

<b>6. Los Escenarios Posibles para la Democracia en la Ciudad de México . . . . .</b>	<b>53</b>
<b>6.1 Los Conservadores . . . . .</b>	<b>53</b>
<b>6.1.1 Primer Escenario . . . . .</b>	<b>53</b>
<b>6.1.2 Segundo Escenario . . . . .</b>	<b>55</b>
<b>6.2 Los Avanzados . . . . .</b>	<b>63</b>
<b>6.2.1 Tercer Escenario . . . . .</b>	<b>63</b>
<b>6.2.2 Cuarto Escenario . . . . .</b>	<b>72</b>
<b>6.2.3 Quinto Escenario . . . . .</b>	<b>75</b>
<b>6.3 Los Radicales . . . . .</b>	<b>84</b>
<b>6.3.1 Sexto Escenario . . . . .</b>	<b>84</b>
<b>6.3.2 Séptimo Escenario . . . . .</b>	<b>90</b>

## 6. LOS ESCENARIOS POSIBLES PARA LA DEMOCRACIA EN LA CIUDAD DE MEXICO

En este apartado, ponemos a consideración del lector diversos escenarios factibles para nuestra vida democrática, clasificándolos en tres tipos, de acuerdo a lo que proponen. Así, tenemos los escenarios típicamente *conservadores*, que como su nombre lo indica, tienden a mantener el statu quo; aquéllos de corte *avanzado*, que significan superar la situación actual, cuidando que no haya rupturas dramáticas que pongan en riesgo la estabilidad del sistema, y los de carácter *radical*, que proponen rupturas profundas, tanto a juzgar por el desarrollo histórico, como por la misma capacidad de respuesta del sistema político en su conjunto. La viabilidad de cada uno será establecida de acuerdo al puntaje convenido en el método propuesto.

### 6.1 *Los Conservadores*

#### 6.1.1 *PRIMER ESCENARIO*

Este primer escenario es el más conservador de todos, ya que propone mantener los esquemas democráticos vigentes, sin su alteración. Parte de la convicción de que el sistema funciona y debe permanecer tal cual y que en todo caso, los tiempos actuales no son los propicios para cualquier cambio.

El diagnóstico sobre la Participación Social y la Representación Política hizo evidente, sin embargo, que los esquemas existentes en estos rubros son precarios y han sido superados por las necesidades. De hecho, hoy en día son antifuncionales; no satisfacen ni a la sociedad civil, ni al mismo gobierno.

El escenario actual presenta una Participa-

ción Social *Mínima* porque la organización formal de los vecinos aún no cuenta con suficiente consistencia. Hay de hecho cierta movilización social, pero ésta resulta más de la espontaneidad generada por problemáticas coyunturales, que de una actitud y conciencia colectivas permanentes.

Por su parte, la Representación Política en este esquema es *Mínima-Media*, porque si bien se cuenta con la Cámara de Diputados, que tiene una comisión específica para el Distrito Federal, resulta ser una de tantas comisiones de la Cámara, que difícilmente puede dar respuesta a las demandas y necesidades específicas de los habitantes de la ciudad.

Existen además la Asamblea de Representantes, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y las juntas de vecinos, órganos que carecen de facultades suficientes y en el caso de las juntas, de autonomía financiera, aun cuando están formalmente reglamentados como órganos de Representación Política.

El hecho de que la estructura gubernamental obtenga su poder directamente del Presidente de la República, ubica a este escenario con una *Unidad de Mando Constitucional Máxima*, no así a la Gobernabilidad por Consenso, que estaría en un nivel *Medio*, al existir voluntad política, pero no una sólida organización civil, como lo explicamos en páginas anteriores.

Por otro lado, la Funcionalidad Generalizada se encuentra en un nivel *Mínimo-Medio*, ya que la forma en que funcionan las cosas, la cantidad y calidad de las respuestas gubernamentales, están por debajo de las expectativas de la ciudadanía.

Esta situación, provocada por la excesiva centralización de recursos y decisiones, lleva a considerar a la Capacidad Económica y Administrativa también como *Mínima-Media*, ya que además, la capacidad de generar recursos es poco diversificada, restringiéndose a los dictados del nivel central.

¿Cómo se traduce esto numéricamente?

— Participación Social	Mínima	6.66
— Representación Política	Mínima-Media	9.99
— Unidad de Mando Constitucional	Máxima	17.50
— Gobernabilidad por Consenso	Media	11.66
— Funcionalidad Generalizada	Mínima-Media	6.24
— Capacidad Económica y Administrativa	Mínima-Media	6.24
Total		<hr/> 58.29

### 6.1.2 SEGUNDO ESCENARIO

6.1.2.1 *Desconcentración de funciones del centro hacia las delegaciones.*

6.1.2.2 *Transformación de los órganos de participación vecinal.*

.....

6.1.2.1 *Desconcentración de funciones del centro hacia las delegaciones.*

Esta opción se ubica propiamente en el espacio administrativo. Se trata de que el Departamento del Distrito Federal en el área central de la administración, se imponga un criterio menos operativo y más normativo, desconcentrando a las delegaciones decisiones, facultades y funciones que actualmente centraliza, con el consiguiente traslado del recurso presupuestal, humano y material que les corresponda. Esto permitiría mayor efectividad en las acciones a nivel local, al dársele a cada problemática su verdadera dimensión e impacto en el ámbito delegacional y a cada acción un peso específico; evitando que se diluya en lo ciudadano, lo que resulta prioritario a nivel de cada demarcación.

La desconcentración podría darse

en varios rubros, a manera de ejemplos, se citan los siguientes:

— En el ámbito de gobierno, respecto de:

- \* Autorización de todas las licencias de funcionamiento.
- \* Administración del patrimonio inmobiliario del Departamento del Distrito Federal.

— En lo jurídico:

- \* La designación y remoción de jueces calificadoros, como empleados delegacionales que son.

— Respecto de obras:

- \* Mantenimiento a mercados, escuelas, hospitales, que actualmente está sujeto al calendario que fija un presupuesto centralizado.
- \* Construcción de puentes peatonales y vehiculares.
- \* Construcción y mantenimiento de carpeta asfáltica de vías primarias.
- \* Mantenimiento de redes primarias de agua potable, drenaje y alcantarillado.

— En lo que se refiere a servicios públicos:

- \* Instalación de postes de alumbrado público.
- \* Atención de recolección de desechos sólidos y parques y jardines en vías primarias.

— En seguridad pública:

- \* Que el Delegado esté facultado para asignar las tareas que la policía debe desempeñar para cumplir con su comunidad, señalando las áreas críticas y dimensionando el énfasis.
- \* Concretar la función de las policías, evitando la ambigüedad en la que frecuentemente se mueven.
- \* Selección comunitaria de policías

para proceder a su contratación.

— En lo administrativo:

- \* La fijación del calendario presupuestal de acuerdo a necesidades reales vertidas en el programa de trabajo.
- \* La desconcentración del pago por nómina.
- \* La utilización de los fondos derivados de la administración de los centros sociales y los baños públicos.
- \* La consolidación de adquisiciones a nivel delegacional de mobiliario y equipo.
- \* Contratación del servicio de fotocopiado.

— Respecto de las acciones de control:

- \* Que la Contraloría Interna tenga facultades para sancionar, no sólo para realizar observaciones.
- \* Que funja como representante formal de la Procuraduría Social.

#### 6.1.2.2 *Transformación de los órganos de participación vecinal.*

En relación a los comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos, y Consejo Consultivo de la Ciudad de México, se propone:

- *Modificar su status de “órganos de colaboración vecinal y ciudadana”, determinado por la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, y convertirlos en “Entidades de Interés Público”, con personalidad jurídica y patrimonio propios.*<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Para garantizar su actividad permanente, tal y como lo contempla la Constitución Política en su artículo 41 y contemplaba la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1978 en su artículo 48, respecto de los partidos políticos.

Apuntábamos que la Participación Social está estrechamente vinculada al grado de involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones gubernamentales. Esto supone no sólo que el vecino esté consciente de su problemática y tenga interés en resolverla, sino sobre todo que su interés pueda traducirse en acciones, porque cuenta con la capacidad de influir en los centros de decisión para ratificar o cambiar.

Actualmente, como órganos de colaboración, las juntas están limitadas en sus facultades a “proponer”, “sugerir”, “dar a conocer”, “informar”, “opinar” y sobre todo a “cooperar” con la autoridad, sin que cuenten con capacidad decisoria ni autonomía política.<sup>32</sup>

En cuanto a los recursos que requieren para llevar a cabo su actividad, éstos son sufragados por el propio Departamento del Distrito Federal, por lo que difícilmente se puede pensar que tengan posibilidades reales de actuar con mayor independencia de la que la propia autoridad les concede.

Cambiar el status de órganos de colaboración a “*Entidades de Interés Público*” es el primer paso para que se dé una Participación Social como se concibe.<sup>33</sup>

Como “*Entidades de Interés Público*”, su existencia no estaría sujeta

---

<sup>32</sup> Según consta en: La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, artículos del 44 al 51.

<sup>33</sup> Como órganos de colaboración gubernamental, las juntas se ubican en un plano inferior y dependientes del gobierno; al convertirse en “Entidades de Interés Público”, éstas adquieren una importancia que emana del objetivo primordial que deben cumplir: El bienestar social.

a una voluntad política o administrativa, sino que adquiriría un régimen jurídico y patrimonio propios que le garantizarían mayor libertad de acción y fortaleza.

- *Que los órganos vecinales estén reglamentados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como instancia legislativa propia de la ciudad.*

Para asegurar la imparcialidad de los órganos vecinales, es necesario que éstos, en su nuevo status de "Entidades de Interés Público", sean creados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano plural que se encargaría de reglamentarlos, salvaguardando la autonomía que requieren.

De esta manera, las juntas tendrían estrecho contacto con la Asamblea, la que absorbería las funciones que actualmente corresponden al Consejo Consultivo, con posibilidades reales de atender las problemáticas que afectan al conjunto de la ciudad.

Tal acto modificaría la estructura vecinal, *eliminando al Consejo Consultivo de la Ciudad de México* y dando el mayor peso a las juntas como receptoras y gestoras de la demanda social.

- *Integrar las juntas de vecinos como concejos delegacionales.*

La nueva responsabilidad de las juntas de vecinos requiere que funcionen con facultades de planeación, programación, supervisión y control de la gestión gubernamental, a través de las cuales la comunidad pueda realizar la promoción de sus intereses.



Las juntas deben fungir no sólo como órganos de gestión para canalizar las demandas de la población hacia las autoridades delegacionales, sino que fundamentalmente su trabajo debe estar encaminado a:

- \* Fijar las prioridades que sirvan como base al programa de trabajo delegacional.
  - \* Elaborar conjuntamente con la Delegación el programa de trabajo.
  - \* Elaborar el anteproyecto de presupuesto a presentar ante la instancia legislativa correspondiente.
  - \* Sancionar el cumplimiento del programa de trabajo y la aplicación del presupuesto aprobado, mediante la supervisión de la calidad y cantidad de los servicios públicos.
- *Que la estructura de participación vecinal surja como producto de una elección formal competitiva.*

Actualmente, la reglamentación de los órganos de participación contempla la elección piramidal de sus miembros, la población elige a sus jefes de manzana, éstos a las asociaciones de residentes, todos los presidentes de asociaciones a la Junta de Vecinos y los presidentes de las juntas de vecinos al Presidente del Consejo Consultivo, quedando ellos a su vez como consejeros.

Teóricamente esta estructura electoral es práctica y supone que al elegir la población a sus representantes de manzana existe un grado de conocimiento de éstos y un interés de los mismos por trabajar por su comunidad.

Sin embargo, pocos son los vecinos que conocen y participan con sus supuestos representantes y pocos también son los representantes que trabajan por su comunidad. Esto se da fundamentalmente por dos razones:

- \* Porque las elecciones vecinales no han motivado a la población interesándola en participar.
- \* Porque los vecinos electos consideran el cargo una imposición muchas veces "non grata" que exige tiempo y trabajo no remunerado.

Para que los órganos vecinales constituyan verdaderas instancias de Participación Social, es necesario que se dé un proceso electoral con las siguientes características mínimas:

- \* Que exista una reglamentación sólida en la materia que garantice se respete la voluntad de los vecinos.<sup>34</sup>
- \* Que sea una elección estrictamente vecinal, sin la participación o influencia de partidos políticos.<sup>35</sup>
- \* Que se registren a través de planillas los candidatos que efectivamente deseen servir a su comunidad.
- \* Que se realicen campañas de proselitismo que involucren la

---

<sup>34</sup> La reglamentación debe contemplar aspectos muy similares a la legislación electoral vigente, desde la integración del padrón de vecinos, la participación de los mismos, el financiamiento público, el órgano que habrá de calificar los resultados electorales, las campañas, la jornada, el órgano competente, las sanciones, los recursos de apelación, etcétera.

<sup>35</sup> La convivencia cotidiana en un barrio, colonia o unidad habitacional, atañe a todos los habitantes, independientemente de su filiación política. Involucrar a los partidos implicaría que se diera un "clientelismo político" y que los beneficios de la gestión alcanzaran muy probablemente sólo a los vecinos simpatizantes del partido político vencedor. Una elección vecinal partidista probablemente tendría como consecuencia fuertes enfrentamientos y desintegración comunitaria.

formulación de planes de trabajo y motiven a los vecinos.

- \* Que para aglutinar la voluntad de los vecinos y superar el desinterés que supone una elección por manzana, *que la elección se dé a nivel de colonia* y que la representación en cada manzana sea designada por la planilla triunfadora, con el consentimiento expreso del presunto colaborador a nivel de manzana.
- \* Que la elección de los titulares de las juntas de vecinos, surja de los presidentes de las colonias o asociaciones de residentes, tal y como se hace actualmente.<sup>36</sup>

En términos cuantitativos este escenario se traduciría de la siguiente manera:

CALIFICACIONES		
—Participación Social	Mínima-Media	9.99
—Representación Política	Mínima-Media	9.99
—Unidad de Mando Constitucional	Máxima	17.50
—Gobernabilidad por Consenso	Media	11.66
—Funcionalidad Generalizada	Media	8.32
—Capacidad Económica y Administrativa	Media	8.32
Total . . . . .		65.78

En este escenario, la Participación Social avanza de *Mínima a Mínima-Media*, por la auto-

---

<sup>36</sup> A partir de una elección efectivamente competitiva, los presidentes de colonia querrán alcanzar la Presidencia de la Junta de Vecinos, con lo que se dificultará una posible manipulación de la elección por parte de las autoridades.

nomía relativa que adquiere la organización vecinal en los concejos delegacionales. La Representación Política, la Unidad de Mando Constitucional y la Gobernabilidad por Consenso, no sufren modificación respecto del escenario uno, porque si bien las juntas progresan, para la Representación Política no constituye un avance tan sustancial. En cuanto a la Unidad de Mando, ésta continúa centralizada, y respecto de la Gobernabilidad por Consenso, la organización civil prospera, pero no tan significativamente como para incrementar este factor.

La Funcionalidad Generalizada y la Capacidad Económica y Administrativa se incrementan de *Mínimo-Medio* a *Medio*, debido a la desconcentración, la que hace más viable una mejor administración y la generación de más fuentes de recursos.

## 6.2 Los Avanzados

### 6.2.1 TERCER ESCENARIO

- 6.2.1.1 *Desconcentración de funciones del centro hacia las delegaciones.*
- 6.2.1.2 *Transformación de los órganos de participación vecinal.*
- 6.2.1.3 *Ampliación de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*
- 6.2.1.4 *Impulso a las asociaciones políticas que puedan proponer candidatos a elecciones populares, junto con un partido político.*
- 6.2.1.5 *Redimensionamiento de las delegaciones.*
- 6.2.1.6 *Creación de organismos descentralizados que atiendan asuntos de orden metropolitano.*
- 6.2.1.7 *Creación de instancias metropolitanas estratégicas reguladoras de las acciones.*

*El tercer escenario retoma el cambio administrativo que constituye la desconcentración de*

*funciones del centro hacia las delegaciones, y el fortalecimiento vecinal que mejora la Participación Social, complementándose con aspectos muy importantes que tienen que ver con el robustecimiento de la Representación Política, así como con otros de carácter político-administrativo.*

.....

### **6.2.1.3 Ampliación de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.**

Se apoya la propuesta que los distintos sectores sociales han formulado para que se amplíen las facultades de este órgano de representación plural, en los siguientes términos:

- Que se le otorgue la facultad de aprobar el presupuesto de ingresos y egresos del Departamento del Distrito Federal, actualmente sustentada por la Cámara de Diputados.<sup>37</sup>
- Que se cree una Contaduría Mayor encargada de fiscalizar el ejercicio presupuestal del Departamento del Distrito Federal y aplicar las medidas correctivas pertinentes.<sup>38</sup>
- Que los delegados presenten un informe anual ante el pleno de la Asamblea, en el cual participe por esa ocasión el titular de la Junta de Vecinos de la Delegación compareciente, teniendo derecho a voz y réplica.<sup>39</sup>

### **6.2.1.4 Impulso a las asociaciones políticas que puedan proponer candidatos a elección**

---

<sup>37</sup> Esto supondría la modificación de los artículos constitucionales 73 Fracción VI, Base 3a. y 74 Fracción IV.

<sup>38</sup> Modificación de los artículos constitucionales 73 y 74.

<sup>39</sup> Con ello, el informe que actualmente rinden las delegaciones a sus juntas de vecinos, quedaría superado, adquiriendo mayor fuerza el que se da en el pleno de la Asamblea, en donde los vecinos estarían representados por el órgano de participación. Así, se lograría la complementariedad deseable entre ambas instancias y las juntas se constituirían en auxiliares de la Asamblea.

*nes populares, junto con un partido político.*<sup>40</sup>

Existen diversos movimientos urbanos cuyas reivindicaciones son muy concretas —tales como los ecologistas, los que luchan por la vivienda o aquellos defensores de la integración familiar en contra de las adicciones— y otras asociaciones que representan a ciertos sectores de la población —como aquéllos de profesionales— que si bien poseen fuerza de opinión y constituyen grupos de presión o de influencia, no tienen formas establecidas mediante las cuales aseguren la reivindicación de sus demandas. Es decir, carecen de la tribuna legislativa para defender sus intereses y plasmarlos en leyes.

Cuando los movimientos urbanos u otro tipo de asociación se vinculan a un partido político, esperando poder llevar a los órganos de representación sus demandas, a menudo encuentran que éstas se diluyen tanto en el partido, como en el órgano de representación de que se trate.

En este sentido, es necesario revalorar el carácter político de estos grupos y abrir espacios para su participación directa; que tengan voz y voto. Ello podría ser factible si se configura la posibilidad real para los grupos organizados de proponer candidatos a elecciones populares, junto con un partido político. De esta manera, las asociaciones estarían en posibilidad de acceder al poder, fortaleciendo la

---

<sup>40</sup> La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1978 abrió la posibilidad de que las asociaciones políticas pudieran participar en procesos electorales mediante convenios de incorporación con un partido político, y las definió en su artículo 51 como: "Formas de agrupación política, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos que contribuyan al desarrollo de una opinión política mayor informada y con mayor densidad ideológica". Sin embargo, al modificarse la ley electoral este importante avance se perdió, que por otra parte no logró concretarse.

lucha por su movimiento, posibilitando su actuación, realizando y vigilando de cerca la promoción de sus intereses.

En las elecciones federales de 1991, el Partido Ecologista por ejemplo, podría haber accedido al poder mediante un mecanismo de esta naturaleza, a la vez que sumaba a sus simpatizantes al partido anfitrión.

#### 6.2.1.5 *Redimensionamiento de las delegaciones.*

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 dejó conformada la Ciudad de México por 16 delegaciones, de diversos tamaños y condiciones socioeconómicas. Tal configuración, hoy en día, complica una administración eficiente y eficaz.

Sobre el particular, se han emitido pronunciamientos en el sentido de que es necesario incrementar el número de delegaciones y de esta manera disminuir el espacio territorial a ser administrado, lo que en teoría incrementaría la eficiencia y la eficacia.<sup>41</sup>

Ciertamente una de las circunstancias que impiden dar respuestas más ágiles y adecuadas a la demanda comunitaria es la extensión territorial, limitante agravada dado el escaso recurso presupuestal de las delegaciones para realizar o mantener obras sociales.<sup>42</sup> Aunque el plantea-

---

<sup>41</sup> Durante su campaña por el PRI al Senado, el Lic. Manuel Aguilera Gómez se pronunció al respecto de reducir la superficie de las delegaciones y crear otras, aumentando su número a 32 "si se quiere que haya más acercamiento entre la ciudadanía y las autoridades capitalinas". (*Novedades*, 10. de julio de 1991, pág. 12; *El Nacional*, 30 de julio de 1991).

El Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional presentó un proyecto en este sentido en noviembre de 1988, coordinado por el Lic. Manuel Aguilera Gómez.

<sup>42</sup> Es pertinente señalar que el Departamento del Distrito Federal con presupuesto centralizado realiza importantes inversiones dentro de los perímetros delega-

miento de aumentar el número de delegaciones disminuiría el radio de acción administrativa, no sería garantía plena de que la dotación de recursos fuera siquiera suficiente para las necesidades reales de la población. Además, incluso, cabe la posibilidad de que el presupuesto se ajuste proporcionalmente a la reducción del territorio en cuestión; de no ser así estaríamos hablando de un incremento sustancial en el presupuesto del Departamento del Distrito Federal, que se contrapondría a la acción política de austeridad.

Por otro lado, la disminución del territorio delegacional tampoco garantizaría por sí sola más efectividad en las acciones, aun cuando hubieran mayores recursos, porque en ello inciden otros factores, tales como el conocimiento de la problemática, el saber fijar prioridades, la oportunidad en la respuesta o la misma voluntad política, para actuar con eficacia, por citar algunas.

Incrementar el número de delegaciones a 24 ó 32 como se sugiere, supone aumentar también la burocracia, en número de mandos superiores, medios y personal operativo; los recursos materiales y financieros para llevar a cabo su actividad, y los edificios públicos y oficinas.

Tomando como ejemplo una delegación pequeña que requiere alrededor de 2 mil personas para cumplir su labor, en la hipótesis de 24 delegaciones, se necesitarían mínimamente 16 mil trabajado-

---

cionales, como es el caso de las grandes obras del Metro, el drenaje profundo y la red primaria de agua. La aplicación de este presupuesto beneficia sin duda a la colectividad en su conjunto, pero al manejarse al margen de las prioridades delegacionales, se desconocen los montos aplicados en las distintas zonas, información útil a la delegación para orientar sus propios recursos en función de equilibrios.



res adicionales a los que ya existen. Este crecimiento burocrático, a la larga podría entorpecer la relación con la comunidad, por la tendencia de constituir feudos de poder en las grandes organizaciones.

Pero la verdadera limitante a la creación de más delegaciones, estriba en los tramos de control para las mismas. Tendrían que configurarse a manera de sucursales bancarias con facultades muy restringidas y la medida que busca desconcentrar, se revertiría y encontraría dificultades para el control, enfatizando el esquema centralizador.<sup>43</sup>

Por tales motivos, se propone *redimensionar las delegaciones existentes sin aumentar su número*; es decir, adecuarlas a un territorio con base en criterios geopolíticos, esto es, teniendo en cuenta la influencia territorial sobre la población y viceversa; factores demográficos e históricos que definen una entidad cultural; condiciones socioeconómicas, etcétera, de manera que pueda existir mayor homogeneidad en cada área geográfica, en beneficio de una distribución de recursos más equilibrada, mejor administración y una atención más ágil a la comunidad.

Este planteamiento supone un estu-

---

<sup>43</sup> Ver: Simon, Herbert. *Administrative Behavior* (The Anatomy of Organization). The Free Press, New York, 1965. pp. 220-247; March, James y Simon, Herbert. *Teoría de la Organización*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1969; Drucker, Peter. *Management: Tasks, Responsibilities, Practices* (Control, Control, and Management). Harper and Row Publishers, E.U., 1974. pp. 494-505; Castelazo, José R. *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública*. Cuadernos de Política y Administración. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración pública, México, 1977.

En el terreno práctico, se podría analizar el caso de la creación de cuatro delegaciones más en 1971, que suponía una desconcentración con todo y personal, pero que en la realidad generó crecimiento burocrático en dos sentidos: En las cuatro nuevas delegaciones, por razones obvias de atención a la comunidad, y en el centro, por la demanda de control de las cuatro nuevas delegaciones.

dio acucioso y debe ser producto del análisis de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y ratificado por el Congreso de la Unión. Un redimensionamiento, bajo estas circunstancias, podría incluir por ejemplo, la redistribución de Iztapalapa hacia el sur con Tláhuac y Xochimilco y hacia el norte con Iztacalco, con lo que quedaría mejor dotada en cuanto a infraestructura; Gustavo A. Madero estaría mejor si se redistribuye con Venustiano Carranza hacia el sur, con Azcapotzalco hacia el sur y poniente y con Cuauhtémoc hacia el sur; Alvaro Obregón podría redistribuirse hacia el poniente con Cuajimalpa, hacia el norte con Miguel Hidalgo y hacia el nororiente con Benito Juárez y suroriente con Coyoacán.<sup>44</sup>

#### 6.2.1.6 *Creación de organismos descentralizados que atiendan asuntos de orden metropolitano.*

En la misma línea de solución administrativa de la desconcentración de las delegaciones, sería conveniente también crear organismos gubernamentales de carácter descentralizado que se constituyan en entidades públicas de servicios —no productivas— abocados a la atención de asuntos específicos de orden metropolitano, tales como el agua, la recolección de desechos sólidos, el transporte, el cuidado de la ecología, la organización de eventos culturales, la prestación de los servicios de salud a población abierta,<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Ver anexo correspondiente.

<sup>45</sup> Actualmente existen dos estructuras: La de la Secretaría de Salud, que se enmarca en un esquema centralizador, a través de la "Dirección General de Servicios de Salud en el Distrito Federal" y la del Departamento del Distrito Federal, con un esquema igualmente centralizador, a través de la "Dirección General de Servicios Médicos"; la coordinación entre ambas instancias es muy débil a pesar de estar abocadas a una sola materia. El estar ubicadas dentro del sector central de la Administración Pública Federal les resta eficiencia y eficacia en demérito de la población.

por mencionar algunos, que por sus características rebasan los alcances jurisdiccionales del Distrito Federal y estados conurbados. Actualmente las acciones que se llegan a poner en marcha en estas materias se enfrentan a barreras normativas y administrativas y su solución depende de las partes o de acuerdos del más alto nivel.

**6.2.1.7 Creación de instancias metropolitanas estratégicas reguladoras de las acciones.** La problemática común de la Ciudad de México y áreas conurbadas, obliga a formular políticas y estrategias de carácter global que apoyen un desarrollo más equilibrado de la zona.

Por ello, es necesario crear instancias que constituyan gabinetes de coordinación de los que reportan al Presidente de la República, cuya función sea evaluar el impacto metropolitano de los proyectos y programas a aplicarse en el área, con la capacidad técnica necesaria para brindar sus puntos de vista sobre la factibilidad de los mismos, y la fuerza política suficiente, para regular su aplicación, tal como la reciente creada Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México.<sup>46</sup>

Para asegurar una mayor efectividad en estas acciones de carácter político-administrativo, habrían de coordinarse tanto las delegaciones como los órganos metropolitanos con las dependencias y entidades federales que tienen a su cargo algún servicio en la ciudad, como los or-

---

<sup>46</sup>El 8 de enero del presente año (*Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 1992).

ganismos de salud, y los de educación, o la Comisión Federal de Electricidad, así como con otras empresas privadas de servicios públicos, como es el caso de la compañía telefónica.

De acuerdo al puntaje convenido, la calificación de este escenario sería como sigue:

	CALIFICACIONES	
—Participación Social	Media	13.32
—Representación Política	Media	13.32
—Unidad de Mando Constitucional	Máxima	17.50
—Gobernabilidad por Consenso	Media-Máxima	14.57
—Funcionalidad Generalizada	Media-Máxima	10.40
—Capacidad Económica y Administrativa	Media-Máxima	10.40
Total . . . . .		79.51

En este escenario, la Participación Social sube de *Mínima-Media*, que obtuvo en el escenario dos, a *Media*, porque además de la transformación de la organización vecinal, se impulsa a las asociaciones políticas que puedan proponer candidatos a elecciones populares, junto con un partido político. Por su parte, la Representación Política también aumenta de *Mínima-Media* a *Media*, por la ampliación de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que constituye un avance significativo en esta materia.

La Unidad de Mando Constitucional permanece en su nivel *Máximo*, porque sigue estando centralizada, mientras que la Gobernabilidad por Consenso aumenta de *Media* a *Media-Máxima*, porque se fortalece la organización civil con el im-

pulso a las asociaciones políticas.

La Funcionalidad Generalizada y la Capacidad Económica y Administrativa se incrementan también respecto al escenario anterior, pasando de *Media a Media-Máxima*, fundamentalmente debido a las medidas administrativas adicionales a la desconcentración, que comprende esta propuesta; el redimensionamiento de las delegaciones; la creación de los organismos descentralizados que atenderían asuntos de orden metropolitano, así como de las instancias metropolitanas estratégicas reguladoras de las acciones.

## 6.2.2 CUARTO ESCENARIO

6.2.2.1 *Desconcentración de funciones del centro hacia las delegaciones.*

6.2.2.2 *Transformación de los órganos de participación vecinal.*

6.2.2.3 *Ampliación de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*

6.2.2.4 *Impulso a las asociaciones políticas que puedan proponer candidatos a elecciones populares junto con un partido político.*

6.2.2.5 *Redimensionamiento de las delegaciones.*

6.2.2.6 *Creación de organismos descentralizados que atiendan asuntos de orden metropolitano.*

6.2.2.7 *Creación de instancias metropolitanas estratégicas reguladoras de las acciones.*

6.2.2.8 *Elección indirecta de los delegados del Departamento del Distrito Federal.*

6.2.2.9 *Ratificación por parte de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, del nombramiento presidencial sobre quien ocupe la titularidad del Departamento del Distrito Federal, debiendo ser igualmente ratificado por el Senado de la República.*

El cuarto escenario está constituido por los mismos siete elementos del anterior; adicionalmente se propone la elección indirecta de los delegados del Departamento del Distrito Federal, y la ratificación del nombramiento del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

.....

#### 6.2.2.8 *Elección indirecta de los delegados del Departamento del Distrito Federal.*

Uno de los argumentos en contra de la designación de delegados es el hecho de que éstos en ocasiones no son los servidores públicos idóneos para un encargo de esa naturaleza, bien porque no conocen la jurisdicción, les falta experiencia, o porque su trayectoria político-administrativa no es la deseable.

Este escenario presenta la opción de elección indirecta de los delegados, que habrá de ser contemplada como un aspecto adicional de la ampliación de facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Se propone que la Asamblea, como órgano de representación formal de los habitantes de la Ciudad de México, elija dentro de una terna designada por el Presidente, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a cada uno de los delegados.

#### 6.2.2.9 *Ratificación por parte de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, del nombramiento Presidencial sobre quién ocupe la titularidad del Departamento del Distrito Federal,<sup>47</sup> debiendo ser igualmente ratificado por el Senado de la República.*

---

<sup>47</sup>Actualmente el Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 73, Fracción VI, Base 1a. de la Constitución Política y a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, tiene a su cargo el Distrito Federal y lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento, a quien puede remover libremente.

Esta acción tiene congruencia con la elección indirecta de los delegados y con la misma voluntad de transferir parte del poder para ser ejercido por la representación popular. El hecho mismo de que el Presidente de la República deba sujetar su propia selección, parece ser sano para el propio sistema político, por la reflexión previa que debe existir para nombrar al titular a fin de que soporte la prueba del consenso en una ciudad tan complicada.

Este escenario numéricamente se expresaría así:

	CALIFICACIONES	
—Participación Social	Media-Máxima	16.65
—Representación Política	Media-Máxima	16.65
—Unidad de Mando Constitucional	Media-Máxima	14.57
—Gobernabilidad por Consenso	Máxima	17.50
—Funcionalidad Generalizada	Media-Máxima	10.40
—Capacidad Económica y Administrativa	Media-Máxima	10.40
<b>Total</b> .....		<b>86.17</b>

La Participación Social y la Representación Política aumentan de *Media* en el escenario tres a *Media-Máxima*, al darse la elección indirecta en la selección a través de sus representantes populares.

La Unidad de Mando Constitucional disminuye respecto a los escenarios anteriores, pasando de *Máxima* a *Media-Máxima*, pues al existir la elección indirecta, el poder de la autoridad tiene que ser compartido en cierto grado. Es decir, la decisión antes irrefutable, es puesta a considera-

ción de otra instancia donde convergen las distintas corrientes ideológicas de la capital.

Por el contrario, la Gobernabilidad por Consenso se beneficia de esta situación, moviéndose de *Media-Máxima* a *Máxima*, porque al darse la elección indirecta, la ratificación del Jefe del Departamento del Distrito Federal por parte de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y Senado de la República, la transformación de la organización vecinal y el impulso a las asociaciones políticas, se posibilita un mayor equilibrio entre la voluntad política de la autoridad y la de la organización civil.

La Funcionalidad Generalizada y la Capacidad Económica y Administrativa, permanecen en un nivel *Medio-Máximo*, ya que el nuevo ingrediente de esta propuesta está vinculado más a lo político que a lo administrativo.

### 6.2.3 QUINTO ESCENARIO

- 6.2.3.1 *Redimensionamiento de las delegaciones, transformación de éstas en comunidades políticas urbanas y elección directa del Alcalde<sup>48</sup> como máxima autoridad.*
- 6.2.3.2 *Desconcentración de funciones del centro hacia las comunidades políticas urbanas.*
- 6.2.3.3 *Transformación de los órganos de participación vecinal en concejos comunitarios.*
- 6.2.3.4 *Ampliación de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*
- 6.2.3.5 *Impulso a las asociaciones políticas que puedan proponer candidatos a elecciones populares, junto con un partido político.*

---

<sup>48</sup>Con la transformación de las delegaciones en comunidades políticas urbanas, la autoridad máxima deja de ser delegada para ser electa, bajo la figura de Alcalde.



**6.2.3.6** *Creación de instancias metropolitanas estratégicas reguladoras de las acciones.*

**6.2.3.7** *Creación de organismos descentralizados que atiendan asuntos de orden metropolitano.*

.....

**6.2.3.1.** *Redimensionamiento de las delegaciones, transformación de éstas en comunidades políticas urbanas y elección directa del Alcalde como máxima autoridad.*

El redimensionamiento de las delegaciones, en los términos planteados en el escenario anterior, es condición indispensable para la transformación de aquéllas en *comunidades políticas urbanas* que puedan elegir directamente a su gobernante, ya que el nuevo estado de cosas requiere de un ordenamiento previo que ofrezca condiciones más homogéneas en cada jurisdicción.

La "Delegación" deja de serlo porque sus funciones no las ejerce a nombre de una autoridad superior, sino por una encomienda específica, como órgano desconcentrado, siendo una de sus características principales el que la autoridad ejecutiva de ese órgano sea electa por la comunidad.

Este escenario constituye un avance notable en la configuración del gobierno de la ciudad, pues la Comunidad Política Urbana permanece como órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal —que subsiste como entidad administrativa y geográfica—. La innovación en este sentido consiste en que el Jefe del Ejecutivo inicia ante la Cámara de Diputados la transferencia

de la facultad que posee para que se discuta y decida, en su caso, otorgársela a los alcaldes.

Por ello, el término de *Comunidad Política Urbana* nos parece adecuado a la nueva dimensión que adquieren las demarcaciones.

Mediante elección directa y para un período de tres años, la población habría de elegir a su Alcalde.<sup>49</sup> Todos los partidos políticos con registro ante las autoridades electorales,<sup>50</sup> podrían participar en la contienda, teniendo los candidatos como requisito indispensable —además de ser ciudadanos mexicanos y contar con una edad mínima que habría de estipularse— ser residentes del Distrito Federal por lo menos durante los últimos cinco años anteriores a su postulación. El no condicionar la residencia en la jurisdicción que se pretende gobernar, abre la posibilidad para los partidos políticos de seleccionar mejores elementos.

Las elecciones de los 16 alcaldes coincidirían con las elecciones federales. Es decir, comenzarían su gestión al mismo tiempo que el Presidente de la República, y en consecuencia con la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal; los diputados federales; la mitad de los senadores, y los asambleístas. Las alcaldías se renovarían en las llamadas elecciones interme-

---

<sup>49</sup>El único funcionario electo sería el Alcalde; los demás serían designados por éste. Escogimos la figura del Alcalde, por no ser ajeno a la tradición del Derecho mexicano y, por costumbre, así se les dice a los presidentes municipales en el país. En el uso común, este término significa referirse a la autoridad de una ciudad o comunidad urbana. En otros países, aún de Derecho Consuetudinario, también se utiliza el término en el mismo sentido.

<sup>50</sup>O asociaciones políticas junto con un partido político, como veremos más adelante.

días al mismo tiempo que los diputados, la otra mitad de los senadores y los asambleístas.<sup>51</sup> No habría reelección inmediata al cargo, respetando una de las reglas vigentes en el sistema político mexicano, ya que los presidentes municipales, los diputados y senadores pueden reelegirse siempre y cuando medie un período.<sup>52</sup>

#### 6.2.3.2 *Desconcentración de funciones del centro hacia las comunidades políticas urbanas.*

En congruencia con este panorama democratizador, resulta imprescindible contemplar en el esquema, la desconcentración de decisiones, facultades y funciones, así como el traslado del centro hacia las comunidades políticas urbanas, de los recursos necesarios para que éstas puedan accionar con eficacia.

El planteamiento parte de que, si bien políticamente se crean nuevas condiciones en la relación entre el Departamento del Distrito Federal y las comunidades políticas, éstas no pierden su carácter de órganos desconcentrados, porque normativa y financieramente seguirían dependiendo del centro, en este caso, del Departamento del Distrito Federal, aunque con ciertos mecanismos que aseguren y garanticen fluyan los recursos a las comunidades políticas urbanas.

A este respecto, el Alcalde presentaría un anteproyecto de presupuesto a consideración de los representantes ve-

---

<sup>51</sup>Ello no supondría ni siquiera redistribuir, porque tanto en elecciones presidenciales como en intermedias, el ciudadano al emitir su voto para Presidente, senadores, diputados o asambleístas, habría de llenar una boleta adicional para Alcalde, la cual estipularía el partido político de cada uno de los candidatos.

<sup>52</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 59.

cinales; una vez aprobado en cada Comunidad Política Urbana, el Departamento sería el conducto para enviarlo junto con su proyecto de presupuesto central y descentralizado, a la Asamblea de Representantes. Al ser aprobado por esta última, el financiamiento seguiría el mismo camino de regreso.

La fiscalización del presupuesto adoptaría varias vertientes, según fuera la procedencia del mismo. En el caso del presupuesto asignado a la Comunidad Política Urbana, la representación vecinal tendría autoridad para vigilar su aplicación de acuerdo al proyecto aprobado por ésta, pudiendo la Asamblea de Representantes, a su vez, vigilar por conducto de un representante permanente en el Concejo Comunitario.<sup>53</sup> En cuanto al presupuesto que ejerce el Departamento a nivel central, su correcta aplicación sería fiscalizada por la misma Asamblea, a través de una Contaduría Mayor. Esto por la circunstancia de que el Departamento del Distrito Federal tiene el doble carácter de ser entidad territorial (política) y entidad administrativa. Como dependencia del Gobierno Federal, el Departamento rendiría también cuentas a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, misma instancia que recibiría igualmente los informes de la Asamblea de Representantes sobre este particular.

En lo que concierne al presupuesto de ingresos y egresos federales que se aplican en el territorio del Distrito Federal, por vía de otras dependencias o entidades, su aprobación y fiscalización

---

<sup>53</sup>Figura que sustituye a la Junta de Vecinos, distinta al Concejo Delegacional y que analizaremos en las siguientes páginas.

continuaría dependiendo de la Cámara de Diputados.

### 6.2.3.3 *Transformación de los órganos de participación vecinal en concejos comunitarios.*

Se ratifica lo expuesto en los escenarios anteriores, en cuanto a la necesidad de transformar los órganos vecinales en "Entidades de Interés Público"; su reglamentación por la Asamblea de Representantes,<sup>54</sup> y su integración a través del mecanismo electoral explicado, sin la participación de partidos políticos.

Adicionalmente, se propone la transformación de la Junta de Vecinos en *Concejo Comunitario*, por tratarse de una "Comunidad Política Urbana", integrado por sus presidentes de colonia o asociaciones de residentes, quienes tendrían la responsabilidad de elegir entre ellos mismos al Presidente del Concejo. Una novedad respecto de los concejos delegacionales planteados en los escenarios anteriores, sería que en este Concejo participaría un representante a la Asamblea del Distrito Federal, designado por ésta, para fungir como su enlace. Dicho asambleísta no tendría una relación jerárquica con respecto de los miembros del Concejo, pudiendo emitir su voz, mas no su voto.

El *Concejo Comunitario* tendría facultades para planear, programar, supervisar y controlar la gestión gubernamental coordinadamente con la Comunidad Política Urbana, tanto en lo que se refiere al programa de trabajo, como al ejercicio presupuestal.

---

<sup>54</sup>Se contempla de igual forma la desaparición del Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

La fuerza que adquiere el Concejo Comunitario y su vinculación estrecha con la Asamblea, hacen de éste el foro ideal para que el Alcalde presente su informe anual, en presencia del representante permanente de la Asamblea y una comisión por ella designada, con lo que el informe al órgano reglamentador, que rinden los actuales delegados, quedaría sin efecto.

#### 6.2.3.4 *Ampliación de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*

En este rubro, se conservan las propuestas emitidas en los escenarios anteriores, en lo que se refiere a la aprobación del presupuesto del Departamento del Distrito Federal y la creación de su Contaduría Mayor, suprimiéndose el informe de las autoridades jurisdiccionales, aspecto aclarado en el punto que se refiere a los concejos comunitarios; igualmente, al darse la elección directa del Alcalde, *la facultad señalada, de que la Asamblea elija a los delegados dentro de una terna, queda suprimida en este nuevo escenario; y, finalmente, se elimina también la ratificación del Jefe del Departamento del Distrito Federal por parte, tanto de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como del Senado de la República*, en razón de que dada la elección directa de los alcaldes, es necesario mantener el equilibrio de la autoridad administrativa en la entidad. Una nueva atribución de la Asamblea tendría que ser, en este caso el nombramiento de representantes permanentes ante los concejos comunitarios.

#### 6.2.3.5 *Impulso a las asociaciones políticas que puedan proponer candidatos a elección*

*nes populares, junto con un partido político.*

En este escenario, en donde la contienda para la elección de Alcalde se lleva a cabo entre partidos políticos con registro a nivel nacional, pudiera darse el caso de que en la Comunidad Política Urbana, existiera la inquietud, por parte de una asociación política local, con intereses muy específicos en la demarcación, de postular candidatos propios, que surgieran incluso de la misma comunidad. En este caso, la garantía, que estas organizaciones tienen de influir en las decisiones que se toman para la jurisdicción, radica en la oportunidad de poder presentar a su candidato junto con el partido político que comparta sus puntos de vista.

Por otro lado, el éxito de los partidos políticos dependería en gran medida del grado de representatividad que lograsen de los intereses locales.

6.2.3.6 Asimismo, se conserva la propuesta de creación de *instancias metropolitanas reguladoras de las acciones* que evalúen, como se había señalado anteriormente, el impacto metropolitano de los proyectos que se deseen llevar a cabo en la zona.

6.2.3.7 Las funciones, atribuciones y facultades de estas instancias deberían de estar perfectamente delimitadas y estipuladas en convenios firmados entre el Departamento y las comunidades políticas urbanas, a fin de que sus recomendaciones y decisiones sean respetadas por éstos.

Independientemente de que existan tales convenios de coordinación entre el Jefe del Departamento y los alcaldes, en los cuales se precise el orden metropolitano, citadino y comunitario, se conside-

**ra necesario que se creen igualmente, organismos descentralizados abocados exclusivamente a atender asuntos generados por la conurbación de entidades federativas, sobre todo en lo que se refiere a servicios públicos.**

Así las cosas, la calificación del quinto escenario sería la siguiente:

	CALIFICACIONES	
—Participación Social	Máxima	20.00
—Representación Política	Máxima	20.00
—Unidad de Mando Constitucional	Media	11.66
—Gobernabilidad por Consenso	Media-Máxima	14.57
—Funcionalidad Generalizada	Media-Máxima	10.40
—Capacidad Económica y Administrativa	Media-Máxima	10.40
Total .....		87.03

La Participación Social y la Representación Política pasan favorablemente de *Media-Máxima* en el escenario anterior, al nivel *Máximo*, gracias a la elección directa de los alcaldes y a la movilización social que esto supone, así como por la existencia de los concejos comunitarios, con nuevas atribuciones.

La Unidad de Mando Constitucional que se había mantenido en su nivel *Máximo* en los tres primeros escenarios y disminuido en el cuarto escenario a *Medio-Máximo*; en este quinto escenario se reduce considerablemente, quedando en un nivel *Medio*. Lo anterior debido a que la elección directa significa una pérdida de poder aún mayor



para la autoridad, en la medida en que la población decide la elección, pudiendo triunfar un miembro de la oposición.

No hay una disminución más acentuada de la calificación en este rubro, porque se conserva centralizadamente el control del financiamiento.

La Gobernabilidad por Consenso, cuya tendencia en los escenarios anteriores había sido incrementar de nivel, quedando en el número cuatro como *Máximo*, en este caso disminuye a *Medio-Máximo*, pues si bien puede haber voluntad política por parte de la autoridad y organización civil suficiente, esta última puede estar tan atomizada, que la negociación y encauzamiento de los consensos resulten realmente complicados.

La Funcionalidad Generalizada y la Capacidad Económica y Administrativa permanecen en el nivel *Medio-Máximo*, ya que la novedad en este escenario tiene que ver más con lo político que con lo técnico-administrativo.

### 6.3 Los Radicales

#### 6.3.1 *SEXTO ESCENARIO*

- 6.3.1.1 *Redimensionamiento de las delegaciones y transformación de éstas en comunidades urbanas autónomas, descentralizadas.*
- 6.3.1.2 *Elección directa del Alcalde, máxima autoridad de la Comunidad Urbana Autónoma.*
- 6.3.1.3 *Transformación de los órganos de participación vecinal en concejos comunitarios.*
- 6.3.1.4 *Ampliación de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*
- 6.3.1.5 *Impulso a las asociaciones políticas que puedan proponer candidatos a elecciones populares, junto con un partido político.*
- 6.3.1.6 *Creación de organismos descentralizados que atiendan asuntos de orden metropolitano.*

**6.3.1.7 Creación de instancias metropolitanas estratégicas reguladoras de las acciones.**

.....

**6.3.1.1 Redimensionamiento de las delegaciones y transformación de éstas en comunidades urbanas autónomas, descentralizadas.**

El sexto escenario responde a la inquietud de algunos sectores políticos de hacer de las actuales delegaciones del Departamento del Distrito Federal comunidades "autónomas" que por elección directa nombren a la autoridad jurisdiccional, en un esquema ciudadano en el que el Jefe del Departamento continúe siendo designado por el Presidente de la República.

La diferencia básica con el escenario anterior estriba en la "autonomía" que tendrían estas comunidades y lo que ello significa en términos de gobernabilidad.

Este planteamiento, que en una primera instancia pareciera responder al reclamo de una Representación Política más clara para los ciudadanos del Distrito Federal, presenta, sin embargo, algunas inconveniencias que probablemente dificultarían alcanzar los fines de la democracia, que como ya vimos son los que le dan sentido al ejercicio mismo de la Representación Política.

En congruencia con el significado del término autonomía —libertad de gobernarse por leyes propias, independencia, no subordinación a otras instancias de poder—<sup>55</sup> se esperaría que las

---

<sup>55</sup>*Diccionario de Política y Administración Pública.* Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

“comunidades urbanas autónomas”, a diferencia de las “comunidades políticas urbanas” —que conservan el vínculo jerárquico con el nivel central— se constituyeran en fuentes de poder distintas al centro y quizá enfrentadas con él, o entre sí, lo cual conduciría a una fragmentación del mando, haciendo muy difícil la gobernabilidad, aun cuando se establecieran acuerdos de coordinación entre el Departamento y las comunidades. Esta situación repercutiría necesariamente en la buena marcha de la ciudad, de la metrópoli y también del país, por tratarse de su Distrito Federal, dificultando sobremanera la gestión pública.

Por otro lado, es imposible que pueda existir autonomía en una comunidad como la que se plantea, entre otras cosas, sin el recurso fiscal que le garantice márgenes de actuación.

Para que la autonomía de las comunidades urbanas fuese real, éstas habrían de modificar su carácter de órganos desconcentrados, rompiendo toda vinculación jerárquica con el Departamento, al cual pertenecerían, pero en una relación diametralmente distinta. Las comunidades autónomas, como órganos descentralizados, contarían con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En este orden de ideas, pudiera pensarse también en la necesidad de contar con recursos derivados de la recaudación vía impuestos;<sup>56</sup> ello se tra-

---

<sup>56</sup>El Senador por el Distrito Federal, Lic. Manuel Aguilera Gómez, ha dicho que uno de los objetivos de la Reforma Política, sería la autonomía política y económica de las delegaciones, siendo la idea por ejemplo, que cada delegación pueda recaudar sus impuestos (unomásuno, 30 de enero de 1992, pág. 12).

duciría en el ineludible establecimiento de una administración densa que a su vez, incrementaría la burocracia y con ella la posibilidad de corrupción, dada la materia de que se trata. Además, la nueva administración demandaría la tecnología sofisticada y las posibilidades que hoy existen a nivel central, para actuar con capacidad suficiente, no sólo para llevar a cabo la labor recaudatoria, sino sobre todo, para decir cómo, para qué programas y en qué tiempo, aplicar esos recursos.

La descentralización traería consigo, en teoría, un incremento de la capacidad económica de las comunidades políticas, porque habría recursos propios suficientes y oportunos, si se logra una buena administración.

Por otro lado, habría que ponderar si este esquema no ahondaría las diferencias que existen entre las actuales delegaciones, en cuanto a su desarrollo socioeconómico, obstaculizando la justicia social. Por poner un ejemplo, una comunidad como Miguel Hidalgo, con importantes asentamientos habitacionales, comerciales y de servicios, tendría mayor capacidad de sobrevivir con recursos propios generados por el impuesto predial o el impuesto sobre la renta, que una con las características que tiene Iztapalapa, todavía con inmensas carencias de infraestructura y conformación mayoritariamente de tipo popular.

Los demás aspectos que comprende el sexto escenario, han sido analizados en páginas anteriores, por lo que podemos proceder a calificarlo:

	CALIFICACIONES	
—Participación Social	Máxima	20.00
—Representación Política	Máxima	20.00
—Unidad de Mando Constitucional	Mínima-Media	8.74
—Gobernabilidad por Consenso	Media	11.66
—Funcionalidad Generalizada	Mínima-Media	6.24
—Capacidad Económica y Administrativa	Media	8.32
		—
Total . . . . .		74.96

En el sexto escenario, la Participación Social y la Representación Política se mantienen en el nivel *Máximo*, pues se conservan las características del escenario anterior.

La Unidad de Mando Constitucional se reduce aún más, respecto del escenario actual, pasando de *Media* a *Mínima Media*, ya que las comunidades al adquirir carácter de órganos descentralizados, dejan de estar dependientes financieramente del centro y son autónomas, lo que resta mucho del poder de la autoridad central. A pesar de esto, la Unidad de Mando Constitucional no disminuye a un nivel *Mínimo* en este planteamiento, en tanto permanece la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La Gobernabilidad por consenso, también disminuye de *Media-Máxima* a *Media*, porque al haber mayor autonomía de las comunidades es posible que se ahonde la atomización en la organización civil, además de que en la medida en que exista una gran presencia de la oposición, más di-

fácil resulta consensuar, aunque exista una gran voluntad política por parte de la autoridad central.

En esta propuesta, la Funcionalidad Generalizada, tras haberse mantenido constante en los tres últimos escenarios, como *Media-Máxima*, disminuye notoriamente a *Mínima-Media*, básicamente porque la autonomía pudiera complicar la funcionalidad en la administración por separado, tanto de lo cotidiano local que tiene repercusión en la ciudad, como de lo ciudadano y metropolitano. Imaginemos que una Comunidad Urbana Autónoma decida cambiar sus usos de suelo para favorecer actividades económicas, sociales, culturales, etcétera, que alteren el equilibrio de la ciudad y de la comunidad.

No obstante, la Funcionalidad Generalizada no se califica como *Mínima*, pues si bien la Unidad de Mando Constitucional se ve mermada, todavía existe, al conservarse el gobierno de la ciudad que puede restablecer equilibrios.

En lo que se refiere a la Capacidad Económica y Administrativa, que también se había mantenido en los tres últimos escenarios como *Media-Máxima*, se reduce a *Media*; aun cuando se contempla el redimensionamiento de las jurisdicciones, que en teoría promueve mayor capacidad administrativa de los recursos, subsistirían diferencias radicales entre una y otra demarcación, como el ya mencionado valor del suelo, que permitiría ingresos muy importantes para aquellas comunidades con grandes y ricas zonas residenciales, comerciales y de servicios.

Ello profundizaría los contrastes socioeconómicos existentes, lo que afectaría a las administraciones, puesto que unas tendrían más recursos que otras y muchas de las demarcaciones realmente estarían administrando pobreza.

Para entender este fenómeno de las consecuencias económico-administrativas de la autonomía, simplemente hay que ver la funcionalidad del 90% de los municipios del país, que con todo y su autonomía son inmensamente pobres.

### 6.3.2. SEPTIMO ESCENARIO

#### 6.3.2.1 *La Vía Exclusiva de la Representación Política.*

.....

#### 6.3.2.1 *La Vía Exclusiva de la Representación Política.*

Este escenario se sitúa en el ámbito de la Representación Política y consiste en sucumbir al espejismo<sup>57</sup> que supone convertir a la Ciudad de México en un estado más de la Federación, “el número 32”.

Ello implicaría modificar el régimen de excepción del que hablábamos y definir el lugar en que quedarían asentados los poderes de la Unión —cuya existencia no está a discusión—; con qué población se conformaría y bajo qué términos, es decir responder a una interrogante: ¿Cómo se gobernaría el nuevo Distrito Federal?

Sin duda este tema de solución compleja, incluye, entre otros aspectos:

- *Conciliar la divergencia de opiniones que existen al respecto, con el consecuente desgaste político de las partes.*
- *Lograr el consenso de las otras 31 entidades federativas, lo que no garantiza que se respete plenamente la soberanía estatal.*
- *Modificar a fondo la Constitución, lo cual comprende un largo procedimiento que involucraría la aprobación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión y de cada uno de los*

---

<sup>57</sup>Por las razones expuestas, recordemos que la Representación Política no garantiza por sí sola alcanzar mayores estadios democráticos que se traduzcan en beneficio de la población.

- congresos estatales, porque se trata de un territorio federal.<sup>58</sup>
- *Redactar la Constitución del nuevo estado en cuestión*, ya que con él se crearían los municipios.
  - *Crear los nuevos municipios*, lo que envuelve un profundo análisis territorial, poblacional y político.
  - *Redactar la Constitución y ordenamiento del nuevo Distrito Federal y su gobierno.*

El séptimo y último escenario podría calificarse como sigue:

	CALIFICACIONES	
—Participación Social	Máxima	20.00
—Representación Política	Máxima	20.00
—Unidad de Mando Constitucional	Mínima	5.83
—Gobernabilidad por Consenso	Mínima-Media	8.74
—Funcionalidad Generalizada	Mínima	4.16
—Capacidad Económica y Administrativa	Mínima-Media	6.24
Total . . . . .		64.97

En el escenario siete, la Participación Social continúa en su nivel *Máximo*, debido a la movilización que implica la elección directa en un estado soberano, que no sólo involucra a las actuales delegaciones, convertidas en municipios, sino que supone la elección de un Gobernador.

<sup>58</sup>Artículos constitucionales relativos: 43, 44 y 73, Fracciones III, V y VI.



La Representación Política si bien se mantiene en el valor *Máximo*, podríamos decir que avanza ostensiblemente dentro de este rango, porque significa la creación de un estado, en donde los ciudadanos pueden elegir directamente a sus representantes en todos los niveles de gobierno.

La Unidad de Mando Constitucional llega a su *Mínima* expresión, ya que al convertirse en estado libre y soberano, el Ejecutivo disminuye su capacidad de influir y controlar la gran zona conurbada del Valle de México.

Por su parte, la Gobernabilidad por Consenso, también baja un nivel, de *Media* a *Mínima-Media*, puesto que sería extremadamente difícil establecer los consensos necesarios para sacar adelante un estado con las características del que se conformaría, que tendría una conurbación que no se da —y muy probablemente jamás se dará— en otra parte de la República, en donde es necesario la existencia de un poder superior, que actúe conciliando las soberanías, con una visión globalizadora.

En este caso, aunque hubiera voluntad política de la autoridad federal, y amplia organización civil, el hecho de que la Unidad de Mando esté tan disminuida no permite que existan las condiciones para una conducción firme, pues el campo está minado de intereses en conflicto.

En este sentido, la Funcionalidad Generalizada también disminuye de *Mínima-Media* a *Mínima*, por el problema de las soberanías que mencionábamos, la Unidad de Mando Constitucional escasa y la relativa posibilidad de gobernar con los consensos suficientes.

La Capacidad Económica y Administrativa adquiere un valor *Mínimo-Medio*, porque los nuevos municipios se enfrentarían al problema de la recaudación tan diversa de la que hablábamos en el escenario anterior, y no necesariamente con una redistribución territorial.