Seminario de discusión: La reforma política de la Ciudad de México, ¿una reforma para los ciudadanos? Derechos, gobierno y servicios

Relatoría

Senado de la República · Instituto Belisario Domínguez
Dirección General de Investigación Estratégica
Área Sistema Político y Federalismo

Este documento presenta una síntesis de algunos de los principales argumentos, reflexiones y análisis planteados por los panelistas que participaron en el Seminario realizado el 28 de abril en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. El objetivo del documento es contar con un material de referencia, oportuno, que ofrezca una visión general de los planteamientos discutidos en el evento referido. Cabe mencionar que el Seminario tuvo lugar un día (de hecho sólo unas horas) después a la aprobación por parte del pleno del Senado del dictamen de reforma constitucional en materia de reforma política del Distrito Federal.

Esta relatoría se complementará con la memoria que la Dirección General de Investigación Estratégica del IBD elaborará y publicará en fechas próximas con el contenido completo de las presentaciones y ponencias de los especialistas que participaron en el Seminario.

Contenido

A. Organización del Seminario **2**

Lugar y fecha **2**

Programa **2**

B. Desarrollo del Seminario **3**

Sesión de apertura **3**

Desarrollo de los trabajos **6**

MESA 1. Implicaciones de la Reforma Política de la Ciudad de México en materia de ejercicio de derechos. 6

MESA 2. Perspectivas de la Reforma Política de la Ciudad de México en materia de ejercicio de gobierno 12

MESA 3. Posibles implicaciones de la Reforma Política de la Ciudad de México para la gestión administrativa y la provisión de bienes y servicios públicos 16

A. Organización del Seminario

Lugar y fecha

El **Seminario de discusión: La reforma política de la Ciudad de México, ¿una reforma para los ciudadanos? Derechos, gobierno y servicios** organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República se realizó en la Ciudad de México, en el Auditorio Sebastian Lerdo de Tejada del Instituto Belisario Domínguez, el día 29 de abril de 2015.

Programa

Bienvenida e inauguración.

Senador Fernando Herrera, Presidente del Comité Directivo del Instituto Belisario Domínguez

Lic. Manuel Pérez Cárdenas, Coordinador Ejecutivo de Investigación del Instituto Belisario Domínguez

Senador Alejandro Encinas, Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos Segunda;

Mtro. Mario Velázquez Miranda, Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal;

Senadora Mariana Gómez del Campo, Secretaria de la Comisión del Distrito Federal y de la Comisión Especial para el Desarrollo Metropolitano

Mesa 1 Implicaciones de la reforma política de la Ciudad de México en materia de derechos políticos, sociales y culturales.

Dr. Vicente Ugalde, del Colegio de México

Lic. Raúl Mejia, Suprema Corte de Justicia de la Nación

Senador Juan Manuel Abal Medina, República de Argentina

Moderador. **Senador Alejandro Encinas**

Mesa 2 Perspectivas de la reforma política de la Ciudad de México en materia de ejercicio de gobierno (relaciones intergubernamentales y relación gobierno-ciudadanos).

Dra. Patricia Ramírez Kuri, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM
Dr. Víctor Alarcón Olguín, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa
Mtro. Yuri Gabriel Beltrán Miranda, Consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal
Dr. Ignacio Marván, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE

Moderador **Senador Mario Delgado**

Mesa 3 Posibles implicaciones de la reforma política de la Ciudad de México para la gestión administrativa y la provisión de bienes y servicios públicos.

Dr. Armando Hernández Cruz, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal.
Dr. José Hernández Bonivento, Universidad Autónoma de Chile.

Moderador **Senadora Mariana Gómez del Campo**

B. Desarrollo del Seminario

Sesión de apertura

En la sesión inaugural hizo uso de la palabra el Lic. Manuel Pérez Cárdenas, Coordinador Ejecutivo de Investigación del Instituto Belisario Domínguez (IBD) quien expresó que era un honor recibir a los participantes en el Seminario, muy especialmente a los invitados de América del Sur, el Sen. Juan Manuel Abal Medina, de Argentina y el Dr. José Hernández Bonivento, de la Universidad Autónoma de Chile. Recalcó que el Seminario se encontraba inmerso en una oportunidad clara, debido a que la aprobación de la reforma política de la Ciudad de México por parte del Senado, como parte de un debate muy rico que culminó la noche anterior, la del 28 de abril. Aunque, subrayó, aún faltan algunos pasos legislativos para la aprobación completa de la reforma. El seminario, destacó, persigue como objetivo básico ofrecer elementos para el debate legislativo sobre la reforma política de la Ciudad de México. Para ello se

convocó a expertos destacados por sus conocimientos quienes afirmo, aportarían diagnósticos y potenciales propuestas para enfrentar posibles problemas.

En su oportunidad, la Senadora Mariana Gómez del Campo destacó que el día anterior había sido un día histórico para la Ciudad de México. Enfatizó que la reforma aprobada permite construir una constitución para el Distrito Federal y la posibilidad de transformar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en Congreso local; el que esta instancia pueda aprobar y avalar leyes es algo muy bueno para la Ciudad, dijo la Senadora. Destacó que anteriormente los ciudadanos podían verse como de segunda clase, como si las reformas constitucionales no fuesen relevantes para los ciudadanos y debido a una falta de atribuciones, la ALDF no discutía muchos de los temas nacionales. Lo logrado, destacó, fue un consenso logrado, después de muchos años, por las distintas fuerzas políticas. Indicó que se llevan 18 años discutiendo de forma paulatina los procesos democráticos en la Ciudad de México. Todo ha ido avanzando de forma muy lenta si se compara con los demás estados del país. Indicó que la constitución de la Ciudad de México permitirá a los ciudadanos que opinen, no solo mediante la participación de los constituyentes sino también que se escuche a los ciudadanos.

El Senador Alejandro Encinas, en su participación inaugural, destacó que la reforma aprobada fue un paso importante para el Distrito Federal, mismo que espera genere un cierre a un ciclo de diversos intentos de tener una constitución que fortalezca los mecanismos de participación ciudadana y democratización de los asuntos públicos. Señaló que se esperaba cerrara un ciclo de décadas de discusión ya que desde la instalación del primer imperio con Agustín de Iturbide se estableció la definición de un territorio para la sede de los poderes, y se comenzó el debate sobre cuál debía de ser la naturaleza de esa sede. En 1824, cuando cae ese imperio, se estableció el Distrito Federal y desde entonces el debate ha sido el mismo entre centralistas y federalistas. El día de ayer, señaló el Senador Encinas, incluso hubo los mismos argumentos en el debate dentro del pleno del Senado que los presentados en el constituyente de 1917.

Lo cierto es, subrayó el Senador Encinas, que la Ciudad de México dejó de ser la ciudad del presidente y es la única entidad con ingresos propios que transfiere a la federación el 80 por ciento de los recursos que se generan ahí. No obstante, el debate sobre el centralismo continúa asociándose con la Ciudad de México. Indicó que dicho debate debería de estar asociado con el gobierno federal, sin involucrar a los ciudadanos de la ciudad capital. Para el Senador Encinas, en realidad el debate se inicia hoy, después de la aprobación de la reforma constitucional en el Senado, porque éste no es en torno a la reforma sino a la conformación del constituyente de la ciudad. Señaló que se quería otra composición del mismo, ya que las cifras del 60 [nombrados por voto popular a partir de listas cerradas] y 40 [designados por diferentes autoridades] subestiman la representación. Por otro lado, destacó el componente de candidatos independientes, que más allá de las restricciones que se les impongan, podrían generar un cambio en la correlación de fuerzas. Finalmente, concluyó que muchos no han medido la relevancia del constituyente ya que se tendrá un ejercicio basado en la representación proporcional en un país que se basa en un sistema mayoritario.

La visión metropolitana de la Ciudad de México se cambiara, y se deberán de fortalecer los mecanismos de comunicación y relación interestatal de las zonas metropolitanas. Si bien tres procesos previos se frustraron, incluyendo el esfuerzo coordinado con todos los grupos parlamentarios de la ALDF en 2001, y el consenso de los partidos y demás instituciones en el año 2010, se logró iniciar un proceso que deberá continuar su camino.

Para realizar la declaratoria formal de inicio de actividades del Seminario, tomó la palabra el Senador Fernando Herrera, quien celebró un momento especial para la Ciudad de México y desde luego para el país. El Senador Herrera destacó que se está iniciando un debate de ideas, en donde se confrontarán diversas percepciones. Indicó que la Ciudad de México requiere cambios y no podía permanecer en el rezago. Ya se contará con una constitución y se podrá participar en el pacto federal junto con las otras entidades federativas. El Senador Herrera subrayó que se ha dado el primer paso de la reforma en el Senado y el proceso deberá de continuar ahora en la Cámara de

Diputados y en los congresos locales, al tratarse de una reforma constitucional. Indicó que el Seminario busca generar oportunidades para iniciar y no soltar este tema hasta no poder tener una constitución en el Distrito Federal.

Desarrollo de los trabajos

MESA 1. Implicaciones de la Reforma Política de la Ciudad de México en materia de ejercicio de derechos.

Ponentes

Dr. Juan Manuel Abal Medina, Senador Nacional de la provincia de Buenos Aires, Argentina.

Dr. Vicente Ugalde, profesor-investigador de El Colegio de México;

Lic. Raúl Mejia, Secretario de Estudio y Cuenta del Ministro José Ramón Cossio, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Moderador

Senador Alejandro Encinas,

Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos Segunda

En su conferencia, el Senador por la República Argentina, el **Dr. Juan Manuel Abal Medina** indicó que lo que se está haciendo con la reforma de la Ciudad de México es único. Señaló que su presentación sería en términos comparados y con otros distritos federales que se van transformando en el mundo. En el caso del Distrito Federal, éste sería el primer caso en la historia del mundo en que un distrito federal se convertirá en una entidad estatal.

En primer lugar, los distritos federales constituyen una unidad extraña. En líneas generales tienen mayores capacidades y competencias que los municipios pero menos que las provincias y los Estados. Este estatuto no solo representa una anomalía sino que implica algo más importante, una merma de los derechos de sus habitantes. Los que habitan municipios, a su vez habitan estados y tienen derechos, bienes y servicios

estatales. Pero esto no es así con los que habitan distritos; estos habitantes tienen históricamente menos derechos que sus compatriotas. Tienen ciudadanías de segunda categoría. Esta merma en muchos sentidos se debe a la naturaleza del espacio en el que están y a los supuestos beneficios que trae estar en donde reside, en la capital del país. Esto no es así, la condición no viene dada por el hecho de la capitalidad sino por ser ciudadanos de distritos federales. Es eso lo que genera esta distinción. Más interesante, indicó, es que esta situación no solo funciona o le ocurre a quienes habitan distritos federales, como Brasilia o Washington D.C., sino a aquellos que antes de transformarse tenían los mismos derechos y obligaciones que sus compatriotas.

Entonces, señaló el Senador Abal, se está hablando en buena medida de un asunto que inicia en el debate del imperio de la ley y la igualdad republicana. Indicó que podría sonar exagerado, pero en Washington DC., se empezó a votar por alcalde mucho antes que ocurrieran las reformas en América Latina, en 1973, pero hoy sus habitantes no votan por senadores y diputados, y hasta el año de 1961, no votaban por el presidente.

El Senador Abal expresó que presentó este caso para indicar que estas entidades deben de dar cuenta de la eficacia en el manejo de sus recursos públicos. Ello hacia arriba, y hacia abajo, deben de ser actores que generen mayor utilidad social para sus ciudadanos. Ello en razón de que el déficit de gestión y los malos gobiernos han frenado varios procesos de transformación. Se remitió a una investigación empírica que realizó entre 2002 y 2003, sobre tres distritos federales. Construyó un índice que media el grado de concentración o dispersión de poder que cada institución generaba. Se trata de un índice comparativo en el que se apreciaba que Buenos Aires y el Distrito Federal tenían un alto índice de dispersión de poder, mientras que Washington D.C. no. Si bien estos resultados tienen doce años de haberse generado, aún se vislumbran dos cuestiones: primero, dos de tres de los casos estudiados y que son exitosos son ciudades Latinoamericanas; segundo, lo que imperaba era la construcción de autonomía, en la que la Ciudad de Buenos Aires iba por delante ya que se votó por un constituyente y se tenían ya municipios al interior. Por ello, en comparación con el

Distrito Federal, Buenos Aires parecía mejor encaminada. Por el contrario, la ciudad de Washington habiendo sido la primera en encaminarse hacia la recuperación de la autonomía en 1973 quedo muy por detrás de estas otras dos ciudades capitales de América Latina (AL). Para el año 2003, claramente se había retrocedido, el Congreso estadounidense había designado una junta de control del manejo presupuestario por lo que el alcalde quedó reducido. Más adelante, un director general sería designado por la junta de control. Ello es un caso fracasado de búsqueda de autonomía, substituido por un caso brutal de concentración de poder por parte de un solo partido. Señaló que si bien ya no existe esa junta de control, Washington DC. no ha recuperado nada, mientras que las ciudades Latinoamericanas han mostrado caminos distintos.

Indicó que la explicación radica básicamente en la buena capacidad de gestión que ha tenido la autoridad local, ya que han podido demostrar, hacia arriba y hacia abajo, que generan utilidad social para los ciudadanos. Es la idea de buen gobierno lo que hace que esto funcione. La diferencia frente a diseños institucionales comunes lo da la mejor calidad del funcionamiento de sus cuerpos de gobierno. El camino a seguir se relaciona con el conjunto de los ciudadanos que ven que estos estatutos no solo son anómalos e injustos, lo que termina generando instituciones que llaman la atención de una forma que no quieren. A estos, los calificó el Senador Abal como rémoras coloniales que se tienen que acabar.

Por su parte, el **Dr. Vicente Ugalde** indicó que según el dictamen aprobado por el Senado el 28 de abril, la reforma afecta 50 artículos pero las modificaciones se dan en sí en el articulo 122 constitucional así como otros sobre el pacto federal y la distribución de los poderes de las entidades federativas. La reforma, indicó, incluye aspectos sobre la naturaleza de la Ciudad de México, la división interna y la organización de sus poderes y la modificación de las relaciones entre ciudadanos y gobernantes. El doctor Ugalde señaló que con la reforma se avanza en la definición de la naturaleza jurídica de la Ciudad de México y con ello en su constitución, misma que sustituirá el estatuto orgánico del Distrito Federal. En las relaciones entre el gobierno local y sus delegaciones, las nuevas alcaldías tendrán una integración que será

mediante el voto libre y secreto de sus ciudadanos. El concejo delegacional aprobara el presupuesto y buscara garantizar la rendición de cuentas, aunque aclaró que en el proceso legislativo este dictamen podría verse afectado.

Otras preocupaciones señaladas por el doctor Ugalde incluyen las siguientes: cuestiono si es realmente necesaria la reiteración de los derechos humanos en la nueva constitución de la Ciudad de México, específicamente en el segundo párrafo del texto del dictamen de la reforma. Indicó que si bien entiende que ello nace de la confianza sobre la regla jurídica, parecería mas bien un fetichismo por la regla, lo que hace suponer que aquello que la ley enuncia es lo que va a pasar. No obstante, indicó que esta fascinación por repetir la regla sobre los derechos humanos no basta. El Dr. Ugalde expresó preocupación por la aplicación de las normativas y las condiciones que en una reglamentación secundaria a veces no llegan o bien, aunque esté en las reglas secundarias, se traduce en comportamientos violatorios de la misma por parte de los servidores públicos. Para él, el debate que debería de ocurrir está en los mecanismos que deberían de crearse para que los gobernantes hagan valer esos derechos, específicamente el como garantizar esos derechos contenidos en las leyes.

Por otra parte, indicó que la elección de concejales en las Delegaciones tendrá una incidencia en los comportamientos de los funcionarios aunque parecería olvidarse que la votación es un medio para designar autoridades pero no para garantizar su desempeño. Afirmó que en el nuevo régimen de la Ciudad de México debería de pensarse desde una perspectiva del vecino, del que acude a los servicios públicos, como clínicas de salud, el que usa el transporte público, o el que acude a las oficinas del ministerio público.

El Dr. Vicente Ugalde finalizó su ponencia indicando que actualmente se observa ineficacia gubernamental y ello podría reflejarse en las acciones de aplicación concreta de la ley o inclusive ignorarse en las leyes secundarias que posteriormente se redacten para continuar avanzando con la reforma del Distrito Federal. Señaló que es necesario

recordar que sin un mandato expresó no se movilizan los servicios administrativos y ello debería de incluirse en las leyes secundarias.

Sobre la autonomía financiera, la reforma no modifica la facultad del Congreso sobre el endeudamiento, lo que según algunos reduce la capacidad de planeación a largo plazo. Las acotaciones para elaborar la nueva constitución, indicó, parecerían explicarse por la necesidad de atarle las manos al constituyente para que a futuro no ceda a la tentación de endeudarse o tomar decisiones que hoy parecen indeseables. Ello, indicó el Dr. Ugalde, puede ser una señal de que subsiste una infantilización de los poderes de la capital, lo que no es una percepción.

El **Lic. Raúl Mejía** señaló durante su participación que la ciudad ha sido tradicionalmente un espacio en donde el habitante era muy anónimo y en donde no se respetaban las reglas. Cuando se revirtió la tendencia, indicó, fue cuando comenzó el cambio democrático, lo que llevo al Distrito Federal a tener un Jefe de Gobierno. El ejemplo que dio es que todos los ciudadanos se pusieron el cinturón de seguridad, una expresión del ciudadano en cumplimiento de las normas y una expresión de la legitimidad del que estaba en el gobierno. Indicó que ahora se discute para quién era la reforma. Si es simplemente benéfica para los partidos y entes burocráticos o si realmente tendrá beneficios directos a la ciudadanía, e indicó que esta es la verdadera discusión. Especificó que si la reforma no impacta directamente en la sensación de los ciudadanos, entonces parecería ser solo un beneficio partidario; es en el tema de los derechos en donde está el reto. Evidentemente, dijo, las cuestiones de gestión son las que generan una sensación inmediata de cambio en el ciudadano.

Por otra parte, recordó que la Ciudad de México ha conseguido mucho litigando. Ejemplificó con los casos de matrimonio y adopción por parejas del mismo sexo, en los que si bien la victoria es democrática fue por la vía litigiosa, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) decidió que era materia de la ALDF y que con ello la ALDF podía autodeterminarse; lo mismo con la terminación del embarazo. Muchas de las decisiones de la SCJN han sido en términos de respetar la decisión democrática y

respetando ese espacio de decisión. Así, expresó, se ha llegado a conseguir una ciudad que es única en cuanto al manejo de derechos específicos. Este contexto es importante para la formación de una nueva constitución, ya que de acuerdo con el Lic. Mejía, la misma deberá de tomar en cuenta los derechos existentes y que esta no resulte en una regresión de derechos en el proceso de negociación. Hacer una nueva constitución sin tomar en cuenta los logros de la parte litigiosa podría ser un error, ya que se debe de considerar otro catálogo de derechos antes de tomar decisiones, para con ello no perder la historia litigiosa de la Ciudad.

En cuanto a los derechos, la preocupación que expresó el Lic. Mejía es por la reiteración de los mismos, ya que los constituciones locales a veces se dedican a reiterar derechos contenidos en las normativas federales, situación que podría ser realmente inútil. Los derechos locales, al ser repeticiones de la normativa federal, no agregan nada.

Indicó que la SCJN ya determinó que se puede garantizar vía local, los derechos contenidos en las normativas que difieran de las federales, pero evidentemente, puntualizó, hay que tener ciudadano con la interrelación entre controles locales y federales.

El Lic. Mejía finalizó su intervención señalando que la ciudad tiene la oportunidad de generar derechos particulares para el contexto de la ciudad, y que no existe ningún catálogo de derechos urbanos que tanto se necesita, como el derecho a la movilidad. Especificó que independientemente del signo político, los derechos urbanos son particulares de una cierta configuración, además de los derechos sociales específicos al Distrito Federal. La interacción de los ciudadanos son específicas de la propia ciudad y por lo tanto se deberían de hacer conscientes a los ciudadanos de que tienen derechos particulares a la ciudad. Tal vez, indicó el Lic. Mejía, sería necesario identificar y establecer estos derechos particulares que son específicos a la ciudad y no utilizarlos como armas entre las fuerzas políticas. Ante ello, no se debe de normalizar a la

ciudad, se debería lograr que esta se ponga adelante de todas las demás y ello solo se hace mediante un catálogo de derechos específicos que respete sus particularidades.

MESA 2. Perspectivas de la Reforma Política de la Ciudad de México en materia de ejercicio de gobierno

Ponentes

Dra. Patricia Ramírez Kuri, profesora-investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
Dr. Víctor Alarcón Olguín, profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
Mtro. Yuri Gabriel Beltrán Miranda, Consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).
Dr. Ignacio Marván, profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Moderador
Senador Mario Delgado,
Presidente de la Comisión del Distrito Federal

Al iniciar la mesa 2 del Seminario, el **Senador Mario Delgado** hizo mención de la reciente aprobación del proyecto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política en materia de reforma política de la Ciudad de México, aprobado por el pleno del Senado el 28 de abril. El Senado enfatizó algunos de los cambios que introduce la reforma: el Distrito Federal será nombrado oficialmente Ciudad de México y gozará de autonomía constitucional; serán elegidos alcaldes y concejales; las 16 delegaciones podrían subdividirse y ser más de 20 demarcaciones; el Jefe de Gobierno podrá elegir al Secretario de Seguridad Pública; se realizará una Asamblea Constituyente que se hará cargo de aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual contará con 60 integrantes electos por voto popular a partir de listas cerradas, proceso que sería oranizado por el Instituto Nacional Electoral (INE) y 40 más serían designados por el Congreso (14 constituyentes por la Cámara de Diputados y 14 por el Senado), el Jefe del Poder Ejecutivo Federal (6 constituyentes) y el Jefe de

Gobierno del Distrito Federal (6 constituyentes). Al respecto, el senador Mario Delgado lamentó la intervención del Poder Ejecutivo en la integración de la Asamblea Constituyente, aunque destacó que la reforma tendrá adecuaciones para el Sistema Nacional Anticorrupción.

La **Dra. Patricia Ramírez Kuri** habló de la importancia de no disociar los problemas urbanos del debate político. Señaló que hay una mercantilización del desarrollo urbano y una distribución desigual de los bienes y servicios entre las delegaciones centrales y las zonas periféricas de la Ciudad de México. Asimismo, recordó que el desarrollo histórico de las reformas políticas del Distrito Federal ha sido impulsado por movimientos sociales y organizaciones ciudadanas que desde el terremoto de 1985 han ido contribuyendo a la configuración del espacio público, urbano y político de la Ciudad de México. En el contexto de la reforma política, puntualizó, las demandas legítimas de la ciudadanía abren la oportunidad de un acuerdo social que incluya estrategias de economía social.

En el marco de esas discusiones, la Dra. Ramírez Kuri señaló que debemos preguntarnos ¿qué ciudad queremos para qué ciudadanos? Al respecto, la investigadora mencionó que el debate sobre la reforma política del Distrito Federal abre la oportunidad de fortalecer la participación ciudadana en aspectos como: a) la formulación de políticas públicas que apunten a un equilibrio entre lo público y lo privado; b) la gestión para mejorar la calidad de vida del espacio público (entendido como un bien común político, social y urbano) bajo mecanismos distributivos y de integración urbana; c) el fortalecimiento de lo local, conceptuado como espacio de gestión democrática y como actor colectivo, y d) garantizar el derecho de la ciudadanía a intervenir en la organización y transformación del lugar que habita. Estos puntos, concluyó, se encuentran difusos en el dictamen aprobado por el Senado y enviado a la Cámara de Diputados. Sin embargo, advirtió, son temas que podrían recuperarse en el debate por venir.

El **Dr. Víctor Alarcón Olguín** señaló que la reforma política del Distrito Federal, recién aprobada por el Senado, mantiene una distinción jerárquica constitucional entre federación, entidades federativas, municipios y el régimen particular de la Ciudad de México, que se manejaría en un esquema de demarcaciones territoriales electas mediante la figura de alcalde y concejales. Debido a esta distinción, el ponente advirtió que el proyecto de reforma política del Distrito Federal resulta insuficiente porque no permite profundizar en un proceso efectivo de transición del DF hacia un estado. A pesar de que esta reforma dota de autonomía constitucional a la Ciudad de México, observó el especialista, la entidad sigue teniendo un estatus político diferente al resto del país. La reforma política, puntualizó, no hace de la Ciudad de México un estado libre y soberano.

El Dr. Alarcón planteó la necesidad de dar mayor validez jurídica a los organismos de coordinación metropolitana. Para ello, planteó la posibilidad de crear la figura de "ciudad autónoma" con rango constitucional no sólo para el caso de la Ciudad de México, sino para otras zonas metropolitanas con alta densidad como Guadalajara, Monterrey, Querétaro o Puebla.

Algunas implicaciones que no han sido consideradas, observó el investigador de la UAM Iztapalapa, son las siguientes. Por un lado, la Ciudad de México adquiere autonomía y, por otro lado, la reforma omite cualquier modificación al artículo 117 constitucional en materia de endeudamiento público por parte de la Ciudad de México. En cuanto al tema de representación política, la reforma no considera que las candidaturas independientes para integrar el constituyente parecen ser incompatibles con los supuestos de la representación proporcional, basados en la representación partidista, al menos en el diseño aprobado en el Senado. No sería extraño que esta situación generara amparos por violaciones a derechos políticos.

El **Mtro. Yuri Gabriel Beltrán Miranda** señaló que no todo está dicho con la reforma política aprobada por el Senado de República. Apuntó que aún hay mucho por alcanzar no sólo en el proceso legislativo, sino porque en la fase de creación del Congreso

Constituyente hay muchos asuntos que deberán definirse y que tendrán efectos en la Constitución Política que finalmente se logre para la Ciudad de México. En ese sentido, advirtió que no deben dejarse de lado a los organismos públicos autónomos; en particular, se debe garantizar que su independencia quede protegida en el nuevo texto constitucional.

En el contexto de la discusión de una Constitución Política para la Ciudad de México no se debe ignorar el principio de progresividad de los derechos humanos, el cual establece la obligación del Estado de no retroceder en la protección de los derechos y libertades fundamentales. En este sentido, se debe considerar que en la Ciudad de México hay un piso de derechos políticos que deben tenerse en cuenta en la nueva constitución.

Por otro lado, el consejero electoral del IEDF señaló que el debate para la creación del nuevo constituyente podría dar lugar a una Constitución con contenido mínimo —como la constitución original de los estados de Baja California o Quintana Roo— o a una constitución densa —como la de Colombia—. En cualquier caso, apuntó, es necesario que la Constitución refleje la pluralidad de una ciudad como la Ciudad de México; es decir, debe ser representativa. Para lograr esa representatividad, advirtió, se debe poner especial atención en su sistema electoral. Al respecto, habrá que definir quiénes serán los electores, si sólo los ciudadanos que habiten en la Ciudad de México o también aquellos nacidos en esta ciudad pero que radican fuera de ella. Además, será necesario definir el tema de los mecanismos de equidad de género en la representación política.

El **Dr. Ignacio Marvan Laborde** inició su ponencia haciendo un recorrido por las distintas reformas políticas desde 1986, cuando se creó la Asamblea General de Representantes. Posteriormente, a principios de los años noventa, se cambió su nombre a Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que tendría facultades para dictar leyes internas. Más adelante, en 1997 se realizó una reforma política que condujo a la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Por último, en el año 2000 se

abrió la posibilidad de elegir mediante elecciones a los jefes de las delegaciones políticas.

Con relación a la reforma política aprobada recientemente por el Senado de la República, el especialista advirtió problemas en la conformación del Constituyente, principalmente en lo que se refiere a los integrantes que serán designados por los el poder legislativo federal y por los poderes ejecutivo federal y local del DF. El Dr. Marván señaló que no encuentra justificación alguna para esa designación.

Un tema que no queda resulto en la reforma política, observó el investigador del CIDE, es el de los acuerdos entre las entidades que conforman la zona metropolitana de la Ciudad de México. Al respecto propuso la creación de un Consejo Urbano Regional del Valle de México que se hiciera cargo de las políticas públicas que afectan a toda la región.

MESA 3. Posibles implicaciones de la Reforma Política de la Ciudad de México para la gestión administrativa y la provisión de bienes y servicios públicos

Ponentes

Dr. Armando Hernández Cruz, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF).

Dr. José Hernández Bonivento, profesor-investigador del Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.

Moderadora

Senadora Mariana Gómez del Campo,

Secretaria de la Comisión del Distrito Federal y de la Comisión Especial para el Desarrollo Metropolitano

El **Dr. José Hernández Bonivento** comenzó señalando que su presentación se basaría

en un proyecto que está llevando a cabo con el Instituto Getulio Vargas de la Universidad de Sao Paulo, mismo que se basa en el diseño institucional del gobierno de grandes ciudades de América Latina. El estudio surge principalmente por un vacío que hay en el tema de la gran ciudad y más en el caso de América Latina, donde según UN-Hábitat, 80 por ciento de la población vive en grandes ciudades y 14 por ciento en megalópolis. Se trata de ciudades como Sao Paulo, Río de Janeiro, en espacios de una extrema complejidad tanto en lo político como en lo administrativo. Señaló que estas megalópolis son, en primer lugar, espacios que suelen tener una desigualdad territorial marcada. En segundo lugar, se trata de espacios muy poblados, no solo la sección central sino toda la mancha urbana; y algo que es homogéneo es el crecimiento de estas ciudades, pero con una alta diversidad de diseños institucionales.

El objetivo del proyecto de investigación, cuyos avances presentó el Dr. Hernández Bonivento, es analizar el diseño institucional del gobierno de estas grandes ciudades y clasificarlas mediante una tipología, con un especial atención al diseño hacia adentro de la propia ciudad en cuestiones de gestión y administración. De esta manera se ha generado una tipología que busca ayudar a plantear ventajas y desafíos.

El Dr. Hernández Bonivento indicó que algunas de las razones por las que se habla de la descentralización son administrativas y políticas, basadas en la idea de proximidad con el ciudadano, lo que busca generar mayor capacidad de acción. Ello tal vez genera una mejor participación y con ello, la rendición de cuentas y la capacidad de asignación de los recursos públicos. Una mayor información y una mejor asignación efectiva de los recursos lo garantizarían. La idea es incrementar la legitimidad democrática mejorando la acción del Estado en el territorio.

Se han realizado varias evaluaciones empíricas que presentan complejidades que podrían indicar la preferencia por la descentralización y la resistencia de un cambio institucional. Ello, incluyendo bajas capacidades administrativas de los distritos o gobiernos locales. Dentro del debate por la descentralización, se argumenta la existencia de corrupción y patrimonialismos junto con los llamados cacicazgos. La idea

de complejidad política e institucional en el caso de la descentralización, se argumenta, podría implicar una mayor complejidad para el gobierno de la ciudad. Asimismo, se señala la desigualdad entre los territorios. Indicó que se piensa que descentralizando se podrían generar procesos de desarrollo y crecimiento endógenos pero esto no está comprobado y menos en estas las grandes ciudades de América Latina.

En el proyecto de investigación en que se basa la intervención del Dr. Hernández, se analiza la historia de la ciudad, los diferentes niveles de gobierno, como municipal o el espacio intermedio, inclusive las subdivisiones políticas. La tipología que se presenta del conjunto de ciudades latinoamericana analizadas identifica cinco categorías o tipos:

1. Especial descentralizado.
2. Especial desconcentrado.
3. Principal desconcentrado.
4. Supramunicipal.
5. Intermunicipal informal.

En el *especial descentralizado* se habla de un marco jurídico especial que lo diferencia del resto de las unidades territoriales del país. Es descentralizado porque tiene elecciones de representantes locales. En Buenos Aires son las juntas comunales, en Ciudad de México son las delegaciones y en Montevideo, donde antes no existía el nivel municipal y se creo el de la intendencia, que se divide en distritos que se eligen de forma popular. Hay una responsabilidad política porque hay un voto, por lo que se le puede exigir a los gobernantes por este tipo de relación. Si bien tienen una alta dependencia con el gobierno central, sobretodo en lo administrativo, fiscal y político. Si bien es el centro rector de la República, y en la Ciudad de México es aún más importante, se requieren estructuras de coordinación.

Las ventajas:

- Hay un elemento de participación y representación.

Las desventajas:

- Hay una mayor complejidad formal aunque sin muchos cambios.
- Se mantiene la dependencia del alcalde.
- Son entes *sui géneris* ya que tienen responsabilidad sin autonomía.
- No se traducen en mayor participación si bien hay distintos partidos políticos.

El *especial desconcentrado* se caracteriza por una ciudad gobernada por una persona que a su vez tiene un orden especial. El alcalde tiene importancia nacional y son electos por el pueblo. Por ejemplo, en Bogotá los alcaldes son posteriormente candidatos a la presidencia. Las subdivisiones son de carácter administrativo y existe una integración completa con el área metropolitana que no siempre coincide con el área de influencia de los alcaldes.

Ventajas:

- Unidad de bando y coordinación sobre todo en prestación de servicios.

Desventajas:

- Existe una relación jerárquica que genera distancia frente al ciudadano.
- Presencia de una baja responsabilidad de las subdivisiones y se convierte en un botín para las distintas fuerzas políticas dada su relevancia nacional.

El *principal desconcentrado*, se caracteriza por no tener una infraestructura institucional distinta. Por ejemplo, Sao Paulo, en Brasil, tiene once millones de habitantes y tiene la misma estructura que un municipio con dos millones. Cada ciudad mantiene sus propias facultades limitadas territorialmente aunque sea una área metropolitana. La mayoría de estos casos no son ciudades capitales que han logrado construir áreas metropolitanas con estructura de coordinación entre los distintos distritos conurbados.

Ventajas:

- La articulación y atención de los servicios públicos a los ciudadanos.

Desventajas:

- Las mismas que el especial desconcentrado.
- No cuentan con un marco institucional que les permita organizarse de forma autónoma.

El *supramunicipal* tiene gobiernos que se agrupan en varias municipalidades y que delegan algunas de sus competencias en una entidad supramunicipal para tratar temas metropolitanos, la prestación de servicios, agua y transporte. Suelen tener la misma importancia que entidades de nivel intermedio pero aún así mantienen una jerarquía que debe aplicarse en los distritos. Existen espacios de concertación como los consejos metropolitanos. Tiene una alta relevancia en términos de la política nacional y abarcan toda el área metropolitana.

Ventajas:

- Cuentan con una capacidad de coordinación de gobierno, con gobiernos locales fuertes.
- Tienen una alta responsabilidad mediante una rendición de cuentas.

Desventajas:

- Complejidad política administrativa que implica negociación constante.
- No hay realidades verticales aún cuando exista una jerarquía.

El tipo *intermunicipal formal* tiene un único caso: Santiago de Chile. Es informal ya que no existe un gobierno de la ciudad de Santiago; existen 37 municipalidades independientes conurbadas. La coordinación y la prestación de servicios la hace el gobierno nacional. Hay un nivel muy fuerte de centralismo, y los intendentes son designados por el presidente. Las obras usualmente las lleva el ejecutivo nacional, el gobierno regional metropolitano solo tiene facultades de policía. Si bien se ha debatido la reforma y creación de la figura del alcalde, esto ha sido rechazado por los intendentes. Existen diversos partidos políticos en cada una de estas

comunas y todos conviven en el mismo espacio ya que tienen escasas competencias. Hay un nivel de descoordinación bastante importante.

Ventajas:

- Gran arraigo y legitimidad entre la población.
- Autonomía y proximidad al ciudadano.

Desventajas:

- Descoordinación de políticas transversales.
- Alta dependencia con el nivel central.
- Distintos partidos políticos en el mismo ámbito territorial.

A manera de conclusión, mencionó el Dr. Hernández, todos los modelos presentan ventajas y desventajas, y no hay una mejor forma de gobierno para estas ciudades. No es una cuestión de descentralización y de distribución de poder lo que va a mejorar la participación ciudadana. Pueden existir mecanismos que no son del todo democráticos y podrían empoderar estructuras no democráticas. Cada ciudad tiene una identidad propia y un proceso propio. Existe resistencia a cambios sustanciales y por último, no es tanto el modelo lo que importa como la claridad de los arreglos institucionales. Concluyó que es necesario saber cuáles son las competencias que se le asignará a cada una de las unidades de gobierno y de territorios.

Las recomendaciones y consideraciones finales del Dr. Hernández en materia del gobierno de las grandes ciudades y en el contexto específico del estudio que conduce en ciudades de América Latina, fueron las siguientes: generar reglas claras y consensuadas; dl factor político es clave para las reformas ya que esta implica cambios en la distribución del poder; el enfoque territorial de la gestión pública es relevante ya que se genera autonomía burocrática y ello tiene impactos en las subdivisiones territoriales; la participación ciudadana estructurada tal vez sea de menor acción o menor alcance pero es de mayor impacto; son importantes las estrategias de

información y de gobierno abierto, transparencia y participación junto con la colaboración gubernamental.

El **Dr. Armando Hernández**, por su parte, señaló que se han comentado cosas muy interesantes y que su participación inicial se referiría a lo que los demás también le han prestado atención, el tema del constituyente. Su opinión, afirmó, difiere de lo que se escuchó a lo largo del Seminario. Señaló que la figura del constituyente *ad hoc* o *ex profeso*, para lo que se necesita y se requiere, es correcta. Indicó que estaba de acuerdo en que se haya estructurado con dos componentes, el de designación y el de elección popular. Este último, desde su perspectiva, legitima pero no permite que se pueda incorporar gente con la experiencia necesaria, ya que en las votaciones no se somete el perfil del candidato a elección. Argumentó que cuando se trata de intereses personales se deforma el entramado jurídico de la ciudad. El constituyente *ad hoc* le parece conveniente y correcto. Lo mismo la figura del candidato independiente de representación proporcional, y afirmó que tampoco aprecia que los partidos políticos generen falta de legitimidad en su selección.

Indicó que existía la necesidad de reformar el Distrito Federal desde hace muchos años, y una parte de esa reforma es al texto constitucional. Particularmente en lo que se refiere a la naturaleza jurídica del Consejo de Desarrollo Metropolitano junto con sus atribuciones y facultades, así como la naturaleza de los comicios y de sus objetivos. Además cuestiono la creación de ese consejo, afirmando que no se puede insertar un ente en un nivel de gobierno distinto a los tres que ya se tiene. Especificó que existen los constitucionalismo multinivel en Europa, u otros casos como el principio constitucional dispositivo de España. Argumentó que se debe hacer a un lado la idea de federalismo de ultranza, y que el entramado actual ya no entorpezca el funcionamiento gubernamental. El constitucionalismo multinivel plantea un trabajo de los órganos de gobierno en red. Por ello, propuso revisar estos ejemplos, el principio dispositivo y el constitucionalismo multinivel.

Asimismo, indicó que hablar de la Ciudad de México puede ser problemático ya que

hay zonas rurales que por su actividad preponderante hacen que el nombre no sea lo más adecuado. Aunque también señaló estar más a favor del nombre porque genera elementos identitarios que no se tienen con el Distrito Federal. También argumentó que la reforma al artículo 40 constitucional tiene dos errores, ya que no se tiene estados, ni mucho menos son libres y soberanos. Son errores de concepto constitucional que llevan a errores políticos. Son más bien entidades federativas autónomas y la reforma tendría que darle a la Ciudad de México el mismo régimen de autonomía que las entidades federativas y establecer normas de excepción para el actuar del gobierno federal.

Concluyo que el problema, parecería, se concentró en quien se sumara al constituyente sin que ello sea parte del interés por los temas de la ciudad. Afirmó que no se trata de saber si se tiene mas o menos restricciones sino que la reforma tenga beneficios concretos en prestación de servicios y obtención de bienes por parte de la ciudad.

Finalmente, la **Senadora Mariana Gómez del Campo** concluyó el Seminario, agradeciendo a los ponentes las contribuciones, mismas que llegaron justo en un momento histórico para los que viven en el Distrito Federal. Indicó que parte del debate era que mucha gente justamente va y viene del Distrito Federal, haciendo su vida en dos lugares y por eso la visión de la reforma debería de ser integral y metropolitana.

Coincidió con los ponentes en que el gobierno está para resolver problemas y que ello es importante. Indicó que la gente lo que quiere son respuestas y del presupuesto que se le da al Distrito Federal, las delegaciones obtienen el 16 por ciento de ese presupuestos y son pocos recursos: se trata de 25 mil millones de pesos divididos entre 8.8 millones de habitantes, lo que equivale a 1,882 pesos por habitante al año. Señaló que se tienen que resolver los problemas con ese presupuesto y por ello los servicios no son eficientes. Finalizó afirmando que la reforma debe de salir, que son acuerdos los que se requieren y que lo logrado por el Senado obliga a pensar que se

tendrá una constitución y un congreso local. Las facultades, dijo, ya se discutirán en la constitución de la Ciudad de México, lo que será un segundo paso. Si bien habrá voces a favor y en contra, se espera que todos puedan participar en lo que será la constitución, que anticipó podría ser aprobada para el año 2017.