

CAPITULO V	
OPCIONES DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL GOBIERNO Y ADMINISTRACION DEL DISTRITO FEDERAL	123
1. <i>Constitución del Distrito Federal en Estado de la Federación</i>	125
2. <i>Conservación del Sistema de Gobierno Actual en el Distrito Federal</i>	132
3. <i>Apertura de Nuevas Formas de Participación Ciudadana en el Gobierno y Administración del Distrito Federal</i>	134
3.1. <i>Organización del Distrito Federal por Municipios</i>	134
3.2. <i>Fortalecimiento de Actuales Instancias y Mecanismos de Participación Ciudadana</i>	137
3.3. <i>Creación de una Asamblea Cívica del Distrito Federal y de Asambleas Cívicas Delegacionales</i>	141
CONSIDERACIONES FINALES	146

CAPITULO V

OPCIONES DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL GOBIERNO Y ADMINISTRACION DEL DISTRITO FEDERAL

Hemos visto a lo largo del estudio, la naturaleza y características del territorio sede de los poderes de la Unión en un régimen federal. Se ha analizado la situación que guarda en algunos casos concretos de países latinoamericanos, e hicimos el planteamiento del origen y evolución del Distrito Federal en nuestro país, así como de la situación actual de su gobierno y administración, destacando las limitaciones de participación política de sus ciudadanos.

Con fundamento en lo anterior, pero particularmente ante el reconocimiento de la escasa participación política de la ciudadanía capitalina, nos corresponde ahora hacer un intento propositivo sobre algunas alternativas de participación ciudadana.

Se han venido manifestando dos grandes corrientes, que por su importancia a y los argumentos político-administrativos que les sustentan, conviene tomar en cuenta para efectos del presente análisis: de una parte, la que sostienen quienes afirman que el Distrito Federal debe organizar su gobierno y administración conforme a las bases constitucionales previstas para los estados federados y, de la otra, quienes se pronuncian porque el gobierno y administración de este territorio permanezcan como hasta ahora.

Sin embargo, frente a esas posiciones existe una tercera que pretende conciliar la naturaleza propia del Distrito Federal, con las aspiraciones de corrientes democratizadoras del gobierno y administración de esta entidad.

Antes de analizar las distintas opciones, se debe tener presente que nuestro Distrito Federal creció en forma exponencial en más de un sentido, lo que representa una variable determinante que condiciona cualquier decisión que se proponga o se adopte, en su caso.

En efecto, por varias razones, entre otras porque desde siempre la Ciudad de México ha sido el centro de las actividades políticas, culturales, económicas y sociales del país, el crecimiento demográfico de esta porción territorial llevó a que, en la actualidad, en el Distrito Federal se asienten cerca de 10 millones de habitantes, lo que equivale, aproximadamente, al 13 por ciento de la población total de la república,⁹⁶ situación que evidentemente no sucede, por lo menos en la misma proporción, en otros países federales.

Por esta razón, es recomendable que el análisis de las opciones se debe plantear en términos que permitan conjugar esta circunstancia fundamental de nuestro Distrito Federal. De esa manera, se previene que la opción seleccionada no deforme la naturaleza misma del Distrito Federal y que, además, permita la ampliación real de los canales de participación política de los

96 SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. X Censo General de Población y Vivienda 1980. S.P.P. México, 1984.

habitantes de este territorio, en el que se asienta el núcleo de población más grande del país, que reclama una mayor representación política, como medio de participación en las decisiones gubernamentales que le incumben.

1. Constitución del Distrito Federal en Estado de la Federación

En uno de los extremos de la búsqueda de mayores opciones de representación política para los ciudadanos del Distrito Federal, una corriente profusamente difundida sostiene que es necesario y procedente constituir al Distrito Federal en un estado más de la Unión, mediante el establecimiento de un congreso local y la elección del gobernador de este territorio.⁹⁷

Según esta propuesta, no se trata de constituir al Estado del Valle de México, a que se refiere el artículo 44 de la Constitución general de la república, pues no se pretende cambiar la sede de los poderes federales a otro lugar de la república, sino —existiendo los poderes de la Unión en este territorio— darle la posibilidad a sus ciudadanos de que cuenten con un congreso local y elijan a su gobernador, lo que aunado a la actual naturaleza local del Poder Judicial del Distrito, propiamente significaría darle el carácter de un estado federado.

Los sostenedores de esta posición ponderan las indudables ventajas que esta propuesta conlleva. Sin duda, se lograría la plena representación política de los ciudadanos del Distrito Fe-

⁹⁷ Esta es la posición de algunos de los llamados partidos políticos de izquierda, como el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y el Partido Popular Socialista (PPS). Véase al respecto LOVERA, Sara. *Demandará el PSUM la Elección Directa de Autoridades del Distrito Federal*. En "UNOMASUNO" Primera Sección. 8 de Marzo de 1982.

deral, al elegir representantes populares ante un congreso local hasta ahora inexistente y, al propio tiempo, elegir —incluso— al mismo gobernador.

Esta propuesta representa la posibilidad de que los ciudadanos capitalinos alcancen los mismos derechos políticos que los del resto de la república y corresponde a una inquietud no sólo ciudadana, sino doctrinal, como es el caso de Serra Rojas, quien ha afirmado que “debemos pensar en una legislatura local para el Distrito Federal”.⁹⁸

Permitiría que un órgano legislativo propio, compuesto de diputados electos exclusivamente por los ciudadanos del Distrito Federal, decidieran —también lo exclusivo— los asuntos propios de la Ciudad de México, evitando que en ellos participen representantes del resto del país, como hasta ahora ha sucedido.

La facultad de legislar en asuntos relativos al Distrito Federal, que ahora corresponde al Congreso de la Unión, pasaría a un congreso local con una ventaja evidente: mientras que el Congreso de la Unión está compuesto mayoritariamente por diputados de los diferentes estados del país (de los 300 de mayoría relativa que lo integran, sólo corresponden 40 al Distrito), el congreso local estaría íntegramente compuesto por representantes de la población del Distrito Federal, originarios o arraigados en el mismo. En estos términos, el congreso local serviría para ampliar la base democrática con su necesaria composición plural.

Además, se desahogaría la tarea legislativa del Congreso de la

98 SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 583.

Unión, facilitando, simultáneamente, que los asuntos legislativos relativos al Distrito Federal fueran atendidos con mayor profundidad y por representantes auténticos en su totalidad de la población de este territorio, incluyendo representantes de las minorías.

La elección del gobernador de este territorio, por su parte, permitiría que los ciudadanos eligieran —en sufragio universal y directo y mediante la participación de partidos políticos registrados— al titular del órgano ejecutivo administrativo con la evidente ventaja que ello significa pues los habitantes de la ciudad, como consecuencia de esta práctica, lograrían una mayor vinculación con sus autoridades políticas y administrativas.

No obstante las indudables ventajas y atractivos que esta propuesta encierra, contiene algunas implicaciones muy serias respecto de las cuales conviene reflexionar.

En primer término, sería preciso modificar todo el esquema jurídico-constitucional relativo al gobierno del Distrito Federal, que establece la atribución del Congreso de la Unión para actuar con competencia local en él y del Presidente de la República para designar al gobernador correspondiente. Ello implicaría introducir un proceso de reformas constitucionales; de esa manera, habría de ser necesario derogar la fracción VI, base 1a, 2a, 3a, 4a y 5a. y modificar el artículo 89, fracción II. En el primer caso, para eliminar las atribuciones del Congreso de la Unión en lo que respecta al gobierno del Distrito Federal; en el segundo, para dejar sin efecto la facultad del Presidente de la República de nombrar al gobernador del Distrito.

Sería necesario definir las bases jurídicas conforme a las cua-

les se elegirán el primer congreso local (que tendría el carácter de congreso constituyente).

Habría de expedirse, por el Congreso de la Unión, una ley que regulara el proceso electoral del gobernador del Distrito Federal, en términos similares a como se regula dicho proceso en los estados federados.

Igualmente sería necesario regular jurídicamente, a través de una ley especial y con fundamento en bases constitucionales suficientes, aspectos relativos al funcionamiento del poder ejecutivo del Distrito, tales como: atribuciones, relaciones con otros poderes, organización administrativa.

En este orden de ideas, el Departamento del Distrito Federal perdería este carácter, dejando de ser parte de la administración pública federal centralizada, por lo cual tendría que derogarse la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Habrían de definirse los términos de designación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de otros tribunales administrativos entre el gobernador electo y el congreso del Distrito Federal.

Concebido el Distrito Federal, mediante esta propuesta, con la existencia de tres poderes locales, independientes y autónomos, sería necesario considerar si se precisa la existencia de una constitución política del Distrito Federal, o bien si dichos poderes locales derivarían su legitimidad competencial de la Cons-

titución federal, para lo cual ésta debería contener amplias bases al respecto.

Tendría que redefinirse la atribución constitucional del Presidente de la República de nombrar y remover al procurador general de Justicia del Distrito Federal, puesto que se trata de un órgano administrativo que, en el esquema de la propuesta, tendría que depender del gobernador electo y no del Presidente de la República.

Frente a las perspectivas e implicaciones jurídico-constitucionales que esta propuesta implica, es necesario considerar que existen serios inconvenientes que no se deben soslayar, por sus efectos multiplicadores en el ámbito político y administrativo no sólo del Distrito Federal, sino del país entero.

En primer término, el carácter propio de asiento de los poderes federales limita la posibilidad de que al Distrito Federal se le pueda concebir en forma similar a como se entiende la existencia de los estados federados, pues mientras que éstos mantienen libertad y autonomía, “en cuanto a su régimen interior”, aquél no puede gozar de estas prerrogativas, por cuanto es el territorio en el que se asientan los poderes de la Unión, ya que provocaría que coexistieran dos ámbitos competenciales diferentes, el federal y el local.

Proceder a la elección de sus autoridades locales, implicaría modificar postulados básicos de la Constitución general de la república, que se desprenden de la propia naturaleza del Distrito

Federal. Efectivamente, por ser este territorio la sede de los poderes federales, es que carece de un gobierno propio y autónomo. Mediante esta propuesta, se desnaturalizaría esta concepción, pues la función ejecutiva sería ejercida por un órgano local, por un poder autónomo e independiente, que derivaría su legitimidad de una elección popular y lo propio sucedería con la función legislativa que sería ejercida por un congreso local.

Por otra parte, se privaría al Presidente de la República del gobierno y la administración de la ciudad sede los poderes federales y, en consecuencia, del propio Poder Ejecutivo Federal, lo cual no es recomendable, por los conflictos que puede generar la coexistencia de dos poderes ejecutivos: uno federal y otro local, pero ambos producto de una elección democrática.

Asimismo, se provocarían serios problemas de naturaleza política, al perder el Presidente de la República el necesario control del gobierno y de la administración del Distrito Federal, de presentarse el caso —si bien poco probable— de que éste estuviese en manos de un funcionario perteneciente a un partido político diferente al del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Definitivamente el gobierno del Distrito Federal —en su mayor acepción— estaría fuera del control de los poderes federales, con lo cual se presentaría la paradoja de que los poderes federales carecieran de atribuciones específicas en el territorio que les sirve de sede, con lo cual el Distrito Federal realmente no existiría, sino tan sólo en la denominación.

Podrían generarse graves problemas de carácter político, por

las eventuales fricciones entre los poderes federales y los locales, debido a la coexistencia de ambos en un solo territorio.

Evidentemente esta propuesta que entraña, como se ha dicho, indudables ventajas políticas para los ciudadanos del Distrito Federal, supone una enorme limitación: significa desnaturalizar el carácter del Distrito Federal como asiento de los poderes de la Unión. Como ha dicho Miguel de la Madrid: "Es obvio que el arreglo constitucional pensado por nuestros constituyentes para los estados federados, no es adecuado para el asiento de los poderes federales".⁹⁹

Conviene señalar, por otra parte, que de esta gran propuesta frecuentemente se deducen modalidades tales como la posibilidad de que, continuando con la práctica constitucional de designar al gobernador, se constituya un congreso local, en los términos en que hemos señalado.¹⁰⁰

Otros plantean, por el contrario, que persista la competencia local del Congreso de la Unión en este territorio y sugieren, tan sólo, que se elija popularmente al gobernador del mismo.¹⁰¹

99 DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Op. Cit. Pág. 106.

100 Véase al respecto la propuesta de Marcos Carrillo Arena en MAGAÑA, Manuel. *Congreso Local para el Distrito Federal, en lugar de Referéndum, propone Carrillo Arena* en "El Día". 1a. Sección, 14 de abril de 1982.

101 Se sugiere ver la propuesta que sobre el particular planteó Pablo Emilio Madero, en su carácter de Candidato Presidencial (PAN). LOMAS, Emilio. *Madero, por un Cambio en la Elección de Dirigentes del Distrito Federal*. En "UNOMAS UNO". 1a. Sección. 16 de abril de 1982.

En nuestra opinión, reducen al aspecto puramente electoral, los alcances mucho más amplios que tiene un proceso democratizador, como el que exige la Ciudad de México.

2. Conservación del Sistema de Gobierno Actual en el Distrito Federal

En el otro extremo de las posiciones, se localiza a quienes defienden la idea de que el sistema de gobierno del Distrito Federal permanezca tal como está.

Desde 1928, en que se desaparecen los municipios de la Ciudad de México, su gobierno no ha sido sustancialmente modificado y, sin embargo, afirman quienes sostienen esta posición, que dicho gobierno y administración han demostrado capacidad para responder a las necesidades que en distintas épocas y diversas circunstancias, la sociedad ha planteado. Al respecto, Miguel Angel Morado Garrido declaró que "prueba de ello es que durante cincuenta años, la gente preparada y diestra del gobierno capitalino, ha logrado que los servicios funcionen, tal vez no a la perfección, pero jamás los han paralizado...".¹⁰²

También se ha afirmado que no hay razón suficiente para señalar que los ciudadanos capitalinos carecen de derechos políticos y de representación, pues al elegir Presidente de la República, simultáneamente eligen gobernador del Distrito y otro tanto sucede con la elección de diputados al Congreso de la Unión.

¹⁰² Véase declaraciones en REYNOSO, Francisco. *Según un Líder, somos unos Ignaros los Habitantes del Distrito Federal* en "Diario de México". Edición Vespertina. 14 de Mayo de 1982.

Luz Lajous, presidenta de la Comisión del Distrito Federal en la LII Legislatura del H. Congreso de la Unión, se manifestó señalando que “no es indispensable la elección, por parte de la población de la capital del país, del jefe del Departamento del Distrito Federal”.¹⁰³

En el mismo sentido se pronunció Miguel Angel Garrido, secretario general del Sindicato de Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, quien señaló: “Los capitalinos no estamos preparados para elegir al gobernador del Distrito Federal y demás funcionarios que integran su equipo de trabajo”.¹⁰⁴

Del análisis de los argumentos de quienes sostienen esta posición, deducimos que si bien es cierto que, por la naturaleza del Distrito Federal, no es posible reproducir en él las fórmulas de gobierno pensadas por el constituyente de Querétaro para los estados federados, tampoco lo es que por esa sola razón, no aceptemos la posibilidad de pensar en fórmulas más democráticas de gobierno para este territorio, no obstante ser la sede de los poderes de la Unión, pues “en el contexto nacional, diez millones de habitantes de la Ciudad de México requieren de una más activa participación política, que mejore y enriquezca sus posibilidades de representación, concepto éste central en nuestra estructura democrática...”¹⁰⁵

¹⁰³ Véase declaraciones en VELASCO MOLINA, C. *Los Capitalinos no Deben Elegir Gobernador del Distrito Federal: Dice Luz Lajous* en *Excélsior*. Primera Sección. 26 de Febrero de 1983.

¹⁰⁴ Vid Supra 102.

¹⁰⁵ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Reunión de Trabajo con Dirigentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI). México, D.F. 3 de noviembre de 1981.

3. Apertura de Nuevas Formas de Participación Ciudadana en el Gobierno y Administración del Distrito Federal

Frente a las alternativas que se han propuesto y que han sido desagregadas en este capítulo, existe una corriente que pretende respetar la naturaleza del Distrito Federal —como sede de los poderes de la Unión—, que imposibilita la constitución de un estado en este territorio, al elegir a su gobernador y a los miembros de un congreso local, pero que plantea la ineludible necesidad de superar las actuales limitaciones de participación ciudadana con la propuesta de novedosos mecanismos.

En este apartado trataremos de presentar las propuestas más significativas y serias que al respecto se han planteado y que ofreceremos de manera general y analítica.

3.1. Organización del Distrito Federal por Municipios

Esta primera propuesta plantea la posibilidad de reimplantar el esquema municipal en el territorio del Distrito Federal, sin afectar la designación del gobernador respectivo, ni el esquema de competencia legislativa local del Congreso de la Unión. En suma, se pretende volver al esquema de gobierno original del Distrito, concebido por el constituyente de Querétaro en 1917 y que permaneció hasta 1928 en que —por reforma constitucional— desaparecieron los municipios, constituyéndose en delegaciones del Departamento del Distrito Federal, como antes estudiamos.

Mediante esta propuesta, se desaparecerían las delegaciones

que actualmente existen, para constituir las en municipios que serían administrados por ayuntamientos compuestos de un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que correspondieran de manera proporcional a la población de cada territorio y que serían elegidos mediante planillas votadas en sufragio universal y directo cada tres años, por los ciudadanos de cada municipio con la participación de partidos políticos registrados.

De aceptarse esta alternativa, permitiría, bajo un esquema especial de organización, conjugar la existencia del Distrito Federal —sin perder su naturaleza—, con la de municipios libres.

Se descentralizarían de manera más efectiva el gobierno y la administración de circunscripciones territoriales específicas del Distrito Federal, permitiendo la mayor participación política ciudadana y la existencia de órganos de gobiernos locales.

Al propio tiempo se retomaría el espíritu original del congreso constituyente de Querétaro, que planteaba el gobierno del Distrito Federal, en términos similares a los de la propuesta y que estuvo en vigor hasta 1928.

En el contexto de esta propuesta, el gobernador del Distrito Federal, designado por el Presidente de la República, tendría funciones genéricas respecto de todo el Distrito y los ayuntamientos actuarían como una instancia de gobierno, fundamentalmente administradora de servicios públicos, con lo cual se evitaría la duplicidad de órganos de gobierno.

En este orden de ideas, los ayuntamientos que existieran en el Distrito Federal, estarían sujetos a algunas limitaciones que no

son propias de otros municipios del país, dada la especial circunstancia de que éstos se constituirían en el territorio sede de los poderes de la Unión. En efecto, sin entrar a desagregar en detalle las atribuciones que se otorgarían a los ayuntamientos, es evidente que no podrían dárseles, por ejemplo, el manejo de la policía, puesto que existe una limitación constitucional que lo impide, al señalar el artículo 115, fracción VII, que en los municipios donde resida habitual o transitoriamente el Ejecutivo Federal, "éste tendrá el mando de la fuerza pública".

De igual modo, tendrá que considerarse una limitación en la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, pues es obvio que no podrán poseer amplias atribuciones respecto de materias que se refieren a políticas generales que no se pueden fraccionar, como sería la de desarrollo urbano, seguridad pública, mejoramiento ecológico, salud e higiene públicas, entre otras.

Por todo lo anterior, la propuesta conllevaría importantes implicaciones jurídicas que conviene referir. En primer término, sería preciso modificar la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional, para introducir la base legal de esta forma de organización.

Igualmente, sería necesario expedir una ley orgánica municipal que regulara en detalle la existencia de los municipios y la organización y funcionamiento de los ayuntamientos; simultáneamente, se antojaría necesario modificar la actual Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, para hacer un reajuste de atribuciones de los órganos de esa dependencia con los ayuntamientos.

Resulta evidente que dentro de las propuestas de democrati-

zación del Distrito Federal, una de las más viables es la que sugiere la reimplantación de los municipios en este territorio, para lo cual “no hay inconveniente en el ámbito jurídico, pudiendo funcionar el municipio libre en el Distrito Federal en coexistencia con los poderes de la federación...”, según señala Enrique Pacheco.¹⁰⁶

3.2. Fortalecimiento de Actuales Instancias y Mecanismos de Participación Ciudadana

En el capítulo IV de este trabajo, al estudiar el “Estado actual del gobierno y la administración del Distrito Federal”, analizamos lo que hemos llamado “Instancias y Mecanismos de Participación Ciudadana”.

Por las primeras entendemos —como dejamos establecido— a órganos de representación ciudadana existentes en el Distrito Federal, como los comités de manzana, las juntas de vecinos, las asociaciones de residentes y el Consejo Consultivo. Dentro de los segundos, identificamos al Referéndum y a la Iniciativa Popular.

Respecto de ambas fórmulas, planteamos nuestras observaciones críticas en el sentido de las graves limitaciones que poseen para convertirse en verdaderas fórmulas de participación ciudadana, si bien partimos del reconocimiento de que se trata de prácticas importantes en la búsqueda del ensanchamiento de la vida democrática en el Distrito Federal. Fundamentalmente

¹⁰⁶ Véase declaraciones en *Carece de Inconveniente Jurídico el funcionamiento del municipio libre en el Distrito Federal*, afirma Enrique Pacheco en “UNOMAS. UNO”. Primera Sección. 14 de Mayo de 1982.

de lo que se trata es de eliminar las trabas que existen para su cabal ejercicio, pues su actual reglamentación dificulta, entorpece y en algunos casos hasta hace nugatoria su operatividad.

Por lo que se refiere a las Instancias de Participación Política Ciudadana, la principal crítica que hemos formulado consiste en su organización piramidal y, sustancialmente, en las escasas o nulas atribuciones ejecutivas de estos órganos.

En efecto, un análisis de las funciones de los comités de manzana, de las juntas de vecinos, de las asociaciones de residentes y del mismo Consejo Consultivo, nos permite afirmar con razón que estamos en presencia de órganos de mera opinión, simplemente consultivos, que se han convertido en fórmulas organizativas “de muy reducida relevancia y actividad, dada la limitación de sus atribuciones”¹⁰⁷

Las limitadas atribuciones de estas Instancias Participativas, las han hecho poco atractivas para la ciudadanía capitalina, pues sobre de ellas persiste la actividad decisoria y ejecutiva del delegado correspondiente o, en su caso, del jefe del Departamento del Distrito Federal, lo que, en muchos casos, las hace prácticamente inoperantes.

Estas circunstancias, nos hacen pensar que “el objetivo de estas instancias de participación ciudadana no ha sido cabalmente cumplido”¹⁰⁸ y que ello supone una profunda revisión de sus ordenamientos reglamentarios, desde la misma Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, con el propósito de do-

¹⁰⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel Angel. Op. Cit. Pág. 146.

¹⁰⁸ SOLIS ACERO, Felipe. Op. Cit. Pág. 22.

tarlos de atribuciones más ejecutivas, que les permita resolver planteamientos de las organizaciones sociales capitalinas, pues, en abundamiento de lo que hemos dicho, estos órganos son consultivos de las autoridades, más que de la ciudadanía a la que presuntamente deben su existencia.

En consecuencia, esta propuesta plantea una concienzuda revisión de las atribuciones y funciones de estos órganos a efecto de que se les dote de mayores y más ejecutivas tareas, para que puedan ser atractivos para la población y cumplan, en consecuencia, con su cometido.

Por lo que se refiere a los mecanismos de participación ciudadana consistentes en la Iniciativa Popular y el Referéndum, también hemos planteado nuestros comentarios críticos.

Señalamos que su principal defecto consiste en su escasa reglamentación que hace prácticamente inoperantes estos mecanismos, propios de los sistemas democráticos más avanzados. Indudablemente que su inclusión en la Constitución General de la República ¹⁰⁹ y en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal,¹¹⁰ en el contexto de las reformas que produjo el proceso de reforma política de 1977, significó un avance importante.

Desgraciadamente, como advertimos al hacer el análisis de estos mecanismos, su incompleta regulación legal secundaria los ha convertido en "derechos meramente decorativos y sin ope-

¹⁰⁹ ARTICULO 73, fracción VI, base 2a.

¹¹⁰ Capítulo VI.

rancia para los ciudadanos del Distrito Federal”,¹¹¹ prueba de lo cual es que hasta la fecha —después de siete años en vigor— no han sido practicados en ninguna ocasión.

En este caso creemos que lo recomendable será expedir una ley reglamentaria de la base 2a., de la fracción VI, del artículo 73 constitucional que se dedique a regular exclusivamente y en detalle el funcionamiento de estos mecanismos pues, además, dicho ordenamiento legal debe ser “la ley de la materia” a que se refiere la base constitucional mencionada y no la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en cuyo capítulo sexto y de manera incompleta, se ha planteado la regulación de dichas figuras jurídico-políticas.¹¹²

El obstáculo fundamental de la Iniciativa Popular y del Referéndum, consiste en que “su operancia queda totalmente supeditada a la voluntad del congreso y del Presidente de la República”¹¹³ y debe ser la ley que proponemos se expida la que, al regularles en detalle, facilite su operatividad, a fin de que cumplan con su cometido, pues, de otra suerte, estarán condenados a no ser practicados nunca.

La sugerencia, en suma, consiste en la necesidad de que los procedimientos para hacer operativos estos mecanismos, sean explicitados en un ordenamiento legal específico. Cabe destacar que las propuestas de Fortalecimiento de las Instancias y los Mecanismos de Participación Ciudadana, no son excluyentes del

¹¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 152.

¹¹² En el mismo sentido, véase a ACOSTA ROMERO, Miguel. Idem.

¹¹³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. Pág. 833.

resto de alternativas para democratizar el gobierno y la administración del Distrito Federal, incluso las que aquí hemos calificado como extremas. Pero suponen, eso sí, una gran voluntad política para llevarlos a cabo y —ante todo— la pérdida del temor a la democracia.

3.3. Creación de una Asamblea Cívica del Distrito Federal y de Asambleas Cívicas Delegacionales

Esta propuesta parte del reconocimiento del carácter meramente consultivo y de opinión con que a la fecha se desenvuelven las instancias de participación ciudadana.

Se pretende con ello, eliminar los obstáculos que han impedido dar verdadera vida democrática al Distrito Federal, sin sacrificar por eso, su carácter de asiento del poder general y las implicaciones que le son inherentes.

De igual forma, se pretende hacer más dinámica y responsable la participación de una población de cerca de diez millones de habitantes, cuyo crecimiento constante hace de la capital del país, un ente cada vez más difícil de gobernar y administrar.

La identificación de la población con su gobierno es un proceso necesario, que se inicia con la legitimación de sus autoridades y de sus actos de gobierno; de ahí la conveniencia de establecer los conductos de comunicación y participación mediante los cuales la población sea un sujeto activo en decisiones y acciones que le afectan y que, hasta ahora, siente ajenas porque le son impuestas.

Bajo esa perspectiva, es posible pensar en una forma de participación ciudadana, que sin cancelar la estructura existente para estos propósitos, amplíe su papel de organismo de consulta, a los de decisión y vigilancia, tanto a nivel de dirección general para el Distrito Federal, en su conjunto, como para el ámbito delegacional.

Al respecto, Zorrilla Martínez en su trabajo relativo a la "democratización y descentralización en el Departamento del Distrito Federal",¹¹⁴ propone la creación de una asamblea cívica de representantes del Distrito Federal y la correspondiente para cada una de sus delegaciones.

Las características de tales órganos serían, la primera, la relativa a su integración producto de elecciones universales, con la participación de los diversos partidos políticos, legalmente registrados, lo que permitiría su integración plural; la segunda, consiste en que tales asambleas sean dotadas con facultades de decisión y supervisión y no sólo de consulta y opinión¹¹⁵ y, la tercera, consistente en que "... sería un órgano democrático, no legislativo, aunque quizás sí con competencias para elaborar reglamentos...".¹¹⁶

Esta propuesta supone que continúen existiendo, como hasta ahora, el jefe del Departamento del Distrito Federal y los delegados, a cuya tarea ejecutivo-administrativa se agregaría el in-

114 ZORRILLA MARTINEZ, Pedro G. Democratización y Descentralización en el Departamento del Distrito Federal en "Revista Mexicana de Justicia". México. Procuraduría General de la República. Vol. 1. No. 4, octubre-diciembre de 1983, págs. 31-46.

115 VID ZORRILLA MARTINEZ, Pedro G. Op. Cit. págs. 38-39.

116 Idem. Pág. 40.

gradiente democrático de su relación con las nuevas asambleas cívicas elegidas popularmente.

“El jefe del Departamento del Distrito Federal —señala Zorri-lla— y los delegados, en forma desconcentrada, tendrían facultades de decisión y ejecución, fundamentalmente en los asuntos que requieren de soluciones que atañen al conjunto urbano total o a una gran parte del Distrito o que precisen de una coordinación y de una uniformidad fundamentales”.¹¹⁷

De acuerdo con lo anterior, las Asambleas Cívicas Delegacionales tendrían facultades de decisión, no ejecutivas, en materias de interés predominante para los vecinos de la delegación y que pueden resolverse en dicho ámbito parcial y también para matizar y adecuar al carácter de una zona de la ciudad, en forma coordinada, disposiciones básicas del Departamento del Distrito Federal.

Habría, también, ciertas decisiones de las asambleas, que se complementarían con las del jefe del Departamento del Distrito Federal y de los delegados, de la misma forma que ciertas disposiciones de éste requerirían de la aprobación de las asambleas respectivas, sin que por ello se den trabas o inhibiciones inconvenientes. De esta forma se lograría un importante y saludable compartimiento de responsabilidades entre funcionarios designados y asambleas de representantes populares.

Lo anterior plantea una fórmula trascendente de corresponsabilidad, que permitiría que los asuntos administrativos más importantes para la ciudadanía capitalina, fuesen objeto de una

117 Idem, pág. 41.

revisión o previa aprobación por parte de una asamblea de representantes populares.

Como ha señalado Pedro Zorrilla Martínez, “la democratización del Distrito Federal, sea cual fuese la solución organizativa que finalmente se dé, debiera instrumentarse con gran precisión y dentro de una estrategia que garantice la mayor eficacia en la realización de obras y prestación de servicios públicos a los ciudadanos”. ¹¹⁸

Se sugiere, en consecuencia, establecer con especial nitidez los catálogos de atribuciones del jefe del Departamento y de los delegados, así como los correspondientes a las Asambleas Cívicas del Distrito Federal y de las delegaciones.

Estas asambleas, en el ámbito de sus competencias, tendrían facultades para intervenir en asuntos relativos a seguridad pública, salud e higiene, ecología, limpia, transporte público, asentamientos humanos, determinación concreta de usos y destinos del suelo, recreación y cultura, parques públicos, prestación de servicios públicos, otorgamiento y retiro de concesiones y control y vigilancia de bienes, entre otras.

La Asamblea Cívica del Distrito Federal podrá ser arrogada de facultades reglamentarias, respecto de materias que sean limitativamente señaladas en una ley que al efecto se expida, pudiendo —adicionalmente— otorgársele atribuciones respecto de la fijación de políticas de ánimo y desánimo a la migración, construcción de vivienda, provisión de agua potable, determinación

¹¹⁸ Idem, págs. 41-42.

de prioridades en el gasto público, importancia relativa de las obras públicas, entre otras.

Como se advierte, esta propuesta entraña la integración de dos ámbitos gubernamentales perfectamente compatibles: de una parte, autoridades administrativas de designación y de la otra, asambleas de representantes populares que, sin tener facultades legislativas, contiene un saludable ingrediente democrático, permiten el juego de partidos y —sustancialmente— hacen posible la participación ciudadana en los asuntos cotidianos que les atañen.

Esta propuesta, de contenido novedoso, de fácil instrumentación jurídica, de seguros resultados democráticos y de viable operación, encaja perfectamente en el llamado que Miguel de la Madrid hiciera para buscar nuevas fórmulas de gobierno para el Distrito Federal, al señalar: “tenemos que conservar y avenir la unidad de mando que evite desgastantes conflictos políticos, con una mayor participación y representación popular. Ambas finalidades no son incompatibles; pero sí se requiere, para encontrar fórmulas viables, un esfuerzo de imaginación y de creatividad”.¹¹⁹

Conviene destacar que, de alguna manera, es ésta la fórmula que acepta —entre otros— Pichardo Pagaza, cuando plantea su tesis del gobierno metropolitano de dos niveles “de los cuales uno o ambos niveles es electo directamente por los ciudadanos”.¹²⁰

¹¹⁹ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Op. Cit. Pág. 106.

¹²⁰ PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Op. Cit. Pág. 326. Ver nota 92.

En efecto, ésa parece ser la tendencia del gobierno en la Ciudad de México, que habrá de conciliar la naturaleza del Distrito Federal con la necesidad impostergable de su democratización. En la búsqueda de ese propósito, ésta nos parece —como lo hemos dejado asentado— la fórmula más viable, porque garantiza los mejores resultados.

CONSIDERACIONES FINALES

El estudio del Gobierno y Administración del Distrito Federal en México, nos obliga a vincular diversos aspectos de las disciplinas sociales, los políticos, los propiamente jurídicos, así como los de carácter administrativo y de gobierno.

Se han formado corrientes o tendencias sobre las distintas concepciones e interpretaciones del Distrito Federal y su relación con el proceder político y administrativo; todas ellas, que son producto de razones históricas concretas y que por ello no encuentran explicación total en una sola disciplina, coinciden en el planteamiento básico de que la naturaleza del Distrito Federal tiene repercusiones directas en la composición de su gobierno y, por lo tanto, sobre los distintos grupos y clases sociales. Sobre el particular, deseamos destacar el planteamiento muy recurrente de “democratizar” la vida del Distrito Federal.

No fue sino hasta épocas recientes, con motivo de las últimas campañas políticas federales, que se volvió a hacer énfasis en la necesidad de “democratizar” la vida política del Distrito Federal, sobre todo cuando se analizan los efectos del centralismo político y administrativo observado a partir de 1928, en que por reforma a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se dispuso la supresión de los ayuntamientos que existían en el

Distrito Federal, y de la que nos hemos ocupado en la presente investigación.

Evidentemente, por “democratizar” la vida política del Distrito Federal entienden, quienes lo postulan, el abrir cauces mayores no sólo para la expresión política de sus ciudadanos, sino para establecer órganos de gobierno local, que en cualquier forma o grado de desarrollo, permiten a los ciudadanos de dicha entidad federativa participar de manera más directa en la discusión y adopción de las decisiones políticas, económicas y administrativas, que les afectan.

Quienes postulan este planteamiento, suponen que la ausencia de formas y mecanismos de participación política de los habitantes del Distrito Federal, debido a la inexistencia de un gobierno local propiamente dicho, produce un fenómeno de doble carácter; por un lado, el político que disminuye las oportunidades políticas de los habitantes del Distrito Federal al no elegir directamente a sus autoridades, y al no elegirlos, se deriva el otro, de tipo administrativo, pues no tienen la oportunidad de dirigir, supervisar y controlar —a través de sus representantes— el ejercicio de los recursos que, como ente político, posee para el desempeño de sus atribuciones y el cumplimiento de sus obligaciones.

Así, suponen que de haber gobernantes electos directamente, la ciudadanía podría definir el destino del gasto público como elemento definitorio de los satisfactores sociales, o el monto de las contribuciones que son a su cargo, o aspectos cotidianos como la seguridad pública, el desarrollo urbano, entre otros.

Al analizar estos planteamientos, partimos de una premisa de

rango constitucional. El artículo 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos permite hacer la distinción conceptual entre la democracia en sentido estricto, “estructura jurídica y régimen político”, y democracia en sentido amplio; esto es, “como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

En el primer sentido, el estricto, el ciudadano del Distrito Federal participa como tal en las elecciones del orden federal, es decir, elige con su voto al Presidente de la República y a los senadores y diputados, al Congreso de la Unión; sin embargo, tal supuesto democrático determina la naturaleza centralizadora de la administración y gobierno de esta entidad, ya que, por una parte, el Poder Ejecutivo Federal, además de sus amplias atribuciones y facultades, ejerce también el gobierno del Distrito Federal, tarea que delega al través de los órganos respectivos que hemos analizado; por la otra, al Poder Legislativo Federal se le atribuye doble responsabilidad, la correspondiente como Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pero, además como órgano representativo para la población del Distrito Federal.

Por tal motivo, si bien es cierto admitir que el ciudadano del Distrito Federal no es ni con mucho un mexicano desposeído de sus garantías políticas básicas, consistentes en votar y ser votado, también es justo reconocer que frente al ciudadano de cualquier otra entidad federativa, sí aparece en desventaja, dado que aquéllos pueden participar mediante el voto en la formación no sólo de los poderes legislativo y ejecutivo federal, así como de sus respectivos legislativos y ejecutivos estatales, sino adicionalmente eligiendo al gobierno que les es más cercano, el que constituye el ayuntamiento municipal.

En el otro sentido, el amplio, la democracia como "sistema de vida" presenta una situación contraria; esto es, el saldo se manifiesta a favor de los habitantes del Distrito Federal. En efecto, si tomamos algunos indicadores, económicos y sociales, veremos que en la Ciudad de México se concentran no sólo las grandes decisiones políticas nacionales, sino que además se ejercen los montos mayores de inversión pública federal, como es el caso de la destinada al sector de bienestar social, y se otorga o distribuye un importante número de subsidios en diversos rubros, entre los que destaca el de transporte urbano.

Otro factor importante que contribuye a validar la afirmación anterior, es que la actividad privada del país también tiene como campo principal de manifestación al ámbito territorial de la Ciudad de México, lo que genera índices de ocupación con ingresos mayores que en el resto del país.

Entre los indicadores que referimos, conviene señalar algunos casos a guisa de ejemplo, con referencias comparativas al resto de las entidades federativas.

"En 1900, las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, participaban con 5.2 por ciento de la población total, mientras que en 1976 alcanzaban cerca de la cuarta parte" (...); en el Distrito Federal se concentran el 37 por ciento de la matrícula de educación superior, igual porcentaje del producto nacional del sector servicios y específicamente 41 por ciento del comercio".¹²¹

¹²¹ Ver instrumentación de la Política Regional. S.P.P. Primera Edición. Marzo, 1982, pág. 21.

Si aceptamos, como señala el citado documento oficial, que "la asignación de la inversión pública se determina directamente por el nivel de bienestar de las entidades federativas", son precisamente los estados más poblados los que cuentan con mayor nivel de inversión. Así, en el período 1965-1978, el 23.6 por ciento de la inversión correspondió al Distrito Federal...; mientras que otros estados recibieron menos del 1 por ciento.

La inversión pública federal en bienestar social, se encuentra igualmente concentrada. "El Distrito Federal ha captado más del 50 por ciento de este rubro... El Distrito Federal tuvo una inversión per cápita en bienestar social cuatro veces superior a la media nacional".¹²²

Conviene destacar que el mismo estudio contiene datos muy reveladores de lo que llamamos saldo a favor del Distrito Federal. En efecto, combinándose 39 variables productivas, demográficas y de estructura de diferentes sectores económicos y sociales, se logró determinar "un índice compuesto de desarrollo y bienestar", del que se desprende que "en 1960, el producto per cápita del estado más rico era 9 veces mayor que el del último término; en 1976, esa diferencia creció a 12 veces y para el año 2000, de continuar esta tendencia, pudiera llegar a 26 veces mayor"; de esa composición de variables, la entidad que resultó con mayor desarrollo relativo fue la del Distrito Federal, seguida de Nuevo León y ocupando el último y penúltimo lugar, respectivamente, los Estados de Oaxaca y Chiapas,¹²³ en donde se ubican 680 de los 2,378 municipios del país (casi un tercio) y

¹²² S.P.P. Op. Cit. Pág. 53.

¹²³ Idem. Pág. 53 (gráfica).

donde por obvias razones se desarrolla una actividad política local muy intensa.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que si en realidad como lo hemos demostrado, están limitados parcialmente los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal y por lo tanto para influir en las decisiones de su gobierno, en otros aspectos su grado de desarrollo representa innegables ventajas comparativas con el resto de las entidades federativas del país.

Por otra parte, conviene enfatizar que, si bien la discusión pública reciente se ha centrado en el aspecto político, no se debe excluir del debate, por ningún motivo, el aspecto normativo y administrativo de la Ciudad de México, dado que para muchos habitantes, agrupados en distintos mecanismos de participación existentes, lo que los motiva a participar no es ni la bandera político-electoral, ni la manifestación de una ideología o de un programa político que agrupe a un electorado real o potencial. Lo que mueve a las organizaciones vecinales, no sólo en México, sino en la mayoría de los países, es la búsqueda de satisfactores sociales, de bienes y servicios que den respuesta a sus demandas por elevar su calidad de vida. ¹²⁴

Consideramos por lo tanto que es la búsqueda del bienestar lo que mueve a la población del Distrito Federal a organizarse. Es éste el interés que predomina en un proceso de cambio social impulsado por el quehacer político, mediante una participación más amplia de la ciudadanía, que deberá traducirse en acciones administrativas más racionales y que sólo se logran a través de

¹²⁴ Véanse los trabajos de CASTELLS, Manuel. "Ciudad, Democracia y Socialismo". Ed. Siglo XXI. México. 1982 y los Jordi Borja. Publicados en la Revista *Nexos* en México.

procesos gubernamentales locales, más democráticos, menos centralizadores.

Como ya se ha señalado, los actuales cauces de participación existentes, ya sea en elecciones de índole federal o en diversas formas de organización vecinal, así como los diversos ordenamientos legales que para tal efecto existen, parecen no satisfacer a los ciudadanos. Se han convertido en bandera de lucha para los partidos de la oposición e incluso, han sido tema de debate por parte del propio partido en el poder.

Estamos convencidos de que el adoptar una posición de apoyo a la participación de la ciudadanía en las decisiones de su gobierno, no es por simple retórica, sino por la convicción de que es un prerequisite indispensable para lograr legitimidad política en las decisiones y acciones administrativas de su gobierno. La legitimidad condiciona también a la eficacia de la administración pública. Es conveniente subrayar, por lo tanto, que la administración pública entendida como sistema de gobierno necesita de mecanismos de negociación y por lo tanto de participación política, si en verdad queremos que las atribuciones y facultades que son de su competencia, de preferencia siempre sean apoyadas. ¿Qué sucedería si en medio de un clima político y económico difícil, se toma una medida equivocada que nadie respalda e incluso es rechazada, con consecuencias en las relaciones sociales y de producción?

La administración pública cuenta hasta el momento con un enorme apoyo por parte del poder político, pero ésta supone también un gran esfuerzo para saber hacer uso de él. La administración pública debe ser la más interesada en tener suficientes mecanismos de negociación que suponen participación ciudadana.

Pero la participación ciudadana a través de la administración pública no se reduce al ámbito legislativo, como ya lo hemos señalado. La administración de la vida social ofrece infinidad de opciones permanentes y organizadas, de expresión, que en esencia son una forma de conciliación y negociación política, que si la decisión política nacional lo admite, puede determinar y apoyar la acción gubernamental.