es necesario aclarar que existe históricamente un amplio y variado número de organizaciones de base territorial en el D.F., las cuales han configurado un vigoroso movimiento social de carácter urbano y que en gran medida han sido productoras del espacio urbano. En medio de este panorama, y derivado de la llegada al poder del PRD al gobierno del D.F., se aprobó la llamada *Ley de Participación Ciudadana*, a través de la cual se crearon “diferentes instrumentos de participación con la finalidad de garantizar la inclusión de los intereses de la ciudadanía en las decisiones públicas”.⁴² Uno de estos instrumentos –sobre el cual se encuentran múltiples menciones en la literatura especializada en el tema– fue la creación de los *Comités Vecinales* –posteriormente denominados Comités Ciudadanos– que se identifican como instancias de participación local con funciones de control de la gestión gubernamental y cuyos miembros son elegidos popularmente.

Pese al complejo entramado de actores existente en el D.F., la Ley de Participación Ciudadana sólo tomó en consideración la identidad del *vecino* que en muchos casos se superponía a otras identidades que existen en la sociedad local distrital. No en vano, Ziccardi afirma que la principal limitación de esta ley es haber adoptado un modelo basado en la identificación de un solo tipo de interlocutor ciudadano: el o la vecino/a.

Otra de las limitaciones de la ley se relaciona con el alcance de su implementación. Más que abrir espacios efectivos de participación, se ha generado un enredo institucional en el ámbito de la participación ciudadana en el D.F., que es producto de la ausencia de claridad en la normatividad y la legalidad vigentes, así como de las intensas disputas políticas que caracterizan la gestión urbana de la capital. Esto explica cómo –en muchos casos– la composición de los Comités Vecinales refleja una estructura que incluye los antiguos liderazgos que se constituyeron desde hace veinte años en la ciudad.⁴³

Como se verá en el capítulo de evaluación de los resultados del proceso, es necesario hacer varios ajustes alrededor de la Ley de Participación Ciudadana que la configuren como instrumento que contribuya realmente al ejercicio participativo de la ciudadanía en lo local, más aún cuando “no hay un concepto de territorialidad e identidad con las delegaciones”⁴⁴ por parte de sus habitantes. Sin embargo, pese a sus limitaciones, la Ley de Participación Ciudadana es un tema que merece ser materia de un aparte especial en el presente ensayo, en tanto es uno de los principales avances en cuanto a descentralización política en el D.F., por su significado en el ejercicio de la democracia participativa.

42 *Ibid.*, p. 141.

43 Comparar: Ziccardi, Alicia. “La participación ciudadana y el gobierno de la Ciudad de México”. p.142.

44 Información que se extrae de la entrevista con Jacqueline L’Hoist, experta en temas electorales y derechos humanos, quien pertenece a la organización FUNDAR con sede en Ciudad de México.

4. Propuesta de Reforma Política en el gobierno del Distrito Federal 2007-2012

Con la llegada al poder del actual Jefe de Gobierno del D.F., Marcelo Ebrard Casaubon, el proceso de descentralización de la ciudad y la búsqueda de garantizar la autonomía del gobierno en la ciudad ocuparon un lugar preponderante en el *Programa General de Desarrollo 2007-2012*.

El primer eje del programa de gobierno que se titula *Reforma Política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes*, se sustenta en la “necesidad de garantizar los derechos de sus ciudadanos y atender sus necesidades”⁴⁵ en tanto la elección popular del Jefe de Gobierno de la ciudad desde 1997 lleva implícito un ejercicio constante de legitimación del poder que reposa directamente en los electores. Concretamente, en este aparte del documento se enumeran diez propuestas:

1. Impulsar las reformas que le otorguen a la Asamblea Legislativa la capacidad de autorizar endeudamiento local, para liberar recursos para proyectos de inversión.
2. Incrementar en el D.F. la destinación de fondos para el desarrollo social.
3. Impulsar la promulgación de una nueva *Constitución Política* para el DF, en la cual se logren equiparar las facultades del gobierno del D.F. a las de las demás entidades federativas.
4. Reforzar las instancias de coordinación metropolitana como órganos colegiados de planeación y decisión ejecutiva y dar carácter obligatorio a sus resoluciones.
5. Avanzar en el proyecto de congruencia y homologación de la normatividad de la Zona Metropolitana del Valle de México y la Región Centro del País, en todos los niveles de gobierno.
6. Implementar propuestas de reforma a la Ley de Participación Ciudadana para fortalecer participación.
7. Apoyar a Organizaciones de la Sociedad Civil para que contribuyan a mejorar la eficacia del gobierno.
8. Impulsar la creación de cabildos en las delegaciones.
9. Instaurar un Consejo ciudadano independiente, donde se realizarán evaluaciones permanentes de desempeño, certificaciones de competencias y vigilancia de patrimonio.

45 “Programa General de Desarrollo 2007-2012” del Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard Casaubon, del Distrito Federal mexicano.

10. Someter al Centro de Desarrollo Profesional para los funcionarios públicos a la supervisión de un consejo ciudadano.

Este eje del programa de gobierno de Marcelo Ebrard se materializó en el segundo semestre del año 2010 con la elaboración de una propuesta de reforma constitucional que luego de ser debatida entre órganos del gobierno de la ciudad y la Asamblea Legislativa del D.F. hizo su trámite en el Congreso de la Unión. Dicha propuesta, que se estructuró bajo la denominación de *Acuerdos de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal*, tuvo como objetivo fundamental que se dote de “autonomía a la Ciudad de México en su régimen interior, reconociendo derechos políticos plenos a sus habitantes, sin que por ello se pierda el carácter de sede de los poderes y capital de los Estados Unidos Mexicanos”. De esta manera se pretende “resolver el viejo dilema entre los derechos políticos locales y la autonomía de esta entidad federativa y la soberanía de los Poderes de la Unión a partir del respeto a uno de los principios fundamentales del federalismo mexicano: facultades expresamente establecidas para la Federación y facultades implícitas o residuales para las entidades federativas”.⁴⁶

Ahora bien, aun cuando en apariencia existe un ambiente de favoritismo hacia la propuesta de reforma política para el D.F. —lo cual puede concluirse al hacer una revisión muy superficial de prensa nacional mexicana—, la realidad del proceso de discusión de la misma ha sido bastante complejo y se ha topado con diversos limitantes particularmente en su trámite por el Senado del Congreso de la Unión. No en vano, existe un ambiente de escepticismo entre diversos académicos y expertos en el tema, para quienes todavía no están dadas las condiciones para que se avance en una propuesta de esta naturaleza.⁴⁷

46 Gobierno del Distrito Federal Mexicano – Asamblea Legislativa del D.F. “Acuerdos de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal”. Ciudad de México, 9 de agosto de 2010, p. 1.

47 Como bien lo señalan Jacqueline L’Hoist y Addy Carrera, esta reforma parece no ser hasta el momento una de las prioridades en la agenda legislativa del Congreso.

5. Materias pendientes en el proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal: propuesta de Reforma Política de 2002

En su documento sobre la *Reforma Política y Jurídica del D.F.*,⁴⁸ Rubén Minutti hace algunos aportes interesantes que ponen en evidencian aspectos pendientes en el proceso de descentralización en la ciudad, que se derivan de la propuesta de reforma que se discutió en el 2002 en el Congreso de la Unión, sin que lograrse ser efectivamente aprobada. A grandes rasgos, la propuesta se centraba en aspectos tales como la búsqueda de la autonomía del gobierno del D.F., que implica, por una parte, autonomía para la definición de sus leyes, nombramientos y decisiones fundamentales y, por otra parte, autonomía en el manejo de sus finanzas, de su relación con el resto de las entidades federativas y programas económicos.⁴⁹

De esta manera, la propuesta de reforma que se presentó en el 2002 en el Congreso de la Unión, sin que lograrse efectivamente concluir su trámite legislativo, estaba orientada por el deseo de abrir espacios que garantizaran a los ciudadanos del D.F. los mismos derechos de los que gozan el resto de los Estados. Puntualmente, la propuesta se estructuró sobre los siguientes puntos:

1. *Naturaleza y organización jurídico-política del D.F. como entidad federativa:* derecho a gobierno propio y autónomo.
2. *Relaciones entre los órganos de la Federación y órganos locales de gobierno:* deslindar atribuciones de cada instancia que garantizaran la posición del D.F. como centro de los poderes. Entraban en juego el tope de endeudamiento e intervención del Ejecutivo Federal en nombramientos, casos de emergencia y seguridad pública.
3. *Fortalecimiento de órganos de gobierno del D.F.:* se centró principalmente en un análisis particular del órgano ejecutivo sobre el cual se había reflexionado menos anteriormente.
4. *Relaciones entre el gobierno central y las delegaciones:* replantear el número de delegaciones; implementar una distribución básica y flexible de competencias; crear un Consejo Metropolitano (consejo colegiado compuesto por Jefe de Gobierno y de delegaciones); sistema

48 Minutti Zanatta, Rubén. "Reforma política y jurídica del Distrito Federal". Documento electrónico.

49 *Ibid.*

El proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad generada por la tensión

jurisdiccional de solución de controversias entre los dos niveles de gobierno.

5. *Sistema electoral local*: analizar funciones para evitar duplicidad de Instituto Federal Electoral (IFE) y gastos innecesarios; revisión de sistemas de representatividad; mecanismos de elección por listas y distritos; reestructuración de Tribunal Electoral.
6. *Responsabilidad y sistema de rendición de cuentas*: órgano técnico autónomo de fiscalización y contraloría y sistema público de información; regulación de acceso a la información.
7. *Participación ciudadana o vecinal*: la ley había sido blanco de muchas críticas, por lo cual la necesidad de reforma se planteó casi de forma unánime. Se analizan figuras de democracia directa y semidirecta como el referéndum y la iniciativa popular.
8. *La cuestión metropolitana*: tema complejo porque excede la negociación local (resolver problema de la *conurbación*)

De esta manera, Minutti pone en relieve cómo a través de la propuesta de reforma que se presentó ese año, se revive una vez más el debate que se ha suscitado históricamente sobre el *status* del D.F. que, sin embargo, ya no se centra en aspectos que habían sido determinantes en años anteriores como la garantía de los derechos políticos de los ciudadanos, en la medida en que ya se habían concretado en la reforma del 96.

6. Resultados del Proceso de Descentralización en el Distrito Federal Mexicano

Como bien se ha señalado, el proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal –al menos en su etapa actual– ha contribuido en la configuración de una ambigüedad del estatus mismo de la ciudad, en tanto depende en su gestión del gobierno federal y local al mismo tiempo.

Este hecho, además de representar un reto para la gobernabilidad de la ciudad, ha llevado a que muchos de los logros alcanzados en el proceso de descentralización se opaquen. Un ejemplo de ello es el limitado alcance de las formas de participación ciudadana, que en tanto son desconocidas por gran parte de la ciudadanía han permitido perpetuar viejos liderazgos ligados en muchos casos a los partidos tradicionales del país.

Muchos de los resultados del proceso de descentralización en el D.F. apuntan, por lo tanto, al alcance de tímidos éxitos no sólo en el ámbito de gobierno, sino particularmente en lo referente a la descentralización fiscal y administrativa, en la medida en que, pese a la creciente densidad poblacional y las demandas derivadas de ésta, el D.F. no cuenta con la autonomía suficiente para el manejo de recursos, ni mucho menos con competencias en materias tan elementales como la seguridad pública y la salud.

Sin embargo, esto no obsta para que no sea posible reconocer interesantes resultados en la experiencia de la capital mexicana en materia de descentralización. El hecho de identificar el estatus actual de la ciudad como un punto intermedio en un largo camino hacia la autonomía de sí misma ha desembocado en que los ciudadanos cuestionen aspectos más trascendentales como el régimen político mismo como la necesaria redistribución de poderes desde lo local hasta lo nacional, lo que en últimas se traduce en cuestionamientos sobre el propio modelo federal de gobierno.

La conclusión general apunta, por lo tanto, a que hoy sigue prevaleciendo un modelo de gestión pública altamente dependiente de la Federación, con significativas diferencias con los demás Estados del país, no sólo en materia de competencias sino también de derecho a un gobierno propio.

A continuación se enuncian algunos aspectos puntuales del actual modelo de gestión pública del D.F. y de la ampliación de los espacios de participación ciudadana recogidos por Enrique Cabrero,⁵⁰ los cuales han resultado de un

50 Los resultados del proceso de descentralización intraterritorial que se exponen a continuación referidos a al ámbito de competencias del gobierno del D.F. y sus delegaciones, y en materia de participación ciudadana se extraen en su totalidad de la presentación del doctor Enrique Cabrero.

El proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad generada por la tensión

largo proceso histórico determinado por la condición de Ciudad de México como Distrito Federal desde 1824.

6.1. **Ámbito de competencias de la administración centralizada del D.F.**

1. Planeación del desarrollo del Distrito Federal (PGD-DF).
2. Formulación y conducción de las políticas generales.
3. Regulación interna de organización, funciones y procedimientos de la Administración Centralizada y Desconcentrada.
4. Administración de la Hacienda Pública del DF.
5. Administración del Patrimonio de la Ciudad, incluso de las Delegaciones, previa consulta con los Delegados.
6. Prestación de servicios públicos y realización de obra de alcance general.
7. Entrega de obras y servicios a delegaciones dentro de sus límites territoriales.
8. Imposición de sanciones administrativas dentro de todo el ámbito de la administración de la ciudad.
9. Determinación de los sistemas de coordinación con las delegaciones para la prestación de servicios públicos de carácter general.

Las Delegaciones tienen competencia –dentro de sus respectivas jurisdicciones– en materia de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva. Así mismo, tienen las siguientes atribuciones específicas:

- *Dirigir* actividades de la Administración Pública Delegacional.
- *Participar* en la prestación de servicios y realización de obras junto con el gobierno central y otras delegaciones.
- *Opinar* sobre la concesión de servicios públicos que tengan efecto en la delegación.
- *Otorgar y revocar*, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.
- *Imponer* sanciones administrativas.
- *Designar* al personal administrativo de la delegación.
- *Proponer* Programas Operativos Anuales propios y el presupuesto de la delegación.

6.2. El Modelo de Gestión Urbana en el Distrito Federal Mexicano

La gestión urbana descentralizada no puede, de ninguna forma, asumirse como un modelo único con características similares para un conjunto determinado de ciudades. Por el contrario, las particularidades de cada ciudad plantean retos diferentes que demandan alternativas de gestión diversas. No en vano, el manejo de ciudades capitales dentro de regímenes federales no es siempre el mismo.

El Distrito Federal Mexicano ha asumido la forma de una entidad político-administrativa significativamente dependiente del nivel central de gobierno de la Federación, lo cual se ha matizado con el alcance de importantes logros en materia de descentralización –particularmente en el ámbito político–, gracias al derecho otorgado a sus ciudadanos de elegir su Jefe de Gobierno y sus Jefes Delegacionales, así como de contar con un órgano legislativo propio para la ciudad.

Como resultado del proceso de descentralización de la ciudad, que contrasta los dos aspectos señalados anteriormente, el D.F. cuenta hoy en día con un modelo de gestión con características de una *estructura coordinada y de ejecución conjunta* con el gobierno federal, el cual mantiene la competencia en materias estratégicas como el manejo fiscal y el control del ente policivo de la ciudad.

Pese a las iniciativas para impulsar la consolidación del llamado *Estado 32* en Ciudad de México, las históricas fuerzas que han apelado a la centralidad del poder en el país han logrado mantener su presencia en la ciudad basados en la inconveniencia de permitir autonomía al espacio territorial en el cual se asientan los poderes federales. De esta manera, la realidad de la gestión del D.F. hoy por hoy, ha llevado a una necesaria –por no decir forzada– estructura compartida del poder con el gobierno federal que se evidencia en acciones coordinadas y de ejecución conjunta, pero que para Enrique Cabrero, refleja una relación de “subordinación institucional” y una consecuente “ambigüedad institucional”, particularmente al interior de las delegaciones que componen el D.F., que distan bastante de contar con la misma autonomía de cualquier municipio mexicano.

Los logros alcanzados en el proceso de descentralización intraterritorial en el D.F., independiente de sus limitaciones, parecen estar apuntando a los dos objetivos comunes a estos procesos en cualquier urbe: primero, a mejorar la gestión en términos de una mayor eficiencia y eficacia de la burocracia y de la administración, y segundo, a fortalecer la democracia a través de esfuerzos por incrementar y cualificar la participación ciudadana y establecer mecanis-

mos de rendición de cuentas. Sin embargo, lo interesante del caso mexicano en particular es que antes de girar sobre cuestionamientos relativos al modelo de gestión como tal de la ciudad, se ha centrado en planteamientos sobre el tipo de régimen político que se quiere para la ciudad, sustentando el derecho a un gobierno propio para sus habitantes. Éste aspecto será, por tanto, el que finalmente define la legitimación del gobierno del D.F.

Sin embargo, en el campo real del quehacer político, es evidente que el debate sobre la pertinencia de un gobierno más autónomo para el D.F. se centra en gran parte en la medición de la eficiencia administrativa y de la prestación de los servicios públicos, en detrimento de la democracia que se debe gestar a través de la institucionalización de formas de participación ciudadana que son el sustento de la legitimidad del régimen.

6.2.1. Descentralización fiscal

Si se tiene en cuenta que el objetivo de la descentralización fiscal es lograr una óptima distribución de responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, así como promover eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, estimular responsabilidad y fortalecer a los gobiernos subnacionales con más recursos y capacidad de decisión,⁵¹ puede decirse que en el caso del D.F. se han alcanzado algunos de estos objetivos pero de forma todavía muy restringida por la ambigüedad derivada de la condición de la ciudad de ser sede de los poderes de la Unión, que la hacen fuertemente dependiente del gobierno federal.

En efecto, en concepto de Addy Carrera, la descentralización fiscal puede determinar el grado de autonomía política de los gobiernos locales. Así se confirma la hipótesis constantemente difundida de que en proceso mexicano todavía falta avanzar bastante. Las conclusiones que se pueden extraer hasta el día de hoy del proceso de descentralización fiscal en el D.F. son que las relaciones fiscales entre su gobierno y las Delegaciones reproducen el centralismo que ha caracterizado a las relaciones intergubernamentales en México. Históricamente, la autonomía fiscal del gobierno del D.F. está limitada en cierta medida por el gobierno federal, y las Delegaciones están muy lejos de poder ser consideradas como auténticos espacios de gobierno, ya que carecen completamente de autonomía fiscal.

Más bien se evidencia que las Delegaciones no disponen de recursos suficientes para llevar a cabo sus facultades y responsabilidades, y no poseen ninguna entrada propia que les proporcione ingresos sustantivos. Así mismo, carecen de poder tributario ya que éste está concentrado por la Asamblea

Legislativa del D.F., lo que resulta en que tienen una libertad presupuestal sumamente limitada, pues la mayor parte del gasto la ejerce el gobierno.

En este contexto, las Delegaciones tienen muy pocas posibilidades de apoyar el desarrollo humano de sus comunidades. La asignación de recursos a cada Delegación parece que no responde a criterios de equidad o eficiencia, como bien se puede extraer en particular del caso de la Delegación de Iztapalapa, en donde los gastos en pago de salarios superan en un porcentaje muy alto a los gastos destinados para obras públicas.

Como resultado de la situación de las Delegaciones en materia fiscal que se deriva de la poca transparencia en la asignación de recursos por parte del gobierno del D.F., desafortunadamente se ha incentivado la corrupción al interior de ellas.

6.2.2. Descentralización administrativa

Tal como lo señala Enrique Cabrero, es claro que el proceso de reforma política que ha sufrido el D.F. ha ampliado el margen de acción de gobierno a pesar de no contar con plena autonomía, en tanto su gobierno goza en la actualidad de la capacidad para diseñar e implementar políticas en el marco de sus competencias. Así mismo, más allá de los límites institucionales de las delegaciones, estos ámbitos han ganado importancia en la gestión pública e incluso en el diseño de programas propios.

A pesar de esto, el Distrito Federal aún cuenta con aspectos que limitan su desarrollo como gobierno autónomo y lo mantienen sujeto a una fuerte administración del nivel federal. Uno de los dilemas que el gobierno debe atender es precisamente la evidente relación de subordinación institucional entre los Poderes Federales y el Gobierno del Distrito Federal, que ha resultado –en concepto de Cabrero– en unas “dinámicas de conflicto”, entre la administración centralizada y desconcentrada derivada de la ambigüedad institucional de las delegaciones políticas.

Aunque hoy las Delegaciones manejan un buen porcentaje de recursos, no manejan sectores estratégicos en un proceso de descentralización como la salud y la educación. Además, inclusive si se analizan las competencias que ya le han sido asignadas a las Delegaciones, el hecho de que actualmente tres de ellas no pertenezcan al PRD hace que la discusión de los programas sociales sea un tanto compleja, según Jacqueline L’Hoist.

Sin embargo, aunque en teoría puede pensarse que la descentralización administrativa supondría empoderar a los gobiernos locales a través del traspaso de competencias que aumentarían la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la realidad es que en el marco de la prestación de algu-

nos de ellos, como el caso del agua potable y saneamiento básico, Hugo Contreras considera que las Delegaciones no deben tener funciones en supervisión de calidad del servicio, sino más bien que la regulación debería darse a través de una empresa autónoma supervisada –ahora sí– por un ente regulador autónomo. Para Contreras, empoderar a las delegaciones cuando no tienen capacidades no es buena idea.

6.2.3. Descentralización política

Como se desprende de la exposición del caso, los avances en materia de descentralización política desde finales del siglo pasado son un referente primario. Pese a la persistente centralización del poder (que como una fuerza histórica en México se evidencia en la capital), hoy en día los ciudadanos del D.F. pueden elegir a sus máximas autoridades del ejecutivo tanto en la ciudad como en las Delegaciones políticas; al tiempo que cuentan con una Asamblea Legislativa, que aunque con atribuciones todavía limitadas, es el órgano de representación propio del D.F.

Como bien se había señalado, es un desafortunado resultado del proceso de descentralización política el que las formas de participación hayan tendido a estancarse y a perder su capacidad de conducir las discusiones ciudadanas a nivel unidad territorial. Esto se debe, en primer lugar, a que se han mantenido los directivos en los Consejos Ciudadanos más allá de los periodos previstos en la Ley y, en segundo lugar, a la falta de una reglamentación clara en la materia (en el marco de la Ley de Participación Ciudadana que todavía no parece ser suficiente).

Además, como señala Alicia Ziccardi, para que haya participación efectivamente se deben generar compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, debe existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el pluralismo ideológico son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos”.⁵² Desafortunadamente, en tanto los ciudadanos del D.F. todavía no han consolidado un sentido de pertenencia fuerte hacia sus delegaciones –como bien lo señala Jacqueline L’Hoist–, pareciera que el camino hacia la consolidación de estas formas de participación institucionalizadas o no institucionalizadas no es fácil.

El proceso de reforma política del D.F. aún no se agota, por el contrario, es necesario reabrir la discusión de los temas que comprenden la problemática de la Ciudad de México, como es el caso de la estructura vecinal y del redimensionamiento delegacional, entre otros. Lo importante es que los factores de deliberación y de negociación que comprenden el proceso de reforma política no pueden quedar sujetos a designios meramente electorales, sino que tienen que trascender los tradicionales intereses partidistas.

7. A modo de conclusión: lecciones aprendidas del caso del Distrito Federal Mexicano

Aunque en principio una de las críticas primordiales que pueden hacerse del proceso de descentralización en el D.F. es que todavía tiene un carácter incompleto y que son bastantes los aspectos pendientes de concretar —claro está, tomando en consideración que el objetivo que se pretende alcanzar no es poco en tanto un sector importante de la sociedad civil y política de la ciudad aspira a que se concrete el máximo estatus de autonomía posible para el D.F., que sería su reconocimiento como Estado soberano—, el hecho de que los mexicanos, y más concretamente de que los habitantes de Ciudad de México, reconozcan que todavía están en la mitad de un largo proceso lleva a que se esté reflexionando sobre aspectos de fondo que tendrán efectos significativos en el modelo de gestión de la ciudad en el futuro.

Más específicamente, el hecho de que lo que hoy esté en debate en el D.F. es la legitimidad del régimen mismo de gobierno que contrapone las iniciativas de autonomía con las de concentración del poder de la federación en la ciudad, permitiría suponer que las lecciones aprendidas que se derivan de este proceso de descentralización pueden ser valiosas en el propósito de contraponerlas con otras experiencias similares en otras ciudades en América Latina.

Por lo tanto, es pertinente reflexionar en la última parte de este documento acerca de aspectos puntuales de la descentralización política, administrativa y/o fiscal en el caso de la capital mexicana, que puedan dar luces sobre cómo guiar hacia el futuro otros procesos.

En primer lugar, vale la pena considerar que como garantía para un desarrollo efectivo de la descentralización política, el ejercicio de la rendición de cuentas por parte de la ciudadanía juega un papel crucial en la legitimidad de los gobiernos locales. Según Jacqueline L'Hoist, en el D.F. no hay ninguna ley que obligue a los Jefes Delegacionales a rendir cuentas, salvo en materia de procedimientos tributarios, lo cual lleva a que el habitante de la delegación conozca poco el trabajo de su máxima autoridad de gobierno.⁵³ Por lo tanto, lo deseable sería que no se atentara, sino que más bien se incentivaran estos ejercicios de rendición de cuentas que en última instancia garantizarían el ejercicio en el poder de sus gobernantes.

En segundo lugar, es necesario que existan instancias que garanticen el *acceso a la información* de la gestión del gobierno a los ciudadanos. El Instituto de Transparencia del D.F. es una buena iniciativa en tanto ha logrado acercarse

a la ciudadanía, pero la ciudad no cuenta con un instituto de información o de estadísticas. Para saber datos sobre el D.F. es necesario acudir al Instituto Nacional de Estadísticas de México y derivar la información de la base nacional.⁵⁴ A la par, la falta de acercamiento a los gobiernos locales conduce a la carencia de un *sentido de pertenencia* a las delegaciones, por lo cual los ciudadanos sólo se reconocen como tales frente a la ciudad. Únicamente en la zona rural del D.F. existe un sentido de pertenencia en lo local.⁵⁵

En tercer lugar, en el D.F. las formas de participación han existido independientemente de la ley (Ley de Participación Ciudadana), la cual no ha reflejado lo que ha pasado ni ha modificado nada. Sin embargo, al día de hoy un déficit de participación ciudadana que demuestra que la ley es insuficiente⁵⁶ pero –como bien lo señala Alicia Ziccardi– hace necesario comenzar estas formas institucionalizadas que pueden servir como catalizadoras de las no institucionalizadas. También se debe evitar la cooptación por parte de los partidos políticos de las organizaciones sociales en tanto, cuando éstos son beneficiados por los programas sociales, también se afecta la legitimidad del gobierno en el resto de la ciudadanía.⁵⁷

En cuarto lugar, a mayor número de responsabilidades mayores recursos: ya que los Jefes Delegacionales tienen tantas responsabilidades es indispensable que también dispongan de mayores recursos, lo cual no ocurre en el D.F. Éstos no deben provenir solamente del presupuesto del gobierno o de transferencias federales, sino que es necesario que las Delegaciones dispongan de una fuente de ingresos propios (idealmente el impuesto predial o el derecho de agua) y que puedan participar en la determinación de sus tasas y tarifas.⁵⁸ A la par, el gobierno del D.F. debe asegurarse de proporcionar incentivos suficientes para que las Delegaciones desarrollen al máximo su esfuerzo fiscal. Esto posibilitaría que las Delegaciones se preocuparan por lograr que el contribuyente pague sus impuestos, lo cual tendría que traducirse en beneficios directos para la población.⁵⁹ Una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos sólo podrá lograrse con una sociedad civil más organizada y participativa.⁶⁰

En quinto lugar se debe evitar duplicidad de funciones; esto depende de una claridad entre las competencias que le corresponden a la ciudad y a sus órganos descentralizados de gobierno. En el caso del D.F., es más complejo aún en tanto existe inclusive una subordinación al Gobierno Federal.

54 *Ibid.*

55 *Ibid.*

56 Información suministrada por Socorro Arzáluz, experta en gobiernos locales.

57 Información suministrada por Jacqueline L'Hoist.

58 Información suministrada por Ady Carrera.

59 *Ibid.*

60 *Ibid.*

Anexo 1

Tabla 1. Competencias de las Delegaciones

Permisos y licencias para realizar obras	Prestar servicios públicos
Certificar usos de suelo	Protección civil
Adquirir reservas territoriales	Seguridad pública
Solicitar expropiaciones	Realizar un padrón de giros mercantiles
Proponer modificaciones al programa de desarrollo urbano delegacional	Llevar el registro civil
Otorgar permisos para el uso de la vía pública	Promover el desarrollo económico y la participación comunitaria

Fuente: Presentación de la Doctora Addy Carrera sobre la descentralización fiscal en el Distrito Federal, en el marco del evento sobre experiencias en descentralización intraterritorial en Lima, el D.F. y Bogotá, para el convenio con la Secretaría de Gobierno de Bogotá, que se llevó a cabo en la misma ciudad entre el 23 y el 25 de marzo de 2010.

Anexo 2

Tabla 2. Gestión financiera de las Delegaciones

Delegación	% Gasto salarios	% Gasto obra pública
Azcapotzalco	42	18
Coyoacán	50	14
Cuajimalpa de Morelos	50	19
Gustavo A. Madero	50	15
Iztacalco	59	14
Iztapalapa	59	7
La Magdalena Contreras	45	16
Milpa Alta	47	17
Álvaro Obregón	36	28
Tláhuac	53	8
Tlalpan	45	22
Xochimilco	46	12
Benito Juárez	46	11
Cuauhtémoc	35	21
Miguel Hidalgo	51	18
Venustiano Carranza	45	23

Fuente: Presentación de la Doctora Addy Carrera sobre la descentralización fiscal en el Distrito Federal, en el marco del evento sobre experiencias en descentralización intraterritorial en Lima, el D.F. y Bogotá, para el convenio con la Secretaría de Gobierno de Bogotá, que se llevó a cabo en la misma ciudad entre el 23 y el 25 de marzo de 2010.

Bibliografía

- Cabrero Mendoza, Enrique. *Acción pública y desarrollo local*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Gobierno del Distrito Federal Mexicano – Asamblea Legislativa del D.F. “Acuerdos de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal”. Ciudad de México, 9 de agosto de 2010.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal – INAFED. *Consideraciones básicas de la descentralización en México*. Documento de la Secretaría de Gobernación de México, 2006.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal – INAFED. *Programa especial para el auténtico federalismo 2002-2006*. México, 2002.
- Marván Laborde, Ignacio. “El Distrito Federal y el federalismo Mexicano”. En: *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. (Marcelo Escobar, Gustavo Baldía y Sabina Frederic Ed.) Buenos Aires: Prometeo libros, 2004.
- Minutti Zanatta, Rubén. “Reforma política y jurídica del Distrito Federal”. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/32/pr/pr17.pdf>, recuperado: 10 de noviembre de 2010.
- Periódico El Economista (México). “PAN presenta propuesta de Reforma Política para el D.F.” Noticia publicada el 12 de abril de 2010. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/04/12/pan-presenta-propuesta-reforma-politica-df>, recuperado: 28 de octubre de 2010.
- Presidencia de la República de México. “Reforma política y procesos electorales en México”. México, 2000. Disponible en: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-ex/democracia_ago2000.pdf, recuperado: 10 de agosto de 2010.
- “Programa General de Desarrollo 2007-2012” del Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard Casaubon, en el Distrito Federal mexicano.
- Robles-Arenas Migoni, Jorge. “¿Hasta dónde la Reforma Política del Distrito Federal?”. En: *Revista Iniciativa #11*. Instituto de Estudios Legislativos de México, abril-junio de 2001.
- Robles de Benito, Rafael; Carabias Lillo, Julia & Arellano Guillermo, Alfredo. “Agenda 21 y la descentralización en México”. Disponible en: http://www.idrc.ca/en/ev-137337-201-1-DO_TOPIC.html, recuperado: 10 de agosto de 2010.
- Serrano Salazar, Oziel. *La Reforma Política en el Distrito Federal*. México D.F: Plaza y Valdés, 2002.

Zarur Osorio, Antonio. “Reforma Política del Distrito Federal: consideraciones en torno a sus necesidades y alcance”. Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num2/doc3.html>, recuperado: 10 de agosto de 2010.

Ziccardi, Alicia. “La participación ciudadana y el gobierno de la Ciudad de México”. En: *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. (Marcelo Escobar, Gustavo Baldía y Sabina Frederic Ed.) Buenos Aires: Prometeo libros, 2004.

Fuentes primarias

Presentación de Ady Carrera sobre la descentralización fiscal en el Distrito Federal, en el marco del evento sobre experiencias en descentralización intraterritorial en Lima, el D.F. y Bogotá para el convenio con la Secretaría de Gobierno de Bogotá, que se llevó a cabo en la misma ciudad entre el 23 y el 25 de marzo de 2010.

Presentación de Enrique Cabrero en el marco del evento sobre experiencias en descentralización intraterritorial en Lima, el D.F. y Bogotá para el convenio con la Secretaría de Gobierno de Bogotá, que se llevó a cabo en la misma ciudad entre el 23 y el 25 de marzo de 2010.

Entrevista a Aurora Melo, representante de los comerciantes de la Delegación de Iztapalapa, México D.F. Realizada telefónicamente el 4 de mayo de 2010.

Entrevista a Socorro Arzaluz, experta en los temas de gobiernos locales, movimientos sociales y acción colectiva en México. Realizada telefónicamente el 26 de abril de 2010.

Entrevista a Hugo Contreras, director de Desarrollo de Nuevos Negocios para la BAL-ONDEO, empresa privada dedicada a la prestación de servicios de agua y saneamiento en México. Realizada telefónicamente el 31 de marzo de 2010.



Universidad del Rosario
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales