
Análisis de la actual forma de gobierno del Distrito Federal y propuesta para su reforma política-administrativa

Tomás B. Goyeneche Sánchez

Gobierno actual del Distrito Federal. Estructura política

El Distrito Federal es la sede de los poderes federales. Como entidad, tiene un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Los fundamentos de su organización se encuentran expresados en el artículo 73 fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los ciudadanos del país, consecuentemente también los que habitan en el Distrito Federal, al elegir al Presidente de la República eligen asimismo al titular del poder ejecutivo del Distrito Federal; lo mismo acontece con el Congreso de la Unión, igualmente de la nación y de esta entidad federativa. El cambio de poder federal es exclusivo y se deposita en el

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Como órgano de representación ciudadana existe una asamblea de representantes. Además existen otros órganos determinados por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y por su Reglamento Interior, denominados "órganos de colaboración vecinal y ciudadana" de carácter político-administrativo: 1) Los Comités de Manzana; 2) Las Asociaciones de Residentes; 3) Las Juntas de Vecinos; 4) El Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Funciones de gobierno en el Distrito Federal

Poder Ejecutivo: el gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Departamento del Distrito Federal.

Poder Legislativo: de acuerdo al artículo 73 constitucional, fracción VI, corresponde al Congreso de la Unión legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal,

tomando en consideración las bases que en el propio precepto se señalan. La función legislativa que ejerce reviste en términos amplios y generales un carácter local; en consecuencia, no puede invadir el ámbito federal, que siendo de su competencia, no es propio del Distrito Federal.

Existen además otras limitaciones, pues a diferencia de las legislaturas locales, el Congreso no puede crear los poderes del Distrito Federal, pues éstos han sido establecidos por la Constitución General.

Poder Judicial: el poder judicial del Distrito Federal, a diferencia de los otros dos poderes, no se identifica con su correspondiente federal y, en consecuencia, la Constitución de la República crea este poder.

Asamblea de Representantes del Distrito Federal: la Asamblea de Representantes propicia la participación ciudadana, acerca al ciudadano a la toma de decisiones y garantiza una adecuada supervisión y vigilancia de la administración pública por parte de la ciudadanía, sin demérito de la facultad legislativa que la Constitución General otorga en la fracción VI del artículo 73 al Congreso de la Unión para ejercerla en el Distrito Federal.

Las facultades de la Asamblea son:

- Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que no contravengan lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal.
- Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y el

gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos.

- Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal.
- Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integran para que el pleno de la Asamblea tome las medidas que corresponden dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción y gestoría.
- Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior.
- Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Diagnóstico de la actual administración de gobierno de la ciudad de México

La organización del gobierno de la capital de la República ha sido paulatinamente rebasada por la realidad, lo que se puede comprobar con el proceso electoral de 1988, el cual marcó la mayor crisis política en la existencia del Partido Revolucionario Institucional a nivel nacional y en particular en la ciudad de México.

La ciudad de México sólo podrá realizar un cambio democrático en la medida en que la sociedad civil participe protagónicamente en la administración de los servicios locales y la elección directa de sus autoridades para asegurar de al-

guna forma la satisfacción de sus requerimientos.

En cuanto al régimen administrativo actual del Distrito Federal debe reconocerse que fue planeado para una ciudad completamente distinta, atendiendo a las necesidades de un número de habitantes de otra época. Sus instituciones, funcionales hace tiempo, no lo son en la actualidad, dado que la problemática ciudadana, en cuanto a las necesidades de servicios, ha rebasado la planeación y la capacidad del gobierno.

La democratización de la ciudad sólo es posible con la participación y responsabilidad de la sociedad en la solución de los problemas. El gobierno está obligado a ceder espacios a la población para que ésta participe en la planeación de la urbe.

Actualmente la participación de la ciudadanía en la administración del gobierno del Distrito Federal se realiza mediante instancias como la Asamblea de Representantes y el Consejo Consultivo. Estos organismos, sin embargo, carecen de las facultades necesarias para desarrollar las funciones para las que fueron creados.

La Asamblea de Representantes se estableció como instrumento para propiciar la participación ciudadana, acercar al ciudadano a la toma de decisiones y garantizar una adecuada supervisión y vigilancia de la administración pública. Al crearse se le atribuyó la antigua facultad del ejecutivo federal de expedir reglamentos. Sin embargo, dada la evolución de la ciudad, las facultades conferidas a la Asamblea son actualmente insuficientes, ya que al no tener las facultades de un Congreso Local, sus reglamentos están supeditados a las normas expedidas por el Congreso de la Unión.

Por otra parte, el Consejo Consultivo creado como órgano auxiliar del gobierno de la ciudad y facultado para opinar, consultar, denunciar e inspeccionar los actos administrativos, tampoco ha cumplido cabalmente estas funciones. Sus atribuciones se reducen a un nivel consultivo y de opinión, imponiéndose la autoridad del delegado que en muchas ocasiones no promueve la participación de los integrantes de su comunidad, ni escucha o atiende las demandas canalizadas por éstos. En otros casos ni siquiera se realizan consensos para elegir a los miembros de las juntas de vecinos y éstos son designados directamente por el delegado, quien no toma en consideración a los representantes vecinales.

Problemática

El Distrito Federal ha sido desde su origen el centro político y económico del país, situación que se ha ido acentuando con el transcurso de los años. Ahora, después de casi dos siglos de vida independiente vuelve a tomar fuerza la ya histórica discusión referente a su naturaleza política, que no ha conciliado el debate entre mantener un régimen de excepción o el establecer uno similar al de los estados de la República.

Los movimientos sociales registrados después de los sismos de 1985, aceleraron la creciente demanda de democracia para la ciudad y orillaron a las autoridades del Distrito Federal a convocar, el 16 de abril de 1991, a una consulta sobre la reforma política para esta entidad federativa.

Sus objetivos serían, de acuerdo a lo expuesto, aumentar el control social sobre los actos de autoridad, para que los órganos se controlen y se limiten entre sí,

para fortalecer la organización de la sociedad y su participación en las decisiones públicas.

Algunas propuestas para tal reforma política consisten en hacer de esta ciudad un estado más; es una solución antigua a un fenómeno urbano, social y político nuevo con características distintas a las del conjunto del país. Hacer de la zona metropolitana una sola unidad administrativa implicaría un exceso de centralización y un gravísimo problema de soberanías. La reforma se circunscribe a cuatro ejes centrales:

- La reforma política para introducir nuevas fórmulas de representación directa e indirecta compatibles con el gobierno de una gran ciudad, asiento de los poderes. Se definirán nuevas facultades para la Asamblea de Representantes.
- La reforma de la justicia y la seguridad pública, a fin de mejorar la relación entre autoridad y sociedad.
- La reforma a los mecanismos de participación ciudadana, con el objeto de incluir a las organizaciones vecinales en la definición de las prioridades del gasto en los programas de desarrollo urbano, así como en la vigilancia de la gestión pública, la eficacia y la probidad en la ejecución del gasto.
- La reforma en la administración que garantice mayor coordinación, capacidad de respuesta y descentralización.

Propuestas de solución

La reforma política para el Distrito Federal se enmarca en una creciente demanda de la sociedad civil para abrir

espacios de participación en las diversas instancias políticas y administrativas del mismo.

Sin embargo, no debe perderse de vista que el crecimiento irregular de la mancha urbana de la ciudad de México, la expulsión de los sectores populares hacia la periferia y la descentralización industrial hacia los municipios conurbados han desplazado los conflictos más agudos de la ciudad hacia el Estado de México, cuyo impacto repercute en toda el área metropolitana.

A lo largo de mucho tiempo se han creado organismos de tipo metropolitano para la atención de diferentes problemas como transporte, uso del suelo, contaminación, etcétera. Sin embargo, estas instancias de coordinación han demostrado sus limitaciones porque se les ha supeditado a dos órganos de gobierno completamente distintos: el del Estado de México y el del Distrito Federal.

En las actuales condiciones, la conflictiva relación en torno a los servicios urbanos entre ambas entidades, se resuelve de manera desequilibrada. En los hechos, no se trata de una relación entre dos poderes locales, sino que es un conflicto entre un poder municipal-estatal y uno federal.

El Distrito Federal necesita un nuevo sistema que le permita elegir de una manera directa a los gobernantes, incluidos los delegados políticos. Si sus cargos fueran el resultado de una elección democrática se estaría garantizando una identificación con la población y sus problemas. Al elegir la democracia comenzaría a tomar forma en nuestra ciudad. Las delegaciones políticas deben ampliarse o redistribuirse en relación al número real de pobladores modificándose territorialmente.

La democracia no se reduce simplemente a la elección de gobernantes, es un problema de cultura, de actitudes y de tratos entre el gobierno y los gobernados. Más allá de la democracia electoral está la necesidad de incrementar la participación política de la sociedad civil en la determinación de los programas urbanos. Esto es, crear una real conciencia urbano-metropolitana en la población.

A la asamblea de representantes se le deben ampliar sus facultades, pero sin darle el poder de un Congreso local y sin modificar la Constitución para trasladarle las facultades de la Cámara de Diputados. Bastaría con incrementar el control sobre los actos de autoridad y la capacidad de participar en el manejo del presupuesto y de su asignación en los rubros que se consideren necesarios, con criterios urbano-metropolitanos.

Sin embargo, se considera conveniente que la designación del jefe del Departamento del Distrito Federal siga recayendo en el Presidente de la República, a quien la Asamblea de Representantes deberá presentar una terna de entre los servidores públicos con experiencia en la administración pública urbano-metropolitana, para que él entre los propuestos designe al jefe del Departamento.

El problema de gobierno de la ciudad está íntimamente relacionado con su entorno metropolitano. Las reformas políticas deberán ir acompañadas por un plan general de desarrollo metropolitano, la unidad en la prestación de los servicios promueve la paulatina desconcentración demográfica, sin embargo el acceso a éstos por parte de las zonas conurbadas es totalmente dispar debido a la diferencia de recursos entre la ciudad y los municipios.

Es urgente que los poderes federales realicen una redistribución de los ingresos fiscales que permitan reducir la diferencia en la infraestructura de los servicios entre ambas entidades.

El elemento más importante a considerar desde el punto de vista urbano es la continuidad geográfica y de abasto entre el Distrito Federal y su zona metropolitana, la que hace necesaria la creación de organismos de coordinación que administren, normen y regulen diferentes aspectos, de tal forma que sea posible instrumentar una política general para la zona, por medio de una nueva instancia de *cogobierno metropolitano* con capacidad resolutive, que dicte normas de operación de los servicios urbanos metropolitanos, de tal forma que al continuo geográfico pueda acercarse una capacidad operativa conjunta, así como su reglamentación, para que los servicios urbanos sean complementarios y no excluyentes.

Valdría la pena realizar una revisión profunda de las experiencias internacionales en torno a las metrópolis, como la del gran Londres y la centralización de París que finalmente debió revertirse. Es necesario que los esquemas tradicionales de ejercer la democracia se pregunten si son compatibles con los cambios en la cultura, la técnica y la dimensión de los problemas.

El temor a cambiar ha tenido un costo muy alto para el país, como lo demuestran los años de estancamiento económico de la década perdida de los años ochenta. Las formas de gobiernos metropolitanos aún no han sido resueltos como es evidente en la problemática de las grandes urbes del mundo y la ciudad de México no es una excepción.

Es necesario que sin romper con el principio federativo y de división de poderes se dé forma a propuestas que de-

muestren la viabilidad de las grandes urbes o su anacronismo.