

## Notas y comentarios

### Reseña de la Jornada de Discusión sobre la Reforma Política del Distrito Federal

**Diego Franco\***

**Martha Schteingart\*\***

**Vicente Ugalde\*\*\***

*El 14 de noviembre de 2014 el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México llevó a cabo una jornada de discusión en la que fue tratada la denominada Reforma Política del Distrito Federal. El propósito del encuentro fue escuchar a especialistas en temas relacionados con la actividad política, económica y social de la ciudad para conocer y analizar la reforma que actualmente está en proceso legislativo en el Senado de la República. Nos interesaba escuchar las opiniones de los expertos sobre las implicaciones de la reforma en aspectos como el estatus político y constitucional de la que será denominada “Ciudad de México”, los derechos y obligaciones de sus habitantes (de los ciudadanos, de los vecinos...), en aspectos como los presupuestales y financieros, la participación ciudadana, y la desigualdad social y la pobreza, entre otros. Algunas de las interrogantes que animaron la realización de esta jornada de discusión fueron respecto a qué ventajas supone el cambio de nombre de Distrito Federal a Ciudad de México; qué implicaciones concretas tiene darle una definición jurídica a la Ciudad de México; sobre si la añeja reivindicación de los “derechos plenos” se verá satisfecha con la Reforma, es decir si esos cambios propiciarán una ciudad más justa, más competitiva, más moderna y más democrática; en fin, si la convertirán en un lugar en donde el disfrute de derechos y libertades sea más accesible.*

*La jornada comprendió dos mesas redondas: en la primera la Reforma se discutió desde una perspectiva política e institucional, mientras que en la segunda el énfasis se puso en aspectos sociales y económicos. En las siguientes páginas se presenta una versión resumida, pero apegada a las intervenciones de los participantes.*

\* Becario de investigación del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Correo electrónico: <dfranco@colmex.mx>.

\*\* Profesora investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Correo electrónico: <mschtein@colmex.mx>.

\*\*\* Profesor investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Correo electrónico: <vugalde@colmex.mx>.

## Review of the Discussion Day on the Political Reform of the Federal District, Mexico

*On November 14, 2014, the Center for Demographic, Urban and Environmental Studies at El Colegio de México organized a discussion day to address the Federal District Political Reform. The purpose of the meeting was to listen to experts on issues related to the political, economic and social activity of the city to learn about and discuss the reform currently under legislation in the Senate. We were interested in hearing the views of experts on the implications of the reform in areas such as the political and constitutional status of what will be called "Mexico City", the rights and obligations of its inhabitants (citizens, residents ...) in areas such as budgetary and financial aspects, citizen participation, social inequality and poverty, and so on. Some of the questions that led to the organization of this discussion day were the advantages of renaming the Federal District as Mexico City; the practical implications of providing a legal definition for Mexico; and whether the longstanding demand for "full rights" will be met through the reform, in other words, whether these changes will lead to a fairer, more competitive, more modern and more democratic city; in short, whether they will make it a place where the enjoyment of rights and freedoms is more accessible.*

*The event comprised two panel discussions: in the first, the reform was discussed from a political and institutional perspective; whereas in the second, emphasis was placed on social and economic aspects. Below is a condensed yet faithful version of the participants' interventions.*

### **Mesa 1. La Reforma desde la perspectiva político-institucional**

#### *Intervención de Mario Delgado<sup>1</sup>*

¿En qué situación se encuentra la Reforma Política del Distrito Federal dentro de la Legislatura actual en el Senado? La iniciativa de Reforma presentada por el grupo parlamentario del PRD se encuentra como un anteproyecto de dictamen que fue distribuido en diciembre de 2013, cuando aparentemente ya había un acuerdo político para que saliera adelante. Sin embargo, después de las discusiones en el Senado sobre la Reforma Energética, que generaron desencuentros entre los actores políticos, el proceso de la Reforma Política se desaceleró. Aunado a lo anterior, los integrantes del Senado tuvieron múltiples compromisos públicos, por lo que la discusión fue relegada, aunque se adquirió el compromiso de retomarla posteriormente.

<sup>1</sup> Senador de la República Mexicana por el Distrito Federal.

La discusión y aprobación de la Reforma se encuentra en un *impasse* que se ha extendido hasta finales de este año [2014]. Quien está condicionando los tiempos sobre la reforma y tiene el control del momento para que ésta sea aprobada es el PRI, ya que es el actor político que tiene mayoría en el Senado. El PRD no tiene la fuerza suficiente para presionar al PRI para contrarrestar este control y, por lo tanto, para sacar adelante la Reforma.

¿Qué dice este proyecto de dictamen? Hay avances importantes en él, pero también hay puntos que podrían mejorarse. Para entender la relevancia de la Reforma Política del Distrito Federal es necesario evaluarla en el contexto actual. Primero está la cuestión de las reformas estructurales que se han aprobado recientemente, en las que existe una intención clara de centralizar el poder al otorgar amplias facultades al Presidente y a su gobierno. En segundo lugar nos encontramos en una crisis total del federalismo, de la figura municipal, que se puede observar en todos los aspectos de la vida política del país.

El proyecto de dictamen agrupa acuerdos principalmente de las fracciones parlamentarias del PRI y del PRD. Hay algunos logros destacables con respecto a la relación de la ciudad con diferentes instancias de gobierno: cambios en la relación con el Gobierno Federal, con la Zona Metropolitana, con el tercer nivel de gobierno (las actuales Delegaciones), y cambios en las relaciones de la ciudad con sus ciudadanos. Por otro lado, en el proyecto se mantiene a la Ciudad de México como capital del país y sede de los poderes de la Unión; se transforma su naturaleza jurídica para que se reconozca como una entidad federativa integrante del pacto federal, con todas las facultades inherentes a dicha calidad, aunque también con un estatus especial.

Con la Reforma se contaría con autonomía constitucional, es decir, con una constitución propia en donde se regulen y faculten los poderes para ejercer el gobierno de la Ciudad de México así como los derechos humanos de sus habitantes. Hay que agregar que se reconoce la autonomía plena de la ciudad. La Asamblea Legislativa se convertiría en un congreso que formaría parte del Congreso Constituyente, que integraría el poder reformador en el que los ciudadanos podrían opinar a través de sus representantes del Congreso local. Por último, se reconoce la autonomía del Congreso y del Poder Judicial de la ciudad.

La Reforma tiene una clara intención de alcanzar los derechos políticos plenos, lo que sería un logro importante pues es una deuda incumplida desde hace varios años. Algo que no se logra es la autonomía financiera y económica, pues el Congreso de la Unión seguiría

aprobando la deuda. Esto tiene dos formas de ser evaluado: una positiva, puesto que la deuda federal es la más barata que existe en el país, y otra negativa, debido a que el financiamiento de la ciudad se convierte en una variable política que puede ser negociada o utilizada como un mecanismo para ejercer presión sobre el gobierno ciudadano. El hecho de que la ciudad no controle su financiamiento reduce la capacidad de planeación de su infraestructura a mediano y largo plazos, ya que no cuenta con certidumbre presupuestal. En síntesis, lo que se gana en costo financiero de la deuda por ser del aval federal, se pierde en términos de planeación. Si se quiere mayor autonomía de la ciudad es necesario poder controlar la deuda.

Sin embargo, ante los grandes escándalos que está viviendo el país en cuanto a los excesivos endeudamientos de algunas entidades federativas en años recientes, y el presunto desvío de recursos de funcionarios públicos en las mismas entidades, quizás éste no es un buen momento para pedir la autonomía de la deuda. En este contexto se podría argumentar que es peligroso otorgar autonomía de endeudamiento a la ciudad; no obstante, esta afirmación no es válida debido a que esos mecanismos de endeudamiento son muy transparentes, además de que los montos aprobados, a diferencia de lo que sucede en otras entidades, se destinan a la construcción de infraestructura.

Otro elemento que se plantea es el Fondo de Capitalidad. Sin embargo, si no se definen reglas claras este fondo también se podría transformar en una variable de negociación política de intereses y una limitante más a la planeación de la ciudad. Se debería coordinar con la Ley de Coordinación Fiscal y establecer una fórmula para que la ciudad tenga certeza de cuánto va a recibir por el Fondo de Capitalidad.

Un gran vacío de la Reforma es que la ciudad no cambia su relación con el pacto fiscal, lo cual tiene enormes desventajas ya que los recursos fiscales que obtiene, transferidos por el Gobierno Federal, no son proporcionales en comparación con los recursos que aporta su PIB a la economía del país y a la recaudación fiscal federal. Este vacío representa una gran oportunidad perdida para la obtención de mayores recursos.

En materia de seguridad se elimina el que los nombramientos del jefe de la policía y del procurador de justicia tengan que ser aprobados por el presidente de la República. No obstante, se mantiene la posibilidad de que el Presidente, por el hecho de residir en la ciudad, remueva de su cargo al jefe de la policía; esta facultad debería ejercerse sólo en el caso de que se ponga en riesgo el desempeño y funciona-

miento de los poderes federales, y no por el simple hecho de que la residencia del Presidente se encuentre en las inmediaciones de la ciudad. Se debería modificar la idea que fundamenta esta facultad presidencial, así como restringir las condiciones para su ejercicio, con la intención de que no se convierta en un mecanismo de negociación y presión política.

El tema de cómo cambia la relación de la ciudad con el tercer nivel de gobierno es uno de los más importantes y es en donde encontramos mayores respuestas en torno a la pregunta de para qué una Reforma Política del Distrito Federal. Lo que se propone es que las delegaciones se conviertan en alcaldías electas y que tengan un Concejo, integrado por concejales electos proporcionalmente, de acuerdo con el resultado de las elecciones. A este concejo se le otorgan facultades de fiscalización, es decir, los concejales aprobarían el presupuesto y serían un claro contrapeso al alcalde. Sin embargo, a las alcaldías no se les otorga personalidad jurídica ni patrimonio propio; en este sentido se mantienen con las mismas facultades administrativas con las que cuentan los actuales delegados. Entonces se tendría prácticamente la misma estructura administrativa del delegado, pero con un contrapeso en el concejo: un órgano colegiado y representativo que estaría más cercano a los barrios y colonias de la ciudad, que exigiría la rendición de cuentas al delegado, que vigilaría el gasto público y aprobaría el presupuesto.

Este modelo podría ser muy ineficaz debido a las limitaciones que tendría el alcalde. Si se está pidiendo autonomía de la ciudad respecto a la federación, es necesario dar autonomía a las alcaldías respecto al gobierno de la ciudad, con la condición de realizar una clara definición de facultades y responsabilidades de los tres niveles de gobierno (gobierno central, gobierno de la ciudad y alcaldías), con un criterio basado no en la representatividad política sino en la eficacia en la provisión de servicios públicos. La cuestión es, ¿qué servicios deben ser proporcionados por cada nivel de gobierno? La intención es evitar disputas y problemas que deriven en la ineficacia de la provisión de los servicios, algo que es un problema claro en la gobernanza actual de la ciudad.

¿Cómo cambia la relación de la ciudad con la Zona Metropolitana? En el artículo 122 se plantea una base constitucional para el establecimiento de un Concejo de Desarrollo Metropolitano que sería regulado por una Ley sobre Servicios Metropolitanos Concurrentes. Hay que tener en cuenta que esta ley aplicaría para todas las zonas metropolitanas del país, no sólo para la de la Ciudad de México.

Otro aspecto importante es que, ante la autonomía de la ciudad, es necesario tener una constitución. Esto genera una importante interrogante: ¿quién haría la Constitución? Hay una previsión en los artículos transitorios del proyecto de dictamen que dice que la Asamblea Legislativa electa en 2015 tendría las facultades de una Asamblea Constituyente. El proyecto de Constitución lo realizaría el jefe de Gobierno, luego se establecería un plazo para que fuera aprobado por el Constituyente y finalmente sería publicado. Sin embargo, la elaboración de la Constitución sería un momento fundacional de gran importancia para lo que sería la Ciudad de México, por lo que debería elegirse un Constituyente exclusivo para su aprobación, que tuviera legitimidad y que trascendiera los esquemas actuales de representatividad. Tendría que ser un Constituyente que, en el diseño y redacción de la Constitución, estuviera abierto a la participación ciudadana, de líderes de la sociedad civil, académicos, etc. La exclusividad de este Constituyente tiene como fin que la realización de la Constitución no se transforme en un elemento de negociación política, como podría suceder si la Asamblea Legislativa electa en 2015 también se facultara como Asamblea Constituyente.

El hecho de que el proceso de aprobación de la Reforma Política se desarrolle exclusivamente dentro del círculo político, y de que no se haya involucrado a la ciudadanía, provoca que para los ciudadanos no tenga costo el que la Reforma se siga posponiendo. Es necesario aprovechar la oportunidad para integrar a la ciudadanía en la participación de un Constituyente exclusivo y representativo; y si no es así, debemos pensar en un referéndum mediante el cual voten todos los ciudadanos y de esta forma se conviertan en constituyentes. Es importante también que esta Constitución no responda a la coyuntura electoral, sino a los derechos, libertades y obligaciones que se han ido construyendo en los gobiernos de la ciudad.

En el contexto de la centralización del poder mediante las reformas estructurales, la autonomía que podría generar la Reforma Política del Distrito Federal tiene un valor positivo, aunque existan aspectos que se podrían mejorar. Sin embargo, si no se modifica el equilibrio político actual, lo más probable es que el proyecto de dictamen se apruebe como está, es decir, que no se elija un Constituyente exclusivo para la redacción de la Constitución. Si este momento fundacional se realiza de manera adecuada, podríamos cuestionar la actual Constitución de la República —que ya no es la que fue redactada en 1917— y convertir a la ciudad en un motor de cambio.

*Intervención de Ignacio Marván Laborde<sup>2</sup>*

El 18 de noviembre de 1824 se publicó el decreto que estableció al Distrito Federal. Desde aquellos años se generó una discusión sobre cuatro puntos esenciales que se ha extendido durante casi doscientos años. El primero trata del lugar sede de los poderes federales; el segundo, del tamaño de ese lugar; el tercero, de la relación de dicho lugar con el gobierno federal; y finalmente el cuarto se ocupa de la forma de organización de su gobierno. La ciudad se ha ido transformando a lo largo de la historia, y por lo tanto las particularidades de las discusiones de los cuatro puntos referidos también lo han hecho. Me centraré en el debate sobre la forma de organización interna del gobierno local del Distrito Federal.

Antes de la actual, la primera y única iniciativa para crear una constitución para el Distrito Federal se remonta a los años de 1828 y 1829. En tal iniciativa, que quedó detenida en comisiones de la Cámara de Diputados, se abogaba porque la Ciudad de México tuviera un estatuto propio. De 1835 a 1846 la discusión sobre el tema se paralizó puesto que la organización política del país consistía en una república centralista, por lo que sólo se decidió el tamaño del Departamento de México, y que éste fuera gobernado por autoridades pertenecientes al poder central. Después de esta tentativa, las siguientes iniciativas ya no impulsaron documentos constitucionales, sino leyes orgánicas que regularían la jurisdicción de la ciudad.

En 1847, al reestablecerse el federalismo, se reinició la discusión y en 1848 se presentó una nueva iniciativa que corrió la misma suerte que la anterior. En 1849 se planteó otra en la que se propuso que los municipios de la Ciudad de México y del Distrito Federal se articularan en una sola entidad y se estableciera una Asamblea Constituyente; nuevamente quedó detenida en la Cámara de Diputados. Cabe destacar que durante la intervención norteamericana en el país, la ciudad tuvo un gobierno propio, toda vez que el Ejército Mexicano le reconoció al Ayuntamiento de la ciudad el derecho a gobernar todo el Distrito Federal, conformándose una junta de notables con autonomía del Gobierno Federal.

En el Constituyente de 1857 se aprobó un acuerdo por el que los habitantes del Distrito Federal podrían elegir popularmente a todas

<sup>2</sup> División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

sus autoridades. Sin embargo, esto no se concretó pues implicaba el establecimiento de un congreso local y elecciones del gobernador, no solamente elecciones municipales y de la corte de justicia. Después de la intervención francesa y ya restaurada la República, en 1868, Francisco Zarco, presidente del Congreso, presentó una nueva iniciativa para otorgar un gobierno propio al Distrito Federal, que quedó una vez más ahogada en el Congreso.

Entre 1857 y 1903 se estabilizaron los gobiernos municipales. En ese último año se concretó una Reforma Constitucional con una Ley Orgánica Municipal impulsada por Porfirio Díaz, en las que la asignación del gobierno del Distrito Federal se puso a cargo del presidente de la República. Además, se fundó un Concejo integrado por funcionarios públicos de la más alta jerarquía (secretario de Gobernación, secretario de Obras Públicas y secretario de Salubridad). Esto refleja que, más allá de la polémica de cómo organizar administrativamente el gobierno, la problemática de cómo gobernar una ciudad de gran tamaño y complejidad se volvió un tema destacado. Dicha situación se resolvió mediante el establecimiento de un Concejo de tecnócratas encargado de administrar la ciudad. En este momento del proceso ya se vislumbraban dos problemáticas: la particularidad de ser el lugar sede de los poderes federales, y la complejidad que implica la administración de la ciudad.

Después de la caída de la dictadura y de la Revolución, en 1917, ya no se discutió el asunto de ser sede de los poderes ni si debía o no estar a cargo del Presidente. Entonces lo que desató las discusiones fue el hecho de la no elección del Ayuntamiento de la Ciudad de México, a diferencia de los otros doce ayuntamientos del Distrito Federal. Las discusiones concluyeron con la inclusión del Ayuntamiento de la Ciudad en los procesos de elecciones populares de las autoridades. Aquí hay un punto de sumo interés y actualidad: los ayuntamientos no quedaron regulados conforme al artículo 115 de la Constitución —como los municipios del resto de la República, que les otorga autonomía hacendaria—, sino con la base sexta del artículo 73, que dice que los ayuntamientos que forman parte de los municipios del Distrito Federal tendrán la peculiaridad de contribuir a sus gastos propios, pero también a los comunes.

La ley se establece con base en la consideración de la existencia de municipios que tienen problemáticas e intereses que rebasan su particularidad y que deben ser administrados en conjunción con todos los municipios que conforman el Distrito Federal. Sin embargo, este esquema no funcionó y en 1928 se suprimió el gobierno representati-

vo de la ciudad, sin mayores reclamos por parte de sus habitantes. De hecho, esta supresión tuvo consenso y fue un arreglo hegemónico que se extendió hasta el año de 1966, cuando el Partido Popular Socialista hizo una propuesta para el impulso de un gobierno representativo. Ahí se planteó la existencia de una Asamblea electa, que representara un contrapeso al jefe del Departamento del Distrito Federal. Esto no prosperó y la discusión se disolvió una vez más.

En el marco de la Reforma Política de 1977 se volvió a negar la posibilidad de tener elecciones representativas; se argumentó que por ser sede de los poderes federales y estar a cargo del presidente, el DF no podía tener un gobierno representativo.

La discusión cambió radicalmente a partir de los sismos de 1985. En 1986 se aprobó la existencia de una Asamblea de Representantes, que jugaría un papel clave en el proceso de democratización del Distrito Federal; la primera fue electa en 1988. Posteriormente se experimentó un periodo de mucha presión debido a la Reforma Política y a la crisis de legitimidad de la forma de gobierno del Distrito Federal, que fue seguida por un proceso sucesivo de reformas. En este sentido, en 1993 se aprobó una reforma que estableció las bases de lo que sería la forma de un gobierno representativo, que fue lograda mediante un plebiscito. El motor del apoyo que recibió esta reforma fue la posibilidad de que hubiera elección del jefe de Gobierno y de los delegados, por lo que recibió gran apoyo de la ciudadanía.

Ya agotada la reforma de 1993 y en el contexto de la profunda crisis económica de 1995, se realizó una negociación con el Presidente Ernesto Zedillo, en la que a cambio de la no elección de los Concejos Ciudadanos, se otorgó la elección directa del jefe de Gobierno. Es en esta coyuntura en la que se aprobó, en la reforma de 1996, la elección directa del jefe de Gobierno, con lo que se consolidó en el imaginario colectivo la democratización de la ciudad, y en 1997 se realizó la primera elección en la que ganó la oposición. El paso siguiente era conseguir la elección de los delegados; para lograr esto se entabló una complicada negociación política en la que la propuesta del PRD y del PAN era el establecimiento de órganos colegiados, de cabildos que gobernarán las delegaciones. Sin embargo, el PRI, confiado en que recuperaría la ciudad en las siguientes elecciones, negó este acuerdo y estableció una forma de gobierno unilateral: el delegado. En 1999 se aprobó la elección de jefes delegacionales sin órganos de contrapeso. Con esto se terminó de conformar el actual esquema administrativo del gobierno del Distrito Federal y de sus delegaciones.

Desde 1993 ya no se discute la posibilidad de constituir a la ciudad como el estado 32; lo que se aborda son sus particularidades: el hecho de ser una gran ciudad, una enorme concentración urbana, y la sede de los poderes federales, por lo que necesita una forma especial de gobierno. Con base en estos supuestos, en 2001 se llegó a un acuerdo para una nueva Reforma, que prácticamente es la misma que se está planteando actualmente. Este acuerdo recibió unanimidad en la Asamblea de Representantes y en la Cámara de Diputados; sin embargo en el Senado se realizó un dictamen de rechazo basado en argumentos poco convincentes. Con el actual cambio de administración del GDF la iniciativa ha recibido un nuevo impulso. Hay consenso en la Asamblea Legislativa, y fue enviada al Senado, en donde se encuentra paralizada a pesar de que existe un compromiso entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que sea aprobada. Hay que agregar que la actual crisis política en la que nos encontramos no favorece mucho el avance de la Reforma.

Con este relato se pretende señalar que quien en última instancia impide consolidar la autonomía política que le corresponde a la ciudad es el Congreso de la Unión. Esto se debe a que mantiene cierto poder sobre las decisiones de la ciudad, del que no se quiere deshacer sin obtener algún beneficio político a cambio. La historia nos muestra que los momentos en que las negociaciones por la autonomía de la ciudad han avanzado más aceleradamente han sido cuando la ciudadanía se ha movilizó a favor del cambio político. En el contexto de la actual crisis política es difícil que los ciudadanos se apropien de la Reforma y la apoyen. Por estas dos situaciones es poco probable que el proceso de aprobación de la Reforma se agilice.

### *Intervención de Ariel Rodríguez Kuri<sup>3</sup>*

Para comprender la relevancia de la actual Reforma Política del Distrito Federal hay que plantear algunas perplejidades que tienen que ver con la historia política de la Ciudad de México. En primer lugar está la problemática de adjetivar como política la historia de la ciudad: existe una dificultad para distinguir y enunciar lo que es específicamente político de la urbe, precisamente por su naturaleza histórica, es decir, por ser sede de los poderes federales. Esto abona a la tenden-

<sup>3</sup> Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México.

cia de confundir la política nacional del Gobierno Federal, que puede suceder en la ciudad, con lo que podría ser la definición propiamente de la historia política en la Ciudad de México, que consiste en la formación de su gobierno y de su representación política.

Asimismo hay que referirnos a algunos momentos históricos esenciales. Uno de ellos es la elección de noviembre de 1812, ordenada por la Constitución de Cádiz, y tiene gran relevancia por dos razones: la primera es que el bando *realista* fue derrotado, de tal forma que el Ayuntamiento quedó a cargo de los *autonomistas*, un grupo político formado por criollos que tenía simpatía por la autonomía de la Nueva España e incluso por la insurgencia; la otra cuestión trata sobre la problemática de las demarcaciones que van a tener como titular un alcalde y un órgano colegiado que lo vigile, puesto que siempre ha habido una profunda ambigüedad en la historia de los ayuntamientos novohispanos, y luego mexicanos, a partir del mandato que recibieron de la Constitución de Cádiz.

Este mandato es doble, según esa Constitución, pues los ayuntamientos son gobierno ya que tienen autoridad sobre las personas, el patrimonio y los recursos; pero a la vez representan a una comunidad. Este doble carácter se extendió a lo largo de la historia del municipalismo mexicano hasta el año de 1903, cuando desapareció a causa de la aprobación de una reforma que contenía una Ley Orgánica Municipal, en la que se intentaba crear una tecnocracia que gobernara a la ciudad, a través del Concejo Superior de Gobierno, conformado por tres titulares que no tenían ningún mandato popular. Por otro lado, esta ley transformó a los municipios del Distrito Federal en órganos consultivos; aunado a esto perdieron su personalidad jurídica y, por lo tanto, la propiedad del patrimonio material con el que contaban hasta ese momento. Esa ley fue una respuesta, un siglo después, a las potencialidades subversivas que tenía el gobierno del Distrito Federal bajo el mandato de la citada Constitución.

Esta misma tensión es la que enfrentó el proyecto de Álvaro Obregón en 1928, ya que los ayuntamientos de la Ciudad de México se volvieron el objetivo de las pugnas partidarias en la década de 1920, al contar con amplios recursos y con repercusión nacional. Obregón federalizó a la ciudad al desaparecer a sus ayuntamientos, y el Consejo Superior de Gobierno se convirtió –con algunas modificaciones– en el Departamento del Distrito Federal.

La situación anterior remite a un segundo aspecto de relevancia, que consiste en la relación entre la Ciudad de México y el desarrollo

de la política nacional y de sus crisis. La Reforma Constitucional de 1903, impulsada por Porfirio Díaz, representa una decisión centralizada realizada desde el Ejecutivo que no tuvo reclamos mayores. En 1911 y 1912, en el contexto del maderismo, la exigencia por regresar a la forma de administración anterior era muy fuerte, por lo que Francisco I. Madero planteó una reforma política en la que se distinguía entre el carácter de los ayuntamientos de la Ciudad de México y los ayuntamientos externos, es decir, los que no pertenecían a la ciudad pero que formaban parte del Distrito Federal, en términos de sus condiciones e intereses particulares. Sin embargo este proyecto de reforma desapareció con el fracaso del maderismo.

Después de los sismos de 1985 se volvió real la posibilidad de abrir la política del Distrito Federal; esto fue posible en el marco de la crisis de 1994-1995. El Ejecutivo, y quizás el Congreso, perdieron capacidades para tener como prioridad el control político de la ciudad que, ante las circunstancias críticas, terminaron por ceder. En el contexto de la actual crisis (2014) es necesario que las circunstancias nacionales impongan cierta fluidez en el proceso de la Reforma, donde el Ejecutivo Federal debería ceder.

Lo político en la ciudad puede ser algo muy local que, no obstante, tiene implicaciones nacionales, y eso es algo que se encuentra en su esencia. En este sentido hay que recordar una serie de paradojas en la historia política de la ciudad. Una de las principales consecuencias de la creación del DDF fue que dificultó la realización de la carrera política en la ciudad durante cincuenta años, además de que tampoco se hacía carrera política nacional pasando por la administración de la ciudad. Eso se modificó en los años noventa, y ahora hay una clase política local que administra la ciudad. Estas perplejidades van a volver a aparecer en las discusiones sobre la Reforma y sobre la Constitución de la Ciudad.

#### *Intervención de Leticia Bonifaz<sup>4</sup>*

La paradoja más importante que marca actualmente al Distrito Federal es que si se aprueba la Reforma y se toma la decisión de hacer una Constitución, la Asamblea Legislativa —es decir, los representantes po-

<sup>4</sup> Centro de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

líticos de los ciudadanos capitalinos— no tendría una opinión válida puesto que no está constituida como un congreso, de manera que todos los integrantes de la federación presenten sus opiniones. La Asamblea tiene limitaciones en varios aspectos importantes, que podrían ser transformados de aprobarse la Reforma.

Por otro lado, es importante involucrar a la ciudadanía en el proceso de la Reforma, ya que hasta ahora no está informada de los beneficios que podría tener en su vida cotidiana si el proceso de dictamen se concreta. Asimismo, no se conoce cuál sería la diferencia entre la actual forma de regir la ciudad, por un estatuto, y la posibilidad de regirla mediante una constitución. No hemos sido capaces de convencer a la ciudadanía de la importancia de esta reforma, por lo que las discusiones no han trascendido los límites del Senado.

En el proceso de elaboración de la Constitución deben tenerse presentes varias cuestiones. Por ejemplo, el tema territorial no se reduce a la delimitación de las fronteras administrativas con el Estado de México. Hay que considerar las diferencias dentro del DF, como entre las delegaciones centrales, que están totalmente urbanizadas, y algunas delegaciones que responden a lógicas diferentes, pues en ellas existen pueblos con dinámicas rurales. Estas delegaciones deben tener un tratamiento distinto en función de sus condiciones específicas, de las propias exigencias de sus ciudadanos y de las formas de organización de los pueblos. Desde esta misma perspectiva territorial habría que pensar qué sucedería con Iztapalapa y Gustavo A. Madero, que presentan condiciones problemáticas en relación con su número de habitantes y su extensión, por lo que tienen que recurrir a figuras distintas como son las subdelegaciones; esto contrasta con otras delegaciones que son muy compactas y homogéneas, como Benito Juárez y Miguel Hidalgo. Asimismo, hay delegaciones que son en sí mismas muy contrastantes, por ejemplo, Álvaro Obregón, que tiene zonas muy valorizadas, y otras con asentamientos irregulares marginales y pobres.

Con la Reforma no se puede transitar totalmente a la figura del municipio, puesto que hay servicios públicos que no es posible administrar delegacionalmente ya que cada uno de ellos genera una problemática distinta. Actualmente ya existen conflictos de este tipo, puesto que no están bien definidas y delimitadas las competencias administrativas de cada uno de los niveles de gobierno en la provisión de servicios en las demarcaciones delegacionales; esto es relevante porque dichas situaciones afectan la cotidianidad de los ciudadanos. La delimitación de las competencias de los niveles de gobierno no se

resuelve de forma sencilla: hay problemas que se vienen arrastrando desde hace varios años en las definiciones jurídicas de cada uno de estos aspectos que dificultan las relaciones entre el gobierno de la ciudad y los de las delegaciones, así como la realización de programas para los habitantes de la ciudad.<sup>5</sup> La cuestión no se reduce a modificar el artículo 122; se trata de delimitar estas atribuciones y competencias.

Transformar el Distrito Federal en una entidad federativa idéntica a los 31 estados es algo imposible, no sólo por ser sede de los poderes federales o por sus características de conurbación y por los grandes contrastes sociales que tiene, sino también porque estos problemas de competencias –que se traducen en problemas cotidianos de la administración del gobierno de la ciudad, y de la solución de las necesidades de los ciudadanos capitalinos– denotan una gran complejidad administrativa. Mientras que la ambigüedad en la distribución de competencias continúe como un pretexto para el deslindamiento de responsabilidades, se mantendrá un problema grave.

Por lo tanto, en el proceso de diseño de la Constitución es necesario el conocimiento de la historia de la ciudad, así como de las problemáticas derivadas de las paradojas jurídicas en la distribución de competencias. Esto es importante para evitar repetir errores, así como para aprovechar las coyunturas políticas actuales y utilizarlas como un impulso para llevar a buen término el esfuerzo para aprobar la Reforma.

<sup>5</sup> Para ilustrar esta cuestión, la doctora Bonifaz describió algunas problemáticas que sucedieron en el GDF. La primera consistió en un conflicto relacionado con un proyecto de corredores impulsado por el GDF, que contaba con la posibilidad de inversiones privadas y que iba a ser realizado en la delegación Benito Juárez. Debido a la ambigüedad en la distribución de competencias, la delegación interpuso una controversia constitucional por invasión de facultades que derivó en la suspensión del proyecto. Otra problemática consistió en el intento fallido de regular los programas sociales delegacionales, pues existen muchos que no generan bienestar social ya que no existe en el DF una delimitación de competencias sobre el tema. Asimismo, señaló que cuestiones que pueden parecer menores, tales como la aprobación de un discurso en una plaza pública, la gestión de monumentos, de fuentes y de alumbrado público, entre otros, crean grandes problemas a causa de la ambigüedad en la distribución de atribuciones y competencias.

## Mesa 2. La Reforma del DF en la perspectiva social y económica

*Intervención de Jaime Sobrino<sup>6</sup>*

¿Cuáles serían los principales efectos de la Reforma Política en la dinámica demográfica, en el crecimiento económico y en las finanzas públicas del Distrito Federal? Aquí se ofrecen tan sólo algunas reflexiones. En el contexto demográfico el Distrito Federal se ha caracterizado por ser desde 1980 una entidad federativa con expulsión neta de población. Entre 1990 y 2010 la población del Distrito Federal aumentó de 8.2 a 8.8 millones de personas, con un crecimiento absoluto de 600 mil habitantes. Tal aumento poblacional fue similar al ocurrido en otras metrópolis del país (como León), a pesar de que éstas contaban con volúmenes poblacionales significativamente menores. En esos 20 años la participación del Distrito Federal en el total demográfico nacional se redujo de 10 a 8%. La desaceleración en el crecimiento poblacional del Distrito Federal se explica tanto por la movilidad residencial hacia los municipios metropolitanos del Estado de México, así como por los movimientos migratorios hacia el resto del territorio nacional.

En la perspectiva económica se puede afirmar, con los datos del INEGI, que el ritmo de crecimiento del Distrito Federal fue similar al del país durante la primera década del nuevo milenio. Su participación en la generación de producto interno bruto fue de alrededor de 17% del total nacional. Pero tal participación es mucho más elevada en ciertos sectores de actividad, tales como el de servicios profesionales y financieros, en donde su participación era poco mayor a la mitad del total nacional. El Distrito Federal tiene una estructura económica altamente terciarizada, en donde destacan los servicios de orden superior tales como servicios financieros al productor y profesionales.

En el contexto presupuestal el Distrito Federal se ha caracterizado por ser una de las entidades federativas del país con mayor eficiencia en la generación de recursos propios. Según datos del INEGI, en 2012 el Distrito Federal tuvo una captación promedio de ingresos propios de \$6 828 por habitante, mientras que el promedio en este rubro para el resto de los estados fue de \$1 086. A pesar de que se tienen prácticamente los mismos impuestos, derechos, productos y aprovechamientos,

<sup>6</sup> Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

la captación de ingresos propios por habitante del DF es seis veces mayor que la de los estados. En cuanto a transferencias del Gobierno Federal, los ingresos per cápita que transfirió la Federación al Distrito Federal fueron, otra vez en 2012, de \$8 810 en comparación con los \$11 590 del resto de los estados. Contrariamente a lo que se suele afirmar, el Distrito Federal no es la entidad más beneficiada de los ingresos públicos federales.

¿Qué podría esperarse de la Reforma Política del Distrito Federal tomando en cuenta la situación actual de los contextos demográfico, económico y presupuestal? La nueva “Ciudad de México” tendría autonomía propia, una Constitución y formaría parte del pacto federal, es decir, participaría en el Sistema de Coordinación Fiscal y mantendría el Fondo de Capitalidad. Asimismo, el Congreso local aprobaría la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; sin embargo, el Congreso Federal preservaría la función de aprobación del techo de endeudamiento. Las delegaciones se transformarían en alcaldías, con autonomía política, personalidad jurídica y patrimonio propio, aunque no tendrían ingresos propios. Asimismo, el gobierno de la ciudad preservaría sus funciones de promoción económica y podría haber corresponsabilidad con las alcaldías. Sin embargo, con estos cambios existiría la posibilidad de que se produzca una fragmentación político-administrativa, pues se habla de que podrían establecerse más alcaldías que las actuales delegaciones.

En relación con los gobiernos locales, la teoría económica dice que sus funciones primordiales son tres: provisión de servicios públicos; formulación y aplicación de leyes, normas y regulaciones; y promoción del crecimiento económico. Esto se realiza mediante la aplicación de varios instrumentos, o del aprovechamiento de economías de escala en la prestación de ciertos servicios. En la literatura especializada se encuentran dos modelos de posible intervención de los gobiernos locales. Por un lado está el modelo conservador, impulsado por Milton Friedman,<sup>7</sup> el cual afirma que el devenir de la ciudad debe ser liberado a las fuerzas del mercado, restringiendo la acción del gobierno a la prestación de servicios públicos puros (defensa, policía, bomberos). Por otro, se encuentra el modelo liberal, planteado por John Galbraith,<sup>8</sup> que afirma que el gobierno local debe atender el desbalance entre los que tienen acceso al consumo de bienes y servicios, y los que no lo tienen.

<sup>7</sup> Friedman, Milton (2002), *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press.

<sup>8</sup> Galbraith, John (1998), *The Affluent Society*, Boston, Houghton-Mifflin.

Tomando en cuenta que el Distrito Federal es expulsor de población por causas migratorias y de movilidad residencial, tenemos que cuestionarnos cuáles serían las repercusiones de la Reforma en este asunto. Para responder esto nos podemos referir a la hipótesis de Tiebout,<sup>9</sup> que dice que “la población vota con sus pies”. De acuerdo con este planteamiento, que es muy cercano al modelo conservador de la intervención de los gobiernos locales, la Reforma podría agudizar o exacerbar las diferencias de calidad y capacidad de prestación de servicios locales entre los municipios, lo que podría generar una migración selectiva. Existiría entonces una mayor diferenciación espacial en la prestación de servicios públicos que favorecería la fragmentación espacial de gobiernos locales en una zona metropolitana. Basados en estas afirmaciones podríamos esperar mayor desigualdad social y territorial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

En el tema de la promoción económica y las implicaciones de la Reforma hay que considerar lo siguiente: los propósitos de los gobiernos locales son la generación de empleos, la regulación impositiva, la administración financiera, y la consecución de efectos multiplicadores de las inversiones locales (públicas y privadas). Para cumplir estos propósitos existen diversos instrumentos, tales como bonos, subsidios, capacitación al trabajo, tasas impositivas, regulaciones, entre otras. Las estrategias que se han utilizado en otras ciudades del mundo son la promoción centralizada o la coordinación entre niveles de gobierno. La experiencia de las grandes metrópolis demuestra que el éxito en la atracción de inversiones productivas se logra mediante una concertación centralizada y no con la coordinación entre niveles de gobierno.

Por último, sobre el tema de las finanzas públicas, que es uno de los más delicados en la Reforma Política, hay que considerar que actualmente el Gobierno del Distrito Federal muestra eficiencia en la generación de ingresos propios. La Reforma implicaría un reto entre equidad y eficacia en las finanzas de las alcaldías. Si bien se dice que éstas no tendrían ingresos propios, si habría cierta injerencia porque serían responsables del manejo de un patrimonio propio. Otro elemento es la posible fragmentación espacial por la creación de nuevas alcaldías. La experiencia demuestra que la fragmentación político-administrativa disminuye la eficacia de la prestación de servicios públicos, puesto que se pierden economías de escala. De esta manera,

<sup>9</sup> Tiebout, Charles (1956), “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5, pp. 416-424.

fragmentación espacial, descentralización económica y desigualdades en la prestación de servicios públicos son los retos más importantes que enfrentaría la Reforma.

*Intervención de Julio Boltvinik<sup>10</sup>*

La Reforma Política del Distrito Federal contiene modificaciones en los aspectos financiero y político, en cambio el impacto social es indirecto; este último aspecto quedará regulado en el proceso de redacción de la Constitución del DF. Por ello, la Constitución representa una gran oportunidad para sistematizar y mejorar los programas y leyes sociales de la ciudad. Pero a la vez se corre el riesgo de arruinar los aspectos positivos de los mismos. En este sentido, el enfoque social que se ha configurado en los programas y leyes del Gobierno del Distrito Federal (GDF) –aunque sea de forma parcial, contradictoria y que actualmente se encuentra en retroceso– constituye un modelo alternativo al del Gobierno Federal (GF) y al del resto de las entidades federativas. Se puede afirmar, entonces, que tienen enfoques divergentes en sus leyes y programas sociales.

Esta diferencia de enfoque ha sido destacada por autores como David Martínez,<sup>11</sup> quien sostiene que el paradigma de política social del GDF –entendiendo paradigma como tipo ideal y no como régimen de bienestar que opera realmente– tiene tres elementos centrales: se funda en el enfoque de derechos humanos; se asienta en corrientes teóricas relacionadas con la socialdemocracia, la ciudadanía y el universalismo; y posee un alto grado de institucionalización compleja y creativa. Pablo Yanes,<sup>12</sup> por su parte, caracteriza la concepción de la política social vigente en el DF como aquella cuyo sustento fundamental es el reconocimiento, ejercicio y exigibilidad de los derechos sociales, el carácter garantista de la acción del Estado y la recuperación de sus responsabilidades sociales.

<sup>10</sup> Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

<sup>11</sup> Martínez, David (2011), “Los ejes del paradigma de política social en el Distrito Federal y su posible utilidad para realizar análisis comparativos”, en Mario Iván Patiño, David Martínez y Enrique Valencia (coords.), *La necesaria reconfiguración de la política social de México*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara / Universidad Iberoamericana de León / Fundación Konrad Adenauer.

<sup>12</sup> Yanes, Pablo (s.f.), “La orientación universalista de la política social del Gobierno del Distrito Federal, México: enseñanzas, tensiones y perspectivas”, México (inédito).

Si consideramos la distinción que hace T.H. Marshall<sup>13</sup> de los tipos de derechos y de ciudadanía asociada a ellos, podemos tener una base para comparar los enfoques de la política social del GF y del GDF. El primer tipo son los derechos civiles, que incluyen el derecho a la libertad de expresión, pensamiento y creencia, a la propiedad, a realizar contratos, a trabajar, a la justicia, etc.; las instituciones que están involucradas en este tipo de derechos son las cortes de justicia. El segundo tipo son los derechos políticos, que incluyen el derecho a participar en el debido ejercicio del poder político, como miembro de un cuerpo investido de poder o como elector de tales miembros; las instituciones relacionadas son el parlamento y los concejos municipales. El tercer tipo de derechos son los sociales, que comprenden todo el rango, desde el derecho a un *modicum* de bienestar económico y de seguridad hasta el derecho a compartir la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad; las instituciones involucradas son las de servicios sociales y el sistema educativo. La aportación de Marshall es haber agregado los derechos sociales, que son los que consideraremos al realizar la comparación.

Se contrastan a continuación los paradigmas (tipos ideales) de la política social del GF y del GDF en un grupo de diferentes rubros. En el primero, “tipo de Estado”, para el GF el tipo ideal es un Estado subsidiario, es decir, uno que sólo interviene cuando fallan el mercado y la familia, que es el concepto que reivindican los neoliberales. El tipo ideal del GDF es un Estado socialmente responsable, pues asume la responsabilidad del bienestar de sus ciudadanos, es un Estado activo. En el segundo rubro, que es “igualdad valiosa buscada”, el GF busca una igualdad de oportunidades mientras que la igualdad buscada por el GDF es de resultados. La diferencia estriba en que para la igualdad de oportunidades los ciudadanos son considerados iguales ante el derecho y la economía, lo que no necesariamente deriva en igualdad social, que es lo que busca la igualdad de resultados pues trata de disminuir la desigualdad de forma efectiva como un logro a alcanzar.

En el punto de la “libertad valiosa buscada”, en el GF es la libertad de elección económica, sin incluir la libertad sexual, conyugal y reproductiva, y en el GDF se incluyen todas las libertades anteriores. En

<sup>13</sup> Marshall, T.H. (1965), “Citizenship and Social Class”, en *Class, Citizenship and Social Development*, Garden City, Anchor Books.

cuanto a los “derechos centrales”, son la propiedad y el comercio para el GF, y los derechos sociales y cívicos en el GDF. En el aspecto de “visión del ser humano”, el GF lo define como *homo economicus*, mientras que en el GDF es definido como ser humano motivado por la estima y la autoestima. Sin embargo, aquí los dos coinciden en la premisa de que al ser humano que atiende es un pobre con necesidades elementales. Esto es una gran limitación en el paradigma del GDF, pues aunque se basa en el universalismo, es un universalismo de beneficios mínimos. Estos “universalismos minimalistas” tienden a asemejarse a los modelos neoliberales, en donde el acceso al verdadero bienestar depende de la capacidad económica de los individuos y se logra por medio del mercado.

En el aspecto de la “población objetivo”, la del GF son los pobres extremos, y la del GDF son los grupos vulnerables. Ambas restringen su población objetivo y no la extienden a la totalidad de los ciudadanos. En el aspecto de “logros buscados de la política social”, en el GF tienden a la mercantilización, ya que se entrega dinero para la adquisición de bienes y servicios a través del mercado, otorgando el apoyo al jefe de familia y reforzando su autoridad. En el caso del GDF se busca desmercantilizar y desfamiliarizar, pues algunos apoyos son otorgados en especie y no al jefe de familia; aunque también tiene limitaciones, ya que en ciertos casos el apoyo se entrega en dinero. En el rubro “tipo de programas y transferencias monetarias” se aterrizan varios de los aspectos anteriores. El tipo de programas que se han generalizado en la política social federal consiste en transferencias monetarias focalizadas, condicionadas e insuficientes, que se entregan a la autoridad de la familia. En el GDF las transferencias son universalistas, focalizadas territorialmente, incondicionales y otorgadas a individuos, aunque también son insuficientes y en algunos casos no son universalistas.

Para concluir, se puede afirmar que las premisas de la política social neoliberal federal son: subsidiariedad del Estado, igualdad burguesa de oportunidades, el mercado como regulador de la sociedad, y un modelo social único y focalizador basado en el ahorro individual. Éstas contrastan con las premisas de la política social del GDF, que implican un Estado socialmente responsable, universalidad e igualdad de resultados, enfoque de derechos visible, así como equidad social y de género. Los enfoques universalistas del GDF, contrarios a los anteriores, tendrían que ser recogidos, ampliados y sistematizados en el proceso de redacción del capítulo de derechos y programas sociales de la Constitución del Distrito Federal.

*Intervención de Lucía Álvarez<sup>14</sup>*

La situación de la participación ciudadana ha sido un problema central en la historia de la ciudad y lo es también en la actual Reforma Política. En 1928, cuando se eliminó el gobierno representativo de la ciudad, se restringió considerablemente la participación ciudadana. Esta carencia se tornó evidente desde 1968, y en las décadas posteriores la participación ciudadana se convirtió en una de las principales demandas en las sucesivas reformas, que comenzaron en 1985. Dicha carencia se debía a que los escasos espacios de participación estaban controlados por el partido oficial mediante el sistema corporativo. En este sentido, desde los años setenta se realizaban los planteamientos originarios de la Reforma Política de 1986, que fueron básicamente búsquedas de nuevas formas de representación y participación y que dieron lugar, como un primer avance, a la creación de la Asamblea de Representantes en 1987. Posteriormente, ya en la década de 1990 se realizó un planteamiento más completo al ser redactada la Ley de Participación Ciudadana.

En aquella reforma se planteaba establecer un gobierno propio, democrático y construido sobre las bases de la gobernanza democrática. La gobernanza es una idea planteada en los años noventa, sobre todo en Europa y en Estados Unidos, que afirma que el gobierno no gobierna aisladamente, que no puede ser autorreferencial, sino que tiene que abrir espacios de concertación, deliberación y colaboración con los actores sociales de la entidad a ser gobernada. En esta idea se habla también de la formación de una ciudadanía participativa con capacidad de incidir en los asuntos públicos. La participación ciudadana puede ser de dos tipos. El primero es la participación no institucionalizada; consiste en una comunicación que emana desde los ciudadanos y que tiene como interlocutores a los órganos del Estado a quienes se les demanda respuestas. El segundo tipo es la participación institucionalizada, la cual busca la inclusión de actores sociales en los asuntos públicos en representación de sus intereses particulares. Esta forma de participación emana desde el Estado y recurre a la apertura de espacios y mecanismos institucionales para facilitar la intervención de los ciudadanos en los asuntos de interés público. Uno de sus principales objetivos es la construcción y el ejercicio de la ciudadanía. Es una política que no sólo busca gestionar demandas, sino también incluir

<sup>14</sup> Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias, UNAM.

a los ciudadanos en la deliberación y en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos a través de sus organizaciones propias, de sus movimientos sociales o de las instancias institucionales creadas por el gobierno. En esta forma de participación la construcción de ciudadanía supone la existencia de ciudadanos activos, participativos, que al mismo tiempo que proponen y demandan, también se hacen responsables y se comprometen con la gestión pública.

En los años setenta, en el gobierno de Luis Echeverría, se abrieron algunos espacios de participación con la intención de paliar la crisis de legitimidad tras los sucesos de 1968; sin embargo, estas formas de participación no fueron reglamentadas y funcionaron de modo muy aislado. En algunos sectores de la gestión gubernamental federal, pero que le correspondió administrar al Departamento del Distrito Federal, se generaron ejercicios de planeación participativa, así como un instrumento muy importante que fue la Consulta Pública, que se ha mantenido hasta la fecha. A partir de 1997, con la elección del primer jefe de Gobierno, se estableció una amplia serie de mecanismos e instrumentos de participación que se llevaron a cabo en dos planos fundamentales: uno es el territorial, ligado básicamente a las demandas de los habitantes de esas unidades territoriales, y el otro es el plano sectorial o temático que tiene que ver con las identidades que pueblan la ciudad.

En la segunda versión de la Ley de Participación Ciudadana, realizada en 1996, se instituyeron las instancias que operan a nivel territorial y que hasta la fecha se mantienen aunque con diferentes nombres: los Comités Vecinales, ahora Comités Ciudadanos. Posteriormente, en el gobierno de López Obrador se instauraron las Asambleas Ciudadanas y ciertos espacios de participación a través de los diversos programas sociales. Asimismo se generaron algunos espacios y programas de interlocución que estaban orientados de forma expresa a las organizaciones sociales y civiles.

A pesar de que tras esta reforma existía una política expresa de participación ciudadana y de instancias y mecanismos relevantes para su realización, éstos presentaron escasas atribuciones y poca capacidad de incidencia. La mayor parte de estas instancias e instrumentos generaron colaboradores y beneficiarios, pero no ciudadanos activos en la toma de decisiones. Tal estructura está vigente en la actualidad y se sustenta básicamente en la participación territorial, que reconoce a un sujeto básico de la participación: el vecino. Esto hace que se desconozca a otros sujetos que han tenido formas importantes de participación en la historia de la ciudad, como es el caso de trabajadores, mujeres,

jóvenes, comerciantes, transportistas, así como organizaciones sociales. Las instancias oficiales institucionalizadas no convocan ni atraen a estos sectores ya que las formas de participación ciudadana actuales están más ligadas a la gestión social de demandas inmediatas y no a procesos decisorios y de largo plazo.

Si bien es cierto que la participación ciudadana está más presente en la ciudad que en otros estados del país, es de baja calidad, muy centrada en la cuestión consultiva y colaborativa; difícilmente se abre paso la capacidad de la iniciativa ciudadana. En este contexto, después de quince años de gobiernos perredistas y de doce años de la Ley de Participación Ciudadana, valdría la pena revisar algunas de las instancias de participación, sobre todo a los Comités Ciudadanos ya que arrastran fuertes lastres. Uno de ellos es que desde su inicio están penetrados y limitados por los partidos políticos, lo que ha inhibido la participación de los ciudadanos comunes y ha provocado que se reproduzcan prácticas clientelares.

Por otra parte, los Comités presentan un muy bajo poder de convocatoria, lo que se observa claramente en las elecciones de sus integrantes pues apenas se ha rebasado el 10% del padrón electoral que asiste a votar. Asimismo, no tienen capacidad de decisión ni de incidencia y por lo tanto no construyen ciudadanía. A esto se suma otro defecto de origen: el diseño de los Comités, que emana de unidades territoriales artificiales definidas desde una lógica electoral y no de la identidad propia que las personas pueden tener en el territorio (colonias, barrios, pueblos, unidades habitacionales). Esto provoca que los ciudadanos consideren ajenas estas instancias y se replieguen a las formas organizativas propias. Por último, existe la ausencia de una verdadera voluntad política de los funcionarios públicos: hay poca sensibilidad y vocación para incluir al ciudadano, lo que ocasiona que no se generen procesos auténticos de interlocución ciudadana.

En la última versión de la Ley de Participación Ciudadana, que es de 2010, hay algunos aspectos positivos, entre los que destaca el reconocimiento por primera vez de la participación como un derecho, aunque no está reglamentado y no existen los mecanismos para hacerlo exigible. En esta versión, a diferencia de las anteriores, se reconocen distintas instancias territoriales de participación. Además de los Comités Ciudadanos se incluye una figura específica: los Consejos de los Pueblos, que se adecuan a un tipo de identidad territorial distinta al del resto de la ciudad. Sin embargo, sólo se reconocen pueblos originarios en cuatro delegaciones, desconociendo que éstos existen en

todo el territorio del Distrito Federal. Por otra parte, se plantean instrumentos valiosos para la participación, tales como la Asamblea Ciudadana, la Consulta Popular y el Presupuesto Participativo.

A pesar de que todas estas deficiencias se han vuelto evidentes, en la propuesta actual de Reforma Política existe un gran vacío en relación con la participación ciudadana. En el proyecto no se mencionan instancias ni instrumentos de participación novedosos; lo único que se puede reconocer como tal y que está vinculado, aunque de forma indirecta, con la participación ciudadana es el planteamiento del Concejo o cabildo local que acompaña a las alcaldías en las que habrá concejales electos. Éstos tendrán atribuciones importantes y valiosas pero que no corresponden a las atribuciones de los nuevos gobiernos locales. Es decir, los concejales van a tener funciones de supervisión pero los alcaldes seguirán dependiendo del gobierno central y tendrán pocas posibilidades de generar un gobierno propio. En este sentido, los avances sobre participación ciudadana de esta reforma son muy escasos. Después de quince años de una política expresa de participación ciudadana institucionalizada, con reglamentos, leyes, instancias y mecanismos, se puede afirmar que ésta es muy limitada e ineficaz y que no ha logrado sustituir a la participación ciudadana no institucionalizada. En esta medida el tema de la participación ciudadana es una asignatura pendiente en esta nueva versión de la Reforma Política del Distrito Federal.