
El gobierno y la administración de la ciudad de México y su zona metropolitana

Máximo Flores Vega

Introducción

En este documento se hace un breve recorrido para observar la marcha de un aparato administrativo que, en su configuración legal, refleja el esfuerzo del Estado mexicano para ponerlo al día con el desenvolvimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México, en cuyo territorio se ha desarrollado una de las ciudades más grandes del mundo, de manera desmesurada hasta alcanzar casi el extremo de la ingobernabilidad. El esfuerzo administrativo no sólo pretende dar alcance al ritmo de desarrollo del Distrito Federal y municipios conurbados, sino también sobreponerse a este ritmo, para encauzarlo en orden con mecanismos racionales que permitan planear la acción gubernativa y someter a control el crecimiento urbano de una ciudad que, por sus dimensiones, rebasa sus propias posibilidades de atención. Este es el gran reto que enfrenta la administración pública del Distrito Federal y el Estado de México para los próximos años. Su buen éxito se encuentra vinculado, en buen medida, a los logros correlativos que el Plan Nacional de Desa-

rollo obtenga en materia de descentralización de la vida nacional.

Antecedentes

Históricamente, la ciudad de México ha sido el más importante centro económico, político y cultural del país, y como resultado ha experimentado un enorme crecimiento en lo físico y en lo social. La función predominante de la ciudad de México se ha mantenido desde que era capital de Nueva España durante la colonia, pasando por la independencia política en el siglo XIX, hasta la época contemporánea. Es indudable que la ubicación de la ciudad capital en el centro geográfico del territorio nacional la ha hecho desempeñar un papel rector con respecto a la región central y a las demás ciudades del país.

El Distrito Federal fue creado por decreto del Congreso Constituyente el 28 de noviembre de 1824. La Constitución establece el Distrito Federal como asiento en los poderes de la Unión, segregando su territorio del Estado de México, que quedó comprendido en un área circular con centro en la Plaza Mayor y un radio

de dos leguas, su gobierno político y económico corresponde al gobierno general.

La superficie del Distrito Federal se incrementó en 1842 al serle incorporadas las zonas de Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Popotla, Tacubaya, Nativitas, Mexicaltzingo, Iztapalapa e Ixtacalco y en 1859 el Desierto de los Leones para la captación de agua.

En 1861 se divide el Distrito en una municipalidad y cuatro partidos: Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. En la municipalidad de México el ayuntamiento estaba compuesto por veinte regidores y en los partidos por siete y un procurador. De hecho esta estructura correspondía a la de los diferentes estados del país; sin embargo, en el caso de los partidos fue nombrado un prefecto que se transforma en la principal autoridad de los mismos.

En 1898 se establecen los límites actuales incorporando al Distrito Federal territorio del Estado de México. El Distrito Federal adquiere una nueva división territorial: una municipalidad y seis prefecturas. El gobierno porfirista hace depender al gobernador y a otras autoridades del Distrito Federal de la Secretaría de Gobernación.

Como resultado de la corriente promotora del municipio libre, en 1917, se fijan las bases de la organización política dividiendo el territorio del Distrito Federal en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular, sin embargo, el gobernador es nombrado por el Presidente de la República.

Al crearse el Departamento del Distrito Federal, por iniciativa de Alvaro Obregón, se atribuye al Presidente de la República la responsabilidad del gobierno de esta entidad federativa, quien la delega en el jefe del Departamento.

La Ley Orgánica de 1941 instituye una nueva división política en la que figuran la ciudad de México y 12 delegaciones y la Ley Orgánica de 1971 confiere al Distrito Federal su estructura administrativa actual, por lo que hasta 1970 se consideran a las cuatro delegaciones centrales formando parte de la ciudad de México. El 29 de diciembre de 1970, la Ley Orgánica establece 16 delegaciones, siendo de nueva creación Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez.

A partir de 1970 se inician acciones informales de coordinación entre la Dirección General de Planificación del Departamento del Distrito Federal y el gobierno del Estado de México, representado por la Coordinación de Obras Públicas y el Instituto Auris.

La zona metropolitana incorporaba a los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Chimalhuacán, que se habían considerado desde 1960; a éstos se sumaron Tultitlán, Coacalco, Los Reyes-La Paz, Cuautitlán, Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan y Netzahualcóyotl; en 1980 se agregaron Chalco, Chicoloapan, Cuautitlán-Izcalli, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Tecamac. Es así como en la actualidad está formada la mancha urbana de la zona metropolitana con 16 delegaciones del Distrito Federal y 17 municipios del Estado de México.

La administración de la ciudad de México y los municipios conurbados

La actual Ley Orgánica del Distrito Federal data de 1978 y es la cuarta Ley que el Congreso de la Unión ha expedido con el mismo objeto. Antes de ella estuvieron vigentes las leyes orgánicas de 1928, 1941 y 1970. La emisión periódica de leyes orgánicas pone de manifiesto la complejidad cada vez mayor de una estructura administrativa que ha debido adecuarse a los problemas de gobierno de una ciudad que, en relativamente pocos años, creció de manera desmesurada hasta volverse difícilmente gobernable.

La ley vigente sufrió importantes modificaciones en 1983. Ahora sólo se mencionan las dependencias de mayor jerarquía: Jefatura del Departamento, secretarías generales en número de cuatro, en las ramas de gobierno, obras, desarrollo social y protección y vialidad), Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría General y delegaciones. La Ley no define en detalle sus atribuciones. La asignación de facultades y la existencia y organización de las dependencias no reguladas, como es el caso de las coordinaciones generales, las direcciones generales y las de área, quedaron reservadas al reglamento interior. Con ello se dio mayor flexibilidad a la Ley, porque ahora la sola creación o el reajuste en la lista de dependencias no modifica su articulado, salvo que la reestructuración alcance a las dependencias de mayor nivel.

Como complemento de la Ley Orgánica que se comenta existen varios instrumentos, entre los que citaremos los siguientes: el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, pu-

blicado en el *Diario Oficial* el 26 de agosto de 1985, cuya materia principal consiste en precisar la organización y funcionamiento de sus unidades administrativas, y el acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las diferentes unidades administrativas centrales, publicado el 4 de septiembre del mismo año.

Entre los criterios administrativos establecidos por la Ley Orgánica establece que conviene destacar los de desconcentración administrativa, delegación de facultades coordinación, manifiestos en el tipo de funciones que realizan las distintas secretarías generales, la Oficialía Mayor, la Tesorería y la Contraloría General, que coordinan a diversas dependencias de menor jerarquía.

Igualmente es de destacar el de descentralización, que consiste en la creación de diversos organismos con autonomía de gestión para el cumplimiento específico de algún servicio público.

En el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal se establece otro importante criterio de administración: el artículo 3o. dispone que las unidades administrativas y órganos descentrados conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas previstas por el Presidente de la República tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en los programas a cargo del propio Departamento.

Existe un nivel de coordinación que no involucra el de las unidades administrativas del Departamento, sino la de éste, como dependencia, con los estados y los municipios de la federación. A este tipo de coordinación se refiere el artículo 30 de la Ley Orgánica comentada y la regula para conseguir mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos en las

zonas conurbadas o cercanas al Distrito Federal.

La organización jerárquica del Departamento del Distrito Federal es compleja porque no obedece a la ordenación de niveles en una sola línea. Como principal responsable está el jefe del mismo, quien tiene la representación directa del Presidente de la República, en su calidad constitucional de titular del poder ejecutivo del Distrito Federal. En un segundo nivel, y vinculadas en forma inmediata al jefe del Departamento, están las secretarías generales, de las que a su vez dependen diversas direcciones generales y direcciones de área. En una línea jerárquica distinta, pero también con dependencia directa del jefe del Departamento, se encuentran: la Oficialía Mayor, de la que también dependen diversas direcciones generales y de área; la Tesorería encargada de la recaudación fiscal en materia impositiva local y de la coordinación fiscal con la federación, de la cual dependen subtesorerías, una Procuraduría Fiscal y una Oficina de Administración Tributaria, y la Contraloría General, que tiene adscritas subcontralorías. Existen igualmente tres coordinaciones generales: la Jurídica —con tres direcciones generales adscritas—, la de Abasto y Distribución —que cuenta con tres subcoordinaciones—, y la de Transporte. Por último, también con dependencia directa del jefe del Departamento, está la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

Al sector centralizado arriba referido se suman las 16 delegaciones que integran el Distrito Federal, con el carácter de órganos desconcentrados. El sector paraestatal del Distrito Federal lo conforman 11 entidades sectorizadas para su evaluación y control de acuerdo con su

competencia en las distintas secretarías generales. Dichas entidades son: cuatro organismos descentralizados (Industrial de Abastos, Sistema de Transporte Colectivo, Sistema de Transportes Eléctricos y Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100), dos empresas de participación estatal (Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., y Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.), dos cajas de previsión (la de la Policía y la de los Trabajadores a Lista de Raya) y tres fideicomisos (uno de vivienda y dos para el otorgamiento de crédito en materia de transporte).

Todo este complejo administrativo trata de responder a cinco áreas fundamentales de actividad que, en forma de atribuciones genéricas, les señala su Ley Orgánica, a saber: la de Gobierno, la Jurídico-Administrativa, la de Hacienda, la de Obras y Servicios, y la de Mejoramiento Económico y Social. Estos cinco rubros abarcan la mayoría de los problemas que plantea el desarrollo de un espacio administrado con las características del Distrito Federal y son, al mismo tiempo, los que acotan el régimen de atribuciones de los órganos que componen al Departamento.

La justicia administrativa en el Distrito Federal cuenta, para su desahogo, con un órgano especial que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual goza de autonomía y opera en salas con objeto de controlar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal. Todavía la justicia administrativa no ha arraigado en nuestra tradición jurídica lo suficiente para convertirse en elemento determinante de control sobre los actos de autoridad; es loable, sin embargo, que ya

existan los cauces para que empiece a ser así.

En materia de justicia laboral el órgano competente es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, cuya estructura y funcionamiento se determinan en la Ley Federal del Trabajo. También, como en el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Junta goza de autonomía respecto del Departamento del Distrito Federal.

Los conflictos de trabajo que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal y sus servidores son competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en atención a lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Al Ministerio Público del Distrito Federal lo encabeza un Procurador General de Justicia que, depende directamente del Presidente de la República, quien tiene la facultad de nombrarlo y removerlo libremente. En casos especiales, el presidente podrá ordenar al procurador general de Justicia que en asuntos de competencia efectúe acuerdos con el jefe del Departamento del Distrito Federal; salvo estas ocasiones particulares no existe subordinación jerárquica del primero al segundo.

Organización político-administrativa de los municipios

Por el carácter federal de nuestra República, los estados asociados son competentes para autodeterminarse en su régimen interior, siempre y cuando respeten en su Constitución la forma de gobierno republicano, representativo y

popular, y tengan al municipio libre como base de su división territorial y de su organización político-administrativa.

También por mandato de la Carta Magna se dispone que cada municipio se administre por un ayuntamiento de elección popular directa. El ayuntamiento es un órgano colegiado que, según lo establece el Artículo 135 de la Constitución Política del Estado de México para su respectiva jurisdicción, constituye "una asamblea deliberante" que tiene como función principal la resolución de los asuntos administrativos que se sometan a su decisión, la ejecución de sus resoluciones corresponde al presidente municipal.

Además del presidente municipal, los ayuntamientos se integran con un número variable en cada caso de síndicos y regiones. A los primeros atribuyen funciones de procuración, defensa y promoción de los intereses municipales; de manera principal efectúan labores de control y fiscalización de la Tesorería municipal y del ejercicio presupuestario. Los regidores, por su parte, se encargan de auxiliar al presidente municipal en distintos aspectos de la administración del municipio lo suplen en sus ausencias.

Los funcionarios municipales no pueden durar en el desempeño de su cargo más de tres años y tampoco pueden ser reelegidos para el periodo administrativo siguiente a aquél en el que estuvieron en funciones.

Legislativamente los municipios están sujetos a la normatividad que expidan los congresos locales aunque tienen facultades para expedir, por conducto de los ayuntamientos, bandos municipales que corresponde promulgar al presidente de cada municipio. Los bandos se integran por disposiciones reglamentarias de ob-

servancia general que se refieren al gobierno y a la administración del municipio.

Además, los ayuntamientos están facultados (véase al respecto el Título Octavo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México) para emitir reglamentos municipales, circulares y disposiciones administrativas para regular las diversas esferas de competencia de sus órganos.

De lo expuesto se infiere que los ayuntamientos no son exclusivamente órganos con funciones administrativas, sino que actúan también como asambleas legislativas.

Como autoridades auxiliares los municipios cuentan con delegados municipales en cada centro de población, con jefes de sector o de sección, con jefes de manzana, con comisiones de planificación y desarrollo y con consejos de colaboración y participación ciudadana.

Respecto a la función judicial la Constitución del Estado de México en su artículo 118 ordena que en cada municipio la administración de justicia se encargue a uno o más funcionarios nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, quienes se denominan jueces municipales y ocupan su cargo durante dos años. La competencia de estas autoridades judiciales la establece la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.

Problemática del gobierno de la zona metropolitana

Las instituciones políticas y administrativas de la zona metropolitana se han quedado rezagadas frente a la realidad.

El costo político y económico de mantener inalterable una división que no es funcional, sino político-administrativa entre el Distrito Federal y el Estado de México empieza a ser muy alto. El gobierno local, delegación o municipio, se encuentra rebasado por el número de habitantes que le toca atender en comparación con sus limitados recursos y facultades, así como por la cada vez más evidente heterogeneidad de las demandas de los grupos y sectores que conforman a la sociedad plural de la ciudad de México.

Las últimas dos décadas se han caracterizado por una gran inversión, en términos relativos a la capacidad del país, en la infraestructura física de la urbe. Sin embargo, a pesar de ello sus habitantes no están satisfechos. Este sentir cada vez más explícito obliga a diseñar mecanismos y programas, así como a adecuar las instituciones para acercar el gobierno a los ciudadanos. Es decir, se ha producido un desfase entre la urbe que se ha construido y las necesidades y aspiraciones de la sociedad que la habita.

Para adecuarse a esta nueva realidad el gobierno de la zona metropolitana debe evolucionar, gradual pero firmemente de una visión sectorial, desarticulada y desigual entre el Distrito Federal y el Estado de México, lejana a las demandas y necesidades de los ciudadanos hacia un gobierno que reconozca el carácter metropolitano de la ciudad y que, con una visión de justicia aumente el bienestar de las zonas que más rápidamente han crecido y con menos satisfactores cuentan. Finalmente, este gobierno debe conformarse con instituciones que permitan y amplíen la participación ciudadana.

A partir de estas consideraciones pueden proponerse modificaciones a las

estructuras actuales de gobierno de la zona metropolitana. El objetivo debe ser claro: elevar el nivel de vida de los habitantes de la ciudad gracias a una mejor administración y a una mayor participación ciudadana. Es decir, lograr que la ciudad funcione mejor y que sea justa.

Otras opiniones, que parten de una concepción abstracta, sostienen que un cambio en la estructura política mejoraría las condiciones de vida de la metrópoli. Ello sólo distraería la atención de los verdaderos problemas de la ciudad e implicaría perder tiempo, acarreando consecuencias negativas irreversibles.

Propuestas de solución para los problemas de la zona metropolitana

Con el propósito de imprimir mayor racionalidad e igualdad en la zona metropolitana, además de mejorar la planeación y coordinación, es necesario que aquellos sistemas que interactúan permanentemente en ambas entidades tengan un arreglo institucional acorde con la problemática de una ciudad y una sociedad altamente interrelacionadas, que no reconocen límites políticos en su interno funcionamiento cotidiano. Por lo que se propone la creación de tres instancias de administración metropolitana para los sistemas que más interrelación tienen: agua y drenaje, transporte y seguridad pública.

En estas tres áreas las autoridades deben tener una visión integral y de largo plazo de la problemática. Los organismos metropolitanos tendrán la función de planear, normar, financiar y concesionar los servicios públicos de su competencia.

No serán organismos operadores únicos que conformen burocracias gigantescas sino al contrario normarán y coordinarán a múltiples operadores públicos y privados que garanticen una prestación eficaz de los servicios.

En el caso del abastecimiento de agua y drenaje, el organismo metropolitano tendrá a su cargo la planeación, normatividad, financiamiento y recuperación vía tarifas del sistema que abastece y drena la zona metropolitana en su totalidad, la construcción y operación de las conducciones y los sistemas generales y troncales de carácter metropolitano. Podrá contratar crédito y financiar a su vez a las empresas concesionarias.

Como concesionarias de este organismo operarán dos o más empresas en el Distrito Federal y en el Estado de México. Estas empresas tendrán a su cargo la construcción, operación, mantenimiento y cobro de los servicios en el ámbito geográfico que les sea designado y a su vez comprarán el agua y el servicio del organismo metropolitano.

Para el transporte el esquema sería similar en cuanto que se constituirá un organismo metropolitano que tendrá a su cargo la planeación, normatividad y financiamiento del transporte público de pasajeros en todo el territorio de la zona metropolitana.

Este organismo concesionará los distintos medios, sectores o rutas a empresas públicas o privadas que pueden ser a su vez metropolitanas como en el caso del Metro, que ya opera en el Distrito Federal y en el Estado de México, con la línea Pantitlán-Los Reyes La Paz.

Al igual que el organismo de agua, tendrá capacidad para determinar tarifas y tecnologías, así como para contratar

créditos y otorgar financiamientos a los distintos prestadores del servicio.

En el capítulo de la seguridad se recomienda la creación de una corporación que se responsabilice, no necesariamente opere, de la organización de un sistema metropolitano de seguridad, para lo cual será preciso emprender una inmediata y cuidadosa revisión de todas las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal y los 17 municipios, para establecer la homogeneidad procesal y la conciliación constitucional entre competencias y soberanías.

Conclusiones

El esfuerzo del Estado mexicano para actualizar el aparato administrativo se re-

fleja en la promulgación de varias leyes orgánicas para el Distrito Federal. Lo anterior pone de manifiesto la complejidad cada vez mayor de una estructura administrativa que ha debido adecuarse a los problemas de gobierno de una ciudad que, en relativamente pocos años, creció de manera desmesurada hasta volverse difícilmente gobernable. Por ende su gobierno debe progresar en forma gradual pero con firmeza, a partir de las soluciones a la problemática de la zona metropolitana de la ciudad de México, para atender preferentemente a las zonas de crecimiento demográfico más intenso, con capacidades para administrar tareas de dimensiones mayúsculas, así como también, con voluntad para crear novedosas instituciones de representación, participación y colaboración urbana.