

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Ciudad de México y su zona metropolitana.
Aproximación a gobiernos locales y gobiernos metropolitanos.

Estudio



Marzo 2017

www.diputados.gob.mx/cesop



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Marcelo de Jesús Torres Cofiño
Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Heriberto López Ortiz
Rafael Eduardo Villarreal Ordóñez
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Agustín Munguía Romero
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

**CIUDAD DE MÉXICO Y SU ZONA METROPOLITANA.
APROXIMACIÓN A GOBIERNOS LOCALES Y GOBIERNOS
METROPOLITANOS.**

**Responsable del estudio
Lic. Gonzalo Altamirano Dimas**

CONTENIDO:

INTRODUCCIÓN

I.- APUNTES SOBRE GOBIERNOS METROPOLITANOS.

II.- RÉGIMEN DE GOBIERNO.

ACERCA DEL DISEÑO Y LA ORGANIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

1.- ESTATUTO DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

2.- ASAMBLEA LEGISLATIVA.

3.- PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

INTRODUCCIÓN

El panorama de los gobiernos locales de México resulta complejo derivado de las capacidades del gobierno municipal en atención al desarrollo territorial reciente, y cómo esas formas pueden considerarse una nueva pauta de evolución institucional y de los cambios resultantes en las estructuras locales de la gobernanza de México. El panorama que ofrecen los gobiernos estatales ha sido objeto de transformaciones, algunas de ellas, producto de los cambios demográficos y socioeconómicos.

Respecto al desempeño de las funciones públicas (núcleos estratégicos y de acciones de gobierno exclusivas) la evolución de la gestión pública apunta a la importancia de crear procesos que les otorguen recursos y oportunidades para contribuir a la gobernanza efectiva, dejando de lado los problemas y capacidades que ya forman parte del trabajo gubernamental.

Para comprender el régimen de gobierno es indispensable atender los ámbitos en los que han tenido lugar los ajustes más relevantes: los existentes en el entorno de los gobiernos estatales, y, el aspecto interno de este nivel de gobierno. Todos estos elementos apuntan hacia un cambio de conceptualización de gobierno conformado por actores, redes e instituciones.

Por lo que se refiere a las funciones definidas como red de actividades no exclusivas y red de producción de bienes y servicios, se requiere mostrar el potencial de las capacidades sociales e institucionales existentes, en términos de una distribución de tareas y responsabilidades entre los actores participantes. Esta distribución coordinada de tareas puede llegar a ser considerada, igualmente, como muestra de capital participativo o de empoderamiento de los ciudadanos y sus organizaciones.

Las relaciones entre las instituciones y el desarrollo territorial no han evolucionado de forma igual para todos los gobiernos locales de México. La mayoría de los gobiernos locales tienen limitantes institucionales para asumir todas las funciones que la gobernanza implica. Los municipios enfrentan problemas que involucran procesos y definiciones más amplios que los que hay en su propio entorno; sus recursos económicos son limitados y no cuentan, en la mayoría de los casos con recursos humanos capacitados; su andamiaje institucional y jurídico es insuficiente y la información con que cuentan para la toma de decisiones es escasa y fraccionada.

CAMBIOS EN LA GOBERNABILIDAD.

Tras el debate académico y la conformación de la política de acuerdos, asistimos la instauración de un momento histórico en el que se da por concluido un período de reformas al gobierno de la Ciudad de México, y se inicia nuevo orden institucional establecido por tales reformas. Este orden, entendido como una nueva gobernanza, se legitima en la aplicación de los principios de autonomía, participación ciudadana, mejora de la gestión, desregulación, transparencia, gobierno abierto, eficiencia y rendición de cuentas a la estructura y operación de las organizaciones públicas existentes y las nuevas.

La reforma del Estado involucra aspectos políticos relativos a la promoción de la gobernabilidad; esto es, la capacidad política del gobierno para representar y para ser un intermediario entre diferentes grupos de interés; de forma tal que garantice la legitimidad y el poder político para las decisiones que vienen de la administración, y aspectos económicos y administrativos que generan una gobernanza mejorada.

En evolución, el nuevo orden institucional debe hacer más concretos y específicos sus propósitos. Para efectos del presente trabajo, en los esfuerzos del Poder Constituyente de la Ciudad de México se abordaron la revisión crítica de la estructura de la Ciudad (estado) y sus instituciones, tales como las relacionadas a la representación política y el ejercicio democrático como expresión de la "voluntad general", para después desarrollar aspectos relacionados con la gestión de decisiones y la aplicación de los recursos públicos, entre otros.

I.- APUNTES SOBRE GOBIERNOS METROPOLITANOS.

La teoría de la gobernanza explica la evolución de la conducción gubernamental, desde el control jerárquico centralizado, al uso de teorías prescriptivas de la planificación, hasta el diseño y formulación e implementación de políticas. Consecuentes con esta visión, el panorama vigente del gobierno y la administración pública, en el que se inscriben los gobiernos locales, requiere caracterizarse como un entorno modificado y modificable en el que las nociones dominantes deben mutar a las generadas por un nuevo orden institucional. Así, todo lo que tienda a señalar a los gobiernos y sus aparatos administrativos como medios y generadores principales de soluciones a los problemas públicos es susceptible de adecuación al presente.

Esto no significa que el sector público haya renunciado a su papel como actor estratégico de carácter general. Por el contrario, de acuerdo con las visiones de nueva gobernanza, el gobierno tiene un papel más preciso y definido atento a su apertura y máxima publicidad: a mayor vigilancia y exigibilidad por parte de la sociedad y sus organizaciones, mayor obligación de rendir cuentas por lo que hace y deja de hacer.

Coincidiendo con esta postura, la nueva responsabilidad del sector público se concibe como la integración de sus áreas de actuación principales. Las funciones públicas, como un continuo que parte del núcleo estratégico de su quehacer hacia la conformación de redes más cerca de los gobernados, es el rasgo principal en la incorporación de otros actores gubernamentales y no gubernamentales.

En esta configuración del trabajo gubernamental, las funciones definidas como un núcleo estratégico apelan al sentido tradicional de autoridad pública como formadora de la voluntad general. De ahí que el cúmulo de las acciones de gobierno se refieran y circunscriban a la formación y actualización continua del marco regulatorio general de actuación pública y su interrelación con el ámbito particular, mediante la emisión de leyes y políticas públicas, así como al mantenimiento de las reglas del juego en las que intervienen los sectores tanto público como privado y social. Su concepto estratégico implica definiciones generales y de largo plazo que integran el estado de derecho.

El núcleo de actividades exclusivas son las funciones públicas cuyo rasgo característico es el ejercicio de las mismas por una instancia gubernamental específica; este matiz no implica su concentración en uno solo de los niveles de gobierno sino su generalización hacia todas las instancias con este carácter. Esta definición resalta las funciones que requieren realizarse de forma obligatoria e inexcusable por todas las autoridades públicas para establecer un orden interno y de política pública para atender las necesidades colectivas, y al propio tiempo impone, por diferenciación, la separación entre lo que puede y no puede ser ejecutado por actores privados y sociales.

En las actividades no exclusivas se reconocen áreas en las que el sector público también participa, pero que, por las condiciones de gobernabilidad, ya no pueden ser desempeñadas únicamente por sus instituciones. Son áreas o funciones en las que el sector privado y social adquieren un rol sustitutivo al de los gobiernos y sus aparatos administrativos ya sea por su mayor conocimiento de los problemas y necesidades, o simplemente por su cercanía y capacidad de actuación.

En todos los casos, esta clasificación de las funciones públicas implica, en menor o mayor grado:

- *La participación de instancias distintas, excepto en los casos de funciones exclusivas;*
 - *Control estricto de la actuación de los funcionarios públicos;*
 - *Regímenes amplios de rendición de cuentas y*
 - *Mejores formas de gestión.*

Las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales, dentro y fuera del sector público, han tendido a variar. Las implicaciones de esto no son menores y deben ser consideradas particularizadamente, pues no se trata en forma taxativa de un cambio de reglas que rigen a un conjunto de entidades, sino más bien de la modificación de patrones de comportamiento organizativo que pueden resultar en un mecanismo de gestión pública.

En esta gestión pública los gobiernos locales son el eje mismo de la nueva gobernanza. Esta gobernanza se define y aplica como el equilibrio, en ocasiones un tanto inestable o poco predecible, entre los propósitos individuales de actores políticos, económicos y sociales y la atención del bien común o interés general.

La diferencia respecto a la estructura que caracteriza al sistema de gobierno, en pasado, consiste en que se trata de un gobierno central de actores centrales. En la gobernanza del presente y en el modelo de gestión pública, los gobiernos locales tanto el de la Ciudad de México enfrentan nuevos retos; por un lado, para el mantenimiento del orden y hacer prevalecer a las instituciones no pueden recurrir al control político y al ejercicio de la fuerza, pues dependen del apoyo y participación de los propios actores privados y sociales a los que pretenden controlar; en muchos casos, la legitimidad y los recursos de los gobiernos tienen por origen a las organizaciones que actúan en el ámbito municipal, estatal y federal, originándose una integración de intereses entre ambos: las redes de producción y de funciones no exclusivas del gobierno en sus tres niveles.

Por otro lado, la mayoría de las consecuencias que generan las decisiones que adoptan los gobiernos tiene un carácter de efecto interno, o que deviene en implosión; es decir, los beneficios y los perjuicios de las decisiones se manifiestan e impactan en un primer tiempo en el entorno inmediato del gobierno, aumentando la sensibilidad política y social respecto

de los aciertos y a los errores o fracasos, y la percepción sobre de los mismos. En atención a ello, los gobiernos deben calcular precisamente las consecuencias de sus decisiones.

Aunque lo dicho antes afecta por igual a todas las áreas de la actuación gubernamental, no debe perderse de vista que hay diferencias entre áreas de intervención y entre tipos de gobierno: los efectos de la descentralización, y diversos factores como la geografía, economía, seguridad, etc., en los que se desplaza la nueva gobernanza condicionan sus resultados. Para el ejercicio de las funciones públicas definidas como núcleo estratégico y como núcleo de actividades exclusivas, el espacio territorial donde se ejerce la acción de gobierno se armoniza con las funciones ejercidas que no reconocen o distinguen las particularidades territoriales.

En el caso de las funciones de bienestar social, de creación de infraestructura y de protección ambiental (núcleo de funciones no exclusivas, y las que tienen que ver con la producción de bienes y servicios), el valor de los factores territoriales es casi total. En estos ámbitos lo particular se vuelve primordial y central. De ahí que, al pensar en gobiernos municipales deben tenerse presentes las características específicas de los actores, de los recursos naturales y sociales identificables y de las articulaciones de intereses y propósitos.

El debate actual sobre el federalismo y la democracia en México exige articular las propuestas de gobierno y de los actores para que permitan revertir las desigualdades que prevalecen entre quienes acceden a condiciones de vida excelentes, comparables a cualquier metrópoli del mundo, y quienes deben soportar carencias y deficiencias en acceso a los bienes y servicios básicos.

DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS.

El centralismo que matiza el desarrollo económico de México, la concentración de actividades y riqueza en unas ciudades y regiones, se basan en la argumentación, endeble por cierto, de aprovechar economías de escala y de soportar el proceso de políticas públicas, el desarrollo y la creación de infraestructura en las principales localidades urbanas del país.

El desarrollo de las capacidades gubernamentales y la conformación de políticas públicas, el centralismo territorial, implicaron que aquellas se concentraran en algunos sectores y niveles, correspondiendo así a determinadas institución es las mayores capacidades para establecer una estrategia de “desarrollo”.

Los gobiernos locales (estatales y municipales) se mantienen, en su mayoría, ajenos a los procesos y políticas establecidas desde el gobierno federal, aunque éste ejecute intervenciones -marginales- cuando se trata de actividades que afectan a sus respectivas poblaciones y territorios.

Tratándose de los gobiernos municipales su desarrollo está supeditado a dos tendencias principales. Por un lado, la migración de la mayoría de estas regiones y las localidades y territorios que ceden población en favor de los centros urbanos creados por la urbanización que el país experimentó a partir de la década de 1950, son los espacios no considerados por las políticas de infraestructura, con excepción quizás del programa de electrificación impulsado desde la década de 1970, y finalmente fueron las regiones que no recibieron inversión pública o privada para la industrialización en sus diferentes fases.

Por otro lado, algunas regiones y municipios formaron parte de los procesos centrales de desarrollo por la importancia de su posición geográfica. Tal es el caso de los municipios petroleros en estados como Veracruz, Tabasco, Campeche y Chiapas; es también la situación de los municipios afectados por la creación o expansión de puertos y de desarrollos turísticos en Veracruz, Campeche, Sinaloa, Sonora, Colima, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo. *“Las dos tendencias dieron lugar a un patrón territorial caracterizado por fuertes desigualdades, tanto en términos de las condiciones de vida de sus residentes como en el uso y aprovechamiento de sus recursos y potencialidades productivas (Garza, 2003)”*.

Resultado de la limitada disponibilidad de recursos económicos, pero con amplias capacidades de contacto y comunicación con la población, la mayoría de los gobiernos municipales se caracteriza por una estructura administrativa poco desarrollada.

La irrupción de nuevos procesos políticos y económicos alteró los equilibrios territoriales existentes como resultado de la limitada disponibilidad de recursos económicos, aumentando el contacto y la comunicación con la población.

El proceso de cambio político y económico en México tiene en los gobiernos locales sus ejes fundamentales. Como reacción al elevado centralismo, las estructuras de representación política y social han sido las primeras en experimentar profundas tensiones políticas y presiones por la modificación de los mecanismos tradicionales relativos a la obtención del poder político.

Como resultado de estas presiones los procedimientos electorales posibilitaron elecciones democráticas y la llegada de nuevos grupos sociales y nuevos partidos políticos a posiciones de gobierno. Más allá de los efectos que la democratización del poder en México ha tenido en los sectores sociales, en el ámbito municipal su principal consecuencia ha sido la modificación de las estructuras y las capacidades de los gobiernos.

Lo que arrojó la democracia y alternancia partidista en materia de capacidades institucionales municipales se puede percibir como un proceso de diferenciación entre los gobiernos de acuerdo a su ubicación geográfica y a su lugar en la jerarquía urbana.

Existen municipios metropolitanos y urbanos grandes que muestran dinamismo en la generación de ingresos propios y capacidades institucionales y administrativas para manejar la hacienda local y sistematizar el funcionamiento financiero. A contra luz, existen municipios pequeños y rurales que no cuentan con las capacidades institucionales y

administrativas para llevar a cabo una actividad hacendaria dinámica y plenamente autónoma.

En esta marcada diferenciación destacan algunas variables que están afectando en forma particular las capacidades de los gobiernos municipales:

- 1. La descentralización de políticas y programas públicos promovida por el gobierno federal en los campos de seguridad ciudadana, educativo, de la salud, del desarrollo social y más recientemente de la protección ambiental.*
- 2. La instrumentación de nuevos modelos de gestión pública y gobernanza municipal han logrado replantear las políticas públicas y los modelos de desarrollo económico y social.*
- 3. La distribución de recursos fiscales y la adecuación de los marcos normativos.*

El resultado de la combinación de los cambios políticos apuntados y los factores que han afectado directamente las capacidades institucionales de los gobiernos municipales es un panorama del gobierno municipal en el que las variables explicativas son el grado de urbanización y la localización geográfica. Las diferencias entre los gobiernos municipales rurales, en un extremo de la escala, y los metropolitanos, en el extremo opuesto, se explican a partir de elementos como el número y variedad de las unidades administrativas que las componen, sus capacidades de gestión para reglamentar las funciones y servicios que ofrecen, sus facultades recaudatorias, y los mecanismos de profesionalización de su personal.

El diseño futuro de los gobiernos locales está determinado por la confluencia de diversos factores y tendencias que van hacia lo institucional, la identificación de las agendas de tipo sectorial y de tipo instrumental, y los medios y modelos de la gestión pública municipal.

GOBIERNOS MUNICIPALES DE GESTIÓN.

El centralismo sigue ejerciendo influencia sobre los equilibrios territoriales en la era de la gobernanza. Esta influencia está interrelacionada con la estructura formal y legal que sustenta la formación de gobiernos y la formulación y aplicación de políticas y programas públicos. A pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es objeto de reformas y adecuaciones definidas desde una perspectiva descentralizadora, la Carta Magna, y el marco normativo que de ella emana, mantiene y refuerza una conceptualización de la arquitectura gubernamental poco favorable al reconocimiento de los elementos particulares y propios, como la diversidad geográfica, social, productiva y de recursos que caracteriza al país.

El centralismo como eje rector de la vida política y de la acción de gobierno sienta sus reales en el federalismo mexicano y en la distribución de competencias entre las dos soberanías populares y los tres niveles de gobierno que la propia Constitución Federal reconoce y sostiene a ultranza, y que refuerza en términos de los mecanismos no de leyes constitucionales, sino de lo que establece la legislación secundaria para la definición de objetivos públicos, el uso de los recursos fiscales y la atención de las necesidades sociales. Se reproduce, finalmente, en la inacción de los sistemas de política pública que los instrumentos financieros y económicos con carácter de ley (Ley de ingresos y presupuesto de egresos) generan y que resultan esenciales para el sostenimiento de las actividades exclusivas del estado mediante sus instituciones. La Constitución Federal contiene la conformación de un sistema gubernamental homogéneo, casi uniforme; dispone el diseño institucional de gobierno, que prescribe, es una fórmula adecuada para todos los casos y situaciones.

Para el caso que nos ocupa, la fórmula municipal no contempla variables ni variantes para la problemática suscitada en la conducción y despacho de los asuntos públicos según se trate de contextos rurales, urbanos o metropolitanos; o bien, de acuerdo con la ubicación geográfica o composición étnico cultural de las poblaciones. Desde la perspectiva constitucional, el centralismo es la base del estado.

La realidad de la fórmula constitucional no prescribe por los principios que la sustentan, sino por las consecuencias prácticas que tiene la estructuración y conducción de las organizaciones que dan forma a los gobiernos y a sus políticas. Principios o máximas constitucionales como soberanía popular, división de poderes y la aplicación del derecho positivo son fundamentales en la existencia del régimen político administrativo de México y para la mejora de la gestión de los gobiernos; de la misma forma en que lo son en otros estados nacionales que cuentan con andamiajes gubernamentales de diversas proporciones, pero funcionalmente integrados.

En el análisis del constitucionalismo mexicano, el marco normativo que de él deriva se dirige a anular alternativas o modelos paralelos concebidos para resolver problemas específicos en el contexto de la realidad y del pacto federal. Al ser prácticamente imposible alterar la centralización, en términos de modificar acortando plazos y expandiendo formas que todo gobierno debe observar, se impide el surgimiento de instituciones y prácticas relacionadas y encaminadas a la formación de gobiernos metropolitanos, autoridades específicas, la planificación del desarrollo a largo plazo, los presupuestos multianuales, las estructuras de gestión y las alianzas intergubernamentales y entre el sector público y los sectores privado y social, por mencionar algunos casos.

No es que en México no hayan surgido tendencias y procesos de cambio que estén rompiendo con las limitaciones que el marco legal impone. En realidad, los cambios y transformaciones de la gestión pública han apuntalado los cauces para la continua adaptación de las formas de gobierno partiendo del desarrollo de su ámbito territorial.

El desarrollo territorial es el universo de atributos que una demarcación territorial o ubicación geográfica muestra en términos de su estructura económica, el nivel de bienestar de su población y, sobre todo, los usos que se dan a los recursos propios de ese territorio: recursos naturales, infraestructura de servicios públicos y privados, etcétera. El desarrollo territorial también se refiere a los vínculos que se dan, y a las formas que éstos adoptan, entre la región de referencia y otros territorios colindantes; el desarrollo territorial de México se entiende por los procesos de migración, vinculación con los flujos de comercio internacional, con la competitividad de las ciudades y a los eslabonamientos e interacciones que generan los mecanismos de gestión y de planeación promovidos por los gobiernos.

Al combinar al proceso de desarrollo territorial elementos relacionados estrechamente con la evolución de la gestión pública se tienen, por el lado del desarrollo territorial, los asuntos que van desde la generación de procesos de integración, pasando por las acciones tendientes a promover y fortalecer la equidad entre las distintas partes de que se compone el territorio y la construcción y ampliación de infraestructuras, a la prevención de riesgos y demás particularidades, para centrarse en la medición y fomento de la competitividad garantizada por el gobierno de que se trate.

Esta combinación de temas puede referirse a la evolución tanto como una acumulación de factores que definen las agendas municipales y que reclaman de los gobiernos estatal y federal decisiones y recursos. Un caso especial lo constituyen las labores conjuntas en materia de combate a la inseguridad y prevención y erradicación del delito.

La especie en que los componentes del desarrollo territorial y sus diversas problemáticas son abordados es en sí misma indicativa de los niveles y capacidades de gestión pública como los instrumentos de esa misma gestión.

De la misma manera la existencia o inexistencia de instituciones públicas y/o unidades administrativas especializadas para la atención del desarrollo económico o la participación social, marcan la diferencia entre los municipios con buena gestión pública y de gobernanza de los que no lo son, por ejemplo, los municipios rurales y semirurales, los niveles medios en los urbanos, y los altos en los metropolitanos.

Por lo que toca a los instrumentos de gestión centrados en la concreción de objetivos de orden político y social en campos como la transparencia, el incremento de la participación ciudadana y la mejora de la gestión gubernamental, existen también expresiones claras a favor de una descentralización y de la creación de alianzas con objetivos de desregulación o mejora regulatoria.

El grado en que estos asuntos son analizados es indicativo del nivel de desarrollo institucional, en contraste con la implementación de acciones y políticas en los temas del desarrollo territorial, de la creación de unidades especializadas en transparencia, en gestión financiera o en una agenda de fortalecimiento institucional motivada y justificada en la idea misma de mejorar el desempeño administrativo.

El desempeño financiero y los sistemas de gestión conformarían la agenda de reformas y fortalecimiento del gobierno local, y luego federal; en este sentido el peso que las consideraciones de orden político tienen en la estructuración y uso de las capacidades de gobierno en los municipios, se dirigen a la competencia electoral que a su término lleva al desarrollo de capacidades de gobierno con el fin último de generar apoyos y legitimidad.

Los ideales políticos al intentar profesionalizar la administración del gobierno se deben orientar a la generación de beneficios públicos a largo plazo al impulsar programas de gobierno y, con ello, orientarse a la satisfacción de los gobernados que constituyen sus mayoritarias bases de apoyo político. Sin embargo, la modernización institucional implica costos para los propios gobernantes, al renunciar a la posibilidad de favorecer a sus clientelas políticas mediante beneficios colectivos.

Por cuerdas separadas, se encuentra el factor del peso específico de la participación social en los asuntos públicos. Este factor es deseable en el marco de la actuación de los gobiernos apuntando que determinadas áreas de la política pública tendrán un mejor diseño, implementación y resultados en el ámbito de los gobiernos. Sin embargo, no puede darse a esta participación un postulado de validez universal, pues para determinadas políticas la participación ciudadana directa no será posible atendiendo a las áreas exclusivas del gobierno.

En cualquier caso, el centro de los esfuerzos gubernamentales será una combinación satisfactoria de las necesidades en materia de infraestructura, de una mayor cohesión social y del despliegue de estrategias basadas en la mejora regulatoria, profesionalización de los servicios públicos y búsqueda de una mayor autonomía política y financiera.

En este contexto la acción de gobierno y la gestión podrían definir la atención de agendas complejas para hacer frente a las limitantes y realizar acciones comunes de gestión que generen soluciones innovadoras para viejos problemas en diferentes niveles y ámbitos territoriales, así como contar con instrumentos innovadores de políticas públicas.

Experiencias como las del río Ayuquila y de la costa de Yucatán (Graf, 2006) ofrecen algunas lecciones que provienen de la adecuación y transformación de las funciones públicas en los contextos municipales y regionales y muestran el potencial de las capacidades sociales e institucionales existentes, en términos de una distribución de tareas y responsabilidades entre los actores participantes, de los ciudadanos y sus organizaciones, aunque la participación por sí sola no es capaz de generar óptimos sociales.

En el contexto actual, es indispensable que los gobiernos puedan coordinarse para la atención de problemas prioritarios y comunes, como la prestación de los servicios públicos mediante una gestión estratégica que permita definir horizontes de corto, mediano y largo plazos en una orientación hacia el desarrollo, ajustando en lo común sus marcos constitucionales, institucionales, legales, de planeación, entre otros.

II.- RÉGIMEN DE GOBIERNO.

Instituciones políticas.

“Las instituciones políticas son, en su sentido más básico, las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas como el social y el económico” (De Piña, 1999).

“Son Órganos que por medio de un marco jurídico regulan aspectos centrales de la sociedad y se encuentran dentro del sistema político” (Rabasa, 2006).

Derecho constitucional.

El derecho constitucional es el derecho político por naturaleza.

“Rama del derecho positivo integrado por el conjunto de las normas jurídicas contenidas en la Constitución Política del Estado y en sus leyes complementarias que tiene como finalidad la organización política del Estado” (Tena, 1998).

Poder político.

“La capacidad que tiene un individuo o un grupo de modificar la conducta de otros individuos o grupos a través de la toma de decisiones políticas” (Burdeau, 2006).

“La capacidad de acción fundada en la violencia, desencadenable en cualquier momento, que tienen algunos seres para coaccionar, influir, y dirigir a otros, a fin de tomar e imponer decisiones sobre las personas y las cosas en el ámbito político” (Kaplan, 1978).

“Orden jurídico que constituye el Estado determinando su estructura política, sus funciones, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad” (De Piña, 1998).

“Documento legal de rango fundamental por el que se rige la vida política de un país y que, por regla general, suele contener una parte orgánica (órganos y relaciones entre los mismos) y una parte dogmática (derechos y libertades del individuo y de los grupos)” (Robles y Pérez, 1998).

Constitución política.

Es el conjunto de normas de jerarquía superior, permanentes, generales, escritas y reformables, que:

1. Institucionalizan el poder del Estado traduciéndolo en normas,
2. Organizan al Estado (Nación y gobierno) estableciendo sus reglas fundamentales,
3. Establecen las reglas fundamentales de la vida en comunidad,
4. Organizan las relaciones entre gobernantes y gobernados y,
5. Establecen cierto orden para las relaciones y hechos sistemáticos que se verifican en la comunidad.

La configuración de la Constitución.

1. Parte dogmática: derechos humanos.
2. Parte orgánica: estructura, funcionamiento y facultades de los poderes centrales y locales.
3. Parte programática: define la naturaleza y las características del Estado Mexicano.
4. Parte social: derechos sociales.
5. Parte de prevenciones generales: materias de diferente índole, como ciudadanía, extranjería, supremacía, reformas y permanencia constitucional.
6. Normatividad transitoria: artículos transitorios que acompañan a las reformas que se hacen a la carta magna.

Separación de poderes.

Poder Legislativo: se deposita en el Congreso de la Unión conformado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Poder Ejecutivo: se deposita en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Poder Judicial: se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Circuito.

Partidos Políticos.

Entidades de interés público que tienen como deberes promover la participación democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

ACERCA DEL DISEÑO Y LA ORGANIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO (En <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM09DF/historia.html>).

“De 1521 a 1523, se realizaron trabajos de traza, dirigidos por un soldado de Cortés que tenía conocimientos en topografía, de nombre Alonso García Bravo, de limpieza y de construcción de la nueva ciudad española, coordinados por los encargados del Ayuntamiento de México en Coyoacán...

El mes de marzo de 1524, los miembros del Ayuntamiento y la institución municipal misma, cambiaron su sede de Coyoacán a la Ciudad de México, que los propios españoles llamaban "México Tenustitan", expresión que cambió a partir del año de 1585, en que quedó como "La Ciudad de México", según consta en las actas de las sesiones de cabildo. Así el Ayuntamiento sesionó, a partir de ese mes de marzo de 1524, en la casa de Hernán Cortés.

En 1527, y a causa de conflictos entre Cortés y el Ayuntamiento de México se inició el Juicio de Residencia de Hernán Cortés, la Corona Española determinó fundar la Real Audiencia de México, con características de Ministerio de Gobierno, formado por un Presidente y cuatro Oidores, y posteriormente un Virreinato, cuando llegó en 1535 el primer Virrey de la Nueva España, Antonio de Mendoza.

En el año de 1782, siendo Virrey Martín de Mayorga, se dividió la Ciudad de México en 8 cuarteles mayores, y 32 menores, es decir cuatro menores por cuartel mayor; posteriormente, entrado el siglo XIX, continuó la división de 8 cuarteles mayores y 32 menores, y estos por manzanas. (Ramo de Demarcación de Cuarteles, volumen 650, Archivo Histórico del Distrito Federal; Fondo Histórico del Ayuntamiento de México).

La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, y reimpressa en México el 8 de septiembre de ese año, generó la institución de los Jefes Políticos, copiando el modelo francés de la época. En el Capítulo primero del Título IV de la Constitución, referente a: "Del Gobierno y Administración de los Pueblos", en el artículo 309, se disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el Jefe Político.

El artículo 313 señalaba que:

"Todos los años en el mes de Diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos ciudadanos";

Por su parte, el artículo 314 preceptuaba:

"Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de Enero del siguiente año".

Y el artículo 315 disponía que:

"Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: y si hubiere solo uno, se mudará todos los años".
(Constitución de la Monarquía Española de 1812).

Conforme a la Instrucción para el Gobierno Económico - Político de las Provincias, fechada el 23 de junio de 1813 los Jefes Políticos eran el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores.

Creación del Distrito Federal

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 50, fracción 28, determinó que era facultad del Congreso de la Unión:

"Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado".

De tal forma, el Congreso de la Unión decretó el 18 de noviembre de 1824 la creación del Distrito Federal, tomando como centro a la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México y un radio de 8,380 metros; el día 20 de noviembre, por instrucciones del primer Presidente de México, Guadalupe Victoria, se publicó el decreto.

Antes de esta decisión la capital de la República había sido la capital del Estado de México, situación que propició una serie de problemas que fueron superados el 16 de enero de 1827 cuando la legislatura local declaró a Texcoco como capital de la entidad. Posteriormente

esta capital también cambió y se estableció en San Agustín de las Cuevas (Tlalpan) desde 1827 y hasta 1830.

El Ayuntamiento de México

A pesar de que la Constitución Federal no le determinó la estructura de un ayuntamiento, en el año de 1824 funcionó con 6 Alcaldes, un Ayuntamiento de la Ciudad de México, según el registro de las Actas de Cabildo, y sus funcionarios fueron:

Alcalde Primero:	Don Francisco Fagoaga.
Alcalde Segundo:	Lic. Juan de Arce y Echegaray.
Alcalde Tercero:	Don José Ignacio Oropeza.
Alcalde Cuarto:	Don Ventura Prieto.
Alcalde Quinto:	Don Ángel Martínez.
Alcalde Sexto:	Don Juan Cevallos y Padilla.

El 24 de noviembre de 1824, siendo Gobernador del Distrito Federal Don José María Mendivil, fue electo Presidente Municipal de México Don Francisco Fagoaga.

Es importante señalar que para las elecciones municipales de 1824, se continuó cumpliendo lo establecido en la Constitución de la Monarquía Española, derogándose el artículo 315, como se manifiesta en el Bando Público del Jefe Superior Político Interino de la Ciudad, Francisco Molinos del Campo, fechado el 1º de diciembre de 1823, y que a la letra dice:

"... El Soberano Congreso Constituyente Mexicano ha decretado: Que se suspenda por esta vez el art. 315 de la Constitución que interinamente rige, y prevenía la renovación por mitad de los Ayuntamientos; y que los electores queden en libertad de renovarlos en su totalidad, o de reelegirlos según les parezca, en los pueblos en donde no se hubieren ya verificado las elecciones según el antiguo sistema, al recibo de este Decreto". (Ramo Elecciones de Ayuntamientos, vol. 862, exp. 8. Archivo Histórico del Distrito Federal; fondo del Ayuntamiento de México).

Otro ejemplo de elecciones indirectas de Ayuntamientos es la que data de 1829. El Gobernador del Distrito Federal, José María Tornel y Mendivil, por medio de un Bando Público informó a la ciudadanía del Distrito Federal, la renovación parcial de los Ayuntamientos Constitucionales, eligiendo *"los seis alcaldes, ocho regidores últimos y un*

síndico; y siendo del cargo y responsabilidad de las mismas corporaciones, cuidar se verifiquen la elección en el mes de diciembre, avisando anticipadamente a los vecinos el día, he señalado el inmediato domingo 6 para el nombramiento de los electores...", se determinó que los electores se reunirían el domingo 13 de diciembre, en la sala capitular del Palacio Municipal para hacer el nombramiento de los *"seis alcaldes, ocho regidores, y un síndico que deben reemplazarse: y al efecto nombrarán de entre ellos mismos dos escrutadores conforme a lo dispuesto en la ley de la materia"*. (Ramo Elecciones de Ayuntamientos, vol. 862, exp. 12. Archivo Histórico del Distrito Federal. Fondo del Ayuntamiento de México).

Con el decreto de creación del Distrito Federal, este se integró con la unión de varias ciudades o municipios importantes, así como con pueblos y villas. De tal manera en 1824 dio inicio el proceso de división territorial del Distrito Federal:

"Por el norte: la porción norte de la entonces Villa de Guadalupe Hidalgo, terrenos de la hacienda de Santa Ana Aragón, pueblo del Peñón de los Baños y Ticomán.

Por el oriente: la hacienda del Peñón de los baños, terrenos de la hacienda de los Reyes, pueblo de Santa Martha Acatitla y parte poniente de Ixtapalapa.

Por el sur: Churubusco, parte norte de Coyoacán, pueblo de Axotla y terrenos de la hacienda de San Borja.

Por el poniente: Santa María Nonoalco, zona en donde se ubica actualmente la colonia San Pedro de los Pinos, poniente de Tacubaya, Chapultepec y Tacuba, así como una porción territorial de la actual Delegación Azcapotzalco".

Modificaciones territoriales y de Estructura del Distrito Federal.

La sede de los poderes federales vivió fenómenos políticos generados por los movimientos internos de la sociedad, con base en los criterios de la República Federal o de la República Central, así como en las diferentes ideologías que de ellas emanaron, por eso en el Distrito Federal, su forma de gobierno y territorio tuvieron diversas modificaciones; como sucedió por Superior Orden 20 de febrero de 1837, de acuerdo con lo prevenido en la sexta Ley Constitucional Conservadora del año de 1836, pues fue suprimido el Distrito Federal y su territorio quedó a cargo del Departamento de México, dentro del régimen Centralista.

Así continuó hasta el año de 1846, en que el gobierno llamado "Libertador", restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, recobrando el Distrito Federal el carácter que le daba esa Ley Fundamental.

El 28 de marzo de 1848 el Presidente Interino Manuel Peña y Peña, desde Querétaro, autorizó al Gobernador del Distrito Federal, Juan María Flores Terán, ejercer las funciones que le correspondían.

Con el decreto del 16 de febrero de 1854, otros cambios se dieron en la extensión que tuvo el Distrito Federal, comprendiendo entre sus límites las siguientes poblaciones:

"... al norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; al N.O., Tlanepantla; al poniente los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; al S.O., desde el límite oriente de Huisquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el sur, Tlalpan; por el S.E., Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el O., el Peñon Viejo y entre este rumbo y el N. E. y N., hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco" (Decreto del 16 de febrero de 1854; Dublán y Lozano, tomo VII, p.p. 49-51).

Ese mismo decreto propició la división del Distrito Federal en ocho prefecturas interiores, correspondientes a los ocho cuarteles mayores de la Ciudad de México y en tres prefecturas exteriores:

- La de Tlanepantla al norte,
- La de Tacubaya al occidente y
- La de Tlalpan al sur.

Constitución Política de 1857 y otros cambios

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, estableció, en su artículo 46, que solo en caso de que los poderes federales fueran trasladados a otro lugar, en el territorio del Distrito Federal se erigiría el Estado del Valle de México.

Posteriormente, el 6 de mayo de 1861, otro decreto dio al Distrito Federal la siguiente división política:

I. Municipalidad de México; II. Partido de Guadalupe Hidalgo; III. Partido de Xochimilco; IV. Partido de Tlalpan; V. Partido de Tacubaya. (Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno, p. 200)

Se prevenía, en el decreto, que el Gobernador del Distrito Federal, que en ese año era Don Miguel Blanco, señalaría las villas, poblaciones y barrios que correspondieran a cada demarcación, oyendo el parecer de los Ayuntamientos. Así, en vista de dicha facultad, a partir del 5 de marzo de 1862, la división territorial del Distrito Federal quedó de la siguiente manera:

“... I. Municipalidad de México.

II. Partido de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de: Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco.

III. Partido de Xochimilco, con las municipalidades de: Xochimilco, Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Atocpan, Milpa Alta y Hastahuacán.

IV.- Partido de Tlalpan, con las municipalidades de: Tlalpan, San Ángel, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco.

V.- Partido de Tacubaya, con las municipalidades de: Tacubaya, Tacuba, Santa Fe y Mixcoac...". (Idem.).

Para el año de 1900, (según el censo del 29 de octubre de ese año) la división política del Distrito Federal fue la siguiente (Censo del 29 de octubre de 1900):

I. Municipalidad de México.	II. Distrito de Azcapotzalco: Municipalidad de Azcapotzalco. Municipalidad de Tacuba.
III. Distrito de Coyoacán: Municipalidad de Coyoacán Municipalidad de San Ángel.	IV. Distrito de Guadalupe Hidalgo: Municipalidad de Guadalupe Hidalgo. Municipalidad de Iztacalco.
V. Distrito de Tacubaya: Municipalidad de Tacubaya. Municipalidad de Mixcoac. Municipalidad de Cuajimalpa. Municipalidad de Santa Fe.	VI. Distrito de Talpan: Municipalidad de Tlalpan. Municipalidad de Iztapalapa.
VII. Distrito de Xochimilco: Municipalidad de Xochimilco. Municipalidad de Milpa Alta. Municipalidad de Tlaltenco. Municipalidad de Astahuacán. Municipalidad de Tulyehualco. Municipalidad de Ostotepec. Municipalidad de Mixquic. Municipalidad de Atocpan Municipalidad de Tláhuac.	

La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, del 26 de marzo de 1903, dividió el territorio en 13 municipalidades, que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. (Dublán y Lozano, tomo XXXV, p.p. 336 - 357) para el año de 1917, cuando se alcanzó el triunfo Constitucionalista, la división territorial del Distrito no había cambiado mucho de aquel 1903. Al ratificarse como residencia de los poderes federales el 13 de marzo de 1917, se configuró la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 14 de abril de ese año.

Con base en la Constitución de 1917, el Distrito Federal quedó conformado por las trece municipalidades que se señalaron en el año de 1903; y dicha división fue modificada al crearse la municipalidad de General Anaya en el año de 1924.

Reforma Constitucional y surgimiento del Departamento del Distrito Federal

En diciembre de 1928 se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando nuevas bases para la organización política y administrativa y suprimiendo el sistema municipal en el Distrito Federal, encomendándose el gobierno del mismo al Presidente de la República: "*... quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva.*".

El órgano de gobierno creado por la ley orgánica (aprobada en diciembre de 1928 y entró en vigor en enero de 1929), recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal. Las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas a un Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

En el artículo segundo de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales se manifestó que: "*El territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y Trece Delegaciones*". El artículo tercero indicó que: "*El Departamento Central estará formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac*". El artículo cuarto estableció que: "*Las trece Delegaciones serán: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac*".

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1941, se aprobó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, derogándose la Ley Orgánica anterior, de 1928. El artículo octavo de la nueva Ley manifestó que:

"Para los efectos de esta ley, el Distrito Federal se divide:

a. en la Ciudad de México, y

b. en las delegaciones que serán: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac."

Para 1941, el territorio que se denominó sede del Departamento Central, se le llamó Ciudad de México, y desapareció la delegación de General Anaya, cuyo territorio se anexó a la Ciudad de México, quedando doce delegaciones en el Distrito Federal. La división territorial establecida en la Ley Orgánica de 1941, se modificó hasta el mes de diciembre de 1970, mediante reformas a dicha Ley.

Una de las reformas más significativas se observa en capítulo II, "Del Territorio", en su artículo décimo: *"El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características Geográficas, Históricas, Demográficas, Sociales y Económicas, en 16 Delegaciones..."*.

De tal manera, lo que fue la Ciudad de México se convirtió en Delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

En 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal - reformando el Artículo 73 fracción VI de la Constitución- por decreto del 10 de agosto de ese año, como un órgano de representación ciudadana, integrado por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.(Artículo tercero del decreto del 10 de agosto de 1987).

La Asamblea de Representantes *"se creó con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso*

de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal" (Cuadernos de la Reforma Política, D.D.F., 1992, páginas 62 - 63).

CENTRO DE
ESTUDIOS SOCIALES Y
DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx