

UACM

**Universidad Autónoma
de la Ciudad de México**

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES

POSGRADO EN ESTUDIOS DE LA CIUDAD

**Retos y perspectivas del gobierno delegacional
en la Ciudad de México**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS DE LA CIUDAD

PRESENTA

SEBASTIÁN MORENO ORTIZ

Director de tesis

Mtro. Fidel Martínez Ortega

Ciudad de México, marzo de 2017

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Agradecimientos

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por brindarme la oportunidad de cursar estudios de Posgrado en sus aulas.

Al Posgrado en Estudios de la Ciudad por haberme permitido cursar la Maestría en Estudios de la Ciudad.

Un sincero agradecimiento al Dr. Miguel Moreno Plata por su apoyo, por la oportunidad de trabajar bajo su asesoría; pero sobre todo por su amistad.

Mi reconocimiento al profesor Fidel Martínez Ortega, por la disponibilidad y paciencia mostrada en todo momento en la dirección de este trabajo.

A los profesores Víctor Acuña Soto y Mario Espinosa García, por sus amables sugerencias y su tiempo invertido en la lectura de esta tesis.

Y el más grande agradecimiento para mi madre la Sra. Juana Ortiz Morales, por comprender mi carrera, compartir mis logros, apoyarme en los momentos más difíciles y ser paciente. Gracias.

Índice

Introducción	2
Capítulo I. Marco teórico y metodológico	
1.1 Categorías de análisis	9
1.1.1. Ciudad	9
1.1.2. Gobierno local	12
1.1.3. Autonomía	14
1.2 Estado del arte	17
1.3 Metodología	20
Capítulo II. Contexto de la investigación	
2.1. La naturaleza política de la Ciudad de México	22
2.2. Autonomía y federalismo	24
2.3. La aplicabilidad del sistema federal al gobierno de la ciudad	28
2.4. La democracia como forma de gobierno	34
2.5. El origen de la democratización en el gobierno de la ciudad	38
2.6. Análisis descriptivo hemerográfico	44
Capítulo III. La dicotomía política y administrativa de las delegaciones: relación entre autoridades centrales y delegacionales	
3.1. Autoridades federales	55
3.2. Autoridades locales	57
3.3. El régimen delegacional	62
3.4. La función del gobierno delegacional	67
3.5. La reforma política a la Ciudad de México y los cambios al gobierno delegacional 2015	71
Capítulo IV. El gobierno delegacional en Xochimilco	
4.1. Particularidades de la delegación	77
4.2. La gestión del gobierno en la demarcación	81
Conclusiones	92
Anexos	96
Bibliografía	117

Introducción

La creación del gobierno local en la Ciudad de México ha sido un largo proceso que no parece concluir debido a que aún se siguen buscando las reglas y los acuerdos que favorezcan a un régimen propio en el que sobresalga un sistema democrático, eficaz y autónomo. Cabe destacar que, en esta organización la función del gobierno delegacional es imprescindible puesto que son las instancias locales –más próximas a los ciudadanos– en las que se apoyan tanto las autoridades como la ciudadanía para el funcionamiento de la ciudad.

La Ciudad de México es de las entidades federativas la más relevante ya que además de ser la capital y asiento de los poderes federales, concentra gran parte de la vida política, económica, social y cultural del país, lo que la ha llevado a enormes desafíos que enfrentar y resolver. Uno de ellos es precisamente su compleja estructura de gobierno. Esta contrariedad se ha tratado de resolver a través de reformas, sin embargo, las transformaciones a su estructura se han caracterizado por arreglos políticos que finalmente la han mantenido como un territorio de excepción en donde las atribuciones de las autoridades son una mezcla de gobierno estatal, pero sin ser un estado.

En esa singular forma de organizar el régimen de la ciudad, el papel del órgano delegacional es de resaltar pues al ser la práctica de gobierno más inmediata a los ciudadanos a los cuales procura, y ante la eventual decadencia de este nivel de gobierno debido a sus errores más que aciertos, es menester seguir indagando con la finalidad de contribuir a complementar y mejorar el desempeño de estas autoridades. Para ello, el entramado institucional que conlleva a procedimientos para la toma de decisiones requiere la existencia de un sistema autosuficiente para que el gobierno ejerza responsablemente sus funciones ya que una vez que se decidió elegir democráticamente –al todavía en construcción órgano delegacional– se enfrenta a la disyuntiva que como idea moderna de gobierno

requiere ampliaciones sustantivas para que su ejercicio sea eficaz y acorde a las emergentes necesidades de los habitantes.

La sociedad capitalina actualmente es cada vez más inclusiva, informada y convencida de la necesidad de actuar a través de sus diferentes medios en el desarrollo de la vida política de la ciudad. De aquí que surja la idea de analizar el ejercicio del gobierno local el cual sin duda aportará al desarrollo de la democracia en la entidad. Los logros alcanzados a través de las reformas han contribuido a la consecución del gobierno, no obstante, estos aún no han respondido a los cambiantes ritmos de vida de los capitalinos.

El propósito de este trabajo es abordar las acciones gubernamentales empleadas en torno a los órganos delegacionales para identificar aquellos procesos que continuaron o cambiaron en su ejercicio a partir de la alternancia del poder en la ciudad. Para dicho fin y con la intención de delimitar nuestro análisis consideremos necesario precisar que sólo tomaremos como referencia algunas delegaciones considerando su población, marginación y pobreza. La temporalidad en la que nos centraremos abarca el periodo 2013-2015, no sin menos preciar los hechos que le antecedieron ya que estos también complementan la demostración de nuestro argumento. Así, el contexto del trabajo se ubica previo a la más reciente reforma política publicada en 2016 por el Diario Oficial de la Federación (DOF), en cuya esencia la Ciudad de México aparece como objeto de discusión y consenso.

Recordemos que, el tema de la ciudad y la de su gobierno ha estado marcado por la conducción del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien la gobernó desde que se creó el Departamento del Distrito Federal en 1929. Con la alternancia en 1997 y con la llegada de una corriente de izquierda al gobierno se esperaba una forma distinta de dirigir el quehacer político en la ciudad, sin embargo, en lo operacional el ejercicio no distó mucho de la forma tradicional. Si bien, la alternancia en la capital ha dado algunos resultados favorables en materia de políticas públicas progresistas, se ha visto ensombrecida por sus malas prácticas lo cual ha permeado la gestión, principalmente, a nivel delegacional.

Las delegaciones al formar parte del entramado institucional del gobierno de la ciudad ocupan un lugar relevante en la administración pero al mismo tiempo débil en su función ya que denotan una gran fragilidad e ineficacia en su ejercicio. Este resultado no es más que la consecuencia de seguir conservando figuras débiles de gobiernos locales los cuales requieren una organización capaz de tomar decisiones acorde a las exigencias de los habitantes que gobiernan.

Así pues, para su desarrollo, el presente trabajo se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero se plantea el marco teórico y metodológico en cuyo contenido se define el objeto, las preguntas, la hipótesis y el problema de investigación. Asimismo, se desarrollan las categorías centrales del análisis que realizaremos sobre: ciudad, gobierno local y autonomía. En un último apartado, se esboza el diseño metodológico de la investigación, es decir, se explica la metodología que seguiremos para recabar datos, así como las fuentes de información que se utilizarán.

En el segundo capítulo se desarrolla el marco contextual el cual precisa la naturaleza política de la ciudad así como su evolución relacionándola con federalismo, autonomía y democracia. En este mismo capítulo, se realiza una revisión hemerográfica cuyo propósito es analizar la pretensión de reformar nuevamente al régimen de la ciudad. En el tercero se aborda la actual relación entre el gobierno central y las delegaciones resaltando los retos a los que se enfrentan a partir de las atribuciones con las que cuentan ambas autoridades. Asimismo, se analizan algunos datos de encuestas realizadas en torno al gobierno de la ciudad así como de las 16 demarcaciones.

En el cuarto capítulo se expone a la delegación Xochimilco resaltando las particularidades de dicha demarcación, pasando por las autoridades que la han conducido, hasta llegar a los principales desafíos a los que se enfrentan los consecutivos gobiernos que la han administrado. Por último se dan las conclusiones de esta investigación.

Capítulo I. Marco teórico y metodológico

El estudio de la Ciudad de México, como espacio problemático dada su categoría de capital, se ha analizado desde distintos enfoques. En este trabajo la abordaremos desde la complejidad de su estructura de gobierno resaltando al órgano delegacional que comprende al gobierno local en la ciudad.

En ese sentido, resulta notable la ausencia de estudio sobre el régimen delegacional puesto que, aunque no existen elementos para ser conclusivos en torno a este tema aparentemente se considera de menor importancia tratar el proceso del gobierno delegacional que surgió con la última reforma a la estructura del régimen político de la ciudad.

Los cambios realizados al gobierno delegacional en 1999,¹ dejaron un marco político indefinido y confuso en aspectos relevantes que van desde su diseño democrático –como nivel de gobierno local– hasta su relación con los habitantes. Este impreciso ejercicio tiene fundamento en la inexistencia de un gobierno delegacional que responda eficientemente a las exigencias de los ciudadanos y, al mismo tiempo a un mejor funcionamiento de la ciudad.

Lograr un cambio sustancial en la dirección del gobierno delegacional es una propuesta sumamente compleja, debido a que la posibilidad latente de una mejor relación de gobierno entre las delegaciones y los habitantes podría en gran medida fortalecer al gobierno local y, por otro lado, debilitar a las autoridades centrales que conducen a la entidad.² Cabe recordar que en la conducción de la capital convergen dos poderes, uno federal y otro “estatal”, y aun sabiendo que

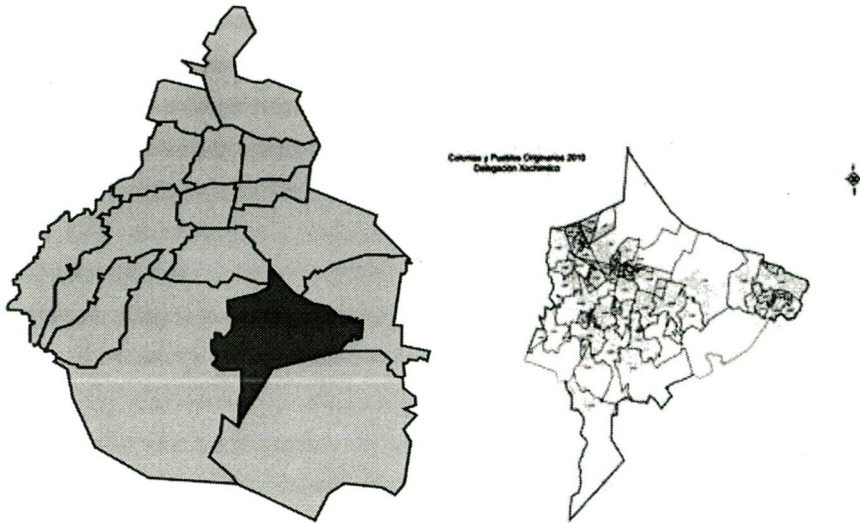
¹ Los cambios que se hicieron a los órganos delegaciones fueron principalmente en torno al diseño, integración, funcionamiento y facultades, los cuales se elegirían a través del voto directo en el año 2000.

² Las autoridades centrales que deciden sobre el rumbo de la ciudad, a las cuales nos referimos en este planteamiento son: Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno. En cuanto a las autoridades federales se encuentran tanto el Presidente de la República, así como el Congreso de la Unión.

estos tienen campos de acción diferente, confluyen en un mismo territorio por lo que las diferentes propuestas para mejorar la calidad de vida de la población, y al mismo tiempo presentar resultados producto de la aplicabilidad de las políticas públicas; a menudo se contraponen o no son aplicadas por las autoridades que las rigen.

De aquí surge la necesidad de analizar los alcances del gobierno delegacional en la práctica de su ejercicio en el plano de la Ciudad de México tomando en cuenta que la alternancia fundamentada en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y, recientemente Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) han sostenido la dirección de este proceso. Para abordar dicho quehacer político y social, precisamos que en el análisis que realizaremos de las delegaciones resaltaremos las particularidades de algunas y, con frecuencia recurriremos a la demarcación Xochimilco debido a sus características las cuales describimos a continuación.

Xochimilco es una de las 16 delegaciones políticas que conforman a la entidad denominada Ciudad de México. Esta demarcación se caracteriza por mantener la esencia de sus orígenes prehispánicos lo cual le ha valido el reconocimiento de "Patrimonio de la humanidad" por la UNESCO. La estructura de esta demarcación está conformada por 14 pueblos, 18 barrios y 15 colonias, cada una perteneciente a alguno de los barrios o pueblos. Cada pueblo tiene a su vez sus autoridades locales, residentes del mismo pueblo y están agrupadas en coordinaciones territoriales, organismos desconcentrados del gobierno delegacional. Su ubicación geográfica en la ciudad es la siguiente:



Con las reformas que se realizaron al Distrito Federal en los años 93, 96 y 99, los defechos por primera vez iniciaron el proceso democrático de elegir a sus autoridades locales (UNAM, 2016). En las elecciones de 2000, los habitantes de esta delegación eligieron democráticamente a su jefe delegacional; resultando ganador el candidato postulado por el PRD,³ quienes gobernaron la demarcación hasta septiembre de 2015. La principal propuesta de esta corriente partidista para alcanzar el gobierno en la ciudad fue promover una nueva forma de gobernar cuya consigna era nada menos que el *bienestar de la ciudadanía*. Sin embargo, cabe resaltar que en el plano local, Xochimilco sigue siendo en la actualidad una de las demarcaciones más desatendida evidenciando problemáticas que están vinculadas con el agua (y su contaminación), la desaparición del suelo de

³ El primer Jefe Delegacional electo democráticamente en Xochimilco para el periodo 2000-2003, fue Juan González Romero candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD)

conservación (debido a grandes construcciones de centros comerciales) y a la corrupción que se ha incrementado en las últimas dos décadas.⁴

Ante este planteamiento, las preguntas que surgen y que guiarán esta investigación son:

¿Cuál ha sido la función del órgano delegacional en el gobierno de la Ciudad de México?

¿Cuáles han sido las modificaciones que se le han hecho al gobierno delegacional durante la institucionalización del régimen de la Ciudad de México?

¿Qué aspectos del desempeño del gobierno delegacional han tenido relevancia social y política en la Ciudad de México?

De modo que, el objetivo central de este trabajo será analizar al gobierno delegacional en la Ciudad de México con la finalidad de identificar procesos de continuidad o cambio en su ejercicio en el plano local.

La hipótesis que sostendremos es aquella que concibe a las delegaciones como soporte de los gobiernos centrales dada su estructura de poder la cual se ha mantenido sin algún cambio relevante a pesar de la alternancia en el régimen de la ciudad.

Dicha afirmación tiene sustento en su marco normativo puesto que las delegaciones aparecen como órganos desconcentrados, cuyo resultado es la reproducción de las mismas prácticas que ejercen las autoridades centrales del gobierno de la ciudad.

⁴ Estas son, entre otras, las problemáticas que más aquejan en la actualidad a los habitantes de esta demarcación al sur de la Ciudad de México.

1.1. Categorías de análisis

Al adentrarnos al desarrollo de este trabajo creemos necesario iniciar con el abordaje de las categorías centrales a las que con frecuencia recurriremos como son: ciudad (Ciudad de México), gobierno local (delegacional) y autonomía. Esto con la intención de tomar una postura que nos permita más adelante relacionarlas y aterrizarlas, particularmente, en el gobierno delegacional.

1.1.1. *Ciudad*

Con base en las distintas corrientes del pensamiento social que surgieron respecto a la ciudad, destacan los de la segunda mitad del siglo XIX, donde aparece como motivo de preocupación y como objeto de reflexión analítica, aun cuando las consecuencias de ésta no hayan, necesariamente, dado lugar a una teoría específica de lo urbano. El funcionamiento del sistema económico mundial –a partir de la segunda mitad de este siglo– experimentó una serie de cambios, cuya influencia se haría sentir en la nueva imagen que adquirirían las ciudades, en específico las europeas.

Autores como Karl Marx, Émili Durkheim y Max Weber destacaron en el ámbito por sus ideas sobre los fenómenos urbanos, dado que “permitieron confrontar diversas perspectivas de una realidad social en común –nacieron y vivieron periodos de gran intensificación y cambios profundos dentro del proceso de industrialización– en el cual no sólo son contemporáneos sino que, además, constituyen su propia conciencia crítica” (Lezama, 1998 p, 117).

En esta secuencia de estudios de la ciudad, encontramos a la Escuela Francesa de Sociología, la cual realiza una reflexión marxista sobre la ciudad industrial, particularmente, por la expansión económica y crecimiento urbano en Francia. Esta corriente analiza el proceso de urbanización desde una perspectiva multidisciplinaria cuyos elementos de partida son: la industrialización como el punto de partida y elemento inductor de la urbanización, la ciudad y lo urbano

definido a partir del concepto marxista como condición general de producción, el espacio entendido como el soporte de una trama social que se explica por las relaciones sociales. Entre los autores que se destacan en esta escuela hallamos a Lefebvre, Lojkin y a Castells.

Otro enfoque de pensamiento que siguió analizando la conformación y articulación de la ciudad, es aquel que propone entenderla desde la sociedad de la información. De esta línea surgieron numerosos trabajos en los que se sostenía que bajo los efectos de la difusión de las nuevas tecnologías de la información, era previsible el estancamiento o retroceso del crecimiento de las urbes, pero con el avance de los procesos de reestructuración y globalización, la realidad observable comenzó a mostrar una fuerte revalorización del papel de las ciudades y, al mismo tiempo, la intensificación de la tendencia a la expansión territorial de las mismas, lo que contrastaba a las diversas perspectivas que se sustentaban en la decadencia y estancamiento de las ciudades (Sassen, 1991; Castells, 1998).

En investigaciones más recientes se ha demostrado que las transformaciones productivas y tecnológicas que han acompañado a la globalización de la economía mundial, no solamente han mostrado una fuerte revalorización del papel de las aglomeraciones, sino que su crecimiento y expansión han alterado de tal forma su organización y funcionamiento. Esto justifica hablar de un nuevo tipo de configuración o formación urbana, en el entendido de que las anteriores caracterizaciones y denominaciones resultan insuficientes o inadecuadas para hacer referencia a la configuración emergente (De Mattos, 2001 p. 2).

Actualmente vivimos en un mundo urbano, con más de la mitad de la población del planeta asentada en áreas metropolitanas, nada parece poner freno al crecimiento de las ciudades. La pertinencia de las líneas hasta ahora abordadas resulta de gran utilidad para entender a la ciudad, particularmente, a la latinoamericana en la que se encuentra la Ciudad de México.

Cabe destacar que, en el caso de las ciudades latinoamericanas estamos refiriéndonos a asentamientos humanos que han sido colonias de imperios europeos, que hasta la actualidad siguen siendo dependientes, aunque estos se consideren libres a procesos externos como la globalización, a un modo de producción dominante, a políticas neoliberales (Delgadillo, 2012 p. 118). En consecuencia, siguen estando en transición de una forma de dominación a otra, pues a lo largo de la historia de las metrópolis, el discurso civilizatorio dominante y las relaciones de poder que se han impuesto establecieron y produjeron huellas espaciales que dieron forma y contenido a las ciudades de la región. Estas urbes – al igual que las europeas o estadounidenses– son el resultado de la tensión de los procesos económicos que se gestan a nivel global.

El estudio de la ciudad latinoamericana no es una excepción a los cambios antes mencionados, sin embargo su análisis ha estado marcado por la teoría de la dependencia y a la implantación de modelos económicos ajenos a las condiciones culturales de la región (Quiroz, 2003 p. 19). Esto responde al crecimiento de las aglomeraciones metropolitanas y su expansión territorial, los cuales obedecen a la incorporación de un papel protagónico de las mismas en el funcionamiento de la economía en proceso de globalización. Un ejemplo de ello, es la Ciudad de México que actualmente es clasificada por los estudiosos de las ciudades como megaciudad latinoamericana, ciudad global, ciudad neoliberal, así como diversas categorías analíticas que destacan tanto su proceso expansivo, su jerarquía financiera en el mundo, como su carácter fragmentado y diverso (Sassen, 1991; Harvey, 2010; Duahu y Giglia, 2009).

No obstante, la Ciudad de México es de las partes del sistema urbano nacional la más relevante debido a que en esta se concentra gran parte de la vida política, económica, social y cultural del país, lo que lleva a enormes desafíos que enfrentar y resolver, como lo es su compleja estructura de gobierno local. La dirección del gobierno en la ciudad –según la reforma constitucional de 1996– estableció en el artículo 122, la creación de autoridades locales, lo cual modificó sustancialmente la estructura jurídico-política del Distrito Federal. Por un lado, su

conducción ya no dependería exclusivamente de los Poderes Federales, pues ahora parte de la organización y conducción del territorio se compartiría con los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Por otro lado, el Jefe de Gobierno sería electo democráticamente mediante sufragio libre, secreto y directo a partir de 1997.

1.1.2. Gobierno local

Los elementos que dan origen a una entidad local son justamente la población, el territorio, el gobierno y sus fines. De este modo, un gobierno local se caracteriza por ser el primer nivel en la pirámide de un sistema federativo, es decir, que en cuanto a las competencias de gobierno en dicho sistema el nivel jerárquico quedaría en el siguiente orden: local, estatal y federal.

Genéricamente al hablar de gobierno local nos referimos a una organización de gobierno que procura los intereses colectivos, esto es, satisfacer las necesidades de servicios públicos que requieren los habitantes de una determinada población. De suerte que, las características que hemos señalado apuntan hacia la organización municipal. El surgimiento del municipio responde a la necesidad de descentralizar la administración pública con el propósito que éste pueda ejercer sus funciones de una manera más eficaz (Montaño, 2005 p. 13). Sin embargo, debemos destacar que el municipio no es un poder soberano dentro de la organización del Estado, sino más bien una institución descentralizada pues su autonomía se refiere a lo jurídico-político y a la administración de los servicios públicos y bienes que forman su patrimonio los cuales en conjunto motivaron su creación.

Así, el municipio es producto de un largo desarrollo histórico adquiriendo su máxima dimensión constitucional al ser reconocido como gobierno local. Su fundamento jurídico se encuentra sustentado en el artículo 115 constitucional, cuyo contenido refiere a que “los estados adoptarán, para su régimen interno, la

forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre”⁵.

En ese sentido, gobernar no sólo implica ejercer el poder sino también administrarlo de aquí que el gobierno local sea considerado piedra angular en los sistemas federativos. Prueba de esto se observa en México en donde los gobiernos locales han sido la instancia base para sostener y consolidar los cambios que ha vivido la historia política del país, y en específico en la capital, ya que son la primera instancia política, lo que lleva a que estos sean los primeros responsables ante la población que los eligió, por ello, en su representación tienen la obligación de cumplir con determinadas funciones y responsabilizarse ante ella de este cumplimiento (Cabrero, 2003 p. 13).

Cabe mencionar que el cumplimiento de las funciones que le corresponden al gobierno local no siempre se lleva a cabo puesto que existen otros factores que imposibilitan su realización. Por ejemplo, la discrepancia que observamos en el gobierno local de la Ciudad de México es que al ser sede de los poderes federales se ha mantenido como un territorio de excepción en donde las funciones de las autoridades son una mezcla de facultades ejercidas por un estado pero sin ser uno de ellos. En consecuencia, algunas de las variadas funciones relacionadas con la gestión del territorio y suministro de los servicios recaen en las delegaciones. Estos órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales que integran a la ciudad funcionan como gobiernos locales. Sin embargo, al precisar que el principal papel de un gobierno local se centra en mejorar las condiciones para la convivencia de sus habitantes – condiciones que van desde la prestación de servicios públicos, hasta la regulación de la vida en común, pasando por la seguridad pública, la planeación del desarrollo urbano, el cuidado del medio ambiente, etcétera– funciones que de hecho realizan las delegaciones, pero que al tener un régimen de excepción

⁵ Para una mayor comprensión del Artículo 115, se sugiere revisar directamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

carecen de un eficiente funcionamiento que responda eficazmente a las demandas y necesidades de sus habitantes (Ramos, 2007 p. 15).

La división política de las entidades federativas en México está fundada en el municipio, de modo que aun cuando la base de la organización y división territorial sea el municipio –en la ciudad– desapareció en 1928, y en su lugar surgieron las delegaciones que en efecto son estructuras territoriales, pero que a diferencia del municipio, las delegaciones no cuentan con autonomía en las principales áreas de gobierno (jurídico-político y administrativa), siendo su principal característica la confusa distribución de competencias entre los gobiernos delegacionales y las autoridades centrales. Otra muestra de ello se observa en su integración como órganos de gobiernos democráticos debido a la elección unipersonal del jefe delegacional, en cuyo contraste un órgano colegiado al tiempo que actuaría como contrapeso, al ser plural, sería más representativo.

Con esta postura no pretendemos reconvertir a las delegaciones en municipios, no obstante, nos pronunciamos por instancias de gobiernos locales eficaces desde la perspectiva democrática, dado que una vez que se estableció que el órgano delegacional sería electo, significó que tendría el grado máximo de representación y responsabilidad política, por lo que la elección del gobierno deberá suponer no sólo la definición precisa de sus funciones y recursos que recaen bajo su responsabilidad, sino que también se deberá establecer la máxima autonomía posible.

1.1.3. Autonomía

La autonomía es pieza clave para el efectivo ejercicio de un gobierno democrático. Esta puede definirse simplemente como la libertad que se goza para decidir o tomar decisiones, pero lo cierto es que es mucho más compleja debido a que en el mundo real no existe la autonomía total en la toma de decisiones ni por ende un gobierno democrático puro, sin embargo a menudo se buscan los medios que contribuyan a su fortalecimiento (Held, 2001 p. 337).

Al referirnos a autonomía nos remite a relacionarnos con descentralización. Esta implica el reconocimiento de capacidades locales y al mismo tiempo con la transferencia de poder y de recursos. En otras palabras, la autonomía implica ante todo descentralización política de un Estado y, por tanto, autogobierno en las unidades descentralizadoras. Esto es, la autonomía supone el tránsito del reconocimiento de derechos culturales, sociales, hasta llegar a los derechos propiamente políticos, los cuales requieren de un ámbito propio, sólido y garantizado de decisión. La decisión consiste no sólo en la adopción autónoma de políticas –sin acotar la relevancia de estas en la conducción del gobierno– sino además en la capacidad de orientación de la política ya que el núcleo teórico de la autonomía es la capacidad de orientación política propia cuya máxima expresión es la disposición de potestad legislativa de aprobación de normas y la correlativa existencia de órganos o autoridades que permitan el debate y lo traduzcan en la decisión legítima con la cual se regirán (Máiz, 2008 p. 18). Así, una vez teniendo un conjunto de competencias y recursos se podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad.

El ideal de gobiernos autónomos –en el que la titularidad de competencias es garantía de su efectivo ejercicio– es característico de la autonomía al escindir con la idea clásica de centralismo del Estado. Esto no quiere decir que el autogobierno sea un espacio propio de decisión frente al Estado, sino más bien de reestructuración pluralista del Estado, es decir, requiere asimismo y no en menor medida de una organización compartida y con participación de las unidades federadas en la voluntad política del gobierno general.

De tal suerte que, la autonomía expresada en un gobierno autónomo al dispersar el poder y la toma de decisiones, estimula y constituye un auténtico espacio para crear ideas, soluciones, políticas, diseños institucionales, etcétera. De ahí que, la conquista de autonomía en los gobiernos locales ha dejado de ser una retórica o utopía y se erige como una alternativa irrenunciable a consolidar una democracia pluralista y equitativa, que como tal, precisa de una propuesta política sustantiva que articule y desarrolle los argumentos necesarios a favor de su puesta en

marcha. Por ello, una vez que inició la existencia de autonomía en la ciudad, resulta conveniente fortalecerla. Y el gobierno delegacional es un claro ejemplo en el que es posible afianzar un órgano local autónomo sustentado desde la estructura democrática que empezó a implementarse en la ciudad a partir de la segunda mitad de los noventa.

Los regímenes democráticos han tenido una evolución favorable debido a que se sustentan en las intensas luchas sociales que los han venido constituyendo. Sin embargo, debemos recalcar que estos avances han dejado de resolver cuestiones relevantes que van de lo teórico a lo práctico ya que, como idea y como realidad política la democracia está marcada por la existencia de interpretaciones enfrentadas que originan versiones ambiguas y contradictorias. El resultado no es más que la puesta en práctica de gobiernos que se prestan acorde a intereses propios y de la misma democracia. Esto se debe, entre otros motivos, a que esta práctica es el mejor producto político construido hasta la fecha de la civilización occidental. De aquí que, la disputa sobre su legitimidad ha generado una extraordinaria diversidad de gobiernos democráticos pues encontramos desde las versiones tecnocráticas, pasando por las que pregonan una extensa participación política, hasta llegar a la representativa la cual es la práctica más aceptada en la actualidad por los gobiernos.

Respecto al tema de representación política, en el siguiente apartado lo abordamos considerando a este ejercicio como uno de los más cuestionados por los ciudadanos a partir de las experiencias que emergen de la interacción entre Estado y sociedad.

1.2. Estado del arte

La representación política es hoy en día la función a la que se atribuye la mayor legitimidad debido a que este ejercicio tiene como uno de sus ejes promover la participación de la sociedad en el ejercicio de su gobierno. Sin embargo, actualmente somos espectadores de una redefinición de dicha función a la que parece preocuparle más otros factores como la gobernabilidad y el poder, que la inclusión de la sociedad en el quehacer político.

El resultado de dicho ejercicio es la propagación de una visión de la representación de la sociedad exclusivamente desde el espacio de poder político en donde se encuentran los individuos conformados en actores. En ese espacio, el poder se ejerce a través de una construcción histórica en la cual la racionalidad del Estado se impone mediante la vía de la delegación de la soberanía individual a la renuncia de la libertad particular para poderla ejercer en colectivo y así garantizar la vida y la propiedad (Hobbes, 1940 p. 101)

No obstante, este artificio ya no es meramente el único medio para entender la relación entre sociedad y gobierno puesto que desde otra mirada más trabajada,⁶ el Estado (entendido como gobierno), ha dejado de ser un referente suficiente para entender las relaciones de poder entre los grupos y otras organizaciones. Así, desde esta perspectiva lo político así como el espacio público, lo que está a la vista de todos ya no puede entenderse solamente desde una única visión cuya característica primordial es una posición oficialista la cual excluye lo que pasa fuera del gobierno al restringir el ejercicio de la política a los ciudadanos y al creer que el poder sólo se puede pensar como una forma de inclusión donde su objetivo último es el mantenimiento del orden.

⁶ Para un panorama más amplio respecto a la relación entre gobierno y sociedad, véase a Wallerstein (1996) *Después del liberalismo*. Madrid: Siglo XXI

En ese sentido, investigaciones que nos muestran ejemplos de organizaciones destinadas a resistir al orden o bien, sobre aquellas formas de organización más informales en el entendido que se mueven fuera de los canales institucionales, se parte de la vinculación e influencia entre el sujeto y las estructuras sociales en donde los seres humanos viven las relaciones de poder.

El debate sobre el ejercicio de poder –como dominación– no tiene un punto de partida determinado, de aquí que no es posible delimitarlo sólo a partir de la acción de los individuos, actores o sujetos y de ahí hacia las relaciones sociales, las estructuras, los sistemas o las instituciones ya que en contraste a la percepción tradicional, el poder no nace del Estado o de sus instituciones y de ahí se dispersa a los individuos sino más bien surge de múltiples procesos. Foucault ilustra esta relación que Bourdieu denominaría de estructuras estructurantes y estructuradas:

las relaciones de poder no están en posición de exterioridad respecto de otros tipos de relaciones (procesos económicos, relaciones de conocimiento, relaciones sexuales), sino que son inmanentes; constituyen los efectos inmediatos de las particiones, desigualdades y desequilibrios que se producen, y, recíprocamente, son las condiciones internas de tales diferenciaciones; las reglas de poder no se hallan en posición de superestructura; desempeñan, allí en donde actúan, un papel directamente productor (Foucault, 1991 p. 114).

La particularidad de esta cita radica en que, el poder como algo que no se ubica al exterior de otros tipos de relaciones le permite a Foucault argumentar que todo es político, ya que define a la política como un conjunto de relaciones de fuerza, es decir, de poderes existentes en una sociedad. Si las relaciones de fuerza son relaciones de poder entonces esto quiere decir que todo es político.

Pero estas relaciones de fuerza no sólo son aquellas que se ejercen por un sistema general o un grupo determinado sobre otro, sino que también existe en la multiplicidad de relaciones e incluso en las estructuras más pequeñas existen grupos donde hay relaciones de poder entre los individuos cuyas relaciones

funcionan como un juego de luchas y enfrentamientos. Estas relaciones son las que hacen posible la existencia de la resistencia.

La resistencia es la otra parte del poder y es generada por el poder. Esta se caracteriza porque no se reduce a cambiar la correlación de fuerzas sino más bien es la que pone en práctica el juego de las estrategias.⁷ El poder es entonces para dominar, pero también para resistir y decir no, un no que puede emerger desde un caso en particular hasta en las estructuras más complejas.

De este modo, cuando se analiza el tema de las estrategias que existen en la lucha política, lo que se busca es trascender del espacio de la resistencia al poder como un proceso de readaptación a las reglas del campo social para apostar por la vía de la especificidad de los mecanismos de poder que fluyen en la vida de los seres humanos. Así, la resistencia al poder no es una posibilidad, sino una existencia que es parte de las relaciones de poder. En otras palabras, la resistencia es la otra parte que está en el poder y existe sin él, pero además porque el poder, al estar en todas partes, no está concentrado en nadie y esto lo vuelve inestable, frágil y abierto a su cuestionamiento.

En ese sentido, las posibilidades de transformar a la sociedad radican en la crítica misma de la racionalidad política. Y si todo es político, porque todo es una relación de poder, la crítica a la racionalidad política es entonces a la raíz misma del poder como dominación, la inexistencia del poder mismo acaba con el fundamento de la resistencia.

⁷ Sin embargo, existe siempre algo, en el cuerpo social, en las clases, en los grupos, en los mismos individuos que escapa de algún modo a las relaciones de poder; algo que no es la materia primera más o menos dócil o resistente, sino que es la energía inversa, lo no apresable (Foucault, 1980 p. 177).

Ahora bien, en esta correlación de poder y resistencia situamos el caso del órgano delegacional cuya relación con las autoridades centrales y federales es un tema que no ha sido resuelto en el régimen de la Ciudad de México. De modo que, su construcción sigue buscando los acuerdos –entre gobierno y sociedad– que favorezcan a un órgano local propio que responda eficientemente a sus habitantes. Este tema lo retomaremos detalladamente más adelante. Lo que a continuación esbozaremos es la metodología que seguiremos en este trabajo

Así, continuando con su desarrollo y de acuerdo con la temática nos introducimos a la metodología que se utilizará para explicar nuestro planteamiento. En ese sentido, la propuesta metodológica en la que nos apoyaremos para alcanzar dicho fin es la siguiente.

1. 3. Metodología

El diseño de este trabajo versa desde una perspectiva cualitativa. La principal característica de este enfoque radica en la intencionalidad y el tipo de realidad que se pretende abordar. De aquí que nos centremos en la comprensión de una realidad considerada desde sus aspectos particulares como resultado de un proceso histórico de construcción y vista a partir de la lógica y vista desde sus protagonistas (Pérez, 2001 p. 104).

De modo que, como ya se ha observado, la presente investigación ha recurrido a un minucioso análisis de información procedente de obras de tipo legal jurídico, análisis político y estudios entorno a la ciudad. Además de estas fuentes, se contempla un análisis descriptivo de contenido periodístico cuya intención es conocer la construcción de la interpretación sistemática de los discursos y debates empleados en torno al tema desarrollado. El periodo a analizar comprende del año 2013 a 2015. Para dicho análisis, los periódicos a utilizar serán: *La Jornada* y *El Universal*. La elección de estos dos diarios se hizo por ser medios que transmiten información general, asimismo, por estar clasificados como periódicos de referencia informativa para diversos sectores clave de la sociedad capitalina. Por

último, se incursiona en una revisión de encuestas realizadas sobre la ciudad y sus delegaciones.

¿Por qué analizar el periodo 2013 a 2015?

El 2012, además de ser el último año de gobierno de Marcelo Ebrard, cuya administración se caracterizó por un nulo interés respecto a la reforma de la ciudad, en cuyo tema los gobiernos delegacionales forman parte medular de las discusiones, fue un año de elecciones y de cambios en el quehacer de la política local. Los años subsecuentes 2013, 2014 y 2015, los cuales son los que analizaremos, son minuciosamente abordados debido a que resurge en la clase política el interés de retomar y discutir la reforma de la capital y con ella el tema de las delegaciones, además que con los comicios de junio de 2015 se estableció una nueva reconfiguración del poder como resultado del descontento social en la ciudad al perder el PRD el control de ocho de los catorce gobiernos delegaciones que estaban bajo su poder. Esta reconfiguración posicionó a la corriente Movimiento Regeneración Nacional (MORENA),⁸ como segunda fuerza política en la ciudad.

⁸ De acuerdo con los resultados publicados por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), la nueva reconfiguración del poder político en la ciudad se determinó por el número de escaños obtenido por las principales fuerzas políticas en la Asamblea Legislativa y por los gobiernos delegacionales ganados. El partido MORENA obtuvo los gobiernos de cinco de las 16 delegaciones en disputa. Las demarcaciones obtenidas fueron Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Tláhuac, Xochimilco y Tlalpan. Por su parte el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ganó Magdalena Contreras y Milpa Alta, además de retener el gobierno de Cuajimalpa. El Partido Acción Nacional (PAN), triunfó en Miguel Hidalgo y mantuvo el gobierno de Benito Juárez. En cuanto al PRD, después de haber gobernado 14 de las 16 delegaciones que conforman el Distrito Federal, sólo pudo retener seis gobiernos los cuales corresponden a Coyoacán, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Venustiano Carranza, Iztacalco e Iztapalapa. En lo que se refiere a la integración de la Asamblea Legislativa, MORENA obtuvo 20 diputados, el PRD 17, el PAN 10, PRI 8, Movimiento Ciudadano 3, PVEM 3, Encuentro Social 2, PT 1, Partido Humanista 1 y Nueva Alianza 1. Para tener un panorama más detallado de este tema véase <http://www.aldf.gob.mx/>

Capítulo II. Contexto de la investigación

2.1. La naturaleza política de la Ciudad de México

La circunscripción o espacio territorial que identifica a un Estado o país que ha optado por un sistema de gobierno federal, se le denomina ciudad Capital o Distrito Federal. Este territorio sirve de asiento a los órganos federales y la forma de gestionar dicho espacio depende del desarrollo y aplicación del federalismo de cada uno de los Estados que lo han adoptado. El Distrito Federal mexicano a diferencia de otras ciudades capitales, surgió y se consolidó en la misma Ciudad de México, la cual fue fundada en el año 1325, en un islote al centro de los antiguos lagos ubicados en la Cuenca del Valle de México, en cuya área la Gran Tenochtitlán alcanzó una organización y un desarrollo urbano extraordinario (Matos, 2006 p. 41).

Con la conquista en el siglo XVI y durante la colonia, la urbe se arraigó sobre la antigua ciudad Mexica –la Gran Tenochtitlán– y con la independencia se le dio el carácter distintivo a la Ciudad de México de Capital de la nación. Por decreto el 18 de noviembre de 1824, se ordenó que la Ciudad de México fuera la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, señalándose por Distrito Federal el comprendido en un círculo de dos leguas de radio y cuyo centro era la plaza mayor (Orozco y Berra, 1854 p. 74).

En su inicio el Distrito Federal se constituía por un departamento central y 13 delegaciones. El departamento estaba integrado por las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac. Las delegaciones eran Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. Sin embargo, las municipalidades desaparecieron en agosto de 1928, mediante la reforma al artículo 73, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al suprimirse el régimen municipal en el Distrito Federal, adjudicando la conducción del gobierno del territorio al presidente de la República, quien lo

ejercería por conducto del órgano que determinara la ley respectiva. En diciembre del mismo año, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF), la cual modificó radicalmente la forma de gobierno de la Ciudad de México (Sirvent, 2001 p. 156).

En ella se dispuso oficialmente la desaparición del régimen municipal y se estipuló que el Gobierno de la ciudad sería responsabilidad directa del presidente de la República, quien lo ejercería a través de un nuevo órgano creado *ex profeso*: el Departamento del Distrito Federal (DDF), cuyo titular –jefe o regente– sería un funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo (Espinosa, 2004 p. 11).

Estos cambios al régimen del Distrito Federal y el estatus jurídico que se desprendió de la reforma de 1928, marcaron y complejizaron la vida política de los habitantes de la ciudad, dado que los defechos serían gobernados de manera indirecta por el Ejecutivo Federal al elegir éste al regente o jefe de gobierno local y, no los ciudadanos de la entidad. Consecuentemente, la conformación del territorio del Distrito Federal fue cambiando para su administración.⁹ En 1970, se modificó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, estableciendo la nueva división política al crear las delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. Con esta reforma el Distrito Federal se constituía en 16 demarcaciones territoriales que lo identificaba como sede de los Poderes Federales y Capital de la nación (Aristegui y Herrera, 2000 p. 32).

Respecto a la relación Ciudad de México; Distrito Federal, el artículo 44 constitucional reformado en 1993, estableció que la Ciudad de México es el Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe mencionar que, la redacción del artículo 44, complejiza la diferenciación entre Ciudad de México y Distrito Federal debido a que el segundo está dividido políticamente en 16 demarcaciones territoriales y forma parte de la

⁹ En el territorio de la entonces delegación San Ángel se realizaron modificaciones y se cambió el nombre por Álvaro Obregón, asimismo, la delegación Guadalupe Hidalgo se transformó en Gustavo Adolfo Mateos y, se eliminó la delegación General Anaya.

extensa y sobrepoblada zona metropolitana de la Ciudad de México. Ésta además de comprender las 16 delegaciones, también incorpora 58 municipios conurbados del estado de México y Tizayuca municipio del estado de Hidalgo (Villareal y Mignot, 2007 p. 75). La población en el Distrito Federal es de 8 918 653 millones de habitantes y sumados los de las áreas conurbadas de la Ciudad de México se aproxima a los 19 millones de habitantes (INEGI, 2015). El territorio del Distrito Federal ocupa una superficie de 1,547 kilómetros cuadrados, mientras que la ciudad y su periferia abarcan 12,048.3 km. Estos datos son relevantes para nuestro trabajo, debido a que creemos necesario hacer una primera distinción entre Distrito Federal y Ciudad de México.

2.2. Autonomía y Federalismo

La autonomía connota la capacidad de los seres humanos de razonar conscientemente, de ser reflexivos y auto-determinantes. Implica cierta habilidad para deliberar, juzgar, escoger y actuar entre los distintos cursos de acción posibles en la vida pública al igual que privada (Held, 2001 p. 379). En otras palabras, la autonomía es la libertad que goza una persona o un conjunto de ciudadanos para decidir o elegir la mejor opción acorde a sus preferencias – incluyendo sus gobernantes– los cuales se regirán bajo sus propios criterios o normas. De aquí surge la relevancia del principio de autonomía el cual debe ser considerado una premisa del pensamiento democrático moderno, ya que se encuentra en el centro de un proyecto político que defiende la capacidad de las personas de elegir libremente, determinar y justificar sus propios actos, asumir obligaciones elegidas por ellas mismas y disfrutar de las condiciones necesarias para la libertad y la igualdad política.

En lo que respecta al federalismo este es una forma de gobierno, un proceso de gobierno y una forma de vida. Su esencia está en la creación y en el rediseño de las instituciones y de los procesos, que permitan alcanzar una unidad política que acomode y aumente la diversidad durante la solución de los problemas de la vida

diaria al grado que la democracia, entendida como el “gobierno del pueblo”, signifique auto-gobierno (Loveman, 1996 p. 21).

El auto-gobierno nos remite a autonomía, ésta hace referencia a proponer que ser autónomo es contar con cierto grado de libertad, lo cual lleva a no estar bajo el total control de otro. Por control quiero decir una relación entre actores tal que las preferencias, deseos o intenciones de uno o más actores provoquen acciones de ajuste o predisposiciones a actuar de parte de uno o más actores (Dahl, 1982 p. 25).

En este tenor, la autonomía empieza a adquirir sentido cuando la describimos dentro de un contexto. En una democracia la autonomía es altamente deseable, al menos cuando se utilizan procesos democráticos en una proporción tan grande como la de un Estado o espacio territorial de considerable importancia (como lo es la Ciudad de México). Sin embargo, el surgimiento de autonomía es consecuencia directa de la democratización del gobierno y esto es esencial para el funcionamiento del proceso democrático mismo, pues por un lado reduce la coerción gubernamental y por el otro proporciona libertad política y bienestar humano (Dahl, 1982 p. 26). De modo que, cuando los gobiernos son autónomos es necesario aplicar este principio a las instituciones políticas que lo dirigen. Esto implica la descentralización, el realce y la defensa de los órganos de gobierno local frente a las decisiones centralizadas de manera que estas experimenten para hacer de las instituciones locales más responsables y sumisas a las demandas de por quienes fueron creadas.

Por consiguiente, en un Estado-nación, la forma propia y originaria de organización es la existencia de autonomía política a las entidades con características de fuerte individualidad quedando agrupadas en una federación (Faya, 2004 p. 17). En este contexto la autonomía es una forma de organización dirigida a coordinar, dentro del marco de un Estado compuesto, la existencia política de algún núcleo territorial con características propias de gobierno.

Al hablar de la existencia formal de una federación, ello implica abordar la residencia de la soberanía que se encuentra generalmente depositada en el pueblo; en el caso de los Estados democráticos. Por consiguiente, si el poder público está supeditado al acta constitutiva de la Unión, entonces no es imprescindible referirse exclusivamente a estados libres y soberanos en el interior del territorio, sino a entidades federadas con la suficiente autonomía para gobernarse (Monreal, 2004 p. 24). Así, la autonomía que disfrutaban las entidades federativas no supone un riesgo a la federación, pues las instituciones políticas propias de un gobierno autónomo tienden a reproducir el esquema institucional central al estar prefijadas en el ordenamiento constitucional del Estado. Por ello debe entenderse que un régimen con autonomía es aquel al que se le reconoce una personalidad política propia, a la vez diferenciada e integrada en el seno de una comunidad nacional.

De modo que es la constitución federal, en coordinación con las competencias atribuidas a las entidades federativas, la que fija la organización de las instituciones y el ejercicio de facultades de cada una de estas.¹⁰ Las facultades de los órganos ejecutivo y legislativo de las entidades se conectan directamente al ejercicio autónomo de la expresión de la potestad política, reconocido constitucionalmente a un régimen autonómico. Tal como lo menciona Serna de la Garza al caracterizar un Estado federado por la existencia de órganos de poderes federales (o centrales) y órganos de poderes locales (o regionales) con autonomía garantizada por la constitución federal con una distribución constitucional de competencias entre órganos centrales y locales. Y por último la existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal (Serna de la Garza, 2004 p. 4).

¹⁰ Respecto a este tema consúltese los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recuérdese que el federalismo es un vínculo entre una forma de gobierno y una cultura implícita, que se puede manifestar en muchas versiones particulares, las cuales incluyen la negociación de convenios con respecto a alguna forma de participación de la autoridad pública entre dos o más órdenes de gobierno definidas desde el punto de vista de la constitución (Loveman, 1996 p. 28).

Estas son algunas de las cuestiones relevantes que deben seguir desarrollándose si queremos encontrar vías adecuadas para democratizar las instituciones que nos gobiernan. En otras palabras, se trata de establecer la autonomía de los órganos locales frente a lo central o federal sin que el poder de autonomía local ponga en riesgo el cumplimiento y la acción legal de los poderes federales y viceversa. De acuerdo con Proudhon, en un sistema federal:

La autoridad encargada de su ejecución no puede en ningún tiempo prevalecer sobre los que la han creado; quiero decir que las atribuciones federales no pueden exceder jamás en realidad ni en número las de las autoridades municipales o provinciales, así como las de estas no pueden tampoco ser más que los derechos y las prerrogativas del hombre y del ciudadano (Proudhon, 1992 p. 63).

Los gobiernos requieren democratizarse, pero también precisan de la protección y el desarrollo independiente e imparcial de sus órganos para que la democracia mantenga una configuración que respete y refuerce los derechos y obligaciones de todos los ciudadanos. En el caso del gobierno local en la Ciudad de México es necesario analizar más allá de las competencias que corresponden a los órdenes de gobierno que constituyen a nuestra federación, pues debe de recalcarse que el federalismo es un arreglo político-institucional aplicable a diferentes formas de gobierno.

2.3. La aplicabilidad del sistema federal al gobierno local en la ciudad

Como ya se mencionó en anteriores apartados, la teoría federalista supone la delegación de poderes a los entes integrantes mediante un pacto defensivo en busca de un poder nacional compartido y plasmado en una constitución general. Además de:

“fórmulas para desconcentrar la administración, transferir el uso de facultades, recursos y programas del nivel central o federal al local, estatal y municipal. Se vincula con el propósito de acercar las decisiones y la prestación de los servicios al nivel de organización que por su escala optimice sus rendimientos [...] de esta manera el gobierno federal transfiere al local o estatal o devuelve a la sociedad facultades, recursos y ámbitos de actividad” (Ortega, 1994 p. 9).

Es evidente entonces que un régimen federal no debe limitarse a un sistema de reparto de competencias públicas entre los diferentes niveles de gobierno, noción clásica y legal, sino a una forma de gobierno más incluyente que responda a las necesidades de una sociedad en expansión y modernización que demanda ampliar los procesos democráticos, una más eficiente prestación de los servicios públicos, un justo reparto de la riqueza y mejorar el equilibrio entre sociedad y gobierno.

La dificultad que surge para realizar esta noción radica precisamente en el contexto en el que se adoptó el federalismo en nuestro país, pues en México si bien surgió de un pacto formalizado en una constitución general en la que los estados delegaran poderes al gobierno central, en la realidad fue el poder unitario del gobierno nacional el que delegó competencias hacia los estados recién creados después de que México proclamó su independencia (Merino, 1998 p.29).

Ante una inminente disgregación del territorio, incentivada por su nueva vida independiente, el federalismo se presentó como solución política para darle estabilidad al recién creado Estado. De ahí que, a diferencia de otros federalismos – estadounidense o europeo– el mexicano no solo se enfrentó a la disyuntiva de

governar a estados, sino también a cohesionar a un multiculturalismo de habitantes que carecían de una concientización de identidad nacional. Esto fue un complejo desafío para la nueva forma de gobierno que radicaba en mantener unido un territorio heterogéneo, lo cual aceleró el surgimiento de un régimen —en teoría— federal, pero que en la práctica resultó ser centralista.

El centralismo emergió por la carencia de un sistema federal fuerte cuyo resultado se observó en la concentración y centralización del poder en la figura del presidente el que a su vez se sustentó en el dominio de un partido hegemónico para su consecución.¹¹ De tal suerte que el área geográfica elegida por derecho de antigüedad para dicha operación fue la Ciudad de México. La centralización como la concentración en este territorio tiene profundas raíces históricas —dado que la concentración inicial de la población y la centralización del poder político y económico en este espacio específico fue lo que estimuló a estos procesos para que se desarrollaran y se arraigaran—¹² sin embargo, para los propósitos de esta investigación cuyas categorías de análisis centrales son la ciudad y el gobierno local, no profundizaremos en los más diversos aspectos de la concentración económica, sino más bien lo que nos atañe es la búsqueda y la exposición de lo que habrá de ser un régimen delegacional más autónomo y democrático al interior de la entidad sede de los Poderes de la Unión.

11 El atributo principal de un gobierno federal es ser un mandatario y estar siempre subordinado a la constitución general, pues esta es la que reúne el acuerdo y las condiciones sin las cuales no pueden subsistir ni la sociedad ni el individuo. De no ser así el gobierno volvería a centralizarse y se preponderaría; en lugar de circunscribirse a un servicio especial, tendría a absorber toda la actividad y toda iniciativa.

12 Esta perspectiva de centralización del poder político y económico en la parte central del territorio mexicano es abordada detalladamente por Lorenzo Meyer (1986)

Así, siendo México un país caracterizado por un sistema federal centralizado existe la suficiente evidencia para señalar al centralismo como una condición obstaculizante para fortalecimiento del gobierno local.¹³ No obstante, resulta paradójico referirnos al centralismo como la principal causa de la fuerte concentración de oportunidades de desarrollo que ha favorecido a la ciudad colocándola por encima de otras regiones, pero que al mismo tiempo hayamos en ella a la mayor población activa políticamente hablando que merece una eficiente organización de gobierno.

Ahora bien, si uno de los impedimentos para fortalecer el gobierno local en la Ciudad de México es la centralización política, por qué no continuar descentralizando, partiendo de que ésta considera que algunas de las funciones del gobierno son mejor resueltas desde lo local y otras son inherentes y mejor manejadas por lo federal.¹⁴ La disyuntiva que surgió –y que ha mantenido a la ciudad en una autonomía inconclusa– es, qué seguir descentralizando y qué no (ya que prácticamente las atribuciones a descentralizar son las que le darían a la ciudad la categoría de entidad soberana). A menudo se dice que la solución al centralismo es la descentralización, pero esta es compleja debido a que debe entenderse como un proceso antes que un objetivo final logrado plenamente en determinado tiempo. Una serie de medidas que se aplican para eliminar o por lo menos reducir el exceso de concentración y eficientizar las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. Además supone modificaciones legales que permitan generar una institucionalidad local fuerte, una redistribución de facultades, competencias y recursos que no solo beneficien lo institucional sin involucrar simultáneamente la base social, ya que de no ser así no se reforzaría a

13 El gobierno federal ha concentrado facultades, capacidades y recursos a tal grado que ha limitado el desarrollo de los gobiernos locales. Su capacidad de impulsar el desarrollo y el bienestar de las localidades hoy encuentran muchas limitaciones.

14 La existencia de autoridades federales y locales en una misma entidad no es sinónimo de cercenamiento y convergencia entre ellas, ya que esta experiencia no es exclusiva de la Ciudad de México, pues en otras ciudades conviven pacíficamente autoridades federales y locales, cumpliendo cada una de ellas con sus atribuciones.

la sociedad, sino al centralismo que se pretende combatir. Por ello se debe de iniciar por aquellas materias que permitan, por la proximidad del ciudadano, dar respuestas rápidas a las necesidades urgentes. Con esto no hacemos énfasis en que dichas respuestas sean solamente de coyuntura y respondan a las necesidades del momento, sino que una vez ya institucionalizadas estimulen la creación de condiciones para que su implementación sea eficaz y accesible para la ciudadanía en todo momento.

Así pues, descentralizar no es lo mismo que desconcentrar, esta confusión con frecuencia complica el entendimiento de estos dos procesos. Aunque la desconcentración es una forma de descentralización, esta se caracteriza por ser administrativa en la cual el gobierno "delega algunas de sus funciones en niveles más bajos de la pirámide burocrática pero dentro de los mismos organismos gubernamentales. En otros casos se crean organismos especiales localizados fuera de la estructura burocrática central" (Cabreró, 1998 p. 98), pero en cuya organización el gobierno sigue incidiendo en las decisiones. Por su parte, la descentralización "significa que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que estos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen" (Cabreró, 1998 p. 100).

Una vez acotada y aclarada la diferenciación entre estos dos procesos, toca mencionar la existencia de diferentes tipologías respecto a la descentralización. Estas van desde la política, económica, social, espacial, hasta la administrativa. Sin embargo, para los fines de este trabajo sólo nos enfocaremos en la política, la cual "se equipara a la democratización, a la participación ciudadana y al gobierno representativo. En esencia, otorga mayor poder político al conceder autonomía a los ciudadanos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones".¹⁵ Este

¹⁵ La democracia requiere de la descentralización pero no toda descentralización es democrática; en este sentido la democratización implica ampliación del campo de los derechos y libertades, una progresiva

proceso en la ciudad inició con las consecutivas reformas, no obstante, la ceñida autonomía emergida de estos cambios ha impedido que los gobiernos delegacionales ejerzan completamente su responsabilidad de representación, pues sólo se les dotó de determinadas atribuciones que restringidamente promueven la generación de medidas que asumen fortalecer la organización local.

En otras palabras, al delegarse algunas facultades desde las autoridades federales a las centrales y de estas los gobiernos locales se optó por una tibia transferencia de poder y autoridad cuyo sustento parte del supuesto de que dichas atribuciones son las que necesita la estructura jurídico-política delegacional para operar. Sin embargo, en la actualidad resulta notable el dinamismo que se produce desde la ciudadanía delegacional ya que ha sido esta la que ha emprendido un cambio para obtener un mejor ejercicio de gobierno local para sus habitantes en la Ciudad de México,¹⁶ al restarle apoyo a la tradicional forma de operar de las autoridades centrales.

Esto nos induce a señalar la relevancia de la sociedad local como defensoras y representadoras de los intereses locales. No obstante, el argumento que se mantiene para impedir el fortalecimiento delegacional en la ciudad, pasa por alto el principio de sus ciudadanos de elegir con libertad a sus autoridades, lo cual es indispensable para todo régimen que realiza sus funciones democráticamente. Lo que sí se ha señalado en medios oficiales es que la ciudad y sus delegaciones integran un territorio armonioso y democrático, en donde el predominio del gobierno central se impone ante cualquiera de sus partes. Esta postura centralista decimonónica no es compatible frente a un federalismo fuerte cuya base

incorporación de los sectores excluidos a las instituciones representativas y un mayor control popular sobre la actuación de la administración pública.

16 El domingo 7 de junio del año 2015 se realizaron elecciones federales y locales para renovar los congresos y autoridades locales. La sorpresa fue que en el Distrito Federal la principal fuerza representada en el PRD, que venía gobernando desde hace más de 15 años, no logró retener los gobiernos en 8 de las 16 delegaciones que conforman al Distrito Federal.

contempla los frecuentes cambios que genera la modernidad en la sociedad. Los debates que se han sostenido respecto a la conveniencia o no de otorgar mayor autonomía a los gobiernos locales en las ciudades capitales que optaron por un sistema federal, lo han resuelto más allá de circunstancias políticas, jurídicas o económicas.

La Ciudad de México actualmente se encuentra en una situación en la que los gobiernos delegacionales necesitan mayor autonomía, lo cual ha cobrado tal importancia que los debates respecto a este tema son más frecuentes. Frente a esta circunstancia es necesario recordar que si se quiere fortalecer al federalismo se debe de considerar a este como una forma de gobierno dinámica con fuerte capacidad de transformación y de adecuación en los momentos de tensión así como de colaboración con el único objetivo de mejorar el desenvolvimiento de las partes que lo integran (Carmagnani, 1993 p. 10).

Dotar de mayor autonomía a las delegaciones implica una decisión que afectará no sólo al gobierno central de la Ciudad de México sino a todo el país dado que la medida reforzará el federalismo, pues el existente aún sigue sin garantizar un eficiente ejercicio en el territorio debido a que no ha sido capaz de proyectar a otras entidades y municipios alternativas institucionales amplias que cumplan con el propósito de hacer efectiva la relación entre gobierno y sociedad. De ahí que esta decisión dependa de la disposición que tengan las fuerzas políticas para reconocer la autenticidad de los gobiernos locales en la ciudad. Su estructura de gobierno se ha venido discutiendo, sin embargo es momento de hacer efectivo el fortalecimiento de su régimen para cuyo objetivo se tendrá que dejar de lado los intereses grupales o partidistas ajenos al tema que son los que han impedido esta realización.

2.4. La democracia como forma de gobierno

La concepción tradicional de democracia se encuentra en aspectos relativos a la afirmación de los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Según Giovanni Sartori la palabra democracia tiene un significado doble. Por un lado, dicho término puede referirse a la definición de algo, es decir, a su acepción literal de lo que *debiera ser*. Por otro lado, puede referirse a las implicaciones o consecuencias más amplias de algo, a su acepción en un sentido explicativo de lo que *es*. Literalmente, la democracia quiere decir <<poder del pueblo>>, que el poder pertenece al pueblo o puede entenderse, también, como un tipo de organización cuya finalidad es elegir a los gobernantes (Sartori, 2005 p. 27).

Para Joseph A. Schumpeter, la democracia “no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones pueblo y gobernar” (Schumpeter, 1996 p. 362), pues la democracia significa para el pueblo la oportunidad de elegir a sus gobernantes mediante un proceso que hace posible la competencia entre los aspirantes, entre los políticos, para alcanzar a través del voto el poder y formar un gobierno.

Otros autores que han incursionado en el tema de la democracia cuya principal premisa ha sido considerarla desde una perspectiva más ciudadana, es decir, qué tanto la democracia promueve y asegura los derechos del ciudadano en relación a sus gobernantes, sugieren una concepción más acabada. Así, al ser la democracia una forma de decisión de una sociedad, conserva la estructura social y se organiza como una interacción entre gobernantes y gobernados. Robert Dahl señala que esta se caracteriza al:

Diseñar un conjunto de reglas y principios, una constitución que determinará como habrán de adoptarse las decisiones de la asociación. Y su constitución debe de ajustarse a un principio fundamental: que todos los miembros deben de ser tratados (bajo la constitución) como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de tomas de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación (Dahl,

2006 p. 45).

En esta misma tendencia, Antoni Downs, define a la democracia como un sistema político con las siguientes características:

a) dos o más partidos que compiten por el control del aparato gubernamental en elecciones libres, periódicas y transparentes, b) el partido (o coalición de partidos) que obtiene la mayoría de los votos gana el control del aparato gubernamental hasta la siguiente elección, c) los partidos perdedores nunca intentan impedir que los ganadores tomen el poder, ni los ganadores utilizan el poder adquirido para impedir que los perdedores compitan en la siguiente elección y d) son ciudadanos todos los adultos cumplidores de la ley con un voto y sólo uno en cada elección (Downs, 1982 p. 95).

Como se puede apreciar la definición de democracia se presta acorde a intereses propios de la misma (Huntington, 1989 p. 30). Esto se debe, entre otros motivos, a que la democracia es hoy en sentido amplio el producto político construido hasta la fecha de la civilización occidental. Vivimos en la era de la democracia o al menos eso parece, la historia del concepto es enigmático, debido a que no solo se ha instaurado firmemente como modelo de gobierno, sino que también ha sido ampliamente adoptado en otros ámbitos. La disputa sobre el significado contemporáneo de democracia ha generado una extraordinaria diversidad de concepciones. Desde las versiones tecnocráticas del gobierno hasta las que pregonan por una extensa participación política.

Sin embargo, a lo que nosotros respecta, hemos de decir que recurriremos con frecuencia a una concepción de democracia incluyente, es decir, como un mecanismo que confiere legitimidad a las decisiones políticas cuando se adhieren a principios, reglas e instrumentos adecuados de participación, representación y responsabilidad. Con ello surge la existencia de razones que expliquen por qué es importante una valoración crítica de la democracia y de la búsqueda de posturas alternativas a la tradicional concepción. Primero, como individuos que formamos parte de una compleja organización no podemos escapar a la política. Reconozcamos o no de forma explícita nuestra adhesión a una perspectiva

política concreta, nuestras actividades presuponen un determinado marco de estado y sociedad, que de hecho nos regula.

Segundo, si pretende comprometer con los problemas de la democracia, necesitamos reflexionar sobre las causas del hecho de que la democracia no sea compatible con igualdad sea suficiente para desacreditarla y calificarla con frecuencia como la forma de gobierno “menos peor”.¹⁷ El problema con esta postura es que si bien es bastante comprensible, sin embargo las dificultades de la democracia no se resolverán renunciando a ella, sino a través del desarrollo y complementación de la misma de manera que nos permita moldear y organizar más eficazmente la vida humana.

El escepticismo que ha crecido respecto a su concepción no son hechos necesariamente inevitables en la vida, pues estableciendo la credibilidad y viabilidad de corregir y complementar a las instituciones gobernantes, mostrando cómo pueden relacionarse con las dificultades sistemáticas que ocurren y se repiten en el mundo social y político, se establece una oportunidad para superar la desconfianza en la democracia. Si queremos erradicar la desgastada imagen de esta, es necesaria una imaginación política capaz de idear disposiciones alternas. Este es un punto de referencia que puede ayudar a generar una base que vincule las relaciones específicas entre diferentes preocupaciones normativas. De aquí nuestra tendencia por una democracia incluyente como mecanismo que proporciona esa base que está adecuada para defender el proceso de diálogo público y toma de decisiones sobre asuntos de interés general y plantea vías institucionales para su desarrollo (Colomer, 2001 p. 25).

¹⁷ Utilizo estos términos para referirme a que cualquier gobierno, por más democrático que sea su origen, tiene que tomar decisiones impopulares. Para empezar cualquier gobierno tiene que cobrar impuestos y tiene que distribuir los recursos que son siempre escasos, tiene que proponer leyes y adoptar decisiones políticas que, inevitablemente, favorecen a unos y contrarían a otros.

Con esto no decimos que la democracia incluyente sea la respuesta a todos los problemas, sino que, adecuadamente clarificada y explicada puede implicar un proceso de cambio cuyos puntos principales y más urgentes sean objeto de deliberación, debate y resolución en mejores condiciones que en otros regímenes.

Así pues, parece ser que la democracia desde la antigüedad hasta nuestros días tiene una evolución favorable debido a que se sustenta en las intensas luchas sociales que la han venido constituyendo. Sin embargo, estos acontecimientos han dejado de resolver cuestiones importantes de la teoría y la práctica, ya que como idea y como realidad política, la democracia es fundamentalmente polémica, pues está marcada por la existencia de interpretaciones enfrentadas que originan versiones ambiguas y contradictorias de los conceptos claves como son: participación y representación.

Los sistemas democráticos modernos requieren una intervención mínima de los ciudadanos [...] pero lo normal para la mayoría es que la actividad política se reduzca al voto, en elecciones que se realizan periódicamente y lo normal es que la elección se reduzca a los candidatos propuestos por unos cuantos partidos. Cuando se piensa en la alternativa de una democracia directa se piensa también en una actividad política mucho más extensa, reiterada, cotidiana; por eso suele hablarse de una democracia “participativa”, como distinta de la democracia representativa, de participación limitada (Escalante, 2001 p. 48).

Por ello es preciso recalcar que el ejercicio de la democracia debe de resaltar la relevancia de la participación y representación ciudadana en el mayor diseño posible de espacios de decisión que cumplan con su principio original que es incluir a la ciudadanía en el gobierno, pues el propósito que perseguimos es el de hacer posible el principio de autonomía política en cuya noción se sustenta la democracia. Es aquí que encontramos el atractivo de esta la cual seguiremos desarrollando en los siguientes apartados delimitados en el caso específico del gobierno delegacional en la Ciudad de México.

2.5. El origen de la democratización del gobierno de la ciudad

La democratización de la Ciudad de México se puede entender como una de las consecuencias de la liberalización del sistema político mexicano representado autoritariamente bajo el formato de partido hegemónico cuyo actor principal era el presidente de la república.¹⁸ Esta organización política se convirtió a partir de la década de 1930, en un sistema estable con un alto grado de institucionalización y en un régimen autoritario menos severo –comparándolo con otros casos de gobiernos autoritarios– debido, en parte, a su eficiente organización y coordinación.

Sin embargo, a finales de los 60s y principios de los 70s, el régimen empezó a enfrentar diversos cuestionamientos derivados del aumento de problemas sociales, políticos y económicos, tales como: desigualdad, nula representación política, desempleo, represión, endeudamiento externo, etc. De tal manera que, el pronunciado descredito de la sociedad por el *modus operandi*, lo convirtió en argumento inapelable para inducir al grupo gobernante a impulsar reformas que cambiarían la vida política nacional.

En ese marco de liberalización política, surgió la iniciativa de democratizar el régimen del Distrito Federal. Dicho proyecto fue planteado y respaldado por la oposición la cual a partir de su reconocimiento oficial tuvo la oportunidad de involucrarse, formalmente, como fuerza política con el suficiente sustento para bloquear o impulsar reformas constitucionales (Campillo y Vicencio, 2006 p. 26).

18 Según Mayer-Serra y Nacif Hernández (2002). La liberalización política no significa construir un nuevo orden a partir de cero. En su sentido original, la liberalización consiste en “extraer libertades del soberano”. Por esa razón, el punto de partida de los procesos de liberalización política es decisivo. En el caso de México, dicho punto de partida fue un régimen autoritario con dos características básicas: un partido hegemónico que controlaba el acceso a la gran mayoría de cargos públicos y la subordinación de los poderes constitucionales a la autoridad del presidente de la República.

De modo que, los cambios en la política mexicana –durante las últimas décadas– constituyen la creación y recuperación de instituciones que ya existían en la constitución política, pero que la mayoría de las existentes se hallaban subordinadas al autoritario sistema político que impedía su desarrollo.¹⁹ El esfuerzo político realizado hasta la actualidad ha sido el de resaltar las instituciones democráticas y hacerlas funcionar en contextos que las desconocían, que las habían abandonado o que no existían. El medio utilizado –impulsado por la sociedad y responsable– de los cambios en la estructura democrática de México han sido las reformas constitucionales que han provocado la dispersión del poder y activado los contrapesos que resultan indispensables para todo régimen democrático.

El mismo proceso democratizador de la Ciudad de México no sería posible entenderlo si no consideramos a la democratización como resultado de la liberalización promovida por las continuas reformas que contribuyeron al cambio político del país. De acuerdo con Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, liberalizar y democratizar son dos cosas distintas, no obstante, existe una intrínseca relación entre ambas. La liberalización es el “proceso por el cual se hacen efectivos ciertos derechos que protegen tanto a individuos como a grupos sociales de los actos arbitrarios e ilegales cometidos por el Estado o por terceras partes” (O'Donnell y Schmitter, 1994 p. 23).

La democratización, por otro lado, “está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones o para abarcar

¹⁹ Respecto a esta postura, las instituciones son entendidas como las reglas que definen la forma de interacción de los miembros de una sociedad. Normas que tienen como principal función la reducción de la incertidumbre en una estructura estable (aunque no necesariamente eficiente) de la conducta humana. Se considera además que éstas de ningún modo contradicen el hecho de que estén en permanente cambio, dado que los acuerdos, códigos, normas, leyes y contratos entre individuos se encuentran evolucionando y alterando continuamente las decisiones.

problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana”. Esta última refiere a hacer efectivos derechos y obligaciones políticas. No obstante, lo relevante de esto resulta necesario cuando se trata de entender y explicar la democratización de un gobierno organizado políticamente diferente a la estructura democrática, pues una de las complicaciones que se presenta para comprender el proceso de liberalización y democratización es la dificultad para identificar *ex ante* a los actores relevantes en estos procesos.

En México los actores se identificaron en la misma sociedad la cual al ya no sentirse representada ni satisfecha con el sistema lo manifestó a través de acciones colectivas con fuertes repercusiones en la esfera pública:

Puesto que el régimen se había originado en una transformación revolucionaria, y no a través de un proceso electoral inclusivo y ampliamente aceptado, las percepciones públicas de la legitimidad del régimen dependían de evaluaciones generales del desempeño del gobierno y del cumplimiento de un abarcativo programa revolucionario, más que de la adhesión del gobierno a particulares procedimientos procesales (Middlebrook, 1994 p. 41).

Y considerando que la pérdida de legitimidad es uno de los factores que explican la decadencia y la posible liberalización de los regímenes autoritarios,²⁰ el mexicano se enfrentó a la disyuntiva de iniciar un proceso de liberalización política o continuar operando sin legitimidad. La primera aseguraba la presencia de la

20 Las condiciones que pueden poner en peligro la supervivencia de un régimen autoritario son: 1) El régimen autoritario ya ha cumplido con las necesidades funcionales que llevaron a su establecimiento, y por ende deja de ser necesario (o incluso posible), y se produce su derrumbe. 2) El régimen, por una u otra razón —y una de las razones posibles es la mencionada en el punto 1— ha perdido su “legitimidad”; y dado que ningún régimen puede perdurar sin legitimidad (apoyo, aceptación, consentimiento) se desintegra. 3) Los conflictos existentes dentro del bloque gobernante no pueden conciliarse internamente por una u otra razón —y una de las razones posibles es la mencionada en el punto 2— ante lo cual ciertas facciones gobernantes deciden apelar al apoyo de grupos externos. Por consiguiente, el grupo gobernante se desintegra. 4) Presiones externas que impulsan al régimen a “revestirse de una apariencia democrática”, lo obligan a efectuar transacciones. quizás a través del mecanismo mencionado en el punto 1.

coalición revolucionaria a largo plazo y permitiría su relegitimación como la más viable de las fuerzas políticas para alcanzar el poder. La segunda –continuar gobernando sin la aceptación de la sociedad– implicaba profundizar el autoritarismo para mantener el control total sobre la política, pero se exponía a abdicar como otros casos de regímenes autoritarios.

Ahora bien, cabe señalar que el proyecto de la liberalización política se promovió “de abajo hacia arriba”, es decir, desde la sociedad y lo patrocinó la misma cúpula gobernante al darse cuenta de la necesidad de esta medida. Sin embargo, la iniciativa de participar en el proyecto no fue bien recibida por toda la coalición al dividirse internamente respecto a la deseabilidad de la medida. Una de las resistencias, al proyecto, provino de los gobernadores de los estados a los cuales les preocupaba la posible extensión de la liberalización al nivel estatal y municipal. Estos eran conscientes de que las actividades partidarias de la oposición y los grupos de ciudadanos movilizados en el ámbito local con frecuencia les provocaban serios problemas políticos. Principalmente en la capital donde históricamente se registra un papel decisivo en el desarrollo de la participación social y política de la sociedad. Esto como resultado de los desajustes y desatinos de la política oficial en materia de gestión.

De tal forma que una vez iniciada la liberalización política mediante las reformas constitucionales se inició así la democratización del régimen mexicano y conforme se iba modelando la política, surgían nuevas reformas (Becerra *et al.*, 2000 p. 24). Así, se pasó de la incorporación de nuevas fuerzas, a la apertura de la Cámara de diputados, de los temas de imparcialidad de los órganos electorales, a las condiciones de competencia, de la reforma al gobierno del Distrito Federal, a su democratización.

Al referirnos a la construcción democrática del gobierno de la Ciudad de México, necesariamente, tenemos que desplazarnos desde la temática de la transición del régimen general, ya que el local estuvo subordinado, en su totalidad, por el autoritarismo priista. Hasta 1928, la administración del Distrito Federal estaba a

cargo del gobierno municipal, sin embargo ese mismo año se dispuso oficialmente su anulación. Como consecuencia la jurisdicción del régimen local pasó a ser responsabilidad del gobierno federal. El control de la administración del Distrito Federal y la restricción de sus ciudadanos exclusivamente al ámbito federal – elección de presidente de la república, diputados y senadores del Congreso de la Unión– fue el inicio de los actos arbitrarios contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la ciudad. Los atropellos a los derechos políticos de los capitalinos fue un acto con el objetivo de continuar legitimando la conducción del gobierno mediante el ceñimiento de facultades de competencia local, justificando tal acción con la excepcional situación jurídico–política de la entidad al ser sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal no necesitaba un gobierno propio. Por lo que no era recomendable privar al presidente de la república, del gobierno y administración de la ciudad, sede de los poderes federales por los conflictos que pudiera generar la coexistencia de dos poderes: uno federal y otro local, pero ambos producto de una elección democrática.

No obstante, la Ciudad de México es ante todo espacio de ciudadanía la cual expresa innumerables identidades como resultado de la práctica social, cultural y política de sus habitantes. En este sentido la ciudadanía es la que permite analizar las relaciones entre sociedad y Estado, exponiendo las contradicciones entre la expresión o restricción de los derechos sociales, civiles y políticos al ubicar las distintas formas de expresión colectiva de grupos que los reivindican, que los reclaman o que se enfrentan para exigir esos derechos. Así, lo esencial de la ciudadanía es entender cómo los habitantes del Distrito Federal constituyeron espacios de inclusión en prácticas que estaban confinadas, exclusivamente, al Estado. La negación al derecho de elegir a las autoridades fue quizás uno de los impulsos más importantes que incentivó la inclusión de la sociedad para habilitar una correlación más estrecha entre autoridades y ciudadanos con la finalidad de suplir las instituciones locales inexistentes.

Por ello, consideramos que la inclusión ciudadana ha sido factor importante en la democratización de la ciudad, pues al incidir en ésta, su involucramiento empujó a las autoridades federales a producir reformas políticas y jurídicas, a crear y abrir espacios de inclusión, así como a crear nuevas instituciones en el ámbito local a través de exigencias generales que repercutieron a mediano plazo la organización política del Distrito Federal. Al respecto Silvia Bolos señala:

Los movimientos representan "el lado oscuro" de la democratización, lo que no se ve sino hasta que aparece en las calles de la ciudad, hasta que levantan la voz para señalar lo que no funciona y proponer alternativas para que funcione. Son el contrapeso social de las políticas gubernamentales. Son los que están denunciando la injusticia, la desigualdad, la violación a los derechos. La posibilidad para ellos es comprender la situación presente replantear estrategias y salidas posibles para una democracia incluyente y sustantiva (Bolos, 2006 p. 88).

Así pues, una vez planteada nuestra postura y sustentada por los autores citados respecto al tema tratado, consideramos que la construcción democrática del régimen de la capital se ha dado por dos vías consecutivas retroalimentadas. La primera mediante el despliegue de la participación organizada socialmente (extrainstitucional) y, una segunda a través del proceso formal de apertura y reconocimiento de los derechos políticos de los habitantes expresados en las consecutivas reformas al gobierno de la ciudad.

El tema de las reformas al régimen de la capital lo continuaremos abordando en el siguiente apartado desde una revisión hemerográfica cuya finalidad es conocer la interpretación sistemática de los discursos y debates en torno a la ciudad y a su forma de gobierno, resaltando particularmente lo que se ha dicho sobre los gobiernos delegacionales.

2. 6. Análisis descriptivo hemerográfico

Con la reestructuración del poder en la Ciudad de México en 1997, algunos derechos políticos y sociales de los capitalinos se restituyeron y se instituyeron con el objetivo de elegir a sus autoridades y de esta manera adquirieran una nueva legitimidad.

Uno de los compromisos del primer Jefe de Gobierno electo democráticamente para el periodo 1997-2000, fue impulsar proyectos de reforma política que delegaran más atribuciones a las autoridades para mejorar el ejercicio de gobierno en la capital. El tema de las delegaciones y de su organización no figuró en estos proyectos promovidos por el primer gobernante de la ciudad.

En 2002, se presentó una propuesta de reforma a las autoridades centrales de la ciudad cuyos ejes resaltaban modificar la redacción del artículo 122 constitucional. En esta se proponía nombrar a la Ciudad de México sede de los poderes de la Unión y capital de la República la cual "gozaría" de autonomía en su régimen interno y se organizaría políticamente conforme al presente artículo y a su propia constitución local" (González, 2012). Lo relevante de esta propuesta de reforma es que se siguió menospreciando el tema del gobierno delegacional. Dicho proyecto de transformar la estructura organizativa de la ciudad fue rechazado por el Senado ese mismo año.

Después de 2002, en un lapso de diez años, el tema de la ciudad y de su conformación dejó de llamar la atención de los actores políticos. Los esfuerzos para retomar dicha discusión se presentaron al finalizar la segunda mitad de 2012, en un escenario de elecciones y de cambios en la política de la capital.

El periodo que comprende del año 2012 a 2014, representa un espacio de discusiones trascendentales en torno a los gobiernos delegacionales dado que se organizaron diferentes foros y se presentó una variedad de propuestas para reformar al régimen de la ciudad. Es en este periodo dónde se retoma y se

profundiza sobre el tema delegacional cuyo eje es parte central de las discusiones de la reforma en la ciudad. Uno de los aspectos que destaca de este periodo se observa en los cambios en política de la capital con la llegada de un nuevo Jefe de Gobierno y de un grupo de legisladores –tanto a nivel local como federal– interesados en retomar y discutir la reforma de la capital.

Previo a la llegada del electo gobernante en la capital para el periodo 2012-2018, el tema de las delegaciones y de la reforma de la ciudad fue de poco interés para el entonces Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard Casaubon, puesto que durante su administración no existe registro significativo respecto a retomar y discutir el tema de la capital y, mucho menos el tema delegacional. Al ser el último año de estar al frente del gobierno de la ciudad de México “sólo utilizó el tema de la reforma como una bandera mediática dado que no hizo nada concreto, no propuso algún planteamiento para trabajar conjuntamente (con los demás actores políticos y con la sociedad), para sacar una iniciativa en la que se discutiera el tema delegacional” (Romero, 2012).

Una vez concluidas las elecciones y al dar a conocer a Miguel Ángel Mancera, como al electo Jefe de Gobierno de la ciudad, las discusiones sobre el gobierno y su organización se revitalizaron al anunciar la presentación de una nueva propuesta reforma política para la capital. La presentación de dicho proyecto se hizo el 7 de noviembre de 2012, en el Palacio de Minería en cuyo evento se invitó a los 128 senadores y otros actores políticos (Michel, 2012).

Con el propósito de impulsar la reforma política de la Ciudad de México, el jefe de Gobierno electo destacó que en su administración se trabajaría en el entendido de que en el Distrito Federal se encuentran asentados los poderes federales, de no perder los avances logrados en materia de seguridad pública, en darle mayores facultades en materia financiera y en la relación de la ciudad con la Federación y la República.

En apoyo a Mancera, senadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD), aseguraron que –en los años subsecuentes al 2012– existían las condiciones idóneas en la Cámara de Senadores para debatir y, en su caso, aprobar una reforma política que le diera al Distrito Federal autonomía plena y su propia constitución. Asimismo, adelantaron que existía un trabajo avanzado respecto al tema para que la Comisión del Distrito Federal en el Senado, analizara la posibilidad de sacar la reforma política la cual se ha pospuesto en diferentes legislaturas.

En este nuevo contexto en el que se retoma la reforma de la ciudad ¿qué opinan y cuál es postura de las demás fuerzas políticas entorno a las discusiones sobre la ciudad?

Una vez retomado el debate de la reforma política de la ciudad, representantes del Partido de la Revolución Institucional (PRI) y Partido Acción Nacional (PAN), manifestaron su respaldo pero precisaron que debía incluirse propuestas en las que se enfatizara el fortalecimiento de las delegaciones para que el proyecto prospera. En este acto, los panistas aseguraron que su partido apoyaría la propuesta que resaltara el fortalecimiento de las delegaciones, la descentralización de las funciones del GDF y se modificara la integración y facultades de la ALDF.

Por otra parte, cabe resaltar la participación de integrantes de la sociedad civil al proponer que entre sus planteamientos de transformar a la ciudad está la desaparición de la discrecionalidad en el uso de recursos por parte de los jefes delegacionales y convertir a las delegaciones en instancias equivalentes a municipios (Robles, 2012).

En un ambiente fructífero de la discusión sobre los cambios para la ciudad, Miguel Ángel Mancera mencionó estar satisfecho con la disposición mostrada por los diversos actores políticos para sacar adelante la reforma política de la ciudad, por

lo que hizo votos para que en el primer año de ejercicio de su gobierno haya un avance sustancial en la materia.

De los aportes del gobernante de la ciudad destaca el planteamiento de una constitución local la cual debe determinar la relación del Poder Ejecutivo capitalino con las delegaciones políticas y con los poderes federales. En ese sentido se reconoce que las delegaciones políticas son los únicos entes de gobierno en todo el país que cuentan con un gobierno unipersonal que excluye el sano contrapeso de la representatividad de las minorías políticas, “por lo que se exhorta a abrir el debate sobre la conformación actual de las 16 delegaciones, sin temor a la posibilidad de una nueva división territorial que permita mayor gobernabilidad a cada uno de esos espacios” (Cruz, 2012). Asimismo, se destaca que el Distrito Federal necesita tanta autonomía como sea posible respetando y precisando la relación de las esferas de competencia entre lo federal y lo local.

Respecto a la percepción del gobierno delegacional por parte de los priistas estos aseguran que la viabilidad de una reforma para la ciudad debe de considerar la apertura y pluralidad de las delegaciones, la participación ciudadana y una visión metropolitana. Profundizando en el aspecto delegacional proponen que se debe propiciar la representatividad de las minorías en éstas, ya que hoy en día se ejerce un gobierno unipersonal, que imposibilita que los ciudadanos sean considerados en la toma de decisiones sobre asuntos que afectan directamente su vida cotidiana.

La propuesta del PRI capitalino es que las delegaciones transiten hacia una figura político-administrativa con un sistema de gobierno colegiado que garantice la inclusión en la toma de decisiones a la mayoría de los electores y permita la participación de las demás expresiones políticas, lo que generará un equilibrio de fuerzas dentro del sistema; es decir, será más democrático y verdaderamente representativo (Romero, 2012).

Así pues, para dar seguimiento a la discusión sobre la ciudad se crea, en diciembre de 2012, la unidad para la reforma política del Distrito Federal y se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Al frente de esta unidad se estipula que habrá un comisionado cuyas funciones serán elaborar y someter a análisis y aprobación del Jefe de Gobierno el programa de actividades para la reforma política. Además de escuchar y atender las opiniones de todos los sectores de la sociedad civil a fin de construir una propuesta democrática, participativa e incluyente, el comisionado podrá organizar foros, consultas públicas o cualquier otro mecanismo de participación que permita avanzar en la construcción de la propuesta de reforma política para la ciudad. El Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, nombra a Porfirio Muñoz Ledo comisionado (Romero, 2012).

Una vez al frente de la comisión, Muñoz Ledo, encontró que el principal obstáculo que ha tenido la reforma política ha sido justamente la falta de coincidencia en el tema de las atribuciones de las delegaciones, las cuales abren la posibilidad de un mejor desarrollo del Distrito Federal y la homologación de estas con los municipios, puesto que se ha planteado en la actualidad que las delegaciones concentran la atención desde un punto de vista administrativo (Llanos, 2013). Desde esta perspectiva lo único que faltaría es poner a cada jefatura delegacional un consejo ciudadano que sea electo en las mismas fechas que el titular y, sean los que equilibren la función del delegado, que vigilen el ejercicio del gasto, que se cumpla con la rendición de cuentas y a partir de ahí se deriven los comités o comisiones respectivas de trabajo para cada jefatura delegacional.

No obstante, la conversión de las delegaciones políticas y la reforma al artículo 122 de la Constitución federal que de paso a la elaboración de la Constitución de la ciudad de México, son dos de los puntos principales en la discusión de la reforma política del Distrito Federal. De suerte que, donde se necesitará de una mayor negociación es en la conversión de las demarcaciones, es decir de las delegaciones políticas a otra forma de organización, pues unos las han llamado

ayuntamientos, otros cabildos, otros consejos territoriales, otros todavía hablan de delegaciones.

En este mismo tema, "existe la discusión sobre el número necesario de demarcaciones que la ciudad debe tener. Hay una corriente de opinión muy importante que está en favor de la municipalización, es decir, de un punto intermedio entre lo que son las actuales delegaciones y lo que serían los ayuntamientos" (Romero, 2013).

Dentro de la corriente que está a favor de la municipalización se encuentra Arnaldo Córdova quien defiende la transformación de las delegaciones en municipios. Según el autor "si de verdad se desea que nuestra capital vuelva a ser una auténtica entidad fundadora de la Federación, se tiene que dar a sus ciudadanos, como en los demás estados, la oportunidad de poder auto-organizarse en municipios" (Córdova, 2013).

Abonando al capital político Córdova hace una crítica a los gobiernos perredistas argumentando que estos sólo ven los problemas que traería consigo la municipalización dado que relacionan al municipio con la creación de más problemas de los que hoy tenemos, pues según ellos se la pasarían pidiendo más recursos cuando hay escasez de estos y volverían locos a los gobernantes con sus absurdas exigencias y, en una palabra, no dejarían gobernar.

El argumento sobresaliente del autor respecto a las delegaciones que llama nuestro interés gira en torno a que no hay que temerle a la auto-organización del pueblo, sino que hay que buscarla. Los gobiernos de la ciudad no encontrarán mejores colaboradores para resolver todo tipo de problemas, en particular los de la seguridad en las calles y en los hogares, que los ciudadanos autogobernándose en sus municipios" (Córdova, 2013). Los ciudadanos están deseosos de participar en la política y tomar decisiones por sí mismos y lo hacen cada vez que pueden. Sin embargo, el tema de la corrupción en las delegaciones es un punto que no se

ha discutido en los últimos gobiernos delegacionales y, esta cuestión se ha vuelto intolerable para la sociedad.

Dicha práctica de opacidad ha pasado desapercibida tanto para las autoridades centrales como delegacionales. Los aspectos que llaman —en un primer momento— la atención de los legisladores son precisamente que la capital se convierta en otra entidad federativa, conservando su espíritu de capital de la República, con su propia constitución. En lo que se refiere a los gobiernos delegacionales se pretende que sean más representativos, para ello se sustituirán los delegados por alcaldes los cuales contarán con el contrapeso de un órgano colegiado.

Ahora bien, el tema de la reforma política del Distrito Federal ha congregado las opiniones de diferentes actores políticos de esta ciudad, quienes se manifestaron no sólo en favor de su pronta consumación en las cámaras legislativas, sino porque se escuche e incluya la voz de todos los sectores de la sociedad capitalina.

En conferencia de prensa organizaciones civiles hicieron un pronunciamiento público en el que advirtieron que si los legisladores aprueban una reforma política del Distrito Federal producto de las negociaciones, acuerdos partidistas e intereses del gobierno, y con limitaciones constitucionales para el pleno ejercicio de su independencia y soberanía, “promoverán un juicio de violación de los derechos fundamentales del hombre ante instancias nacionales e internacionales” (Llanos y Ballinas, 2014).

En este contexto, organizaciones de la sociedad civil hicieron público el primer proyecto de reforma política para el Distrito Federal de carácter ciudadano. En dicha iniciativa se propone que en la constitución de la ciudad se incluya “el sistema semi-parlamentario como forma de gobierno; la ratificación, por parte de lo que sería el congreso local, de todos los mandos superiores de la administración capitalina” (Llanos, 2014). Entre otros planteamientos se propone crear la contraloría ciudadana y las delegaciones políticas se transformarían en alcaldías, con un cabildo cuyos integrantes se elegirán por voto directo, y se incorporarán las

figuras de segunda vuelta electoral, revocación del mandato y reelección por dos periodos.

En respuesta el Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, explicó que la constitución política de la ciudad de México fijará la forma de interactuar con la Federación, la nomenclatura que tendrá, los nombramientos del procurador general de Justicia y el secretario de Seguridad Pública, y sus facultades con respecto al Pacto Federal. En cuanto a las delegaciones: se propuso que las delegaciones se conviertan en alcaldías, sólo que en lugar de cabildos tendrán consejos.

Por otra parte, el presidente de la Comisión del Distrito Federal en el Senado, Mario Delgado, afirmó que en el dictamen para la reforma política del Distrito Federal, ya no hay mayores discrepancias entre las fuerzas políticas. Sólo en el caso de las delegaciones “el planteamiento es convertirlas en alcaldías, cuyos titulares serían electos por voto universal, pero no podrían contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos. Además, se pretende crear un consejo de desarrollo metropolitano, que conjunte acciones federales, estatales y municipales” (González, 2014).

En esta secuencia, el 28 de abril de 2015 el Senado aprobó en lo general y en lo particular la Reforma Política del Distrito Federal cuyo objetivo final es que la entidad contenga más autonomía en determinadas áreas del gobierno central así como en el delegacional. Además, dejará de denominarse Distrito Federal para convertirse exclusivamente en la Ciudad de México y tendrá su propia constitución local. En lo que a las delegaciones se refiere, los cambios avalados sugieren que estas se transformen en Alcaldías que funcionaran con un Consejo integrados de 10 a 15 miembros que fungirán como contrapeso al Alcalde. Esto indica que el gobierno delegacional será más representativo pues ahora no solo se elegirá a un solo representante (que recaerá en la figura del delegado), sino alrededor de 15 representantes que conformarán la Alcaldía (Morales y Arvizu, 2015).

Una vez que el Senado aprobó la Reforma Política del Distrito Federal, se turnó a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. El 09 de diciembre de 2015 se aprobó el proyecto de reforma al Distrito Federal. Los cambios que aportaron los diputados al proyecto presentado por los Senadores no fueron mayores puesto que la discusión se centró en la integración de los miembros que conformaran el Constituyente cuya única responsabilidad será discutir y aprobar la Constitución de la Ciudad de México. En cuanto a las delegaciones, los diputados resaltaron la eliminación de la figura jurídica de jefaturas delegacionales para dar paso a las “Demarcaciones territoriales”, presididas por un Alcalde y un Consejo (Méndez y Garduño, 2015).

El tema delegacional, como podemos apreciar en este análisis no es abordado a profundidad puesto que la discusión se centra en torno a la estructura general del gobierno de la capital, lo que nos lleva a decir que las aportaciones sobre temas como la autonomía y democracia en las delegaciones se caracterizan por estar determinadas por arreglos políticos que finalmente es lo que prevalece en el análisis.

Sin embargo, el gobierno delegacional es un tema relevante que amerita ser profundizado partiendo de la premisa que señala a la sociedad como la única que tiene en todo tiempo el exclusivo derecho de alterar o modificar su forma de organización. De aquí que sea la sociedad la que legitime e instituya al gobierno para su beneficio. La construcción de un gobierno delegacional más autónomo y democrático en la ciudad enfrenta un porvenir complicado –al saber que su surgimiento en un contexto territorial caracterizado por ser el principal centro político en el que se procesan y toman las decisiones que repercutirán a la nación– se contrapone a su fortalecimiento.

La ruta no es sencilla al ser una propuesta distinta de hacer política desde lo local que desde luego influirá a nivel federal, pues no está de más recordar que por el peso político que tiene la Ciudad de México lo que aquí suceda en términos de fortalecer o debilitar a la democracia tendrá un impacto en el resto del país. El debate sobre la capital y su forma de gobierno local es un tema central que ha sido rezagado en los últimos años, no obstante al desarrollarse en esta una sociedad cada vez más compleja y demandante, con rasgos decisivos que apuntan hacia una mayor diversificación política y social, influirá en el rediseño y estructuración del gobierno delegacional.

Capítulo III. La dicotomía política y administrativa de las delegaciones: relación entre autoridades centrales y delegacionales

Como introducción a este capítulo, hacemos hincapié en recordar el origen del gobierno de la capital ya que fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien se adjudicó la administración de la ciudad en 1929. Con la alternancia del régimen en 1997 y en las delegaciones en el 2000, se dio paso a otra forma de gobernar la cual, en lo operacional, no distaba mucho de la forma tradicional. La gran promesa perredista una vez alcanzado el poder en la capital fue limpiar la administración pública de la ciudad, sin embargo a 18 años que se lleva de haber alternado el gobierno, la administración local se ha caracterizado por continuar con las mismas prácticas de opacidad y clientelar heredadas por las administraciones priistas. Si bien el PRD ha dado algunos resultados favorables en materia de políticas públicas progresistas, se ha visto ensombrecido por sus malas prácticas que han permeado la gestión a nivel delegacional. Respecto a este tema, surge la cuestión de atribuciones con las que cuenta el gobierno local para realizar su papel en el plano de la ciudad.

El gobierno de la Ciudad de México hasta el 2016 sigue estando a cargo de los Poderes Federales, de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.²¹ En el contenido de ambos documentos se precisa qué le compete a los poderes federales y qué a los órganos locales. La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno local está determinada por los acuerdos normativos federales así como los mencionados en el Estatuto local.

De las facultades federales con mayor trascendencia en el régimen de la ciudad sobresalen —entre otras— las del Congreso de la Unión y las correspondientes al Presidente de la República.

²¹ Para tener un panorama más amplio respecto a las autoridades federales y locales en la Ciudad de México consúltese Artículo 44 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.1. Autoridades Federales

Congreso de la Unión

Entre otras atribuciones que tiene el Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal, le corresponde:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución general y a la Asamblea Legislativa.

II. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública.

III. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal.

Como podemos observar, estas son las facultades más relevantes que conserva el Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal ahora Ciudad de México.²² Estas atribuciones que deberían ser exclusivas del órgano legislativo local ya que al ser una entidad federativa tendría que legislar y aprobar el presupuesto anual, decretar las atribuciones necesarias para cubrir los gastos de la entidad, así como el de las delegaciones políticas y demás entidades del sector público. Como se sabe, la retención de atribuciones del Congreso se debe a que la ciudad cuenta aún con un régimen de excepción pues al ser la capital y sede de los Poderes Federales su gobierno es compartido entre autoridades federales y locales. La más reciente reforma aprobada en torno a la ciudad en 2015, la cual se analizará más adelante, resalta algunas de estas atribuciones legislativas debido a que pasaran a ser competencia del Congreso local.

²² Estas y otras facultades aprobadas por el Congreso de la Unión se pueden revisar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Presidente de la República

De las atribuciones correspondientes al Presidente de la República sobresalen:

- I. Proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un sustituto que concluya el mandato en los términos que disponen la Constitución general y el Estatuto local.
- II. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias competan a éste relativas al gobierno de la ciudad.
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.²³

Ahora bien, de las atribuciones que aquí se mencionan, las cuales competen al Presidente de la República, debemos decir que la responsabilidad de proponer y destituir al Jefe de Gobierno, correspondería al Congreso local ya que es el órgano de gobierno más representativo de los intereses de la población, sin embargo, al contar la ciudad con una Asamblea Legislativa con reducidas facultades de ejercicio, dicha acción corresponde al Presidente y al Senado. Además que, de las facultades mencionadas, también corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En torno a este tema, el cual tiene que ver con la fuerza y seguridad pública, el Presidente es informado permanentemente por el Jefe de Gobierno respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la ciudad con el propósito de mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, asimismo, podrá instruir al Jefe de Gobierno sobre: a) la disposición de la fuerza pública y, b) el ejercicio de funciones de seguridad pública. Al respecto, creemos que lo

²³ Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

relacionado a fuerza y seguridad pública deberán ser facultad del ejecutivo local pues este deberá conservar el orden público en todo el territorio, mandar personalmente las fuerzas de seguridad en la entidad y deberá coordinarse en esta materia con la federación, otras entidades federativas y las delegaciones político-administrativas, que finalmente son las que integran a la Ciudad de México.

3.2. Autoridades Locales

Aunado a las atribuciones que ejercen el Congreso de la Unión y Presidente de la República en torno a la ciudad, existen otras autoridades que rigen la vida social, cultural y política en el excepcional régimen de la capital. Así pues, son autoridades centrales en la Ciudad de México la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa

Entre otras facultades,²⁴ la Asamblea Legislativa tiene la función de legislar en lo relativo a la Ciudad de México en las materias que expresamente le confiere la Constitución general y el Estatuto de Gobierno. De las atribuciones que le competen sobresalen las siguientes:

- I. iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.
- II. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.

²⁴ Consúltese Artículo 8 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

III. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.

IV. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.

V. Normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, la prevención y la readaptación social, la salud, la asistencia social y la previsión social.

VI. Legislar en materia de planeación del desarrollo local, como lo es en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda, construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos, adquisiciones y obras públicas y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

VII. Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades.

VIII. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea.

IX. Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo.

X. Remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves que establece el presente Estatuto, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura.

La solicitud de remoción podrá ser presentada por el Jefe de Gobierno o por los diputados de la Asamblea Legislativa, en este caso se requerirá que la solicitud sea presentada, al menos, por un tercio de los integrantes de la legislatura. La solicitud de remoción deberá presentarse ante la Asamblea debidamente motivada y acompañarse de los elementos probatorios que permitan establecer la probable responsabilidad.

XI. Designar, a propuesta del Jefe de Gobierno, por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, a los sustitutos que concluyan el periodo del encargo en caso de ausencia definitiva de los Jefes Delegacionales.

XII. Recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones.

Como se puede apreciar, hemos retomado sólo algunas de las atribuciones que competen al órgano legislativo de la Ciudad de México debido a que son más las facultades que le corresponden, pero para los fines de este trabajo cuyo objetivo tienen que ver con los gobiernos delegacionales, sólo retomamos algunas de las mencionadas para su análisis. Expresamente la ALDF tiene la responsabilidad de legislar en todo lo relativo a la ciudad a excepción de las materias conferidas a lo federal. En cuanto a legislar sobre los órganos político-administrativos, la ALDF tiene la facultad de dictaminar todo lo concerniente a la administración pública local, su régimen interno y procedimientos administrativos. Esto quiere decir, en otras palabras, que cualquier procedimiento requerido por las delegaciones que necesiten la aprobación de las autoridades centrales, tendrán que pasar forzosamente por un proceso burocrático que generalmente retrasan la respuesta o solución a la acción o demanda de parte de los habitantes de las demarcaciones.

Asimismo, corresponde a la ALDF recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten los Jefes Delegacionales los cuales podrán ser citados a comparecer ante las comisiones, así como removerlos por causas graves que establezca el Estatuto de Gobierno, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura. Esta facultad exclusiva de la Asamblea requiere una discusión a profundidad puesto que el ejercicio delegacional se encuentra, con estas disposiciones, centralizado a las autoridades del Gobierno de la entidad. Dicha problemática se resolvería si los gobiernos delegacionales contaran con mayor autonomía en aquellas áreas jurídico-política y administrativa las cuales les darían un mayor margen de ejercicio.

Jefe de Gobierno

En esta figura recae el cargo de ejecutivo local y la administración pública de la entidad. El cargo recae en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos que señale el Estatuto de gobierno y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa. Su elección se realiza cada seis años en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente de la República. De las atribuciones que corresponden a este cargo sobresalen:

- I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa.
- II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.
- III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.
- IV. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia y someterlos a la consideración del Presidente de la República.

V. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en el Estatuto de gobierno.

VI. Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos que señale el Estatuto de gobierno.

VII. Presentar a la Asamblea Legislativa a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su cargo en dicho mes.

VIII. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública.

IX. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública.

X. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

XI. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal.

XII. Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes.

XIII. Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables.

La denominación Jefe de Gobierno surgió con la reforma constitucional de 1996, sin embargo, el cargo es la continuación de los sucesivos regentes de la capital precedidos por el puesto de Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuya figura cuenta con más facultades. Como podemos observar en las atribuciones expuestas del Jefe de Gobierno, estas son muy parecidas a las facultades con las que cuenta un Gobernador de algún estado de la república, no obstante, la principal diferencia que existe entre la Ciudad de México y un estado es que este último es soberano y la capital del país sólo cuenta con la autonomía necesaria para regirse. Esto explica, en parte, las atribuciones con las que cuenta el ejecutivo local el cual en vez de llamarse gobernador se le denomina Jefe de Gobierno.

3.3. El régimen delegacional

Las disposiciones que fundamentan la organización y funcionamiento de las delegaciones en la ciudad se encuentran plasmadas en la Constitución general así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En lo que se refiere a la Constitución, en la fracción tercera del artículo 122, establece que las delegaciones son “órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal”.²⁵ Por su parte, el Estatuto de Gobierno que es el ordenamiento que contiene las leyes y disposiciones que rigen la vida política y social en el Distrito Federal, en su contenido observamos que las delegaciones políticas aparecen como órganos de gobierno desconcentrados a cargo de un delegado. Al respecto, el artículo 117 menciona lo siguiente:

²⁵ Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“las delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes”.²⁶

Con base en los artículos mencionados y partiendo de la forma en que opera el gobierno delegacional podemos afirmar que su función es muy parecida a la forma en que se desempeña un gobierno municipal. Este último es la base de la división territorial de un estado de la federación.²⁷ Por su parte, las delegaciones forman parte de la base territorial de la entidad federativa denominada Ciudad de México. Sin embargo, la principal diferencia que existe entre delegaciones y municipios radica en que estos últimos son libres y cuentan con personalidad jurídica propia, es decir, no existe una subordinación o dependencia directa entre las autoridades estatales y las municipales. Los municipios además de administrar su hacienda, son gobernados por un ayuntamiento el cual está integrado por un presidente, síndicos y regidores que su vez son electos a través del voto popular. En lo que se refiere a las delegaciones estas no son libres y están subordinadas a las autoridades centrales de la ciudad.

De modo que, el ejercicio de los gobiernos delegacionales se realizarán siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales. Como podemos apreciar, este es un claro ejemplo de centralización de la función delegacional hacia las autoridades de la ciudad puesto que en teoría se menciona que tendrán competencia dentro de sus respectivas jurisdicciones, no obstante, a la hora de poner en práctica dicha competencia interviene el factor presupuestal el cual refiere a que los gobiernos delegacionales tienen que ajustarse a lo que se les asigne y no a lo que requieran según sean sus necesidades como son población,

²⁶ Para una mayor comprensión de la figura delegacional en la Ciudad de México consúltese el artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

²⁷ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

grado de marginación, número de pobres y otras necesidades sociales.²⁸ En el siguiente cuadro podemos observar los montos asignados del presupuesto a cada demarcación para el ejercicio 2016 y algunas variables como población y pobreza.

Cuadro 1

Delegaciones	Presupuesto 2016	Población total	Pobreza
Álvaro Obregón	2, 053, 495, 145	749, 982	31.3%
Azcapotzalco	1, 440, 154, 494	400, 161	20.6%
Benito Juárez	1, 457, 504, 713	417, 416	8.7%
Coyoacán	1, 811, 954, 334	608, 479	20.0%
Cuajimalpa de Morelos	960, 007, 853	179, 224	19.7%
Cuauhtémoc	2, 622, 216, 307	532, 553	23.7%
Gustavo A. Madero	3, 317, 462, 066	1, 164, 477	30.7%
Iztacalco	1, 393, 579, 962	309, 348	25.5%
Iztapalapa	3, 910, 108, 986	1, 827, 868	37.4%
Magdalena Contreras	923, 019, 595	243, 886	30.3%
Miguel Hidalgo	1, 808, 202, 467	364, 439	14.3%
Milpa Alta	982, 099, 197	137, 927	48.6%
Tláhuac	1, 223, 984, 239	361, 593	38.5%
Tlalpan	1, 891, 255, 778	677, 104	26.8%
Venustiano Carranza	1, 906, 320, 258	427, 263	27.4%
Xochimilco	1, 462, 641, 071	415, 933	28.4%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, CONEVAL y ALDF.

²⁸ Consúltense el siguiente artículo: http://www.milenio.com/df/Victor_Hugo_Lobo-jefe_delegacional_GAM-delegado_GAM-castigo_presupuesto_0_647335832.html

Cabe destacar que, el presupuesto consiste en la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos necesarios para llevar a cabo los programas de bienestar y mejoramiento de las delegaciones. De suerte que, el presupuesto es un programa financiero para las operaciones de un periodo futuro, basado en los resultados obtenidos en periodos anteriores.

Como podemos apreciar cuadro (1), existen delegaciones como Benito Juárez o Miguel Hidalgo a las que se les destina un alto presupuesto cuya población es relativamente significativa y la pobreza se mantiene por debajo de la media nacional. Caso contrario a las delegaciones como Milpa Alta y Tláhuac cuyo porcentaje de pobreza es alto al compararlo con el número de habitantes, el monto del presupuesto asignado es bajo. Inclusive, es de cuestionar por qué se le asigna ese presupuesto a las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero las cuales concentran el mayor número de habitantes y cuyo porcentaje de pobreza es alto. Estas son algunas de las problemáticas a las que se enfrentan constantemente las delegaciones las cuales tienen bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones que consideramos, entre otras, las más relevantes:²⁹

- I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la delegación.
- II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales.
- III. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables.
- IV. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos.
- V. Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal.

²⁹ Estas son sólo algunas de las atribuciones correspondientes a los gobiernos delegacionales las cuales fueron tomadas de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

VI. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la delegación.

VII. Designar a los servidores públicos de la delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional.

VIII. Establecer la estructura organizacional de la delegación conforme a las disposiciones aplicables y, las demás que les otorgue el Estatuto de Gobierno, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.

Al analizar estas atribuciones, podemos afirmar que los gobiernos delegacionales tienen un gran reto en su quehacer como órganos político-administrativo. Por ejemplo, en cuanto a lo financiero que es el tema central del cual depende la prestación de los servicios públicos, la designación presupuestal para las delegaciones parece responder –más que a las necesidades y servicios que requieren los habitantes de las distintas demarcaciones– a intereses o al pago de favores de las fracciones partidistas que predominan en el órgano legislativo local.³⁰

Por otro lado, podemos constatar que las atribuciones correspondientes a las delegaciones están estrechamente relacionadas y dependen del presupuesto que se les asigne. Como muestra observamos que, en lo que se refiere a servicios públicos y obras, como seguridad, alumbrado público, agua potable y saneamiento, recolección de residuos sólidos, entre otros, ante una exigencia ciudadana su solución se determina a partir del presupuesto que le es otorgado para cubrir algunos cuando en realidad tendrían que resolverse la mayoría de los servicios mencionados.

³⁰ Un trato equitativo del presupuesto para el ejercicio fiscal 2016 piden los delegados opositores al PRD. Para ahondar en el tema consúltese la publicación en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/12/16/trasmas-de-30-horas-aprueba-la-aldf-presupuesto-2016-941.html>

El tema de los servicios no es para menos pues datos recientes de una investigación que realizó el INEGI a través del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y delegacionales 2015, informan que tan sólo en lo que se refiere a residuos sólidos, en México se recolectan 101 toneladas diario, de las cuales la Ciudad de México registra la mayor proporción con 19% del total nacional, destacando en este servicio las delegaciones y municipios de la megalópolis por concentrar el 32.2% de la población la cual produce el 50.6% de los residuos sólidos (INEGI, 2015). Lo mismo sucede con los servicios urbanos como alumbrado público, limpia de calles y vialidades, mantenimiento de calles y vialidades (que incluye pavimentación, bacheo, pintura y otros) así como mantenimiento de parques y jardines, labores que deberían realizar en tiempo y forma las delegaciones a la hora de atender las solicitudes de servicios proporcionados por sus habitantes.

3.4. La función del gobierno delegacional

Las delegaciones forman parte del entramado institucional del gobierno de la Ciudad de México, ocupando un lugar estratégico en la administración pero débil en su función ya que en la actualidad, en su papel por consolidarse denotan una gran fragilidad e ineficacia en su ejercicio. La visión progresista que se tiene de la ciudad preconiza instituciones sólidas con capacidades de gestión en el territorio, sin embargo, su contraparte es la precariedad del desempeño de las demarcaciones cuyo resultado no es más que la consecuencia de seguir conservando estructuras débiles de gobiernos locales. Recordemos que las delegacionales son, ante todo, instancias administrativas prestadoras de servicios públicos cuyo objetivo final es contribuir al bienestar de los habitantes de la capital.

Un aspecto que nos ayuda a entender su desempeño radica precisamente en su marco reglamentario pues considerando las facultades con las que cuenta un gobierno municipal, una de las más significativas –y que le otorga el calificativo de gobierno local según el artículo 115 constitucional– es su capacidad normativa

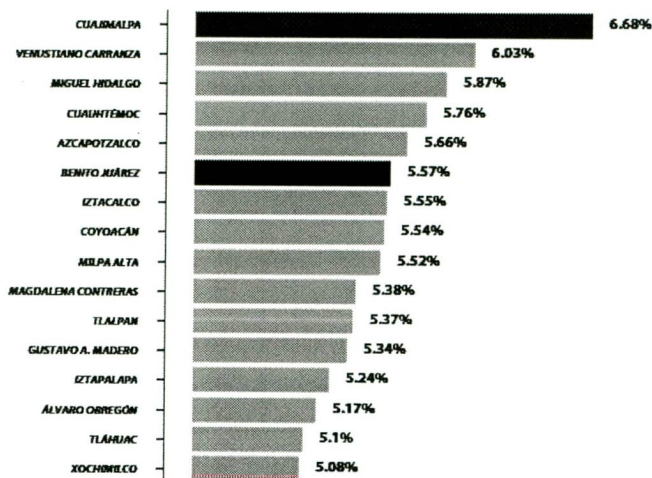
dentro de su ámbito jurisdiccional. Es en este rubro dónde se aprecia el marco y la base institucional desde la cual se rigen las delegaciones para gestionar las demandas y necesidades de los habitantes. No obstante, resulta preocupante saber que las delegaciones no cuentan con un marco institucional adecuado a las condiciones actuales en las que debe gobernar ya que la gestión delegacional se encuentra en una esfera en la que no puede permanecer ajena a la innovación, menos aún frente a los dilemas que las dinámicas urbanizadoras y sus consecuencias que estas traen consigo.

En ese sentido, es necesario reconocer que los indicadores de desarrollo o rezago del gobierno delegacional están estrechamente vinculados con la percepción ciudadana respecto a su capacidad de atender las demandas, administrar sus recursos y promover acciones públicas concretas que busquen dar solución a las necesidades locales. Por ello, resultan fundamentales las capacidades institucionales y organizacionales en las que se deben apoyar las demarcaciones para dar sentido a la acción y para encausar los distintos intereses y perspectivas ciudadanas. Al ser el gobierno delegacional el nivel más cercano a la población tiene una mayor interlocución con los ciudadanos y precisa en constituirse en un “gobierno de proximidad”, que incorpore a la sociedad en el quehacer de la acción pública, generando confianza e identificándose con las necesidades cotidianas de la población.

Sin embargo, las demarcaciones al ser instancias excepcionales de gobierno –por encontrarse en la capital– no están diseñadas para enfrentar los retos que hoy por hoy requieren soluciones eficaces para la sociedad. La percepción que tiene la población de los servicios que ahí se prestan y de sus autoridades es adversa puesto que así lo demuestran los siguientes resultados,³¹ los cuales evalúan su desempeño.

³¹ La presente gráfica es un comparativo de las 16 encuestas que se levantaron entre junio y agosto de 2014 en igual número de Delegaciones Políticas en el Distrito Federal para conocer la percepción de los habitantes respecto al desempeño de sus autoridades locales. La calificación que, en una escala de 1 al 10 dan los

¿Cómo califica el desempeño de la autoridad delegacional?



Fuente: Gráfico elaborado por Grupo Impacto (Gii360)

El amarillo representa a las delegaciones gobernadas por el PRD, el azul al PAN y el rojo al PRI. Como se puede apreciar, los resultados arrojados sólo aprueban a dos Jefes delegacionales que corresponden a Venustiano Carranza con 6.03% y a Cuajimalpa gobernada por el PRI con el 6.68%, siendo esta última demarcación la mejor calificada en una escala de 1 al 10. Por otra parte, de las 14 delegaciones gobernadas por el PRD, sólo Venustiano Carranza es la demarcación aprobada, esto nos indica que, la mayor parte de los habitantes de la ciudad desaprueba el desempeño de los Jefes delegacionales perredistas. Aunado a la inconformidad de los ciudadanos, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), presentó un informe en donde se demuestra que en 12 de las 14 delegaciones políticas del Distrito Federal gobernadas por el PRD en el periodo 2012-2015, se “perdieron” 219 millones de pesos en pago de obras no ejecutadas, en erogaciones sin aclarar, en gestiones ineficientes e incumplimientos a la ley de transparencia (Chávez, 2016).

ciudadanos al desempeño de sus Jefes delegacionales, solo dos están aprobados y los 14 restantes parecen estar reprobados.

En una encuesta que realizó el periódico *El Universal* en marzo de 2015 en cada una de las 16 delegaciones, señala que los habitantes de todas las demarcaciones consideran que el problema de la corrupción es grave o muy grave. Los mayores niveles de opacidad, según los encuestados, se ubican en la parte sur de la ciudad, mientras que las del centro son las mejores calificadas (Ordóñez, 2015). Las delegaciones en las que el problema se percibe muy grave involucra a Iztapalapa con el 82%, Xochimilco con 81%, Magdalena Contreras con 78% y Tláhuac con el 77%. Los habitantes que consideran grave el problema de la corrupción, pero en menor porcentaje, abarca a Cuajimalpa con el 67%, Miguel Hidalgo con 67% y Venustiano Carranza con el 69%.

En esta misma tónica, en la reciente sustitución de la administración local (2015-2018), los jefes delegacionales electos para dicho periodo evidenciaron irregularidades e ilícitos de orden penal de las administraciones salientes y, exigieron al gobierno central realizar las indagatorias correspondientes para esclarecer las denuncias y, en caso de corroborar dichos actos de corrupción, se apliquen las sanciones administrativas o penales correspondientes (Rosas, 2015). La corrupción es uno de los mayores reclamos que expresan los ciudadanos respecto de sus autoridades, se espera que con los cambios que se introduzcan al régimen de la ciudad se establezcan las bases para erradicar dicha práctica pues su prevalencia debilita las instituciones democráticas, frena el desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad gubernamental.

El ejercicio del gobierno delegacional al estar más próximo a la población tienen una mayor interacción con los ciudadanos. Y es en esta esfera en donde las democracias más consolidadas están generando las nuevas prácticas de democracia directa y las nuevas formas de legitimidad política que el sistema de representación tradicional ya no ofrece. La principal diferencia que existe entre un gobierno municipal y el delegacional radica, precisamente, en las funciones y responsabilidades que este último adquirió con la excepcional categoría de gobierno en la ciudad. Para un gobierno delegacional que de ser únicamente una instancia administrativa encargada de ofrecer servicios públicos, es fundamental

contar con autonomía en aquellas áreas (política, financiera, administrativa y normativa) que coadyuven en la consolidación de instancias responsables que precisen los problemas públicos, los mecanismos de acción propicios, definan las políticas públicas y programas necesarios a seguir así como informen de los resultados de su desempeño. Los cambios que se han introducido en esta materia han sido insuficientes puesto que no han profundizado.

3.5. La reforma política a la Ciudad de México y los cambios al gobierno delegacional 2015

La reciente reforma política aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, más que realizar cambios sustantivos en el tema del gobierno delegacional, resalta algunas modificaciones a la estructura del régimen central, caracterizándose con las anteriores reformas por dejar temas pendientes que son cruciales para la capital. Esto se aprecia al analizar los cambios al artículo 44 constitucional, el cual dicta la naturaleza política de la entidad:

“La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los Poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México”

Asimismo, el artículo 122 constitucional cuya esencia es dictaminar la organización del gobierno en la entidad menciona que, “la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”.³² Sin embargo, al analizar los cambios en ambos artículos, podemos precisar que la ciudad tendrá más autonomía en lo concerniente a su régimen como se menciona, no obstante,

³² Como se puede apreciar en esta cita extraída del Artículo 44 recientemente reformado, la Ciudad de México sigue manteniendo la categoría de entidad excepcional pues por un lado al ser sede de los Poderes de la Unión y Capital de la nación su gobierno seguirá siendo compartido con las autoridades propiamente locales.

significa que seguirá siendo una entidad federativa pero no un estado puesto que la federación seguirá conservando la responsabilidad de algunos sectores como educación y salud, además que el endeudamiento público estará a cargo del Congreso de la Unión.

En cuanto a la denominación Distrito Federal dejará de serlo para convertirse oficialmente en la Ciudad de México, la entidad tendrá su propia constitución y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), que es el órgano encargado de legislar se transformará en un Congreso local.

Un aspecto que llama la atención de esta reforma es la creación de una Constitución local la cual pretende ser un documento innovador fundamentado en tratados y derechos tanto como lo permita las nuevas atribuciones plasmadas en los reformados artículos 44 y 122 de la Constitución general. Ante tal reto, será posible que esta nueva Constitución local reconozca las diversas formas de pensamiento y las problemáticas que hoy por hoy son un desafío para la capital. Respecto a este tema, ¿quién o quiénes serán los encargados de redactar esta constitución? Con base en los recientes cambios que se introdujeron en la Reforma Política de la ciudad, la Constitución será redactada por una Asamblea Constituyente a más tardar el 31 de enero de 2017. El Constituyente estará integrado por 100 asambleístas de los cuales 60 serán electos en las urnas mediante el voto popular, los 40 restantes, 14 serán designados por el Senado, 14 por la Cámara de Diputados, 6 por el Presidente de la República y 6 más por el Jefe de Gobierno (INE, 2016). Así, la principal función del constituyente será revisar, modificar y votar el proyecto de Constitución de la Ciudad de México que mandará el Jefe de Gobierno.³³ En estas modificaciones que se introdujeron al régimen de la ciudad, en lo que corresponde al gobierno local ¿qué cambios sufrirán las delegaciones?

³³ Entre otras facultades, también recibirá propuestas y proyectos que se consideraran, según sea su relevancia, en la integración final de la Constitución de la ciudad.

Los gobierno delegacionales dejaran de llamarse delegaciones para convertirse en “demarcaciones territoriales”. El titular de dicha demarcación será un alcalde el cual tendrá como contrapeso un cabildo.³⁴ El cabildo, también conocido como consejo, tendrá como mínimo 10 y máximo 15 concejales electos conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en cuya elección ningún partido podrá tener más del 60% de concejales. Asimismo, se estableció que de las principales facultades que tendrán las alcaldías figura la de aprobar el proyecto de presupuesto de sus respectivas demarcaciones el cual será aprobado por el Congreso local. Cabe resaltar que en este aspecto, la recaudación de impuestos seguirá centralizada, es decir, será competencia exclusiva del gobierno de la ciudad.³⁵ En tanto al Jefe delegacional que se convertirá en alcalde, sus atribuciones serán las mismas que hoy tienen, con la única diferencia que implica su gestión pues el Consejo se encargará de supervisar y evaluar las acciones del gobierno así como controlar el ejercicio del gasto público.

Con esta nueva forma de gobierno en las delegaciones no sólo se espera un cambio de denominación sino de reestructuración ya que la reforma establece la posibilidad de incrementar o reducir el número de demarcaciones territoriales:

“La división territorial de la Ciudad de México para efecto de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local” (Art. 122).

Así pues, será la constitución política de la ciudad quien precise el número de demarcaciones territoriales y sus facultades. Al ser un órgano político administrativo integrado por un alcalde y un consejo que gobernarán durante tres años con la posibilidad de reelegirse por un periodo más de tres años, según sea

³⁴ El cabildo es necesario ya que su incorporación hará más representativo el gobierno, además que fungirá como contrapeso al poder que actualmente tienen los delegados.

³⁵ Respecto a la recaudación de impuestos es una actividad reservada para el gobierno central puesto que no se observa algún cambio en torno a este tema que faculte a los gobiernos delegacionales en materia hacendaria.

su desempeño, es probable que su reconfiguración contribuya a mejorar la actual representación del gobierno la cual recae en una sola persona.

Cabe destacar que para un gobierno democrático, tanto la representación así como la participación son ejes primordiales y, es en el ámbito local donde más se puede acercar al ideal de democracia participativa –por la proximidad a los habitantes– pero lo cierto es que aún ahí es difícil lograr un gobierno puramente participativo. Frente a esta problemática, la fórmula que se ha presentado para complementar a la participación ciudadana en el gobierno ha sido la representación política debido a que la primera:

“hace imposible la participación directa de todos los miembros en todas las decisiones colectivas por dos razones esenciales: la imposibilidad logística de hacerlo (imposibilidad de reunión y deliberación de todos los ciudadanos) y la ausencia de conocimientos especializados de los mismos ciudadanos para tomar decisiones técnicas. La gobernabilidad, la oportunidad y la eficacia en la toma de decisiones exige reducir dramáticamente el número de quienes tomarán las decisiones” (Crespo, 2007 p. 83)

Ahora bien, estos principios de inviabilidad de un gobierno participativo no precisan a la representación como la mejor forma de gobierno, ya que ésta se sustenta en el sufragio, el cual no garantiza una intermediación óptima entre representantes y representados, que de hecho una vez pasado el proceso electoral las distancias entre ambos suelen acrecentarse. Como ciudadanos gobernados por iguales a los cuales elegimos y remplazamos mediante nuestro voto, es primordial nos representen con base a los mejores intereses de la sociedad, no los suyos ni los de algunas minorías a las que pertenecen o deban favores, pues debemos recordar que una representación política significa:

“actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante [...] tiene que actuar de tal forma que no haya conflicto, o si éste surge, se hace precisa una explicación. No debe hallarse persistentemente en disparidad con los deseos de los representados sin tener buenas razones en términos de los intereses de sus representados, sin tener una buena explicación de por qué sus deseos no están de acuerdo con el interés de ellos” (Pitkin, 1985 p. 233).

Para ello se han creado e incorporado mecanismos que contribuyan a acrecentar la inclusión de los habitantes en la eficiencia de nuestros gobernantes, empezando por las autoridades locales. Al referirnos a lo local enfatizamos en aquellos espacios con complejas estructuras de gobierno, como lo son las demarcaciones políticas en la Ciudad de México, puesto que al encontrarse en la ciudad y al ser esta el lugar ideal en el que se encuentra el territorio más fértil para el desenvolvimiento de un proceso democrático más participativo de gobierno, dada sus cualidades de centro de poder político económico y social, le da una visibilidad relevante en el escenario político local.

Así, el tema de la representación en el gobierno delegacional es de destacarse ya que se trata de equilibrar razonablemente el poder. Actualmente se elige sólo al Jefe delegacional el cual en ocasiones alcanza dicho puesto con porcentajes de votación relativamente bajos y sin ningún contrapeso de otros partidos con votación importante. Por ejemplo, ocurre que en demarcaciones como Iztapalapa cuya población es de un millón 827 mil 868 habitantes,³⁶ de los cuales según datos estadísticos del Padrón Electoral y la Lista Nominal con los que cuenta el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF),³⁷ un millón 434, 427 personas están en posibilidad de votar, la sobre-representación del candidato ganador es muy marcada en esta y otras demarcaciones. Para sustentar dicha afirmación recurrimos al más reciente proceso electoral realizado en junio de 2015, donde la candidata (ahora delegada), Dione Anguiano del Partido de la Revolución

³⁶ El dato de población en Iztapalapa lo retomamos del más reciente censo de población que realizó el INEGI. Para corroborar esta información relacionada al número de habitantes en la ciudad véase el siguiente link.

http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=0

³⁷<http://portal.iedf.org.mx/resultados2015/pe-y-ln.php>

Democrática (PRD), obtuvo la jefatura delegacional con el 36.67% de la votación, seguido por el 32.29% de la candidata del Partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y, el 10.02% del Partido de la Revolución Institucional (PRI).³⁸ Considerando estos porcentajes de votación podemos observar que con el 36.67% que equivale a 224,910 votos, que es un poco menos de la cuarta parte de la votación total, la candidata del PRD ganó la jefatura delegacional quedando como la única representante de la totalidad de los votantes en esta demarcación.

Otro caso de esta índole ocurrió en Xochimilco, donde el actual Jefe delegacional Avelino Méndez Rangel del partido político MORENA, ganó la jefatura con el 29.71% de la votación, seguido por el candidato del PRI quien obtuvo 20.86% de los votos y el 13.86% por parte de la candidata del PRD. Con un Padrón Electoral total de 325,564 personas con derecho a votar y con una votación total efectiva de 126, 269,³⁹ el candidato de MORENA gano con 37,515 votos la jefatura evidenciando así otro caso de sobre-representación. Estos son dos ejemplos donde la representación política, resultado de un proceso de elección democrática, concentra la responsabilidad y al mismo tiempo el poder en una sola persona. La creación de órganos locales más representativos permitirá la posibilidad de gobiernos más transparentes en sus funciones ya que al integrarse de concejales que representen a distintas fuerzas políticas, se espera coadyuven en vigilar el ejercicio del gobierno teniendo como uno de sus propósitos evitar la propagación de prácticas como la corrupción.

³⁸ <http://www.iedf.org.mx/index.php/boletines-y-comunicados/3404-concluye-iedf-computos-oficiales-de-la-eleccion-de-jefes-delegacionales-y-diputados-a-la-aldf>

³⁹ <http://portal.iedf.org.mx/resultados2015/pe-y-ln.php>

Capítulo IV. El gobierno delegacional en Xochimilco

4.1. Particularidades de la delegación

Xochimilco es una de las 16 delegaciones políticas que dan forma, territorialmente hablando, a la ciudad. Esta demarcación tiene particular importancia debido a su zona lacustre. Ubicada al sur de la entidad, forma parte de la mayor reserva natural de la capital. La superficie total de esta asciende a 12,517 hectáreas, de las cuales 2,505.8 (20.1%), corresponden a suelo urbano y 10,011.2 hectáreas (79.9%), a suelo de conservación.⁴⁰ El suelo de conservación ha sido a lo largo del tiempo fuente de bienes y servicios ambientales para los habitantes de Xochimilco así como de los capitalinos.

El territorio de Xochimilco cuenta con tres zonas representativas:

- *Zona Chinampera*: La zona de chinampas que subsiste en las delegaciones de Xochimilco y Tláhuac, es el último reducto del gran sistema de producción agrícola de alta eficiencia desarrollado por los pueblos originarios de la antigua cuenca de México. Esta tiene una extensión de 2,404 hectáreas y está designada como zona sujeta a preservación ecológica. Actualmente presenta los siguientes problemas: cambios drásticos en la calidad y cantidad de agua en la sub-cuenca a causa del abatimiento acelerado de los causes alimentadores y desecamiento progresivo de los canales, así como un acelerado cambio de los usos del suelo rural a urbano.
- *Zona de transición*: Es considerada como de alta susceptibilidad a la conversión del suelo de uso agrícola a uso urbano. Esta zona se ha visto inmersa en procesos anárquicos de urbanización en los últimos 30 años y

⁴⁰ Estos datos fueron tomados de SEDUVI 2016. Consúltense el siguiente portal para corroborar los datos <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>

presenta en la actualidad, el mayor porcentaje de asentamientos irregulares.

- *Zona de Montaña*: Presenta una serie de actividades productivas que se inscriben al sistema de producción de granos básicos: maíz, frijol, amaranto, girasol y sorgo.

En cuanto a recursos hídricos, Xochimilco contiene cinco de las treinta micro cuencas que abastecen la gran cuenca de México: 1) Río San Buenaventura; 2) Río Santiago; 3) Río San Lucas 4) Nativitas; 5) Río San Gregorio, por lo que la conservación del recurso hídrico se traduce en la línea estratégica principal para la gestión ambiental del territorio de la delegación.

En lo que concierne a población, en las últimas dos décadas la delegación ha tenido un acelerado crecimiento demográfico que la llevó a pasar de 271,151 habitantes en 1990 a 369,787 en el 2000, y a 415,007 en 2010 (INEGI, 2010). Esto indica que tan sólo en dos décadas su población se incrementó en casi 150 mil habitantes. Para 2030 se calcula un estimado de 550 mil habitantes. Este acelerado crecimiento demográfico representa una fuerte carga financiera y operativa para el gobierno local, ya que se tienen que redoblar esfuerzos para atender la demanda de vivienda, servicios públicos como agua, drenaje, recolección de residuos sólidos, pavimentación, servicios de salud, educación, deporte, cultura y recreación. Así pues, garantizar el acceso de la población a estos bienes y servicios públicos básicos representa uno de los mayores desafíos de la acción del gobierno a nivel delegacional.

A partir de 1996, cuando se inició una serie de reformas al marco jurídico del Gobierno del Distrito Federal, uno de los resultados de dichos cambios fue reformar algunas funciones del gobierno a nivel local (delegacional). Este proceso abrió la posibilidad de que las delegaciones tuvieran mayores atribuciones para planificar su quehacer. Fue así que, con la promulgación de la Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal (LPDDF) y, particularmente con la reforma

realizada el 14 de enero de 2008, empezaron a surgir las primeras acciones de descentralización de atribuciones y se facultó a las delegaciones para que elaboraran su Programa de Desarrollo, ya que antes de la promulgación de la LPDDF y atendiendo las disposiciones de la Ley de Planeación Federal y del Estatuto de Gobierno local, el Ejecutivo del Distrito Federal era quien elaboraba y expedía el Programa General de Desarrollo sin la posibilidad de que los delegados participaran en la planeación de sus demarcaciones territoriales.⁴¹

Con las modificaciones que se realizaron en torno a una mayor participación de las delegaciones en la elaboración de su Programa de Desarrollo cuyo contenido involucra los retos y necesidades a resolver, dicha acción ha contribuido a un mejor desempeño de las funciones delegacionales o ha sido una atribución que no ha dado los resultados esperados en la gestión local. Respecto a los desafíos que enfrenta en la actualidad el gobierno de Xochimilco, ¿cómo es que se organiza administrativamente para mejorar su desempeño?

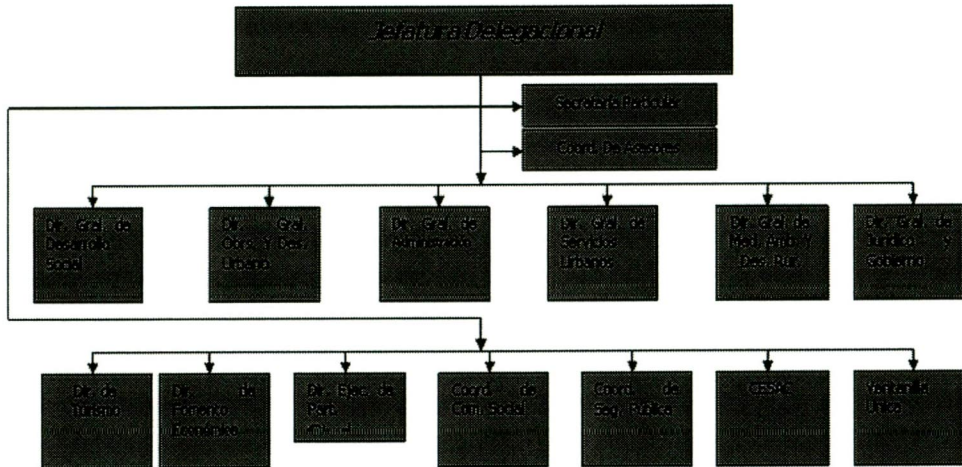
La estructura administrativa del gobierno, aprobada el 27 de mayo de 2004 por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal,⁴² consideró que, con el objetivo de fortalecer las áreas de gobierno a fin de responder de manera eficaz y oportuna a las demandas de la población, ratificó la siguiente estructura: un Jefe Delegacional, seis Directores Generales, un Director Ejecutivo de Participación Ciudadana, catorce Directores de Área, treinta y cuatro Subdirectores, cuatro Coordinadores y cincuenta y dos Jefaturas de Unidad Departamental, un Coordinador de Asesores, un Secretario Particular del Delegado, tres Asesores como homólogos por norma, cuarenta y dos Líderes, de los cuales tres son Líderes Coordinadores de Proyecto "A" y 39 Líderes Coordinadores de Proyecto "B". Además, cuenta con tres enlaces uno "C" y dos "B". A continuación se presenta un diagrama de los puestos con mayor responsabilidad en la estructura de gobierno en Xochimilco.

⁴¹ <http://www.aldf.gob.mx/archivo-40553e4f42e0256e2f088c76b192d9b9.pdf>

⁴² <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Manuales/DFMAN31.pdf>

BIBLIOTECA UACM

Estructura orgánica delegacional



Como podemos observar en este esquema, la máxima responsabilidad en la delegación recae en el Jefe Delegacional, seguido por los Directores Generales y Directores de área. En esta pirámide de responsabilidades es necesario mencionar que los funcionarios de las diferentes áreas son designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional, siendo este último el único elegido a través del sufragio de los habitantes de la demarcación para ocupar dicho puesto. Para el año 2018 se espera que con la puesta en marcha de la nueva Constitución de la Ciudad de México, en los gobiernos delegacionales que dejaran de serlo para denominarse demarcaciones territoriales, los cargos de elección popular no sólo será el de delegado sino también los del Cabildo que serán alrededor de 10 a 15 integrantes.

4.2. La gestión del gobierno en la delegación

Con base en las atribuciones que le corresponden a las autoridades centrales y las correspondientes al gobierno delegacional al ser considerado –este último– como un órgano desconcentrado de la administración pública en la Ciudad de México, descubrimos que los principales retos a los se enfrentan se localizan en el ámbito político-administrativo. En lo político las delegaciones fungen como gobiernos municipales, no obstante, para su ejercicio se respaldan de un restringido marco de facultades debido al excepcional régimen con el que cuenta la capital lo cual imposibilita que sean reconocidos jurídicamente como gobiernos locales. En lo administrativo, las delegaciones sólo ejercen funciones básicas de gobierno las cuales van desde tramitar un registro de manifestación de construcción, hasta solicitar el servicio de mantenimiento y mejoramiento de la imagen urbana en vías secundarias, gestionando de esta manera sólo lo que se le permite desde el gobierno central. Aunado a esto, encontramos que el mal manejo de los recursos económicos que son destinados a las delegaciones para gestionar las necesidades de sus habitantes es desviado para el beneficio de algunos altos funcionarios delegacionales, incentivando de esta forma las malas prácticas en las autoridades más inmediatas a la población.

Xochimilco no es la excepción a estos problemas que se han convertido en desafíos para el gobierno local ya que estadísticamente es una de las delegaciones marcada por las malas prácticas de sus autoridades. Desde el año 2000, el gobierno de Xochimilco ha estado a cargo del PRD. De los últimos seis Jefes delegacionales que han administrado la demarcación y que han sido electos democráticamente por la población, los cinco primeros corresponde a la corriente perredista iniciando sucesivamente con Juan González Romero (2000-2003), seguido por Faustino Soto Ramos (2003-2006), Adolfo Uriel González Monzón (2006-2009), Manuel González González (2009-2012), Miguel Ángel Cámara Arango (2012-2015) y, actualmente Avelino Méndez Rangel (2015-2018), cuya afiliación política pertenece a MORENA.

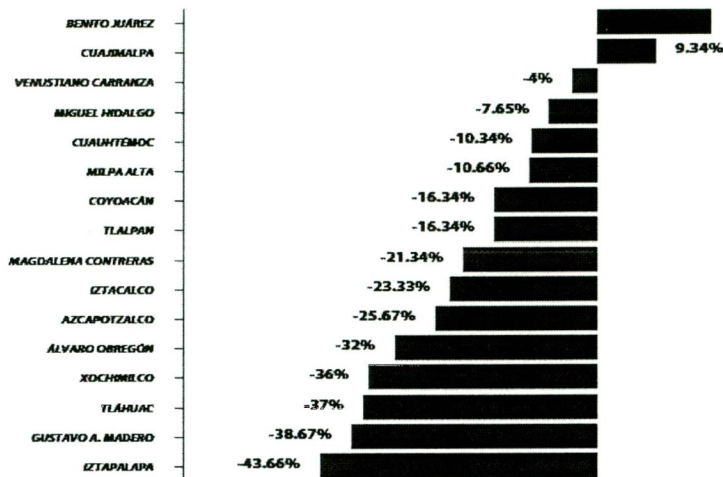
El principal rasgo característico de las cinco administraciones perredistas al frente de la delegación ha sido nada menos que el clientelismo y la corrupción. No obstante, para el propósito de este apartado cuya finalidad es enfocarnos en determinada temporalidad sólo nos ocuparemos de los años 2013 al 2015, los cuales corresponden a la gestión de Miguel Ángel Cámara.

Previo a ser electo como delegado, Cámara proponía en campaña preservar y acrecentar la seguridad, erradicar el ambulante, mejorar los servicios de abasto de agua, alumbrado público, falta de drenaje y recolección de basura. Acciones que pondría en marcha una vez que fuera electo, sin embargo, su gestión se identificó por sus compromisos omisos, por la poca transparencia en su ejercicio y por el incremento de la inseguridad. Algunos de los servicios que propuso resolver el candidato perredista y que no logró hacerlo le restaron credibilidad a su gestión. La desaprobación y la deslegitimación de los pobladores hacia el ejercicio delegacional iniciaron una vez más a propagarse entre sus habitantes. Como muestra de ello retomamos el tema de inseguridad el cual se exponen en seguida.

En una encuesta que realizó Grupo Impacto en agosto de 2014,⁴³ respecto al tema de inseguridad podemos apreciar que esta se mantuvo sin cambio alguno en la delegación pues según los resultados la inseguridad en Xochimilco sigue siendo un tema latente para sus habitantes y delicado para las autoridades al convertirse en uno de los muchos problemas que enfrenta sin obtener resultados satisfactorios. Y no es para menos pues la siguiente grafica nos muestra cómo perciben la (in) seguridad los habitantes en la ciudad.

⁴³ <http://www.gii360.com.mx/detalleEncuesta.php?idc=85>

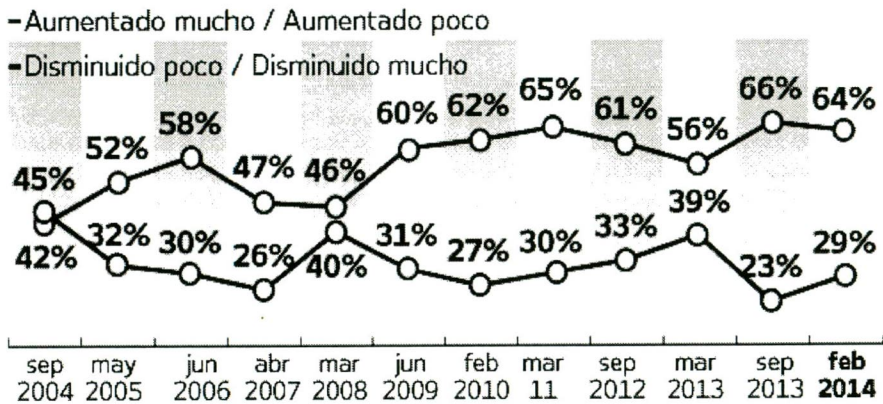
¿Cómo califica la seguridad en su delegación?



Fuente: Gráfico elaborado por Grupo Impacto (Gii360)

Al analizar los porcentajes expuestos en la gráfica podemos corroborar que la percepción de la inseguridad por parte de los habitantes en cada una de las demarcaciones es grave. Iztapalapa aparece como la delegación más insegura con un -43.66%, seguida por Gustavo A. Madero con -38.67%. Cabe mencionar que tanto Iztapalapa como Gustavo A. Madero son las delegaciones más pobladas en la ciudad de ahí su alto porcentaje de inseguridad. Por otro lado, llama la atención que Tláhuac y Xochimilco, al ser delegaciones no tan pobladas se ubican dentro de las cuatro demarcaciones más inseguras con el -37% y -36% respectivamente. Este resultado pone evidencia las malas decisiones que se tomaron en esos años en materia de seguridad por parte de los gobierno de estas delegaciones.

En otra encuesta realizada por el Periódico *El Universal* en 2014,⁴⁴ respecto al mismo tema de seguridad en la Ciudad de México, los resultados fueron que el 64% de los capitalinos considera a la inseguridad en el lugar en el que viven como grave y enfatizan en que las principales autoridades responsables de atenderlo no hacen lo suficiente para resolverlo. Al preguntarles a los ciudadanos lo siguiente ¿Cree que el problema de la inseguridad en el lugar en que usted vive ha aumentado mucho o poco, o ha disminuido poco o mucho? Estos fueron los resultados.



Fuente: Gráfica elaborada por El Universal

En esta gráfica que abarca desde el año 2004 hasta el 2014 se puede observar que la percepción de la inseguridad para los habitantes ha tenido altibajos según corresponda el año. Por ejemplo, en 2004 el porcentaje de habitantes que consideraba que la inseguridad había aumentado mucho/poco es de 42%, a diferencia de los que consideraron que había disminuido poco/mucho con un 45%.

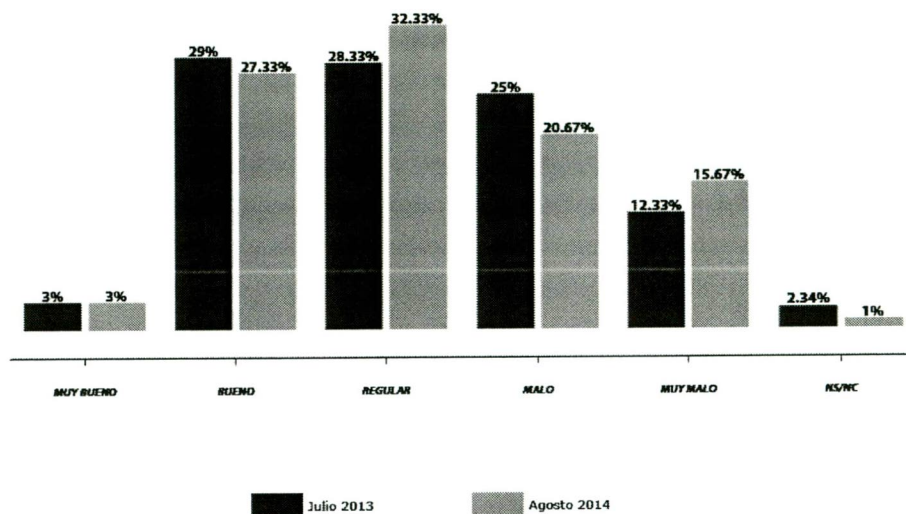
⁴⁴ La cuestión de la (in) seguridad en la ciudad es un tema muy amplio, sin embargo, en este apartado sólo se particulariza en el caso de las delegaciones.

Sin embargo, el porcentaje de la percepción ciudadana en torno a la inseguridad cambia considerablemente para el año 2013 puesto que la población considera grave la inseguridad en la ciudad y lo manifiesta con el 66%. Estos resultados son otro claro ejemplo del incremento de la inseguridad en estos años alcanzando su máximo nivel en el 2013.

Ahora bien, en lo que se refiere a otros servicios públicos como agua y drenaje, en Xochimilco ha sido y seguirá siendo un descontento generalizado por parte de los habitantes pues al ser escasos dichos servicios acusan a las autoridades delegacionales de tener poca disposición y sobre todo no tener ganas de resolver esta necesidad pública. El tema de los servicios públicos es uno de los que más evidencia aporta y permite un seguimiento más preciso del desempeño de las autoridades responsables que lo prestan. No obstante, debemos aclarar que el tema del agua no es un problema exclusivo de alguna delegación en particular sino de toda la ciudad. Como es sabido el agua enfrenta graves problemas de abastecimiento y administración. Esto se debe, entre otras razones, a que desde hace muchas décadas el agua en la ciudad no ha recibido la prioridad que amerita y, en consecuencia, se han pospuesto u omitido indispensables inversiones para su abasto adecuado.

Respecto a este tema, el descontento social no se ha hecho esperar en las diferentes delegaciones. Y Xochimilco no es la excepción ya que acudiendo nuevamente a datos estadísticos para sustentar esta postura respecto a la percepción que tienen los habitantes de esta demarcación en materia de servicios públicos en los años 2013-2015, presentamos el siguiente gráfico el cual muestra su apreciación en relación a los servicios de agua y drenaje.

¿Cómo califica los servicios de agua y drenaje en Xochimilco?



Fuente: Gráfico elaborado por Grupo Impacto (Gii360)

La interpretación de los porcentajes de este gráfico nos demuestra lo siguiente. En julio de 2013, la percepción que tenía la población en Xochimilco respecto a los servicios de agua y drenaje abarca desde bueno con 29%, pasando por regular con 28.33% hasta malo y muy malo con 25% y 12.33% respectivamente. En lo que corresponde al año 2014, la postura de los habitantes cambia pues ahora la concepción que tienen de dichos servicios es 27.33% los percibe como bueno, el 32.33% como regular, el 20.67% como malo y el 15.67% como muy malo. Estos resultados nos indican que los pobladores en Xochimilco no están satisfechos con la prestación de los servicios de agua y drenaje por parte de las autoridades delegacionales resaltando los porcentajes de muy malo en el año 2014.

Otro tema que inquieta a los capitalinos es la corrupción la cual no sólo no se ha combatido sino que ha proliferado en las distintas delegaciones. En esta práctica, Xochimilco sobresale por encontrarse dentro de las demarcaciones más pobres y por la poca eficacia y transparencia con la que han operado sus consecutivos gobiernos. La opacidad resalta debido a que la falta de transparencia en diversas áreas en la que opera la delegación como por ejemplo; las irregularidades en el presupuesto destinado a obras públicas, la falta de información y documentación probatoria de las adquisiciones de equipo y maquinaria, la opacidad en el pago de nóminas,⁴⁵ entre otras actividades, han caracterizado a los gobiernos perredistas, particularmente a la administración 2013-2015. Aunado a esto, la demarcación podría perder el reconocimiento de “Patrimonio de la Humanidad” que le otorgó la UNESCO puesto que la actual situación ambiental está al borde del colapso debido al mal manejo de las áreas consideradas como reservas ecológicas y a la complicidad de las autoridades al promover y tolerar los asentamientos irregulares y al otorgar permisos de construcción a grandes centros comerciales.⁴⁶

Xochimilco es una de las pocas delegaciones en la ciudad que no cuenta con numerosas plazas o centros comerciales. Entre los usos y costumbres –ya que se da prioridad al interés social local, los grandes proyectos comerciales ponen en riesgo la economía de los pequeños comercios que no podrían competir con las grandes tiendas– y el retraso general que vive la demarcación a comparación de otras como Benito Juárez, Miguel Hidalgo o Cuauhtémoc este tipo de construcciones que abarcan grandes extensiones de terreno no tenían cabida en la delegación. Fue a partir de 2014 que se dio a conocer la complicidad de las autoridades delegacionales al otorgar permisos de construcción a numerosos proyectos que involucran plazas comerciales en áreas protegidas o no adecuadas para el tipo de suelo que tiene la demarcación.⁴⁷ Los beneficios que implican los centros comerciales son menores a comparación de las afectaciones que traerán

⁴⁵ <http://www.sinembargo.mx/02-12-2015/1568089>

⁴⁶ <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/19/capital/032n1cap>

⁴⁷ <http://www.jornada.unam.mx/2016/03/13/capital/027n1cap>

a los habitantes pues como muestra encontramos que en cuanto a la plusvalía de la zona, que ya ha tenido un incremento en su costo por metro cuadrado, con la llegada de los centros comerciales el costo se incrementó.

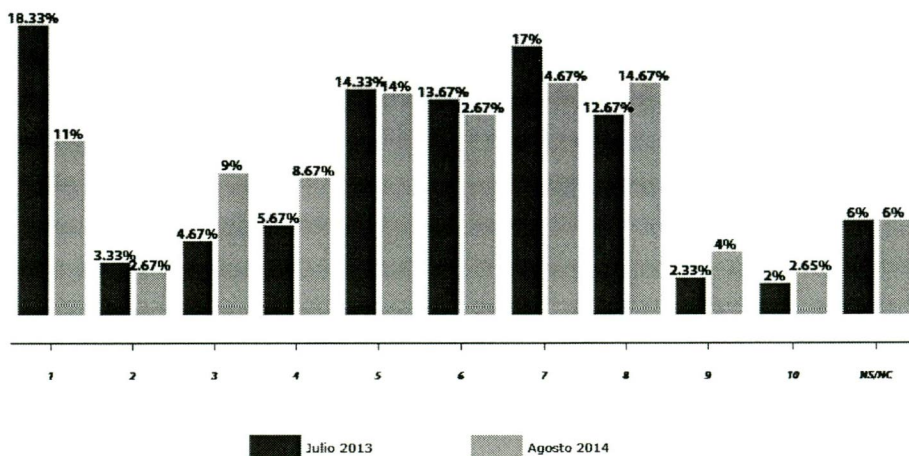
Ahora bien, en lo que se refiere al suministro de agua habrá más afectaciones de las que de por sí agobian a la población ya que el recurso hídrico es indispensable para sus habitantes así como para que estas zonas comerciales funcionen. No obstante, el rasgo característico que más está afectando a Xochimilco es el relacionado con los pueblos originarios puesto que de ser uno de los atractivos de la delegación se ha convertido en un asunto político que no ha beneficiado a los habitantes de esta demarcación. Según datos del INEGI, en las últimas dos décadas el 70% de la población no es originaria, es decir, no nacieron en Xochimilco.⁴⁸ Este dato duro le resta identidad a los pobladores originarios y ha estado modificando los usos y costumbres. Y eso no es todo, la delegación es considerada como zona “dormitorio” por la lejanía de sus habitantes con los lugares de trabajo, aunado a esto tiene los niveles de desarrollo más bajos en la Ciudad de México. En consecuencia, debemos decir que estos aspectos negativos de la demarcación son incentivados por las malas prácticas de sus autoridades ya que así lo han confirmado sus habitantes.

Pobladores y locatarios han señalado que durante los años que ha gobernado el PRD, la pobreza, la delincuencia, la insuficiencia de servicios públicos y la corrupción han aumentado considerablemente y no se percibe para cuándo alguna autoridad investigue los abusos y saqueos que año con año sufren los habitantes.⁴⁹ Según los resultados de la encuesta que realizó *El Universal* en torno a la percepción de la corrupción en cada demarcación de la ciudad, para los xochimilquenses la corrupción no sólo se ha mantenido sino que se ha incrementado ubicando a la delegación como la más corrupta.

⁴⁸ <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/di/poblacion/>

⁴⁹ <http://diariobasta.com/basta/nota.php?id=2481>

Llama la atención que Xochimilco al encontrarse al sur de la ciudad y al ser considerada como una de las más pobres, es la que mayores problemas de corrupción tiene, evidenciando el uso de la pobreza como principal recurso paliativo de los gobiernos perredistas. Esto nos lleva a afirmar que los principales problemas estructurales de la delegación no han tenido la atención necesaria para su solución, sino más bien dichos problemas han servido como método de control político que ha mantenido en el poder a un partido que no contribuyó a resolver las problemáticas inmediatas que aquejan a los habitantes de esta demarcación. En la siguiente gráfica se muestra que tanto aprueban o desaprueban los pobladores la gestión perredista en los años 2013-2014. En una escala del 1 al 10 donde 1 es muy malo y 10 es muy bueno ¿cómo califica el desempeño de su Jefe delegacional?



Fuente: Gráfico elaborado por Grupo Impacto (Gii360)

Como se puede apreciar en julio de 2013, la percepción de la población en torno al desempeño de su Jefe delegacional es muy mala alcanzando el 18.33%, pasando por regular con 13.67% y llegando a un escaso 2% como muy buen desempeño. En lo que respecta al 2014, la apreciación de los habitantes cambia un poco a comparación al 2013 pues ahora sólo el 11% percibe como muy malo el desempeño del delegado, seguido por 12.67% como regular y 2.65% como muy buen desempeño. Estos porcentajes nos indican que, tanto en el 2013 como en el 2014, el descontento de la población es expresado desaprobando el desempeño de su Jefe delegacional.

Así pues, al ser la delegación la primera instancia proveedora de servicios públicos cuya cobertura incluye agua, drenaje, calles, alumbrado, recolección de basura y seguridad, entre otros servicios básicos, la expectativa de los habitantes respecto a sus autoridades delegacionales radica en que estas cumplan con un mejor y más eficiente nivel de prestación de servicios. Con base en los resultados de las distintas encuestas analizadas descubrimos que la mayor parte de la población en las distintas delegaciones de la ciudad no está satisfecha con el desempeño de sus autoridades, particularmente en Xochimilco.

Ahora la nueva administración de MORENA para el periodo 2015-2018, tiene el reto de recobrar nuevamente la confianza de los xochimilquenses, esto implica ejercer eficaz y transparentemente el gobierno en la demarcación. Por lo pronto, en los primeros seis meses de gobierno, el panorama no es nada alentador para Xochimilco puesto que la Comisión de Administración Pública Local de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha acusado de nulo desempeño a Avelino Méndez Rangel.⁵⁰ Las áreas cuestionadas abarcan desde el manejo irregular de los recursos autogenerados, poco interés por una agenda de trabajo, la mala administración de los espacios públicos, la proliferación del ambulante y la invasión de atribuciones no correspondientes al delegado.

⁵⁰ <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-avelino-mendez-debe-dar-cambio-rumbo-xochimilco-integrantes-administracion-publica-local-asesoraran-cambios-caso-requerirlo--23935.html>

Cabe destacar que, los pobladores en Xochimilco fincaron fuertes esperanzas en el partido MORENA con la intención de que las cosas mejoraran en la demarcación. Ahora son espectadores y ven con cierta frustración que los cambios tan esperados aún están distantes de darse pues la actual administración simplemente sigue gobernando al estilo del PRD, priorizando los intereses del partido y dejando de lado los intereses de los habitantes.

Conclusiones

El abordaje que realizamos en torno al gobierno delegacional en la Ciudad de México es un análisis complejo debido al distintivo régimen con el que cuenta la capital. Sin embargo, debemos destacar que en dicha organización la función delegacional es necesaria pues son las instancias locales más cercanas a los habitantes en las cuales se apoyan para que la ciudad funcione.

En esta temática, la ciudad aparece como motivo de preocupación y como objeto de reflexión puesto que a través de esta es como logramos entender aquellas problemáticas urbanas que aquejan tanto a los habitantes así como a las autoridades. Con más de la mitad de la población del país asentada en áreas metropolitanas, nada parece poner freno al crecimiento de las ciudades. Y no es para menos pues la Ciudad de México es de las partes que integran el sistema urbano nacional la que más crece —en cuanto a servicios se refiere— debido a que en esta se concentra gran parte de la vida política, económica, social y cultural del país, cuya cualidad ha posicionado a sus autoridades frente a enormes desafíos que afrontar y resolver. Llama la atención que, uno de esos retos es justamente su estructura de gobierno en cuyo tema sobresale el órgano delegacional.

En el Estatuto de Gobierno, que es el ordenamiento que contiene las leyes que rigen la vida política y social de la ciudad, en su contenido observamos que las delegaciones aparecen como órganos de gobiernos desconcentrados. Esta particularidad de diseño normativo es lo que consideramos mantiene a las delegaciones como soporte del gobierno central puesto que al no reconocerlo como gobierno local, seguirá reproduciendo un restringido ejercicio apegándose sólo a lo que se le permite como instancia administrativa. Por consiguiente, este status de gobierno local es el que limita la percepción delegacional pues su papel es más que un órgano desconcentrado ya que visto desde la perspectiva del sistema federativo son la base territorial en la estructura del régimen de la ciudad. La principal diferencia que encontramos entre la figura delegacional y el municipio

—este último reconocido en el artículo 115 constitucional como gobierno local— radica precisamente en que las delegaciones no cuentan con personalidad jurídica propia, es decir, existe una dependencia directa de las autoridades centrales que administran la capital. Asimismo, no está por demás mencionar que los municipios son gobernados por un ayuntamiento elegido mediante el voto popular. Y en las delegaciones el único cargo de representación popular que se elige a través del sufragio es el de delegado. En la más reciente reforma política al gobierno de la ciudad realizada en 2015, se pretende instalar órganos más representativos introduciendo la figura de alcaldía debido a que uno de los objetivos de dicha reforma es fortalecer la democracia representativa desde el nivel delegacional.

El propósito de este trabajo fue analizar las acciones en el quehacer político que han promovido o retrocedido la institucionalización de una estructura fuerte y más autónoma a nivel delegacional que enfrente el reto de gobernar desde lo local. Al respecto, descubrimos que lo que hasta ahora se ha logrado con las reformas ha sido insuficiente ya que los logros alcanzados no han contribuido a la consecución de un gobierno cada vez más eficaz. De ahí que afirmemos que las acciones gubernamentales no van a la par de los cambiantes ritmos de vida de los habitantes en la capital. Por un lado están las atribuciones que los órganos delegacionales deberían tener para diseñar y actuar en respuesta a las demandas y necesidades de la población que día con día crecen. Por otro lado están las malas prácticas de las autoridades que han desgastado la figura institucional del gobierno local.

Con base en las encuestas que analizamos del desempeño de las autoridades observamos que la percepción que tiene la población de los servicios que prestan en la capital es adversa e incluso afirman que con la alternancia del gobierno tanto en la ciudad así como de las distintas delegaciones no ha cambiado mucho a diferencia de cuando eran gobernadas por el PRI. Cabe destacar que en el análisis de desempeño resalta el tema de opacidad entendida en la administración pública como falta de claridad o transparencia con la que opera el gobierno. Así pues, la nula transparencia en el ejercicio de las autoridades y la ausencia en la

rendición de cuenta en la administración de la ciudad han fomentado la ineficiencia, el abuso y la corrupción. Al respecto la mayoría de los capitalinos señalan que en todas las demarcaciones la corrupción se ha convertido en una práctica común percibiéndola como un problema grave. Los mayores niveles de opacidad, según los encuestados, se ubican en las delegaciones de Iztapalapa y Xochimilco. No obstante, recordemos que Iztapalapa es la delegación más poblada de la capital cuya cualidad facilita un mayor margen de maniobrabilidad en su administración. Por su parte, Xochimilco no es de las más pobladas, sin embargo, la ausencia de transparencia en los consecutivos gobiernos que la han administrado ha expuesto a esta demarcación como una de las más corruptas.

Xochimilco es de las delegaciones una de las más pobres y sigue siendo en la actualidad una de las más desatendida evidenciando problemáticas que requieren de una inmediata solución. Llama la atención que es la que mayores problemas de corrupción tiene, demostrando el uso de la pobreza como el principal recurso paliativo de los distintos gobiernos que la han administrado. Esta práctica se pretende combatir con la instauración de la figura de alcaldía pues en su función el consejo se encargará de supervisar y evaluar las acciones del gobierno así como controlar el ejercicio del gasto público.

Desde nuestra perspectiva consideramos que, una posible respuesta a los desafíos que enfrentan los gobiernos locales en la actualidad se encuentra en las líneas de acciones congruentes y eficaces para abordar las problemáticas que inciden determinadamente en la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos. De aquí que el gobierno delegacional deberá ser una figura legítima y responsable, una instancia que sustente su función en la confianza ciudadana junto con la acción institucional. Para lograrlo, este nivel de gobierno no deberá reproducir –en los ámbitos de su competencia– aquellas prácticas burocráticas, clientelares y corruptas que le restan credibilidad y desde luego apoyo social; por lo que toda pretensión de actuar de manera unilateral debe ser erradicada pues el interés general al que está abocado el gobierno local es a servir.

Para ello, se tendrá que fortalecer su organización así como sus capacidades institucionales en las que se apoya para dar sentido a la acción y para encausar los distintos intereses y perspectivas ciudadanas ya que al ser el gobierno delegacional el nivel más cercano a la población tiene una mayor interlocución con los ciudadanos con la posibilidad de incorporar a la sociedad en el quehacer de la acción pública, generando confianza e identificándose con las necesidades de los habitantes.

Así pues, los capitalinos somos ciudadanos con los mismos derechos y obligaciones que los del resto del país y, por ende demandamos una organización de gobierno delegacional capaz de tomar decisiones acorde a nuestras exigencias, decisiones que no tienen que ser aprobadas por las autoridades centrales para su realización. El reto de fortalecer al gobierno local sin duda debe avanzar sobre una reforma que revierta la centralización de atribuciones lo cual no nada más reconocería a la Ciudad de México como una entidad federativa sino como soberana eliminando así la dualidad de su gobierno.

Referencias consultadas

Aristegui, Gabriel y Herrera, Graciela (2000). *Historia Regional del Distrito Federal*. México: LIMUSA.

Aziz Nassif, Alberto y Alicia Ziccardi. *El gobierno de la ciudad capital*. En línea <<http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa3/gobcdcapital.html>>

Becerra Chávez, P. Javier (2005) "De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003", en Gustavo Ernesto Emmerich (coordinador), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*. México: UAM.

Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José (2000) *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y arena.

Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José (1997) *La reforma electoral de 1996*, México: FCE.

Bolos, Silvia (2006) "Los movimientos sociales, actores de la democratización en la ciudad", en Lucía Álvarez, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coord.) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México: UACM.

Cabrero, Enrique (2003), "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria", en Enrique Cabrero (coord.) *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México: CIDE.

Carbonell, Miguel (2011) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa.

Censo de Población y Vivienda INEGI, 2010.

CohenColomer, Josep (2001) *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.

Dahl, Robert (1982) *Los dilemas del pluralismo democrático*. México: Alianza.

Dahl, Robert (2006) *La Democracia*. México: Taurus.

Downs, Anthony (1982) *Teoría económica de la acción política en una democracia*. Madrid: IEF.

Douglas C. North (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.

E. Rodríguez, Victoria (1999) *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. México: FCE.

Espinosa, Mario (2004) "Historia y Cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México", *Andamios*, núm. 1 (otoño- invierno).

Faya Viesca, Jacinto (2004) *El federalismo mexicano*. México: Porrúa.

Fernández, José *et al.*, (2001) *Análisis y perspectiva de la reforma política del Distrito Federa*. México: Sinergia.

Held, David (2001) *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.

Hobbes, Thomas (1940) *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: FCE.

Huntington, Samuel (1989) *El sobrio significado de la democracia*, En *revista de estudios públicos* n.33 Santiago (Verano).

Linz, Juan (1987) *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.

López y Rivas, Gilberto (2004) *Autonomías: Democracia o contrainsurgencia*. México: Era.

Loveman, Brian (1996) "Federalismo y Democratización en América Latina: Un análisis comparativo y agenda de la reforma parcial", en *Coloquio Reflexiones sobre la Agenda Legislativa del Federalismo*. México: UAEH.

Máiz, Ramón (2008) "XI tesis para una teoría política de la autonomía", en Natividad Gutiérrez Chong (coord.) *Estados y autonomías en democracias contemporáneas*. México: UNAM.

Matos, Eduardo (2006) *Tenochtitlán*. México, Colegio de México: FCE.

Merino, Mauricio (1998), *Gobierno local, poder nacional*. México: COLMEX.

Merino, Mauricio (2007), *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México: Nostra Ediciones.

Meyer, Lorenzo (1986) "Un tema añejo siempre actual: El centro y las regiones en la historia mexicana" en Blanca Torres (compiladora). *Descentralización y democracia en México*. México: COLMEX.

Middlebrook J. Kervin (1994) "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence

- Whitehead (Compiladores). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona: Paidós.
- Monreal Ávila, Ricardo (2004) *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*. México: Porrúa.
- Montaño García, Agustín (2005) *Administración municipal y delegacional*. México: PACJ.
- North, Douglas (2001) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Ramos, José María (2007), *Gobiernos locales en México: Hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*. México: Porrúa.
- Reyes del Campillo, Juan y Hernández Vicencio, Tania (2006) "Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo", en Antonella Attili. (coord.) *Treinta años de cambio político en México*. México: UAM-Porrúa.
- Sartori, Giovanni (2005) *Teoría de la democracia*. México: Alianza.
- Schumpeter, Joseph (1996) *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, Folio, T. II.
- Sirvent, Carlos (2005) "Reformas y participación electoral en México, 1910-2003" en Octavio Rodríguez y Carlos Sirvent. *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. México: Jorale editores.
- Sirvent, Carlos (2001) "La reforma política del Distrito Federal", en José F. Fernández et al., *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, México: IEDF.
- Orozco y Berra, Manuel (1854) "La ciudad de México", en *Diccionario Universal de Geografía e historia*. México: Imprenta de F. Escalante y Cía.
- Ortega, Roberto (1994) *Federalismo y municipio*. México: FCE.
- Pérez, Gloria (2001) *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes*. Métodos. Madrid: La Muralla
- Proudhon, Pierre Joseph (1992) *El principio federativo*. México: Ediciones Garnica.
- Przerworski, Adam (1999) "Democracia y representación" *Metapolítica*, núm. 35.

Fuentes jurídicas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Código Electoral del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Referencias periodísticas

Córdova, Arnaldo (2013, 3 de noviembre) "Los municipios en el DF", *La Jornada*, México, Sección capital, pág. 34

Cruz, Alejandro y Romero, Gabriela (2012, 8 de noviembre) "Hay consenso en la propuesta de Mancera: urge reforma del DF", *La Jornada*, México, Sección capital, pág. 39

Gómez, Laura (2014, 23 de mayo) "Reforma política del DF, otra vez fuera de discusión de partidos: Barrales", *La Jornada*, México, Sección capital, pág. 38

González, Rocío (2010, 26 de abril). "Más facultades a GDF y Asamblea, plantea proyecto de reforma oficial", *La Jornada*, México, Sección capital, p. 34

González, Rocío (2014, 16 de marzo) "Vivo, el dictamen sobre reforma política del DF, afirma Delgado", *La Jornada*, México, pág. 30

Llanos, Raúl (2013, 18 de enero) "Discrepancia en términos y facultades de delegaciones frena reforma del DF", *La Jornada*, México, Sección capital, pág. 42

Llanos, Raúl y Ballinas, Víctor (2014, 3 de febrero) "Casi un hecho, la aprobación de la reforma política, afirma senador" *La Jornada*, México, Sección capital, pág. 28

Llanos, Raúl (2014, 06 de febrero) "Presentan organizaciones sociales proyecto de reforma política del Distrito Federal" *La Jornada*, México, Sección capital, pág. 36

Llanos, Raúl (2014, 4 de junio) "Sólo un parche, armonizar leyes locales con la reforma electoral: Muñoz Ledo", *La Jornada*, México, Sección capital, pág. 30

Méndez, Enrique y Garduño, Roberto (2015, 09 de diciembre) "Aprueban diputados en lo general la reforma política del DF" *La Jornada*, México, Sección capital, pág. 29

Michel, Elena (2012, 31 de octubre) "Mancera presentará proyecto de reforma para el DF", *El Universal*, México, Sección metrópoli, pág. A 27

Morales, Alberto y Arvizu, Juan (2015, 29 de abril) "Aprueba el Senado reforma para el DF; pasa a San Lázaro" *El Universal*, México, Sección metrópoli, pág. C3

Robles, Johana (2012, 17 de septiembre) "Reforma política del DF, pendiente: Marcela Ebrard", *El Universal*, México, Sección metrópoli, pág. C3

Robles, Johana (2012, 5 de noviembre) "Partidos respaldan reforma política del DF", *El Universal*, México, Sección metrópoli, pág. C2

Romero, Gabriela (2012, 15 de febrero) "Partidos frenaron la reforma política del DF: Moreno Uriegas", *La Jornada*, México, Sección capital, pág. 39

Romero, Gabriela (2012, 14 de noviembre) "Fija PRI ejes para reforma política del DF", *La Jornada*, México, Sección capital, pág. 40

Romero, Gabriela (2012, 28 de noviembre) "Nombra Mancera a Porfirio Muñoz Ledo comisionado para la reforma política", *La Jornada*, México, Sección capital, pág. 31

Romero, Gabriela (2013, 2 de febrero) "*El DF debe ser denominado sólo Ciudad de México, con derechos iguales al resto de los estados*", *La Jornada*, México, Sección capital, pág. 33

(2014, 10 de abril), "Es inminente la autonomía de la ciudad de México: Muñoz Ledo", *La Jornada*, México, Sección capital, pág. 37

Documentos electrónicos consultados

<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estados/CDMX/>
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cngmd2015/default.aspx>
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016
http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=09
<http://www.iedf.org.mx/index.php/boletines-y-comunicados/3404-concluye-iedf-computos-oficiales-de-la-eleccion-de-jefes-delegacionales-y-diputados-a-la-aldf>
<http://portal.iedf.org.mx/resultados2015/pe-y-ln.php>
<http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_socio/df/panorama_df.pdf

<http://www.aldf.gob.mx/archivo-40553e4f42e0256e2f088c76bf92d9b9.pdf>
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Manuales/DFM AN31.pdf>
<http://www.jornada.unam.mx/2016/03/13/capital/027n1cap>
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art3.htm>
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5610/7305>
<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2015/encuesta-ven-grave-la-corrupcion-en-delegaciones-1082948.html>
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016
<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/12/16/tras-mas-de-30-horas-aprueba-la-aldf-presupuesto-2016-941.html>
<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-12-delegaciones-que-gobierno-prd-se-perdieron-219-mdp.html>
<http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2015/encuesta-ven-grave-la-corrupcion-en-delegaciones-1082948.html>
<http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2015/10/07/senadores-piden-investigar-corrupcion-delegaciones>
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf
<http://www.vertigopolitico.com/articulo/36932/Reforma-Politica-DF-que-es-la-Asamblea-Constituyente>
<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/miguel-carbonell/nacion/2016/02/2/las-alcaldias-de-la-ciudad-de-mexico>
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2016/01/23/cdmx-de-delegaciones-alcaldias-para-2018>
<http://www.jornada.unam.mx/2012/08/19/capital/032n1cap>
<http://www.jornada.unam.mx/2016/03/13/capital/027n1cap>

Anexos

Base de análisis (*La Jornada y El Universal 2012-2015*)

Fuente: *La Jornada*, Miércoles 15 de febrero de 2012, autor: Gabriela Romero, "Partidos frenaron la reforma política del DF: Moreno Uriega", Sección Capital, pág. 39

Análisis

La presidenta de la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Senadores María de los Ángeles Moreno admitió que en más de una ocasión buscó al Jefe de Gobierno en turno, Marcelo Ebrard Casaubon para trabajar en conjunto sobre la reforma política del Distrito Federal.

Desde la postura de Moreno, para el jefe de Gobierno, el tema de la reforma política ha sido sólo una bandera mediática; no hizo nada concreto, no dijo éste es nuestro planteamiento, vamos a trabajar conjuntamente (con el Senado) para sacar una buena iniciativa. Asimismo, explica que hay visiones muy diferentes de lo que debe ser la ciudad a futuro en las iniciativas que se presentaron tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados.

Fuente: *La Jornada*, martes 26 de junio de 2012, autor: Raúl Llanos, "La miopía política de PRI y PAN frenó la reforma política del DF", Sección capital, pág. 38

Análisis

La diputada local y aspirante al Senado de la República Alejandra Barrales se refirió a una ceguera política y visión equivocada de los legisladores federales del PRI y PAN, responsabilizándolos del frenado a la reforma política del Distrito Federal. Dijo que "equivocadamente han creído que al aprobarla se fortalecerá al PRD, a la izquierda en esta capital, y no hay nada de eso; más bien han regateado sus derechos a la gente".

Dado los comicios que se llevarán a cabo el próximo domingo, afirmo la diputada que obtendrá el triunfo en su aspiración al Senado, con lo que una vez que ocupe

su escaño habrá de impulsar esa necesaria reforma política que requiere esta capital.

Fuente: *El Universal*, lunes 17 de septiembre de 2012, autor: Johana Robles, "Reforma política del DF, pendiente: Marcela Ebrard", Sección metrópoli, pág. C3

Análisis

Ebrard aseguró que la ciudad está tranquila y entregará cuentas de seis años de una sana administración. En lo que respecta a la reforma del DF, comentó que ésta fue un pendiente de su gobierno debido a que el Senado nos los dejó profundizar en la materia.

Fuente: *La Jornada*, 17 de septiembre de 2012, autor: Raúl Llanos, "Reforma política en el DF, uno de los pendientes: Ebrard", Sección capital, pág. 30

Análisis

Marcelo Ebrard indicó que desglosará en su informe lo realizado durante los seis años de su administración, pero poniendo énfasis en 2012. En cuanto a la reforma política del Distrito Federal dijo que es uno de los pendientes de su administración debido a que el Senado no dejó trabajar en la materia.

El jefe de Gobierno destacó la construcción de la Línea 12 del Metro, la ampliación del Metrobús y la continuación de la obra de los segundos pisos. Finalmente, el mandatario capitalino rendirá su informe acerca del estado que guarda la administración pública local.

Fuente: *El Universal*, 31 de octubre de 2012, autor: Elena Michel, "Mancera presentará proyecto de reforma para el DF", Sección metrópoli, pág. A27

Análisis

El Jefe de Gobierno electo en el Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, anunció la presentación de su propia reforma política para la capital. La presentación de dicho proyecto será el próximo 7 de noviembre en Palacio de Minería en cuyo evento se invitó a los 128 senadores y otros actores políticos.

El futuro gobernante de la capital recordó que es necesario trabajar con el Senado porque es fundamental la transformación jurídica y política de la ciudad de México.

Fuente: *La Jornada*, jueves 1° de noviembre de 2012, autor: Alejandro Cruz Flores, "Negocia Mancera con líderes del Senado reforma política del DF", Sección capital, pág. 39

Análisis

Con el propósito de impulsar la reforma política en el Distrito Federal, el jefe de Gobierno electo de la ciudad de México, Miguel Ángel Mancera Espinosa, se reunió con los coordinadores de bancada del Senado de la República del PAN, PRI y PRD, Ernesto Cordero Arroyo, Emilio Gamboa Patrón y Miguel Barbosa Huerta, respectivamente para atender y encontrar una fórmula a la reforma política del Distrito Federal.

Subrayó que se debe trabajar en el entendido de que en el DF se encuentran asentados los poderes federales, de no perder los avances logrados en materia de seguridad pública, en darle mayores facultades en materia financiera y en la relación de la ciudad con la Federación y la República. Asimismo, adelantó que él presentará su propio proyecto de reforma, lo cual no significa que no se tomen en cuenta otras propuestas, como la aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 2010, la cual debe ser un referente importante y debe ser retomado.

Fuente: *El Universal*, jueves 01 de noviembre de 2012, autor: Francisco Nieto, "Es momento de discutir la reforma política: Barrales" Sección metrópoli, Pág. 2A

Análisis

La senadora del PRD Alejandra Barrales asegura que existen las condiciones idóneas en la Cámara Alta para debatir y, en su caso, aprobar una reforma política que le dé al Distrito Federal autonomía plena y su propia constitución.

Barrales adelantó que ya existe un trabajo avanzado respecto al tema para que la Comisión del Distrito Federal en el Senado analice la posibilidad de sacar esta reforma política la cual se ha pospuesto en diferentes legislaturas. Asimismo,

comentó que la propuesta cuenta con el aval de las fuerzas políticas en el Distrito Federal con el propósito de invitar a las otras fuerzas políticas tanto a nivel federal como estatal para que acepten el dialogo y, si llegan a una acuerdo, su futura aprobación.

Fuente: *El Universal*, lunes 05 de noviembre de 2012, autor: Johana Robles, "Partidos respaldan reforma política del DF", Sección metrópoli, pág.

Análisis

Tras el reinicio del debate por la reforma política del DF, representantes del PRI, PRD y PAN, manifestaron su respaldo pero precisaron que deben incluirse propuestas como el fortalecimiento de las delegaciones, para que el proyecto prospere. En este acto, el panista y secretario de la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Senadores, Fernando Rodríguez Doval, aseguró que su partido apoyará la propuesta que contenga un fortalecimiento de las delegaciones, la descentralización de las funciones del GDF y modifique la integración y facultades de la ALDF.

Por otra parte, integrantes de la asociación civil comprometidos con el Distrito Federal, mencionaron que entre sus propuestas está la desaparición de la discrecionalidad en el uso de recursos por parte de los jefes delegacionales y convertir a las delegaciones en instancias equivalentes a municipios.

Fuente: *El Universal*, miércoles 07 de noviembre de 2012, autor: Johana Robles, "Mancera convoca a concretar la reforma política del DF" Sección metrópoli, pág. C2

Análisis

En el foro "Rumbo a la Reforma Política del Distrito Federal", organizado en el Palacio de Minería, el gobernante electo de la ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, llamó a unir esfuerzos gobierno y sociedad civil, mostrando una actitud positiva para tomar decisiones políticas oportunas.

Tras agradecer la presencia de los representantes de diferentes fuerzas políticas, tanto federales como locales, Mancera reiteró que percibe un ambiente propicio

para el diálogo y el entendimiento en la realización de la Reforma Política del DF, la cual es un pendiente jurídico y político de la ciudad.

Fuente: *La Jornada*, jueves 8 de noviembre de 2012, autores: Alejandro Cruz y Gabriela Romero, "Hay consenso en la propuesta de Mancera: urge reforma del DF", Sección capital, pág. 39

Análisis

El jefe de Gobierno electo dijo estar satisfecho con la disposición mostrada por los diversos actores políticos para sacar adelante la reforma política del Distrito Federal, por lo que hizo votos para que en el primer año de ejercicio haya un avance sustancial en la materia.

Subrayó que una constitución de la ciudad de México debe determinar la relación del Poder Ejecutivo capitalino con las delegaciones políticas y con los poderes federales, así como el reconocimiento de que el Presidente de la República tiene el mando de las fuerzas de seguridad, pero debe reconocer también la libertad del Jefe de Gobierno para el nombramiento y remoción de los encargados de seguridad y procuración de justicia en el ámbito local.

Respecto a las delegaciones políticas remarcó que estas son los únicos entes de gobierno en todo el país que cuentan con un gobierno unipersonal que excluye el sano contrapeso de la representatividad de las minorías políticas, por lo que exhortó a abrir el debate, incluso a la conformación actual de las 16 delegaciones, sin temor a la posibilidad de una nueva división territorial que permita mayor sustentabilidad y gobernabilidad a cada uno de esos espacios. Destaco que el DF, necesita tanta autonomía como sea posible respetando y precisando la relación de las esferas de competencia entre lo federal y lo local.

Fuente: *La Jornada*, 14 de noviembre de 2012, autor: Gabriela Romero, "Fija PRI ejes para reforma política del DF", Sección capital, pág. 40

Análisis

Para asegurar la viabilidad de la ciudad de México, la reforma política del Distrito Federal debe considerar el fortalecimiento de los poderes de la ciudad, la apertura y pluralidad de las delegaciones, la participación ciudadana y una visión metropolitana, señaló Gustavo Cárdenas Monroy, delegado general del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional.

Explicó que el fortalecimiento de los poderes debe darse con un esquema de autogobierno, con competencias propias y plenas, así como la descentralización del poder público, mediante un sistema de distribución de competencias con determinación de los elementos de interacción entre los poderes federal y local.

Sobre las delegaciones se señaló que se debe propiciar la representatividad de las minorías en éstas, ya que hoy día se ejerce un gobierno unipersonal, que imposibilita que los ciudadanos sean considerados en la toma de decisiones sobre asuntos que afectan directamente su vida cotidiana.

La propuesta del PRI capitalino es que las delegaciones transiten hacia una figura político-administrativa con un sistema de gobierno colegiado que garantice la inclusión en la toma de decisiones a la mayoría de los electores y permita la participación de las demás expresiones políticas, lo que generará un equilibrio de fuerzas dentro del sistema; es decir, será más democrático y verdaderamente representativo.

Fuente: *La Jornada*, jueves 6 de diciembre de 2012, autor: Laura Gómez Flores, "La reforma política del DF va: Osorio Chong", Sección capital, pág. 37

Análisis

El secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, afirmó que es una realidad la reforma política administrativa del Distrito Federal, dado que es uno de los compromisos asumidos por todos los partidos políticos en el Pacto por México y en los próximos meses se darán muy buenos resultados en este tema, que ha sido la discusión de muchos años en la capital.

Asimismo, mencionó que existe un acuerdo de todos los partidos políticos para responsabilizarse de los acuerdos del Pacto por México, y se dará todo el respaldo para que el Jefe de Gobierno en turno pueda cumplir con las expectativas.

Fuente: *El Universal*, viernes 21 de diciembre de 2012, autor: Johana Robles, "Pactan ruta para reforma del DF", Sección metrópoli, pág. 2A

Análisis

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera y los líderes del PRI, PAN y PRD, en el Senado de la República, acordaron que a partir de enero de 2013, delinearán la ruta crítica de análisis y discusión sobre la reforma política del DF.

El mandatario local afirmó que independientemente de los tiempos establecidos en los acuerdos del Pacto por México, que incluye la reforma política de la capital, la intención es avanzar en los trabajos para la revisión de los instrumentos jurídicos y los elementos convenientes a aplicar en la ciudad.

Fuente: *La Jornada*, viernes 28 de diciembre de 2012, autor: Gabriela Romero Sánchez, "Nombró Mancera a Porfirio Muñoz Ledo comisionado para la reforma política", Sección capital, pág. 31

Análisis

De acuerdo con el decreto por el que se crea la unidad para la reforma política del Distrito Federal, publicado este jueves en la *Gaceta Oficial* del DF, al frente de ésta habrá un comisionado, cuyas funciones serán elaborar y someter a análisis y aprobación del jefe de Gobierno el programa de actividades para la reforma política considerando en su caso la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública del DF.

El jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera Espinosa, nombró a Porfirio Muñoz Ledo comisionado para la reforma política de la ciudad de México.

Además de escuchar y atender las opiniones de todos los sectores de la sociedad civil a fin de construir una propuesta de reforma política democrática, participativa e incluyente, el comisionado podrá organizar foros, consultas públicas o cualquier mecanismo de participación que permita avanzar en la construcción de la propuesta de reforma política del DF, entre otras.

Fuente: *La Jornada*, viernes 18 de enero de 2013, autor: Raúl Llanos, "Discrepancia en términos y facultades de delegaciones frena reforma del DF", pág. Sección capital, 42

Análisis

El principal obstáculo que ha tenido la reforma política ha sido justamente la falta de coincidencia en el tema de las atribuciones de las delegaciones, las cuales abren posibilidad de un mejor desarrollo del Distrito Federal y la homologación de estas con los municipios.

Lo que se ha planteado en la actualidad respecto a las delegaciones políticas, centra la atención desde un punto de vista administrativo. Lo único que faltaría (según en este artículo), es poner a cada jefatura delegacional un consejo ciudadano que sea electo en las mismas fechas que él titular y, sean los que equilibren la función del delegado, que vigilen el ejercicio del gasto, que se cumpla con la rendición de cuentas y a partir de ahí se deriven los comités o comisiones respectivas de trabajo para cada jefatura delegacional.

Fuente: *El Universal*, domingo 27 de enero de 2013, autor: Alberto Morales, "Reforma política del DF, en agenda legislativa del PRD", Sección metrópoli, pág. C2

Análisis

El coordinador del PRD en el Senado, Miguel Barbosa Huerta delineó los temas de su agenda legislativa entre las que destacan lograr una reforma política del Distrito Federal y otorgar nuevos derechos a los capitalinos.

Entre los temas que impulsaran en el siguiente periodo ordinario de sesiones se encuentra impulsar iniciativas para generar el crecimiento económico, crear fuentes de empleo y el desarrollo del país.

En lo que toca a la reforma del DF, el senador mencionó que actualmente existen las condiciones para trabajar esta reforma e impulsar con todas las fuerzas políticas en las Cámaras de Senadores, de Diputados y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Fuente: *El Universal*, lunes 28 de enero de 2013, autor: Johana Robles, "*Mancera pide apoyo para sacar Reforma Política en DF*", Sección metrópoli, pág. 3A

Análisis

Al inaugurar la reunión plenaria del PRD en el Senado de la República, el mandatario capitalino, Miguel Ángel Mancera, afirmó que vienen tiempos decisivos para la ciudad de México por lo que pidió el respaldo de su grupo parlamentario para discutir y sacar adelante la Reforma Política del Distrito Federal.

Asimismo, expresó que requiere contar con la reflexión y con las aportaciones que puedan hacerse desde la Cámara Alta para solucionar un tema ya conocido por todos que es la reforma de la ciudad.

Fuente: *La Jornada*, Sábado 2 de febrero de 2013, autor: Gabriela Romero Sánchez, "*El DF debe ser denominado sólo Ciudad de México, con derechos iguales al resto de los estados*", Sección capital, pág. 33

Análisis

La conversión de las delegaciones políticas y la reforma al artículo 122 de la Carta Magna que de paso a la elaboración de la Constitución de la ciudad de México, son dos de los puntos torales en la discusión de la reforma política del Distrito Federal, consideró el ex diputado y actual comisionado Porfirio Muñoz Ledo.

Este no es un proceso que se agote en una sola reforma, sino en un conjunto sucesivo de éstas. Primero hay que resolver el tema de la Constitución federal,

mientras no haya una reforma de ésta no se podrá arrancar con una constitución local.

Según Muños Ledo, donde se necesitará de una mayor negociación es en la conversión de las demarcaciones, es decir de las delegaciones políticas, pues unos las han llamado ayuntamientos, otros cabildos, otros consejos territoriales, otros todavía hablan de delegaciones. Asimismo existe la discusión sobre el número necesario de demarcaciones que la ciudad debe tener. Sin embargo, hay una corriente de opinión muy importante que está en favor de la municipalización, es decir, de un punto intermedio entre lo que son las actuales delegaciones y lo que serían los ayuntamientos.

Fuente: *El Universal*, martes 05 de febrero de 2013, autor: Johana Robles, “GDF anuncia consulta sobre reforma política”, Sección metrópoli, pág.

Análisis

En los festejos por el aniversario 96 de la Constitución Política de 1917, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, puntualizó que se analizará el formato de tal ejercicio para el caso de la ciudad de México. Afirmó además que para impulsar el progreso y avance de la ciudad se convocará a la consulta ciudadana para consolidar de una vez por todas la reforma de la ciudad.

En el evento, el comisionado para la Reforma Política del Distrito Federal, Porfirio Muños Ledo, señaló que existen las condiciones para llevarla a los hechos pues se cuenta con el consenso en lo fundamental con las fuerzas políticas del país. El comisionado adelantó que de origen la denominación de la entidad debe ser sólo “ciudad de México”, sede de los poderes federales y capital de la República, porque el DF es el órgano administrativo de la federación.

Fuente: *El Universal*, miércoles 12 de junio de 2013, autor: Alejandra Barrales, “DF en la reforma política”, Sección metrópoli, pág. 1A

Análisis

Una vez en las negociaciones del Pacto por México se analiza el alcance de la Reforma Política nacional, es de suma relevancia darle atención especial a la Reforma para el Distrito Federal y dar ese paso que cambie la condición de excepción en que se encuentra la capital del país. El espacio idóneo para discutir y realizar ese cambio en la ciudad es el Senado de la República. Ahora que Barrales forma parte de ese órgano legislativo pretende que la reforma sea un gran parteaguas, como lo fue la reforma que se hizo hace 17 años donde todos los actores políticos se sentaron en la mesa y se pudo cambiar el método de elección y representación política de las autoridades en la ciudad de México. Así pues, con la reforma de este año se pretende alcanzar que el DF sea la ciudad capital con todos los derechos y obligaciones que implica.

Fuente: *El Universal*, viernes 12 de julio de 2013, autor: Johana Robles, "Inician foros e reforma política sin el PRI-DF", Sección metrópoli, pág. C1

Análisis

Sin la presencia de los líderes nacional y local del PRI, el Jefe de Gobierno del DF, Miguel Ángel Mancera, inició los foros de consulta ciudadana organizados por la Asamblea Legislativa y las jefaturas delegacionales rumbo a la reforma política del DF.

Al foro acudieron los presidentes locales del PRD y los coordinadores parlamentarios del PAN, PT, Nueva Alianza, Movimiento Ciudadano y PVEM, además de líderes nacionales y del Senado del PRD y PAN.

Fuente: *La Jornada*, Viernes 12 de julio de 2013, autor: Gabriela Romero y Raúl Llanos, "Reforma del DF por consenso y sin condiciones, plantea Mancera", Sección capital, pág. 37

Análisis

Al inaugurar los foros sobre la reforma política la cual se realizó a partir en las 16 delegaciones políticas Mancera destacó que la reforma es una tarea de todas y

todas; es una tarea que no tiene dueño, que no tiene etiquetas, es una tarea de la ciudad, de la ciudadanía, de los hombres y mujeres que están interesados en que le vaya bien a la ciudad de México, asimismo explicó que con un nuevo marco legal se busca que haya una definición jurídica de la ciudad de México.

En esta misma temática se busca la recomposición de la distribución de las competencias respecto de las demás entidades federativas, el reconocimiento, y por supuesto una fuerza que amalgame a la ciudad de México con los demás estados.

Fuente: *La Jornada*, domingo 03 de noviembre de 2013, autor: Arnaldo Córdova, "Los municipios en el DF", Sección capital, pág. 33

Análisis

Desde la perspectiva de Arnaldo Córdova, se puede observar que defiende la transformación de las delegaciones en municipios, pues si de verdad se desea que nuestra capital vuelva a ser una auténtica entidad fundadora de la Federación, se tiene que dar a sus ciudadanos, como en los demás estados, la oportunidad de poder autorganizarse en municipios

El autor hace una crítica a los gobiernos perredistas argumentando que estos sólo ven los problemas que traería consigo la municipalización, dado que relacionan al municipio con la creación de más problemas de los que hoy tenemos, pues según ellos se la pasarían pidiendo más recursos cuando hay escasez de estos y volverían locos a los gobernantes con sus absurdas exigencias y, en una palabra, no dejarían gobernar.

Miedo al pueblo cuando se autogobierna, es lo único que explica el temor a la muy justa exigencia de la municipalización del Distrito. En todas partes (partiendo de la experiencia del autor), se ha encontrado con la mayor receptividad de los ciudadanos a darse una vida municipal, en la que ellos mismos tengan oportunidad de resolver sus problemas.

Finalmente, nos dice el autor que no sólo no hay que temerle a la autorganización del pueblo, sino que hay que buscarla. Los gobiernos de la ciudad no encontrarán mejores colaboradores para resolver todo tipo de problemas, en particular los de la seguridad en las calles y en los hogares, que los ciudadanos autogobernándose en sus municipios. Los ciudadanos están deseosos de participar en la política y tomar decisiones por sí mismos. Lo hacen cada vez que pueden. La corrupción en las delegaciones, que en los dos últimos gobiernos se ha vuelto intolerable, los tiene muy preocupados y estarían felices de poder autogobernarse tan sólo para vigilar a los corruptos.

Fuente: *El Universal*, lunes 02 de diciembre de 2013, autor: Elena Michel, "Circulan predictamen de reforma política del DF", Sección metrópoli, pág. C1

Análisis

El proyecto de dictamen de la reforma política del Distrito Federal que circula actualmente entre los senadores de la República establece que la capital se convierta en otra entidad federativa, conservando su espíritu de capital de la República, con su propia constitución.

Asimismo, se establece que la Ciudad de México gozará de autonomía constitucional en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. La Ciudad de México estará a cargo de sus poderes locales en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México.

En lo que se refiere a los gobiernos delegacionales se pretende que sean más representativos, para ello se sustituirán los delegados por alcaldes los cuales contarán con el contrapeso de un órgano colegiado.

Fuente: *La Jornada*, Sábado 7 de diciembre de 2013, autores: Víctor Ballinas y Andrea Becerril, "Nueve días para discutir la reforma política del DF", Sección capital, pág. 31

Análisis

A nueve días de que concluyera el periodo ordinario de sesiones se inició la discusión de la reforma política del Distrito Federal. Las comisiones del Distrito Federal, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado dieron a conocer el proyecto de dictamen por el que se da autonomía plena a la capital de país, que contará con su propia Constitución.

En lo que se refiere a las delegaciones estas se convertirán en alcaldías, con un consejo electo, equivalente a un cabildo, que servirá de contrapeso en el ejercicio de gobierno. En lo que a autonomía financiera se refiere se concedió el derecho a la ciudad de México de administrar su presupuesto y de crear impuestos, de forma planeada, eficaz, eficiente, colaborativa y participativa entre las autoridades de su gobierno.

La propuesta de dictamen se distribuyó a los senadores integrantes de las comisiones dictaminadoras para que presenten sus observaciones y propuestas de modificación.

Fuente: *La Jornada*, sábado 11 de enero de 2014, autor: Alma E. Muñoz, "PAN y PRD acuerdan sacar adelante la reforma política del Distrito Federal", Sección capital, pág. 9

Análisis

Los presidentes nacionales del PRD y del PAN, Jesús Zambrano y Gustavo Madero, respectivamente, acordaron impulsar una alianza entre ambos partidos en el Congreso de la Unión para sacar adelante, en el próximo periodo de sesiones, la reforma política del Distrito Federal, la consulta popular y las leyes reglamentarias que quedaron pendientes.

En entrevista, dijo que está dispuesto a dialogar con el gobierno federal, con el cual no ha tenido contacto desde el 13 de diciembre pasado. Zambrano afirmó que la reunión con Madero fue convocada por el panista, quien acudió acompañado de Santiago Creel. Conversaron para ver qué se podía retomar de la agenda

legislativa que pudiera ser común, porque se mantiene una divergencia profunda en lo energético.

Fuente: *La Jornada*, lunes 20 de enero de 2014, autor: Alejandro Cruz, "*Instan al Senado a consumir la reforma política del DF*", Sección capital, pág. 32

Análisis

En conferencia de prensa, el comisionado especial para la Reforma Política del Distrito Federal, Porfirio Muñoz Ledo, hizo suyo el llamado a los legisladores federales, al considerar que este es el momento adecuado para aprobar la reforma, toda vez que hay consensos muy grandes entre las distintas fuerzas políticas.

Tras exhortar al Senado a concretar la reforma política del Distrito Federal, los diputados locales Manuel Granados Covarrubias y Agustín Torres Pérez anunciaron la realización de una consulta ciudadana para que los capitalinos puedan expresar cuáles son los derechos y libertades que deben quedar plasmados en la constitución de la ciudad de México.

En cuanto a la consulta ciudadana, se señaló que en la próxima reunión de la comisión para la reforma política, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), se fijará la ruta crítica para su realización, lo cual se pretende que sea antes del 15 de marzo.

Fuente: *La Jornada*, lunes 03 de febrero de 2014, autores: Raúl Llanos, Alejandro Cruz y Víctor Ballinas, "*Casi un hecho, la aprobación de la reforma política, afirma senador*", Sección capital, pág. 28

Análisis

El tema de la reforma política del Distrito Federal congregó las opiniones de diferentes actores políticos de esta ciudad, quienes se manifestaron no sólo en favor de su pronta consumación en las cámaras legislativas, sino porque se escuche e incluya la voz de todos los sectores de la sociedad capitalina.

Por otra parte, en conferencia de prensa organizaciones civiles hicieron un pronunciamiento público en el que advirtieron que si los legisladores aprueban una reforma política del Distrito Federal producto de las negociaciones, acuerdos partidistas e intereses del gobierno, y con limitaciones constitucionales para el pleno ejercicio de su independencia y soberanía, entonces promoverán un juicio de violación de los derechos fundamentales del hombre ante instancias nacionales e internacionales.

Fuente: *La Jornada*, jueves 06 de febrero de 2014, autor: Raúl Llanos, "*Presentan organizaciones sociales proyecto de reforma política del Distrito Federal*", Sección capital, pág. 36

Análisis

Organizaciones de la sociedad civil hicieron público ayer el primer proyecto de reforma política para el Distrito Federal de carácter ciudadano. Se propone que en la constitución de esta ciudad se incluya el sistema semi-parlamentario como forma de gobierno; la ratificación, por parte de lo que sería el congreso local, de todos los mandos superiores de la administración capitalina, así como la transformación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en procuraduría de derechos humanos.

En conferencia de prensa, Alejandro Rojas Díaz Durán y Benito Mirón Lince, ex funcionarios del gobierno local, así como representantes de diversas agrupaciones sociales, detallaron que entre otros planteamientos que hacen está crear la contraloría ciudadana; las delegaciones políticas cambiarían por alcaldías, con un cabildo cuyos integrantes se elegirían por voto directo, y se incorporarían las figuras de segunda vuelta electoral, revocación del mandato y reelección por dos periodos.

Fuente: *La Jornada*, jueves 20 de febrero de 2014, autores: Gabriela Romero y Bertha Teresa Ramírez, "*Optimismo de Mancera de que esta vez sí prosperará la reforma política*", Sección capital, pág. 37

Análisis

El titular del Poder Ejecutivo de la ciudad de México, Miguel Ángel Mancera Espinosa, así como los jefes delegacionales y diputados locales del Partido de la Revolución Democrática (PRD) dieron por hecho la eventual aprobación de la reforma política del Distrito Federal en el presente periodo de sesiones de la Cámara de Senadores.

Mancera Espinosa detalló que la constitución política de la ciudad de México fijará la forma de interactuar con la Federación, la nomenclatura que tendrá, los nombramientos del procurador general de Justicia y el secretario de Seguridad Pública, y sus facultades con respecto al Pacto Federal.

Respecto a las delegaciones: se propuso que las delegaciones se conviertan en alcaldías, sólo que en lugar de cabildos tendrán consejos. Mientras en la reforma al artículo 122 constitucional quedará plasmado de manera explícita que las alcaldías tendrán autonomía financiera.

Fuente: *La Jornada*, domingo 16 de marzo de 2014, autor: Rocío González Alvarado, "Vivo, el dictamen sobre reforma política del DF, afirma Delgado", Sección capital, pág. 30

Análisis

El presidente de la Comisión del Distrito Federal en el Senado, Mario Delgado, afirmó que se mantiene vivo el dictamen para la reforma política del Distrito Federal, ya que no hay mayores discrepancias entre las fuerzas políticas.

De acuerdo con la iniciativa de reforma política que se cabildea en el Senado, se pretende modificar diversos artículos de la Constitución, entre ellos el 41, 43, 44, 122 y 124, con lo que se cambiaría el estatus jurídico del Distrito Federal, que se integraría al pacto federal y contaría con autonomía constitucional. En este último punto, se elegiría una Asamblea Constituyente para la creación de la Constitución del Distrito Federal.

En el caso de las delegaciones, el planteamiento es convertirlas en alcaldías, cuyos titulares serían electos por voto universal, pero no podrían contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos. Además, se pretende crear un consejo de desarrollo metropolitano, que conjunte acciones federales, estatales y municipales.

Fuente: *La Jornada*, lunes 07 de abril de 2014, autor: Víctor Ballinas, “Aprobará comisión del Senado reforma política para el DF, dice Mario Delgado”, Sección capital, pág. 13

Análisis

La Comisión del Distrito Federal en el Senado está lista para aprobar el 23 de abril la reforma política para la capital del país y para que pase de inmediato a su discusión y votación al pleno, informó el perredista Mario Delgado, quien preside ese órgano legislativo. El senador indicó que con esta aprobación se dará paso al nacimiento de la ciudad capital, como entidad con plenos derechos, como los de cualquier estado de la República.

Aunado a esto, el perredista dijo que del 9 al 11 de este mes se trabajará para definir el texto del proyecto de dictamen; el 22 se convocará a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Primera y la del Distrito Federal, para discutir y votar el dictamen, y posteriormente pasará a la mesa directiva para que se ponga a discusión en el pleno.

Fuente: *La Jornada*, Jueves 10 de abril de 2014, “Es inminente la autonomía de la ciudad de México: Muñoz Ledo”, Sección capital, pág. 37

Análisis

El comisionado del Gobierno capitalino para la Reforma Política del Distrito Federal, Porfirio Muñoz Ledo, aseguró que es prácticamente un hecho que esta vez se logren, finalmente, las modificaciones constitucionales que darán plena autonomía a la ciudad de México y la posibilidad de que cuente con una constitución propia. Luego de las reuniones que ha tenido en el Senado con los legisladores de las distintas fuerzas políticas, dijo que después de varios intentos

frustrados por modificar el régimen político de la capital, esta vez hay una actitud muy positiva y el nivel de coincidencias es muy alto.

En entrevista, refirió que solamente hay dos temas en los que hay que profundizar, uno es el de la conformación del constituyente y el otro el de las competencias y facultades de lo que son actualmente las delegaciones políticas y que se propone pasen a constituirse como alcaldías. El comisionado explicó que según la calendarización que se planteó al interior de las comisiones del Distrito Federal, Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos en el Senado, después de Semana Santa, el 24 de abril próximo, tendría que estar listo el dictamen, para presentarlo al pleno. Resaltó también el interés que hay en la sociedad civil de participar en la conformación del constituyente, de donde deberá emanar la Constitución local, de allí que será muy importante que dicha asamblea sea lo más amplia, social e incluyente posible.

Fuente: *La Jornada*, 23 de mayo de 2014, autor: Laura Gómez Flores, “*Reforma política del DF, otra vez fuera de discusión de partidos: Barrales*”, Sección capital, pág. 38 .

Análisis

La reforma política del Distrito Federal quedó nuevamente fuera de la discusión de los partidos. La decisión del PRI-PAN de no incluirla en la reforma política del Estado “no sólo es lamentable, sino una mala señal, porque no les importó la capital y eso nos debe preocupar y ocupar”, afirmó la integrante de la Comisión del DF en el Senado de la República, Alejandra Barrales. El tema, afirmó, debe seguir siendo una demanda de la izquierda que nos obligue a ir a un extraordinario, aunque en el actual periodo no está anunciada, pues “nosotros estamos cumpliendo con lo que nos corresponde, estamos hablando, negociando y proponiendo, en espera de que ellos nos cumplan”.

Descartó que los hayan “chamaqueado”, cuando en marzo el jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, había anunciado que existía un acuerdo entre las diversas fuerzas políticas e incluso aseguraba que estaban en días para la aprobación de la

reforma política. Comentó que hasta el momento esos partidos “no están abonando para sacar este tema, la izquierda sigue buscando una solución, una mejora a la condición de los capitalinos y esperamos que le cumplan a la capital del país.

Fuente: *La Jornada*, miércoles 4 de junio de 2014, autor: Raúl Llanos, “*Sólo un parche, armonizar leyes locales con la reforma electoral: Muñoz Ledo*”, Sección capital, pág. 30

Análisis

Las modificaciones que se deben hacer al Estatuto de Gobierno de esta ciudad y a diversas leyes locales para armonizarlas con las reformas constitucionales y las leyes secundarias federales en materia electoral están creando confusión entre la opinión pública y pueden poner en riesgo la necesaria aprobación de la reforma política del Distrito Federal. El comisionado manifestó que esa armonización no es más que “un parche a la ley, por lo que se manifestó en favor de que el Senado vaya a fondo y promueva dicha reforma para esta capital y se incluyan todos esos aspectos electorales, que darían fortaleza al régimen jurídico local.

En ese sentido sugirió al Senado no demorar más esta reforma, ir a fondo y darle a la ciudad de México ese marco legal, no contaminarla con otras modificaciones y mantener el plan como estaba trazado, porque si no vamos a traslapar una serie de leyes que crearán un embrollo donde puede haber muchas inconformidades.

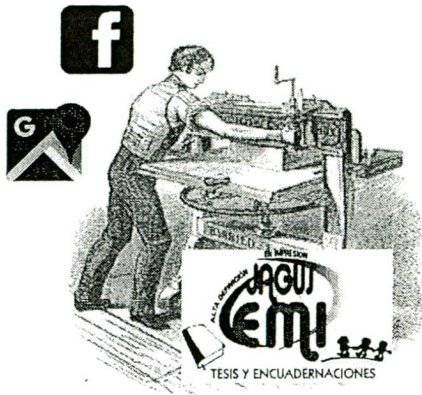
Fuente: *La Jornada*, viernes 15 de agosto de 2014, autor: Raúl Llanos, “*Líder de la ALDF confía en que ahora sí salga la reforma política del DF*”, Sección capital, pág. 33

Análisis

El presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), Manuel Granados, manifestó su confianza en que ahora sí salga adelante la iniciativa y antes de que termine el año la ciudad de México cuente con un nuevo marco normativo.

Entrevistado al margen del foro Violencia, poder y libertad de expresión, organizado por la fracción del Partido Movimiento Ciudadano en la ALDF, precisó: Tenemos claridad en que la ruta para la aprobación de la reforma política del Distrito Federal será en el próximo periodo de sesiones del Senado, en el entendido de que hay acuerdos impulsados por el jefe de Gobierno para que esas reformas se den así. Además, destacó que como parte de la estrategia que la bancada del Partido de la Revolución Democrática en la ALDF seguirá en cuanto a ese tema, está pedir el apoyo a los diputados locales de todo el país que se reunirán en esta ciudad en octubre próximo, para que cuando esa reforma llegue a sus congresos, la aprueben y pueda entrar en vigor sin mayores complicaciones.

Cuestionado respecto del posible incumplimiento de los senadores en torno a dicha iniciativa, Manuel Granados dijo que los legisladores federales priorizaron reformas, como la energética, por eso la política pasó a un segundo momento, y será en el periodo ordinario de septiembre-diciembre cuando se retome.



TRabajos URGENTES

TRabajamos TODO EL AÑO ¡¡¡¡¡

AV. DE LOS MAESTROS UN. 21-7 COL. SANTO TOMAS DEL. MIGUEL HIDALGO

TEL. 53961528/5533143715 E-MAIL jagus_tesis@hotmail.com /

grupojagusemi_@outlook.com

www.facebook.com/jagusEmiAltaDefinicionEnimpresion?ref=hl

www.google.com.mx/maps/place/JAGUS++EMI+impresion+y+Encuadernacion+de+Tesis