

LA (RE)FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA LOCAL Y SU DISEÑO INSTITUCIONAL¹

Alejandro MADRAZO LAJOUS*

Me corresponde abordar el tema del diseño institucional del Gobierno local en la Ciudad de México. Tenemos la oportunidad de hacer de esta ciudad una comunidad política más incluyente, plural y participativa. En ese sentido, lo primero que hay que entender para diseñar adecuadamente las instituciones que van a gobernar a la comunidad política en la que ya vivimos, es que el Distrito Federal —la Ciudad de México— tiene más de una historia; tiene varias historias. En ellas hay que encontrar las claves para comprender de dónde venimos y qué es lo que queremos hacer con aquello que se está construyendo ahora: nuestro futuro.

Recientemente veía estampas que celebran los 190 años de la Ciudad de México. Lo que se fundó entonces no fue la Ciudad de México, sino el Distrito Federal; y se fundó desde la federación —que estaba ella misma en vía de construcción—, tomando en cuenta sus necesidades. En consecuen-

¹ Quiero agradecer a Sarah Aguilar Flaschka por su apoyo en la edición de este texto y su preparación como versión escrita.

* Licenciado en Derecho por la UNAM y el ITAM. Maestro y doctor en derecho por la Universidad de Yale. Es profesor e investigador en el CIDE donde coordina el Programa de Derecho a la Salud; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

cia, la trayectoria que inició en ese momento se construye desde la perspectiva de la comunidad política nacional o, más preciso, desde las autoridades nacionales, no desde la comunidad política local.

Algunas de las comunidades políticas que constituyen hoy al Distrito Federal datan de mucho tiempo atrás. Si hacemos un corte más o menos claro, podemos establecer que la Ciudad de México se fundó hace 490 años, no 190. O más bien se refundó, porque está construida —y la influencia no es nada más simbólica y geográfica— sobre Tenochtitlán, que tiene por lo menos 690 años.

Pero incluso antes de la fundación de Tenochtitlán, hay que entender el aglomerado de redes de comunidades que se estaban formando en el Valle de México, interrelacionadas en un sistema densamente imbricado, para comprender qué se fundó con la Ciudad de México y cómo ha ido evolucionando. No quiero hacer de esta reflexión una revisión histórica de la ciudad, pero sí quiero subrayar que es una historia compleja, rica, con muchas capas que le dan una textura muy particular a la comunidad política que hoy pretendemos rediseñar y en muchos sentidos, refundar (una vez más).

Si hace 190 años se fundó el Distrito Federal, desde la federación para la federación, hoy en día estamos discutiendo una reforma política que viene propuesta desde el ámbito local, y con miras a dar cabida a las necesidades de la comunidad política que aquí vive y que aquí ejerce sus derechos. Esta vez no se trata de las necesidades de la federación. Al tiempo hay que reconocer, por supuesto, que no se puede crear *ex nihilo* y que tenemos que conciliar las necesidades de la comunidad política local que conforma-

LA (RE)FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA LOCAL Y SU DISEÑO INSTITUCIONAL

mos los capitalinos con las funciones de capital que cumple nuestra ciudad dentro de esa comunidad política más amplia que es México, el país.

Teniendo presente esta tensión entre lo local y lo nacional, pero también la historia rica y particular de distintas comunidades, momentos y civilizaciones —no sólo culturas— debemos de compatibilizar nuestro pasado con la comunidad política plural, moderna y diversa que hemos venido construyendo en las últimas generaciones.

La Ciudad de México es hoy vanguardia en muchos sentidos. El diseño de nuestras instituciones debe responder a las preguntas de cómo vamos a funcionar, qué derechos nos vamos a dar y cómo nos vamos a redefinir los ciudadanos de esta comunidad política. Pero tampoco podemos dejar atrás u obviar la historia de la que venimos, con su antigüedad y su complejidad.

Teniendo en mente la tensión entre las funciones que la ciudad debe cumplir para la federación y para la comunidad política local; entre nuestra historia rica, plural, texturizada, en capas, y la aspiración moderna que hoy caracteriza el proyecto político de la ciudad, propongo tres distintos ejes para diseñar las instituciones. El primero, que voy a tocar muy brevemente, es la creación de estas instituciones. Ya se ha hablado del Constituyente y cómo debería de ser, pero quiero volver a referirlo aquí porque creo que el diseño de los procesos mediante los cuales se diseñan las instituciones es importante. Es indispensable que exista un Constituyente *ad hoc* para la Ciudad de México, no podemos simplemente delegarlo a la Asamblea Legislativa, como si fuera una ley más.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

No es lo mismo una legislatura ordinaria que un constituyente y no debemos de tomarlo por mismo, la reflexión debe ser distinta; las personas responsables deben ser distintas, inclusive. Una vez que un constituyente elabore un proyecto, debe ser socializado a la ciudadanía entera, vía referendo.

No podemos obviar que, cuando se hace así —cuando primero se elabora un proyecto y después se somete a su aprobación—, en realidad quien está haciendo el diseño no es quien lo vota o refrenda. No son los ciudadanos los que van a redactar la Constitución, pero sí tiene que haber una consulta u otros procesos para integrar la opinión ciudadana. Ello nos permite a todos los ciudadanos del Distrito Federal apropiarnos de esa Constitución; tenemos esa oportunidad, no debemos de perderla.

Además, el Constituyente no debe ser simplemente pensado desde la teoría política —ya sea rousseauoniana o rawlsiana—, imaginando que todos partimos de un estado de naturaleza y nos sentamos en una mesa en calidad de iguales. Partir del contra-fáctico es un ejercicio hipotético y el ejercicio que tenemos enfrente no es hipotético. Aquí ya hay una comunidad política que actúa, vigorosa, que vota, que se sale de la raya, que innova y que transforma al país entero a través de sus decisiones. Obviar eso es renunciar a una de nuestras principales riquezas como ciudad y entidad política.

En ese sentido, creo que estas comunidades ya existentes deben de reflejarse en el diseño del constituyente. Hay distintos niveles de comunidades en esta ciudad. Tenemos, por supuesto, la ciudad en sí misma, el Distrito Federal; tenemos

LA (RE)FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA LOCAL Y SU DISEÑO INSTITUCIONAL

delegaciones como entidades de acción política; tenemos también distintas formas de interactuar a un nivel mucho más local y aterrizado: barrios, pueblos originarios, fraccionamientos, colonias, cada una tiene su dinámica distinta, y si las equiparamos todas, perdemos la riqueza y dejamos de reconocer la comunidad política que ya somos. Eso sería un error.

Ahora bien, esto nos lleva al segundo eje: ¿cómo diseñar las instituciones, conciliando estas dos lógicas: el diseño moderno abstracto y las texturas reales de las comunidades complejas, que llevan mucho tiempo existiendo en este espacio? Creo que una pieza central de la respuesta debe ser la representación proporcional. Hoy está de moda hablar mal de nuestros representantes legislativos. Y resulta particularmente fácil hacerlo de los plurinominales, porque “nadie los votó” y “están ahí de gratis”. Ése es un lugar común que se ha dispersado hoy en día, sobre todo entre quienes quieren ver reducida la pluralidad política que hoy refleja el sistema político mexicano.

Los legisladores plurinominales nos han dado un mejor reflejo de nuestra sociedad del que teníamos antes de que existieran. Yo iría al grado de proponer que toda la legislatura fue plurinomial, que toda fuese conformada mediante representación proporcional. La proporcionalidad refleja mejor a la sociedad real; no así el accidente de quién sacó la primera minoría. En una representación uninominal quien gana se lleva todo y no deja espacio para que los demás estén representados.

Un segundo punto se puede construir sobre el anterior. Yo creo que podríamos experimentar con el diseño de las

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

instituciones locales. Pienso en abstracto en un ejercicio que no creo que vaya a ocurrir: imaginemos que pudiéramos diseñar libremente nuestro Gobierno en la Ciudad de México. Yo propondría un sistema semipresidencial o inclusive parlamentario. Así, la representación proporcional no sólo nos puede ofrecer una representación legislativa, sino además la conformación de un Gobierno plural.

En esta ciudad no hay mayorías absolutas, y, sin embargo, el Gobierno está a cargo de la primera minoría. Yo creo que sería un paso trascendental, que además serviría de ejemplo para el resto del diseño político del país (que vamos a tener que rediseñar más pronto que tarde). Imaginen un sistema de Gobierno parlamentario, en el que los Gobiernos de coalición reflejan la pluralidad de la sociedad.

Además, esta pluralidad debería reflejar también la pluralidad de cuerpos que siempre ha existido aquí: pueblos, barrios, colonias, etcétera. No tenemos por qué obedecer a los parámetros estandarizados de un Estado que tiene dos niveles: el nivel estatal y el nivel municipal. Aquí podríamos tener Gobierno central de la Ciudad de México, Gobiernos en las delegaciones y Gobiernos en los barrios. Y habría que discutir qué le compete a cada quien.

El sistema de agua y el sistema de basura, por supuesto, no pueden pensarse a nivel del barrio, pero hay otras decisiones que sí. En algunos casos el uso de suelo, por ejemplo.

A nivel delegacional, creo que tendríamos que pensar, también, en una representación plural. En cabildos que reflejen la pluralidad de nuestras delegaciones. La Miguel Hidalgo e Iztapalapa no son homogéneas, por más que los es-

LA (RE)FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA LOCAL Y SU DISEÑO INSTITUCIONAL

tereotipos nos digan algo distinto. Necesitamos reflejar la diversidad que existe en cada una de esas demarcaciones.

Por último, en materia de justicia, me parece indispensable contar con un Poder Judicial independiente e incluyente. Necesitamos tener un equivalente al Consejo de la Judicatura. En 94 creamos un Consejo de la Judicatura independiente y en 99 cometimos —a nivel nacional— el error de subordinarlo de nuevo a la Suprema Corte. Y el resultado está a la vista: los jueces y magistrados serán independientes frente al Poder Legislativo o Ejecutivo, quizá, pero no lo son frente a la Suprema Corte de Justicia.

Nuestros jueces no son independientes frente a sus superiores, que no deberían ser superiores jerárquicos. El clientelismo y el corporativismo del gremio judicial es una de las grandes trabas para tener una justicia cotidiana, a la altura de la ciudadanía. Si vamos a rediseñar las instituciones, rediseñemos también la Judicatura, que mucha falta le hace a esta ciudad con un sistema de justicia deplorable.

Como último eje quiero abordar el tema de la participación ciudadana. Creo que tenemos que concebir a la ciudadanía como un poder público capaz de participar en las decisiones de Gobierno, no sólo a través de la urna y del voto, en intervalos discretos. Debemos explorar mecanismos de participación ciudadana como las iniciativas ciudadanas o los refrendos, pero también el presupuesto participativo. Y podemos pensar en presupuestos participativos a nivel de barrio, a nivel de colonia, a nivel de pueblo, a nivel de delegación y a nivel de la ciudad entera.

Hay una figura que es arcaica, pero que a mí me gusta mucho: la de los cabildos abiertos. Creo que los ciudada-

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

nos deberíamos poder llamar a deliberaciones de nuestros cuerpos colegiados en las demarcaciones que sean abiertas a la ciudadanía. No todo debe de ser abierto, está claro. La Suprema Corte nos pone el ejemplo de cómo a veces es mejor no ventilar las discusiones públicamente, en televisión, porque eso empobrece las deliberaciones y a veces exhibe una que otra miseria. Es importante que quienes toman decisiones puedan llegar a negociaciones en deliberaciones cerradas, pero también que haya la posibilidad de que los ciudadanos exijamos que se abran ciertas discusiones y que se decidan entre todos.

En resumen, diseñemos las instituciones para nuestra ciudad; para la comunidad que somos todos y para las comunidades diversas que la conforman. Hagamos del ejercicio constituyente una reflexión específica, que nos permita apropiarnos de nuestros Gobiernos, procuremos maximizar la pluralidad que nos caracteriza y que nos ha enriquecido siempre y reconozcamos nuestros pasados estando dispuestos a romper inercias. Sobre todo, hagamos que el ejercicio de la ciudadanía y el ejercicio del gobierno se confundan, si no siempre, sí con la frecuencia y profundidad que nos permita adueñarnos de las instituciones que tanto trabajo y tantos años ha costado recobrar de la federación.