

00422  
88



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DISPOSICIÓN AL BUEN GOBIERNO EN LAS  
DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.  
UNA PERSPECTIVA NORMATIVA**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (CIENCIA  
POLÍTICA)**

**PRESENTA**  
**OSCAR TORRES ARROYO**

**ASESORÍA**  
**ALICIA ZICCARDI**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**México, Distrito Federal, Marzo de 2003.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***A mis padres y tutores.***

**ÍNDICE**

|  |    |
|--|----|
| Agradecimientos  | 4  |
| Presentación   | 5  |
| Introducción   | 9  |
| <b>I. HISTORIA DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES EN EL DISTRITO FEDERAL</b>                         |    |
| 1.1 Antecedentes   | 14 |
| 1.2 Ciudad de México, 1928   | 16 |
| 1.3 Reformas políticas en el Distrito Federal  | 18 |
| <b>II. CARACTERIZACIÓN DE LAS DELEGACIONES</b>   |    |
| 2.1 Población  | 27 |
| 2.2 Características económicas   | 30 |
| 2.3 Aspectos políticos   | 37 |
| <b>III. ANÁLISIS A LA DISPOSICIÓN DEL BUEN GOBIERNO DENTRO DEL MARCO LEGAL DEL DISTRITO FEDERAL.</b> |    |
| 3.1 Aspectos del marco jurídico-político de las delegaciones y municipios                            | 40 |
| 3.2 Las demarcaciones territoriales del Distrito Federal   |    |
| 3.2.1 Disposición a la eficacia  | 54 |
| 3.2.2 Disposición a la eficiencia  | 62 |
| 3.2.3 Disposición a la responsabilidad y transparencia de gobierno                                   | 66 |
| 3.2.4 Disposición a la participación ciudadana   | 71 |
| 3.2.5 Disposición a la atención de las demandas  | 84 |
| Conclusiones   | 91 |
| Bibliografía   | 94 |

## AGRADECIMIENTOS

*Un total y sincero agradecimiento a mis maestros, amigos y familiares, que participaron de manera directa e indirecta en la realización de esta investigación:*

*A la profesora Alicia Ziccardi, por su valiosa asesoría y por conseguir que el presente trabajo de investigación se convirtiera en una fecunda experiencia profesional.*

*A los profesores Antonio Azuela, Luis Alberto de la Garza, Lourdes Quintanilla y Carlos Sirvent, quienes con sus comentarios me ayudaron a profundizar y a avanzar en el análisis de la investigación.*

*A mi madre, por su cariño que siempre demuestra, y su apoyo y confianza en todos mis proyectos.*

*A todos los parientes presentes y ausentes, que a lo largo de mi vida me han compartido su respeto, sinceridad y afecto.*

*A todos los amigos y colegas que se interesaron y estuvieron pendientes en el desarrollo del presente trabajo académico.*

*A todas aquellas personas, que me brindaron sus conocimientos y sugerencias para que tuviera lugar y floreciera esta investigación.*

*En especial mi agradecimiento:*

*A la máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, donde se tiene la oportunidad de desarrollar un espíritu crítico y libre.*

Entrego a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: OSCAR TORRES ARROYO

FECHA: ABRIL 3, 2003

FIRMA: pa Madel P. Santos

## PRESENTACIÓN

En teoría, el federalismo establece que gobiernos locales, son espacios idóneos para fomentar el ejercicio de un buen gobierno, al existir una relación cercana entre los gobernantes y los gobernados. Esto no se aleja de la realidad, en el marco de una gobernabilidad democrática porque los gobiernos locales pueden desarrollar mecanismos de consulta y participación ciudadana en la creación de programas y planes para el desarrollo local, así como fomentar una mayor transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones de las autoridades. En realidad, los gobiernos locales pueden fungir como auténticos espacios para el desarrollo social y económico, mediante el ejercicio real de su autonomía y libertad.

Con lo anterior, la discusión en torno de los gobiernos locales dentro del marco del federalismo es indispensable para el desarrollo de la presente investigación. El federalismo es la forma de organización político institucional adoptada por un país o nación para la distribución y ejercicio del poder entre tres instancias de gobierno: federal, estatal y local. El gobierno local es una entidad política autónoma integrada por un órgano de gobierno, un territorio y una población, que se rige bajo la regla de un pacto federal que engloba a toda la nación. En teoría, el objetivo del federalismo es la descentralización de las tareas gubernamentales hacia el resto de los poderes de la Unión, estatal y municipal, con diverso régimen de competencia. Ahora bien, el federalismo prevalece como "un arreglo político institucional aplicable a diferentes formas de gobierno" (Ziccardi, A., 2001).

La historia del sistema político federal en México es particularmente compleja, como en el resto de los países latinoamericanos, desde que se trató de romper el yugo que los había atado al gobierno español. La visión generalizada de que los nuevos Estados independientes enfrentaron un aparato centralista heredado por la Corona española, establece que las condiciones sociales y políticas en Estados Unidos de América observadas por Alexis de Tocqueville<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, Edición 1978.

podieron ser contrarias a los países latinoamericanos que de manera similar adoptaron el sistema federal y establecieron un gobierno presidencialista.

Las colonias autónomas de Estados Unidos, decidieron aliarse y constituir una federación para independizarse de la metrópoli de Gran Bretaña. En México, en el siglo XIX, la conformación del sistema federal se caracterizó por la disputa entre liberales y conservadores en relación con la forma de gobierno. Y aunque predominó la decisión de establecer el federalismo, en los hechos el gobierno federal centralizó el ejercicio del poder en perjuicio de la autonomía y desarrollo de las entidades políticas locales de la reciente república.

En México, cuando tuvo lugar la revolución de 1917 como consecuencia del malestar generalizado por la desigualdad económica y social que prevalecía, se intentó restablecer un pacto federal real que quedó establecido en el artículo 40 de la Constitución: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según principios de esta ley fundamental". De esta forma, el debate del federalismo en México se inclinó por dar origen a la descentralización política, con el objetivo de distribuir las competencias de gobierno y la administración entre la federación y las entidades federativas, como lo establece el artículo 124 constitucional: "Las facultades que no están expresamente establecidas por esta constitución a los funcionarios federales, se encuentran reservadas a los estados".

Con el municipio libre, como la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los poderes estatales, a través del artículo 115 constitucional se estableció la autonomía para su gobierno interior y para la administración de su hacienda. De esta manera, los municipios fungen como gobiernos locales a través de órganos colegiados e institucionales integrados por autoridades cuyas obligaciones son regular la vida pública, prestar los servicios, promover el desarrollo de la localidad y fortalecer la organización social.

En este sentido, es importante el papel que juegan los municipios en materia de planeación, ejecución y gestión de los programas para el desarrollo social y económico. Sin embargo, en 1983 el artículo 115 constitucional sufrió

modificaciones para conceder al municipio mayores atribuciones en torno a los servicios públicos, la planeación del desarrollo urbano y la recaudación de impuestos relacionados a la propiedad territorial. Esto se debió a que por muchos años los gobiernos municipales quedaron rezagados como instituciones políticas con capacidad real de autodeterminación y autoridad en los ámbitos económico, social y administrativo.

Por otra parte en la medida que se empezó a dar un cambio significativo en los asuntos de los gobiernos locales, los partidos políticos de oposición empezaron a ocupar lugares de representación. De esta forma se conformó "una nueva geografía política que comenzó a demandar una redefinición en el país del papel de los gobiernos locales conformado por varias décadas" (Ziccardi, A., 2001). Sin embargo, el fortalecimiento de los gobiernos locales en gran parte de la República está en la medida que se les permita disponer de mayores recursos fiscales y una plena autonomía para llevar a cabo sus programas de gestión y un desarrollo económico equilibrado.

Una de las ventajas que trae el arreglo político institucional de la Federación en un régimen democrático, es el impulso de un mayor juego político y participación ciudadana en el ámbito local para la toma de decisiones gubernamentales. De tal suerte que al presentarse una correlación de fuerzas en los diferentes niveles de gobierno, los partidos políticos y la ciudadanía adquieren un nuevo sentido en los asuntos gubernamentales y los problemas de la gestión en el ámbito de lo local.

Dentro de este contexto político y jurídico, se ha deseado involucrar a la entidad del Distrito Federal. Décadas tuvieron que pasar para que los ciudadanos de la capital recobraran el derecho político de elegir a sus representantes en el ámbito local –tanto para la Asamblea Legislativa, el gobierno del Distrito Federal, y las delegaciones-. El primer gobierno del Distrito Federal fue un ejemplo de las batallas que ganaron los partidos políticos y la ciudadanía, al ocupar el puesto como Jefe de Gobierno un representante de la oposición.

Durante este gobierno perredista se presentó la oportunidad de crear las bases para fomentar el desarrollo de gobiernos locales al interior de las



delegaciones –sobre todo a raíz de la elección de los jefes delegacionales-. Al respecto, las autoridades del Distrito Federal no tienen las facultades para realizar reformas de gran envergadura. Esto es competencia del Congreso de la Unión, el cual se encarga de expedir el Estatuto de Gobierno, máximo marco jurídico del Distrito Federal. Sin embargo, existen mecanismos para realizar significativos cambios en torno a la descentralización política y administrativa del gobierno central hacia las delegaciones, que se pueden generar desde diversos reglamentos y leyes del Distrito Federal. Entre el marco normativo existente en el Distrito Federal, que compete a la Asamblea Legislativa reformar, se encuentra la Ley Orgánica, el Reglamento Interior de la Administración Pública, la Ley de Participación Ciudadana, la Ley de Desarrollo Urbano entre otros marcos legales a nivel local.

Los representantes electos de las delegaciones deben contar con atribuciones para definir una nueva forma de integración de las fuerzas políticas y sociales que fomente la conformación de una cultura de consulta y participación ciudadana, “mantener la situación actual de elección directa sin introducir cambios de fondo... puede introducir condiciones más difíciles para la gobernabilidad de la ciudad y de sus demarcaciones” (Marván, Ignacio; 2000).

De esta manera, los problemas que se presentan en el Distrito Federal en torno a la prestación de servicios, infraestructura, desarrollo urbano, ecología y vivienda se pueden resolver de mejor forma en la medida que se busquen los mecanismos para desempeñar la tarea de gobernar de manera eficiente, eficaz, y responsable. Un arreglo institucional en las delegaciones para atender las crecientes demandas en el Distrito Federal, siempre fue necesario pero más ahora bajo un escenario político plural en el ámbito territorial de la capital, que lejos de deslegitimar al adversario político es necesario crear un clima de cooperación.

## INTRODUCCIÓN

En el primer gobierno del Partido de la Revolución Democrática en la capital de la República, elegido de manera popular, directa y secreta, y que duró tres años bajo los gobiernos de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles (1997-2000), se pretenderá analizar la "*disposición de un buen gobierno*"<sup>2</sup> desde el marco normativo del Distrito Federal, en la cual se desprenden los lineamientos jurídicos de las delegaciones, debido a que las reformas reflejan los avances y acuerdos políticos de una entidad en cualquier materia. De tal suerte que son resultado de la voluntad política que se vive en un determinado periodo gubernamental. De esta forma se pretende analizar los mecanismos que se crearon durante el gobierno del PRD para promover el bienestar general de la población, una amplia autonomía y la participación ciudadana al interior de las delegaciones, que garantizara en el gobierno del Distrito Federal una *governabilidad democrática*<sup>3</sup>.

Si bien el gobierno perredista no tenía la facultad de realizar reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal -principal marco jurídico de la capital de la República-, si podía tener la capacidad y la voluntad política para impulsar reformas, mediante el órgano legislativo local, a la Ley Orgánica y al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal -actuales ordenamientos que norman el funcionamiento y las atribuciones de las delegaciones-. Esto con la finalidad de descentralizar numerosas funciones y facultades del gobierno central hacia las delegaciones que fungen como gobiernos locales dentro de la capital.

La necesidad de una reforma jurídico-política durante los gobiernos de Cárdenas y Robles era muy importante, ya que los jefes delegacionales serían, por primera vez, electos de manera popular, secreta y directa en el año 2000. Los entonces delegados del PRD se habían enfrentado a un marco jurídico heredado por el régimen priísta que, lejos de crear las condiciones propicias para que las

<sup>2</sup> Término que significa la existencia de mecanismos institucionales para "el logro de un gobierno que ejerza la autoridad de manera eficaz, eficiente, responsable y que fomente la participación ciudadana". (Ziccardi, A. y Saltalamacchia, H., 1997)

<sup>3</sup> Término utilizado en varias de las investigaciones realizadas por la profesora Alicia Ziccardi, que según Norbert Lechner se trata de "las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política". Lechner, Norbert, *Cultura política y gobernabilidad democrática*. I.F.E., México, 1995.

delegaciones cumplieran el papel de verdaderos gobiernos locales, se limitaba a repetir los antiguos esquemas centralistas que dificultaban a las delegaciones enfrentar condiciones de una *gobernabilidad democrática* al interior de las delegaciones.

En el capítulo I, se abordarán los antecedentes de la conformación de las delegaciones, los cuales explican las causas que motivaron la desaparición de la figura constitucional de los entonces municipios en el territorio de la ciudad de México en 1928. A partir de entonces se exponen las diferentes etapas de transformación jurídico-político de la capital de la República, que tuvieron lugar desde la expedición de la Ley Orgánica del Distrito Federal, con la finalidad de comprender el ámbito de responsabilidad de los poderes de la Federación y las delegaciones. Esto explicará el marco normativo heredado por los diversos gobiernos del PRI, que se caracterizaron por suprimir los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, hasta la llegada del primer gobierno electo representado por Cuauhtémoc Cárdenas, a través del PRD.

En el capítulo II, se realizará una caracterización de las delegaciones mediante una descripción de los rasgos sociales y económicos presentes durante el gobierno del PRD en la capital de la República. En primer lugar se establecerán grupos delegacionales, según el número de habitantes y viviendas de cada delegación, para ayudar a comprender el grado de necesidades y demandas sociales al interior de cada una de las delegaciones; así como también se tratará de comprender las diferentes condiciones de bienestar social mediante los niveles de concentración poblacional en cada demarcación territorial.

En segundo lugar, la caracterización delegacional trata de establecer similitudes y diferencias económicas entre las demarcaciones territoriales mediante su grado de urbanización y rasgos económicos sobresalientes, con el objetivo de reunir los aspectos particulares de cada delegación en diferentes grupos delegacionales, que se distinguen por el desarrollo de los servicios, la industria, el equipamiento e infraestructura urbana y, además, por la presencia de asentamientos humanos, reservas forestales y actividades agropecuarias.

Por último, durante la administración de Cárdenas, las delegaciones se caracterizaron por tener delegados nombrados por el entonces Jefe de Gobierno; sin embargo, a partir de ciertas reformas en 1996 al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se estableció que los delegados serían electos de manera popular, directa y secreta por la ciudadanía en el año 2000. Después de los comicios, algunas de las delegaciones cuentan con jefes delegacionales, que representan al PRD y otras al PAN —el PRI no ganó las elecciones en ninguna delegación—. Esto trajo cambios en el escenario político de la ciudad, que merecen ser considerados como parte del análisis que se pretende realizar durante la gestión del primer gobierno del PRD, porque los nuevos jefes delegacionales no deben desempeñar un papel limitado para ejercer un gobierno responsable, eficiente, eficaz y participativo debido al carácter que tienen de representantes políticos.

Para analizar la disposición al buen gobierno en las delegaciones del Distrito Federal durante el gobierno del PRD se contemplarán cinco indicadores, que en conjunto proporcionarán herramientas para analizar el marco normativo heredado por el gobierno del PRD durante su gestión para fomentar el mejor desempeño de las autoridades delegacionales en sus tareas de administración y gobierno. En cada uno de estos indicadores, con el objetivo de tratar algunos de los mecanismos institucionales existentes en otros municipios de la República con rasgos de conglomeración urbana similares a las de las delegaciones, se ejemplificará con municipios metropolitanos como Guadalajara o Monterrey.

En el primer indicador, se abordará la *disposición a la eficacia* en las delegaciones del Distrito Federal donde se analizarán los mecanismos existentes para actualizar, formular y evaluar los programas y proyectos de desarrollo urbano, así como para la capacitación del personal administrativo y gubernamental. El segundo indicador, a considerar, es la *disposición para el desempeño eficiente* de la administración, donde se estudiarán los mecanismos vigentes para la realización de estudios de factibilidad mediante la creación y aplicación de programas y proyectos acordes a la realidad de cada demarcación, y los mecanismos existentes para la evaluación sobre los resultados finales de

dichos programas y proyectos. El tercer indicador se refiere a la *transparencia y responsabilidad* de las autoridades que consiste en la capacidad de las autoridades de informar a la ciudadanía sobre las políticas y acciones del gobierno, así como contar con los mecanismos de control, seguimiento y evaluación de programas, proyectos o planes ejercidos por funcionarios o autoridades. Por último, la *atención a las demandas* y la *participación ciudadana* son los otros dos indicadores de evaluación, al tratarse de mecanismos institucionales que pueden integrar a la ciudadanía en el proceso de formulación, integración y aplicación de los programas de desarrollo y prestación de los servicios públicos.

Tanto el ámbito de la administración como el de la política del Distrito Federal se entrelazarán para poder realizar el análisis sobre el desempeño del gobierno capitalino, en cada uno de los indicadores de evaluación. En el primer caso se trata del conjunto de instancias (dependencias, secretarías, direcciones y departamentos) y funcionarios que apoyan a las autoridades para que realicen sus funciones públicas. En el segundo caso se refiere a los representantes políticos que fungen como autoridades del Distrito Federal, como son el Jefe de gobierno, los integrantes de la Asamblea Legislativa y recientemente los Jefes delegacionales.

Nuestra principal hipótesis del presente trabajo es que el entrante gobierno del PRD en el Distrito Federal, tuvo como principal misión gobernar bajo otros parámetros que fomentaran las condiciones para establecer un *buen gobierno local* a través de la activa participación de las delegaciones en los procesos políticos, sociales y económicos. Para ello había la necesidad de que las autoridades del gobierno central reformaran los lineamientos jurídicos que rigen la vida política y administrativa de las delegaciones. El objetivo general será conocer dichos lineamientos para garantizar mecanismos que fomentaran un gobierno eficiente, eficaz, responsable y participativo en cada una de las delegaciones. Después de que las delegaciones se rigieron por varias décadas con mecanismos jurídicos centralistas, donde imperaba el enfoque de las autoridades federales para atender

las diversas demandas ciudadanas en torno a la prestación de los servicios públicos y desarrollo urbano.

## I. HISTORIA DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES EN EL DISTRITO FEDERAL

*"La centralización administrativa logra, es verdad, reunir en una época dada, y en cierto lugar, todas las fuerzas disponibles de la nación, pero perjudica la reproducción de las fuerzas. Las hace triunfar el día del combate, y disminuye a la larga su poder."*  
Alexis de Tocqueville

El presente estudio abordará el contexto histórico y político que favoreció el surgimiento de las delegaciones en el Distrito Federal, y que impidió la existencia de mecanismos para desarrollar al interior del territorio de las delegaciones un *buen gobierno local* en la medida que el aparato federal concentró una gran parte de las funciones administrativas y de gobierno y durante varias décadas.

Las delegaciones como su nombre lo indica cumplieron un papel de órganos desconcentrados para atender las principales necesidades de la administración pública en materia de la prestación de los servicios públicos. El marco normativo de las delegaciones, expresado a través de la Ley Orgánica del Distrito Federal, tuvo a lo largo del tiempo ciertas reformas que descentralizaron hacia las delegaciones ciertas funciones del gobierno central, al mando en un principio de la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal y, posteriormente, del Regente hasta llegar a la figura del actual Jefe de Gobierno.

En el Distrito Federal, a raíz de la creación del Estatuto de Gobierno en 1994, se restituyeron los derechos políticos de los capitalinos —desde la desaparición de los ayuntamientos en el área de la ciudad de México en 1928— con la creación de los Consejos de Ciudadanos, electos de manera directa, popular y secreta. Después, la elección del primer Jefe de Gobierno de la capital en 1997 y de los jefes delegacionales en el 2000, lograron extender los horizontes de los derechos políticos de ciudadanos. En ambos comicios, la ciudadanía se inclinó a favor de un gobierno opuesto al entonces gobierno oficial encabezado por el Partido Revolucionario Institucional.

## 1.1 Antecedentes

Desde la independencia de México hasta la conformación de las delegaciones en 1928, la ciudad de México se vio afectada por numerosas modificaciones al interior de su organización política y administrativa, cuyo debate principal fue el establecimiento de los poderes federales.

Durante la conformación del Distrito Federal en 1824, el ayuntamiento de la ciudad de México solicitó una Ley Orgánica propia debido a la falta de claridad de las leyes españolas cuyas atribuciones del gobierno municipal se confundían con las de la autoridad federal. Sin embargo, aunque hubo numerosos intentos por constituir un marco legal para que los ayuntamientos del área capitalina no dependieran de las leyes de Cádiz, el gobierno federal nunca se preocupó por realizar algún reglamento municipal para el Distrito Federal, con el objetivo de establecer las funciones de los cabildos y concretar la manera de relacionarse con las autoridades federales (Miranda, Pacheco, S; 1998).

Después de varios años sin que los ayuntamientos de la ciudad de México contaran con un marco jurídico propio, se expidieron las *Ordenanzas Municipales*, entre abril de 1840 y agosto de 1841, las cuales rigieron la vida municipal de la capital hasta que dichos ayuntamientos perdieron toda función de gobierno, a raíz de la reforma política del Distrito Federal realizada por el gobierno porfirista en 1903. Durante el gobierno de Porfirio Díaz surgieron los *prefectos políticos*, que eran nombrados por el *gobernador* en turno del ayuntamiento de México, y representaban una autoridad superior a la de los ayuntamientos debido a su papel de intermediadores entre el gobierno central y los cabildos. Esto obedeció a la necesidad de dirigir el desarrollo urbano a favor de los intereses de la clase política porfirista (Rodríguez Curi, A.; 1996).

El Distrito Federal estuvo integrado por el *municipio de México* (cuya autoridad estaba a cargo del gobernador), y los *partidos* a cargo de un prefecto

político cada uno<sup>4</sup>. Poco a poco, los ayuntamientos capitalinos experimentaron un continuo y paulatino debilitamiento al interior de su estructura administrativa, dado que el régimen porfirista impuso un fuerte control sobre el gobierno de la ciudad de México. En la medida en que a los municipios se le restó fuerza política y autonomía se facilitó la concentración del poder y en 1903 perdieron toda función política y administrativa para convertirse en sólo unos órganos consultores.

El Congreso de la Unión empezó a tener la facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios, y el gobierno pasó a depender del Ejecutivo federal por conducto del la Secretaría del Estado y del Despacho de Gobernación. Por otro lado, se redujo el número de municipios en la capital y la administración quedó a cargo del Consejo Superior de Gobierno dirigido por tres funcionarios<sup>5</sup>.

El Congreso Constituyente de 1917 se encargó de retomar el problema de la coexistencia de los poderes en el territorio de la capital bajo la idea de fortalecer y conservar el conjunto de los municipios. El desgaste financiero que habían sufrido a lo largo de los años y la lucha entre constitucionalistas y opositores trasladado a los terrenos del gobierno del Distrito Federal y los municipios debilitaron aún más a éstos por las fuertes pugnas al interior de sus órganos representativos.

Durante el gobierno carrancista se expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal donde se restituyó a los ayuntamientos la propiedad de sus ramos, caudales y bienes. Sin embargo, en la época de Álvaro Obregón, el gobierno

---

<sup>4</sup> El Partido de Guadalupe estaba integrado por los municipios de Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco; el de Xochimilco por los de Xochimilco, Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Atocpan, Milpa Alta y Hastahuacán; el de Tlalpan por los de San Ángel, Tlalpan, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco; y, por último, el de Tacubaya, por los de Tacubaya, Tacuba, Santa Fe y Mixcoac. Más tarde, en 1899, la división política del Distrito Federal cambió con la creación de los partidos de Azcapotzalco y Coyoacán integrados por dos municipios cada uno. Miranda Pacheco, S. *Historia de la desaparición de los municipios en el Distrito Federal*, 1998, p. 117.

<sup>5</sup> El Consejo lo integraba el Gobernador, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras Públicas, nombrados y removidos por el Ejecutivo federal. Los 22 municipios conformados en el territorio del Distrito Federal se redujeron a trece: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Guadalupe Hidalgo, Iztapalapa, Mixcoac, Milpa Alta, San Ángel, Tlalpan, Tacuba, Tacubaya y Xochimilco. *Ibidem*, pp. 82, 83 y 125.



federal centralizó el poder debido a factores de tipo político, jurídico y financiero<sup>6</sup> que se conjugaron para dificultar el fortalecimiento de los cabildos.

### **1.2 Ciudad de México, 1928**

Cuando el entonces presidente de la República, Álvaro Obregón, decidió desaparecer de la Carta Magna la entidad de los municipios en la ciudad de México para instaurar la figura delegacional en dichos territorios, mencionó: "la organización municipal (...) debe cambiar debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces, y a veces se confunden"<sup>7</sup>.

El gobierno de Obregón señaló que la diferencia entre los municipios del interior de la República y los del Distrito Federal era que en éstos faltaba una hacienda pública propia y los servicios de tráfico, policía, calzadas, instrucción, justicia, salubridad y beneficencia eran problemas cuya solución dependía de las autoridades centrales del Distrito Federal.

Lo anterior fue otro argumento a favor de la centralización, lo cual se basó que se debería evitar enormes *desembolsos* mediante la creación de una sola tesorería encargada de la recaudación fiscal; dicha postura atentaba contra la autonomía de los municipios e imposibilitó la formación de un marco jurídico que garantizara el control de los recursos de cada cabildo y revitalizara el carácter representativo de los gobiernos locales.

Además, la falta de un marco jurídico que delimitara las funciones de las diferentes instancias de gobierno (federal, estatal y local) residentes en el mismo espacio geográfico dificultó a los cabildos la capacidad de administrar sus recursos, así como responder a las necesidades de atención a los servicios públicos de manera adecuada y continua.

---

<sup>6</sup> El factor político obedeció a la aparición de fuerzas políticas en el seno de los ayuntamientos, el económico y jurídico eran resultado del estado heredado por el régimen porfirista. Con el objetivo de ejercer control sobre las colonias urbanas recién formadas se conformaron los municipios de General Anaya en 1922, Iztacalco en 1923, Tlahuac en 1926 (que se separó de Xochimilco), y Magdalena Contreras en 1927., *Ibidem*, p. 83.

<sup>7</sup> Debates Legislativos, 1928. Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Departamento del Distrito Federal, 1992. Sesión del 25 de abril de 1928, p. 7

En este sentido, un organismo hacendario central que regulara la distribución de los recursos municipales hubiera permitido el mejor desarrollo y resolución de los problemas de cada municipio, sin afectar su autonomía. Tal organismo hubiera tenido como propósito fundamental apoyar la adecuada distribución y control de los recursos, en vez de decidir cuáles eran las medidas fiscales "convenientes".

Álvaro Obregón, entonces candidato a la presidencia por segunda ocasión, solicitó reformas a las bases 1ª, 2ª y 3ª de la fracción VI del artículo 73 de la constitucional para que los Ayuntamientos y el Gobierno del Distrito Federal no figuraran como instituciones constitucionales, adoptando como base para la organización del Distrito Federal una nueva ley de organización. De ésta manera el Congreso de la Unión tomó la responsabilidad de normar el gobierno del Distrito Federal ese mismo año con la expedición de la Ley Orgánica del Distrito Federal, y el Presidente de la República empezó a gobernar a través de los órganos que dictaba la ley.

A raíz de la disposición oficial de desaparecer los ayuntamientos en el Distrito Federal en 1928, el poder recayó en el gobierno federal en perjuicio de la autonomía del gobierno capitalino, "los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos se vieron drásticamente afectados en los asuntos de la participación política y en las condiciones de representatividad" (Álvarez Enríquez, L., 1998; 94).

Con la creación de la Ley Orgánica<sup>9</sup>, desapareció de la Constitución General de la República el marco jurídico que dividía al territorio del Distrito Federal en municipios. El Distrito Federal quedó dividido en un Departamento Central (que agrupaba los desaparecidos municipios de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac) y trece delegaciones. La responsabilidad directa del Departamento Central recayó en el jefe del Departamento del Distrito Federal, quien se apoyó de *delegados* para atender las demandas y necesidades de las entonces nuevas demarcaciones territoriales.

---

<sup>9</sup> Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 1928.

### 1.3 Reformas al marco jurídico del Distrito Federal

En 1941, el gobierno de Ávila Camacho elaboró un proyecto de ley con el objeto de restablecer el *status jurídico* del Distrito Federal como entidad federativa, aunque sujeto a un régimen político *sui generis* dado el establecimiento de los poderes federales dentro del territorio<sup>9</sup>. Se determinó de manera explícita la organización y funcionamiento del Departamento para aclarar las relaciones entre los diferentes órganos de gobierno. Según las autoridades la anterior ley se había elaborado en condiciones de premura por la inestabilidad política prevaleciente, la cual "hizo que numerosos aspectos de la organización administrativa del Distrito Federal no fueran lo convenientemente considerados, en consecuencia, a través de la práctica gubernativa se pusieron de manifiesto lagunas muy serias en la legislación orgánica..."<sup>10</sup>.

De manera explícita se estableció que la función legislativa recaía en el Congreso de la Unión y el poder ejecutivo en el Presidente de la República por conducto del jefe del Departamento de la entidad. Por otra parte, el gobierno de Ávila Camacho contempló una nueva conformación político-administrativa debido al crecimiento urbano continuo; las delegaciones de San Ángel, General Anaya y Guadalupe Hidalgo fueron absorbidas por el resto de las demarcaciones (entre ellas las entonces recién creadas de Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón).

Las facultades del Departamento se determinaron en materia de servicios públicos, acción política, hacendaria y cívica. Y, además, se establecieron los requisitos y atribuciones de los funcionarios públicos que apoyaban al Jefe del Departamento, como lo fueron el Secretario General, el Oficial Mayor y los Directores Generales de cada una de las dependencias, así como del mismo representante de la jefatura del Distrito Federal.

En la nueva ley orgánica (de los artículos 35 al 57) se contemplaron las diversas *dependencias generales* junto con sus atribuciones para el despacho de las tareas administrativas del Departamento y la atención de los servicios públicos

<sup>9</sup> Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 1941.

<sup>10</sup> Diario de debates, 29 de diciembre de 1941. Discurso de Manuel Ávila Camacho.

a través de las diversas direcciones. Al respecto, los delegados no tenían otra función mas que la vigilancia de los servicios públicos y el apoyo de las tareas administrativas, proponer soluciones, velar por el respeto de los reglamentos y presentar iniciativas de cómo debían de funcionar los servicios públicos.

En diciembre de 1970, la organización del Departamento del Distrito Federal sufrió de nuevo modificaciones dado que la ciudad de México experimentó un crecimiento demográfico y una expansión de la mancha urbana hacia otras zonas geográficas (Cisneros Sosa, A.; 1993). De este forma, se expidió una nueva Ley Orgánica<sup>11</sup> que dividió el entonces Departamento Central de la Ciudad de México en cuatro delegaciones (Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), sin modificar el resto de las doce delegaciones.

Mientras tanto, a los delegados se les otorgó mayores atribuciones en materia de servicios públicos (limpieza, alumbrado, drenaje y agua), desarrollo urbano (baños, lavaderos públicos, mercados, rastros, panteones, avenidas, calles y banquetas) y asistencia social (como la prestación y conservación de servicios médicos gratuitos de emergencia, servicios funerarios a grupos vulnerables, fomento de actividades culturales y deportivas, la construcción y mantenimiento de escuelas, museos y bibliotecas).

Por otra parte, los delegados quedaron facultados para legalizar y certificar firmas, documentos, así como para tramitar y expedir licencias sobre actividades mercantiles, espectáculos y obras de construcción. La ampliación de facultades incluyó el mantener el orden público, colaborar con el Cuerpo de Bomberos, proponer medidas de tránsito, y en general colaborar con el resto de las delegaciones.

La anterior medida trató de descentralizar la prestación de casi la totalidad de los servicios públicos hacia las delegaciones, sin lograr con ello contrarrestar los efectos de la centralización en la toma de decisiones. Durante este periodo, el problema de la representación política del Distrito Federal y los derechos políticos de los ciudadanos nunca se plantearon, por lo que las iniciativas para reformar la organización del Departamento del Distrito Federal se inclinaron por la

---

<sup>11</sup> Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 1970.

descentralización de las funciones administrativas ante el constante incremento de las demandas dentro de la capital.

En 1983, la Ley Orgánica<sup>12</sup> sufrió importantes reformas porque la figura del Jefe de Departamento desapareció al instalarse el Regente de la ciudad como la nueva autoridad de la capital. Las facultades y la organización de las dependencias no reguladas y de menor rango como coordinaciones, direcciones y procuradurías quedaron a cargo del nuevo Regente dentro del ámbito normativo del *Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal*.

La finalidad de la anterior reforma a la ley era ofrecer mayor flexibilidad a las posibles modificaciones legislativas de menor alcance en lo relativo al funcionamiento de las dependencias de menor jerarquía. Mientras que la jefatura de gobierno, las secretarías generales, Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría General y las delegaciones permanecieron reguladas por la Ley Orgánica del Distrito Federal, expedida por el Congreso de la Unión.

A partir de los desastres naturales de 1985, la organización ciudadana derivó en muestras de impugnación, reclamos y presiones hacia las autoridades ante la ineficacia e ineficiencia de sus acciones para responder al estado de emergencia y la problemática de los damnificados, situación que dio como resultado un progresivo deterioro de la credibilidad hacia las autoridades capitalinas.

Fue así como empezaron a darse los primeros pasos hacia la recuperación de los derechos políticos de la ciudadanía, que derivó en la creación de Asamblea de Representantes en 1987 y la elección de dichos representantes un año después, cuyo objetivo principal fue canalizar las demandas ciudadanas ante las autoridades. La Asamblea contaría con facultades que debían señalarse explícitamente por la ley a diferencia de los Congresos estatales<sup>13</sup>, que al principio fueron funciones de carácter reglamentario, y con la posibilidad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal.

---

<sup>12</sup> Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 1983.

<sup>13</sup> Artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como en ese entonces los avances de la reforma política habían sido insuficientes, en 1993 ciertos miembros de la Asamblea de Representantes organizaron un plebiscito con el objetivo de conocer la opinión pública sobre la posibilidad de elegir al jefe de gobierno del Distrito Federal, municipalizar las delegaciones y que la capital se convirtiera en el estado 32 de la República.

La presión de los asambleístas y la ciudadanía no sirvió de nada ante el temor de las autoridades de efectuar una reforma que trastocara los intereses de la elite gobernante en una de las ciudades más importantes y estratégicas para el país. Las autoridades capitalinas decidieron no arriesgarse en una reforma que al menos garantizara la elección directa del jefe de gobierno. En todo caso el Presidente de la República avaló una restringida reforma política a principios de 1994 que derivó en la creación del Estatuto de Gobierno cuya expedición quedaba a cargo del Congreso de la Unión<sup>14</sup> y en el cual se contemplaba la elección indirecta del Jefe de Gobierno.

Hasta que en 1996, Ernesto Zedillo Ponce de León promovió una iniciativa política que se convirtió en una reforma al artículo 122 de la Constitución para que el Presidente de la República ya no tuviera facultades para nombrar al nuevo Jefe de Gobierno, al establecerse que en 1997 el representante ejecutivo de la capital debía ser elegido de manera directa, secreta y popular.

En lo único que el Presidente quedó facultado -hasta la fecha- fue en proponer al Senado de la República un sustituto en caso de remoción del mismo, por presuntas causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público<sup>15</sup>. A su vez, en el Estatuto de Gobierno se estableció que el propio jefe de Gobierno, no tendría ninguna facultad para nombrar a los delegados a partir del año 2000. Con este hecho, se garantizaba que los delegados no fueran removidos como se efectuaba anteriormente tanto por el regente de la ciudad previo acuerdo del Ejecutivo federal, y posteriormente, por el jefe de gobierno.

---

<sup>14</sup> Artículo 73, fracción VI: "El Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al mismo salvo en las materias expresamente conferidas a la ALDF"

<sup>15</sup> Artículo 76, fracción IX: "Son facultades exclusivas del senado: nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución".

Con la premisa de que el territorio del Distrito Federal es la sede de los poderes federales, el Ejecutivo de la Federación y el Congreso de la Unión tienen bajo su responsabilidad el gobierno del territorio capitalino, ya que "otorgan"<sup>16</sup> facultades a las autoridades locales para gobernar. Por el hecho de ser la autoridad máxima de las fuerzas armadas y la seguridad pública del país, se determinó que el Ejecutivo federal compartiría la responsabilidad con el Jefe de Gobierno de nombrar al procurador de justicia y jefe de policía del Distrito Federal, manifestándose un factor más en detrimento de la autonomía de la autoridad local del Distrito Federal.

El gobierno del Distrito Federal siguió dependiendo de las autoridades federales con relación a las amplias responsabilidades de una entidad federativa de reglamentar su vida política y administrativa interna. Las delegaciones continuaron como órganos desconcentrados a cargo de los delegados, que siguieron ejerciendo las mismas atribuciones en sus respectivas demarcaciones a excepción de aquéllas que eran propias de los órganos de la administración centralizada.

Hoy por hoy, la capital sigue sin lograr "redefinir su lugar en el interior de un sistema federal que (...) se benefició por la concentración de recursos de poder, económicos y políticos" (Ziccardi, A.; 1998) y sin introducir cambios para la democratización dentro las diferentes demarcaciones territoriales o delegaciones del Distrito Federal y las instancias centrales de gobierno. La elección del Jefe de Gobierno permite que se le reconozca a éste representante de manera formal debido a que sus atribuciones son concedidas, sin embargo sus funciones no son plenas "en principio por ejercer sus atribuciones de gobierno en el mismo lugar de residencia de los poderes federales" (Ríos Estavillo, J. José, 1998).

---

<sup>16</sup> Artículo 122: "El Gobierno de Distrito Federal está a cargo de los poderes Federales quienes otorgan facultades a los Poderes locales...".

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**CUADRO 1. DISTRITO FEDERAL: LAS ETAPAS DE TRANSFORMACIÓN JURÍDICO-POLÍTICO**

| Año  | Marco jurídico  | Autoridades políticas y administrativas             | Funciones   |
|------|---|---|---|
| 1917 | Ley Orgánica del Distrito Federal                         | Gobernador  | Político/Administrativa   |
|      |   | Congreso Local                                      | Legislativa   |
|      |   | Presidentes municipales                             | Político/Administrativa   |
| 1928 | Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal        | Presidencia de la República<br>Congreso de la Unión | Político/Legislativa  |
|      |   | Jefe del Departamento del Distrito Federal          | Administrativa  |
|      |   | Delegados   | Atención de los servicios públicos  |
| 1941 | Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal        | Presidencia de la República<br>Congreso de la Unión | Político/Legislativa  |
|      |   | Jefe del Departamento del Distrito Federal          | Político/Administrativa (autoridad en materia de servicios públicos, acción política y gubernativa, hacienda y cívica)    |
|      |   | Delegados   | Vigilancia y atención de los servicios públicos   |
| 1970 | Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal        | Presidencia de la República<br>Congreso de la Unión | Político/Legislativo  |
|      |   | Jefe del Departamento del Distrito Federal          | Político/Administrativa (autoridad en materia de servicios públicos, acción política y gubernativa, de hacienda y cívica) |
|      |   | Delegados   | Vigilancia y atención de servicios públicos y asistencia social (salud, educación, cultura y deporte)                     |
| 1983 | Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal        | Presidente de la República<br>Congreso de la Unión  | Político/Legislativo  |
|      |   | Regente   | Político/Administrativa (autoridad en materia de servicios públicos, acción política y gubernativa, de hacienda y cívica) |
|      |   | Delegados   | Vigilancia y atención de servicios públicos y asistencia social (salud, educación, cultura y deporte)                     |
|      | Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal |   |   |



|      |  |   |   |
|------|--|---|---|
| 1994 | <b>Estatuto de Gobierno</b>                                    | Presidencia de la República<br>Congreso de la Unión                     | <b>Político/Legislativa (Atribuciones sobre la expedición del Estatuto de Gobierno)</b>                                   |
|      | Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal | <b>Asamblea de Representantes del Distrito Federal (creada en 1988)</b> | <b>Legislativo (facultades acotadas)</b>  |
|      | Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal      | Regente   | Político/Administrativa (autoridad en materia de servicios públicos, acción política y gubernativa, de hacienda y cívica) |
|      |  | Delegados   | Vigilancia y atención de servicios públicos y asistencia social (salud, educación, cultura y deporte)                     |
| 1996 | Estatuto de Gobierno   | Presidencia de la República<br>Congreso de la Unión                     | <b>Legislativa (Atribuciones sobre la expedición del Estatuto de Gobierno)</b>  |
|      | Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal | <b>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</b>                        | <b>Legislativa (facultades amplias, más no plenas)</b>  |
|      | Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal      | <b>Jefe de Gobierno del Distrito Federal (electo para el año 1997)</b>  | <b>Político/Administrativa</b>  |
|      |  | <b>Jefes delegacionales (electos para el año 2000)</b>                  | <b>Administrativa</b>   |

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## II. CARACTERIZACIÓN DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

*"...el desarrollo de la democracia local cobra un sentido más profundo en los niveles más bajos de la organización territorial, a nivel comunal, ahí donde los lazos con la población pueden ser más estrechos".*

*Gerard Marcou  
Profesor de La Sorbona*

Desde un amplio y completo estudio sobre la ciudad de México elaborado por el Colegio de México (Garza, Gustavo; 1998), en este apartado se abordarán las características generales de las diversas delegaciones, en torno a los rasgos físicos, económicos y sociales de sus territorios. Además de plantear ciertos aspectos políticos que repercutieron al finalizar la gestión del gobierno perredista, y que como resultado se obtuvo un escenario político plural tras las elecciones para Jefe de Gobierno y Jefes delegacionales en el Distrito Federal. El objetivo es establecer una especie de tipología delegacional que proporcione elementos para distinguir las similitudes y diferencias de cada delegación referente a su población, usos del suelo, grado de desarrollo urbano, infraestructura y equipamiento entre otros aspectos. Dicha tarea ayudará a comprender la importancia de establecer gobiernos locales más apegados a las necesidades y demandas de una población heterogénea al interior de cada una de las demarcaciones territoriales.

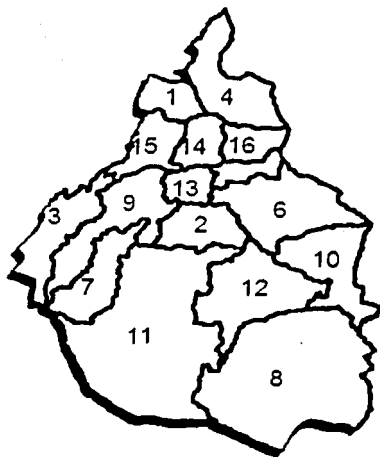
Desde la década de los noventa, el espacio urbano de la ciudad de México fue modificándose con la construcción de nuevos centros comerciales e infraestructura debido a una mutua participación del gobierno local y la iniciativa privada, producto de la "reducción del subsidio federal para el mantenimiento del aparato burocrático (que) propició una reforma fiscal basada en la ampliación del número de contribuyentes y en la desregulación de la normatividad existente para usos del suelo, lo cual contribuyó a su vez a estimular la inversión privada" (Ziccardi, 1998).

Ante las presiones de la inversión privada en la Ciudad de México en aras de la modernización urbana se dispuso del uso del suelo a través de la desregulación y la anulación de los planes urbanos establecidos desde los ochentas. Durante el gobierno salinista, las decisiones de las autoridades federales prevalecieron a favor del proyecto modernizador, en el cual desapareció "un complejo marco jurídico que

normaba los usos del suelo: cuatro leyes, siete reglamentos, treinta y un acuerdos y circulares, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los Programas Parciales de las 16 delegaciones" (Ziccardi, 1995).

Los noventa representaron para la ciudad de México un enorme esfuerzo para integrarse a los procesos de una economía global, las estructuras económicas se transformaron para dar pie y seguir con el proceso de desindustrialización y crecimiento del sector terciario. Esto trajo consecuencias en la conformación social y económica de la capital debido a la polarización de los servicios (moderno e informal), la carencia de fuentes de empleo y una creciente movilización ciudadana por vivienda.

- 1 Acoetzaco
- 2 Coyacán
- 3 Guajmalco
- 4 Gustavo A. Madero
- 5 Iztacalco
- 6 Iztacalca
- 7 Magdalena Contreras, La
- 8 Milpa Alta
- 9 Álvaro Obregón
- 10 Tláhuac
- 11 Tlalca
- 12 Xochimilco
- 13 Benito Juárez
- 14 Cuauhtémoc
- 15 Miguel Alemán
- 16 Venustiano Carranza



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **2.1 Población**

En relación a la población, las demarcaciones se distinguen en cuatro rangos según el número de habitantes por demarcación. El primer grupo se encuentra conformado por las demarcaciones de Iztapalapa, Álvaro Obregón, Coyoacán y Gustavo A. Madero. La población varía entre un rango de 601 mil a 1 millón 800 mil habitantes. De hecho la suma de estas demarcaciones equivale aproximadamente a la mitad de la población del Distrito Federal. La característica principal es el aumento de su población por inmigración a excepción de Gustavo A. Madero que tiende a disminuir su población.

La densidad poblacional en Álvaro Obregón y Coyoacán se presenta baja y media respectivamente, aunque en ambos casos tiende a aumentar. En Iztapalapa y Gustavo A. Madero la densidad es alta con una tendencia a aumentar en el primer territorio y en el segundo a mantenerse estable porque la disminución de su población ha sido paulatina.

El segundo grupo la población está entre un rango de 441 mil a 600 mil habitantes conformados por Tlalpan, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Azcapotzalco que representa aproximadamente la cuarta parte de la población total del Distrito Federal cuya característica principal es la emigración de su población hacia otras zonas a excepción de Tlalpan en el que su población tiende a aumentar por la conformación de nuevos asentamientos humanos.

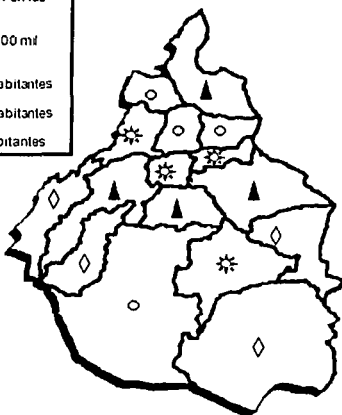
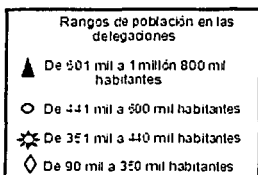
La demarcación de Cuauhtémoc sigue conservando una de las más altas densidades de su población dado su buen nivel de infraestructura y equipamiento, y le siguen en orden decreciente Venustiano Carranza y Azcapotzalco, cuya principal tendencia es la disminución de su densidad poblacional. En el caso de Tlalpan presenta una de las más bajas densidades dado su amplio territorio, aunque ha empezado a aumentar por los numerosos asentamientos irregulares.

El tercer grupo se integra por Iztacalco, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Xochimilco entre un rango de 351 mil a 440 mil habitantes que representa el 17% de la población total del Distrito Federal, donde prevalece la disminución de su

población por emigración con excepción del territorio de Xochimilco donde ha aumentado su población.

La demarcación de Iztacalco por ser uno de los más pequeños territorios presenta la más alta densidad en todo el Distrito Federal y el caso Benito Juárez posee una alta densidad debido a buenas condiciones de equipamiento urbano y servicios, en ambos casos dicho porcentaje va disminuyendo al igual que el área de Miguel Hidalgo con una densidad poblacional media. La excepción es Xochimilco con baja densidad pero que tiende a aumentar.

Por último, el cuarto grupo integrado por las demarcaciones de Tláhuac, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y Milpa Alta tienen una población entre un rango de 90 mil a 350 mil habitantes que equivalente al 8% del total de la capital. Estas demarcaciones tienden a aumentar su población, y representan las más bajas densidades poblacionales de la capital, a excepción del territorio de Tláhuac que cuenta con una de las más altas densidades de población en toda el área del Distrito Federal, dado que el número de viviendas ha aumentado de manera notoria.



**Cuadro 2. Distrito Federal. Extensión territorial, población y vivienda por delegación.**

| Rangos de población en las delegaciones | Delegaciones     | Extensión territorial km2 | %     | Población | Viviendas | Densidad demográfica hab/km2 |
|---|------------------|---------------------------|-------|-----------|-----------|------------------------------|
| De 601 000 a 1 800 000                  | Iztapalapa       | 113.46                    | 7.63  | 1 773 343 | 403 922   | 15629                        |
|   | Gustavo A. M.    | 88.06                     | 5.92  | 1 235 542 | 295 329   | 14030                        |
|   | Álvaro O.        | 95.88                     | 6.45  | 687 020   | 163 481   | 7165                         |
|   | Coyoacán         | 53.92                     | 3.63  | 640 423   | 163 036   | 11877                        |
| De 441 000 a 600 000                    | Tlalpan          | 308.71                    | 20.77 | 581 781   | 140 148   | 1884                         |
|   | Cuauhtémoc       | 35.55                     | 2.39  | 516 255   | 147 181   | 14521                        |
|   | Venustiano C.    | 33.78                     | 2.27  | 462 806   | 116 986   | 13700                        |
|   | Azcapotzalco     | 33.74                     | 2.27  | 441 008   | 109 233   | 13070                        |
| De 351 000 a 440 000                    | Iztacalco        | 23.18                     | 1.56  | 411 321   | 98 234    | 17744                        |
|   | Xochimilco       | 119.16                    | 8.02  | 389 787   | 82 078    | 3103                         |
|   | Benito Juárez    | 26.53                     | 1.79  | 360 478   | 113 741   | 13587                        |
|   | Miguel Hidalgo   | 46.31                     | 3.12  | 352 640   | 94 475    | 7614                         |
| De 90 000 a 350 000                     | Tláhuac          | 86.35                     | 5.81  | 302 790   | 69 564    | 805                          |
|   | Magdalena C.     | 63.51                     | 4.27  | 222 050   | 51 831    | 816                          |
|   | Cuajimalpa       | 70.81                     | 4.76  | 151 222   | 33 163    | 2135                         |
|   | Milpa Alta       | 287.5                     | 19.34 | 96 773    | 21 350    | 336                          |
|   | Distrito Federal | 1486.45                   | 100   | 8 605 239 | 2 103 752 | 5789                         |

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 2.2 Características económicas

En el área del Distrito Federal se podrá encontrar tres tipos importantes de demarcaciones territoriales o delegaciones del Distrito Federal según la importancia de sus actividades y el desarrollo alcanzado: urbanas, semi-urbanas y semi-rurales. En todas las demarcaciones territoriales del Distrito Federal prevalece el uso habitacional dentro de sus territorios. Sin embargo, sobresalen aspectos económicos y sociales representativos respecto a la generalidad del área urbana del Distrito Federal que con frecuencia determinan y condicionan el tipo de desarrollo de cada demarcación territorial.

Las demarcaciones territoriales o delegaciones con características primordialmente urbanas se distinguen por poseer servicios e infraestructura para el desarrollo comercial e industrial. Las delegaciones semi-urbanas presentan un considerable desarrollo urbano y una importante extensión de reservas forestales, aunque están conformadas principalmente por territorios habitacionales porque prevalecen asentamientos urbanos irregulares y una fuerte preponderancia de viviendas. Las delegaciones con rasgos semi-rurales poseen territorios mixtos con un marginal desarrollo urbano, una importante actividad del sector primario y diversas actividades económicas de alcance limitado.

Dentro de las demarcaciones de tipo *urbano* que comparten características geográficas similares como territorio plano y sensible a los fenómenos telúricos por haber pertenecido a zonas lacustres de la cuenca de México, se encuentran principalmente las demarcaciones de Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Iztacalco, Venustiano Carranza, Iztapalapa (la parte sudeste tiene subsuelo volcánico) y Gustavo A. Madero (con algunas elevaciones como la Sierra de Guadalupe y cerros del Chiquihuite, y Guerrero). En tanto Miguel Hidalgo, su superficie la mitad es un área plana y la otra presenta terrenos accidentados cerca de la serranía de las Cruces, mientras que la demarcación de Coyoacán se asienta sobre suelos firmes debido a la formación de material volcánico.

En las delegaciones urbanas destaca un importante desarrollo comercial, de servicios e industrial. El territorio de Coyoacán muestra un desarrollo que se

distribuye entre espacios abiertos, zonas educativas y culturales como la Universidad Nacional Autónoma de México y el Centro del territorio clasificado patrimonio histórico y cultural de la ciudad. El uso de espacios para la industria y los servicios es escaso, aunque en la década de los noventa ha presentado un notable desarrollo comercial.

En la demarcación de Cuauhtémoc resaltan los usos del suelo para servicios dado que representan 2/5 partes de la superficie total, le siguen los usos mixtos donde se comparten usos habitacionales con actividades económicas y de servicios con casi el mismo porcentaje. Por último, el uso exclusivo para viviendas tiene una quinta parte del área que a lo largo de los años ha disminuido y tiene un papel escaso como zona de Industrias y espacios abiertos. Sin embargo, conserva un papel importante en el resguardo de edificios históricos y del patrimonio cultural.

El área de Miguel Hidalgo se caracteriza por tener amplios y grandes espacios abiertos. Las concentraciones de usos comerciales, de servicio y oficinas se encuentran ubicadas en torno a las zonas de Tacuba y Tacubaya, fraccionamiento Bosques de las Lomas y Polanco. Es un territorio con una población bastante heterogénea y el uso del suelo habitacional ha disminuido debido al desarrollo comercial y de servicios.

Una parte importante del uso del suelo de Venustiano Carranza corresponde a usos mixtos y de servicios, y una mínima parte a la industria. Las zonas dedicadas a usos especializados cubren las necesidades de las actividades industriales en colonias como Progresista, Santa Cruz y Aviación y, las comerciales en La Merced, mercados de Sonora y Jamaica, el resto del área está dedicado a habitaciones unifamiliares y multifamiliares en gran parte deterioradas bajo condiciones de insalubridad, escaso mantenimiento y servicios deficientes. En el caso del territorio Benito Juárez predomina un equilibrado desarrollo urbano, con un alto porcentaje del uso del suelo para servicios que cubren una buena parte del territorio dado el poco crecimiento industrial, en los últimos años se ha observado la sustitución del uso del suelo hacia una nueva estructura urbana para la demanda habitacional de mayor densidad (edificios) y de los servicios.



En la demarcación de Gustavo A. Madero se encuentra dividida en zonas donde las viviendas se concentran principalmente en el centro y oriente de la delegación, la zona industrial en el poniente y la mayor parte de los servicios se encuentra en el centro y sur del territorio. Gran parte de los asentamientos humanos se encuentran en problemas de irregularidad en la tenencia de la tierra dado su falta de permiso e invasión.

El área de Iztacalco tiene un considerable desarrollo de la industria, servicios y espacios comerciales intercalados con las áreas habitacionales, presentando un comportamiento variable dado que ha tendido a disminuir la cantidad del uso de suelo para vivienda. Mientras que en Iztapalapa, el uso habitacional del suelo ascendió notablemente en los últimos años, siendo un área donde se ha presentado el mayor crecimiento del número de viviendas en toda la ciudad. Dichas viviendas se encuentran dispersas entre los usos de suelo para la industria, que ocupa uno de los primeros lugares en el Distrito Federal. Aunque el mayor porcentaje del uso del suelo está dedicado a usos habitacionales. Prácticamente la totalidad del territorio de Azcapotzalco se encuentra urbanizado, con la mitad del uso del suelo habitacional, una cuarta parte industrial y otra cuarta a servicios, usos mixtos y espacios abiertos.

Las demarcaciones de tipo *semi-urbanas*, se destacan por ser *territorios habitacionales*. Álvaro Obregón se caracteriza por tener un territorio en el que los asentamientos humanos se ubican en la parte de las tierras bajas y casi planas (sección oriental), el resto del área (occidental) ha ocupado un lugar importante como zona de reserva ecológica aunque en riesgo de ser invadida por asentamientos irregulares. Se divide en tres principales zonas, la primera se caracteriza por ser un territorio en su mayoría habitacional y comercial con altas densidades de población, arterias viales vinculadas al resto de la ciudad, y valores del suelo elevados en donde habitan sectores de la sociedad con altos recursos en fraccionamientos y colonias, aunque existen sectores sociales de bajos recursos.

La segunda zona ocupa tierras escarpadas y altas de antiguas minas de arena, presentándose un subsuelo con bastantes cavernas en el que se encuentran asentamientos humanos irregulares con escaso equipamiento y servicios.

Finalmente la tercera zona conserva un área considerable con características rurales y forestales, ubicada en la parte alta del norte y occidente. Del área urbanizada de manera general más de las tres cuartas partes predomina el uso del suelo habitacional, con escaso papel el uso del suelo industrial y el comercial, con apenas la quinta parte del área urbana. El proceso de urbanización de la demarcación de Álvaro Obregón se ha caracterizado por una constante degradación del suelo y el ambiente por el crecimiento desordenado de su población, a lado de la existencia de uno de las más grandes concentraciones de desechos sólidos del Distrito Federal ubicada en la zona de Santa Fe, a pesar de su papel preponderante que ha jugado como zona de reserva ecológica.

Xochimilco ofrece suelos que son favorables para la actividad agrícola por sus propiedades físico-químicas, pero tiene importantes conglomeraciones de tipo urbano. El territorio de Xochimilco presenta características suburbanas y rurales dado la formación de chinampa como medio de cultivo, aunque una considerable área –menos de la mitad de la superficie total- está integrada a la zona urbana del Distrito Federal que ha dado lugar a zonas de vivienda primordialmente y de escaso comercio y servicios con gran parte de área verdes y espacios abiertos.

Tlalpan debido a la extensión de su territorio es bastante variable dado que conserva una importante área forestal con reservas de fauna y flora, tiene excelentes suelos para el uso agrícola y presenta un considerable crecimiento de zonas urbanizadas. La superficie urbana ocupa aproximadamente una quinta parte de su territorio debido a sus grandes dimensiones, por lo que existe una enorme extensión no urbana con tendencia a ser ocupado por irregulares asentamientos urbanos, en el que prevalecen actividades rurales (agrícolas y explotación forestal). Su característica semiurbana se debe a la dispersión de poblados enclavados en zonas montañosas y alejadas, y aunque predomina el uso habitacional, existe una elevada proporción del territorio dedicado a servicios dado a que da cabida a un complejo sistema hospitalario de cobertura nacional, importantes centros educativos, culturales e históricos.

En cuanto a la delegación de Tiáhuac un poco más de la tercera parte de la demarcación tiene un uso urbano, por lo demás está rodeada de lomeríos y cerros

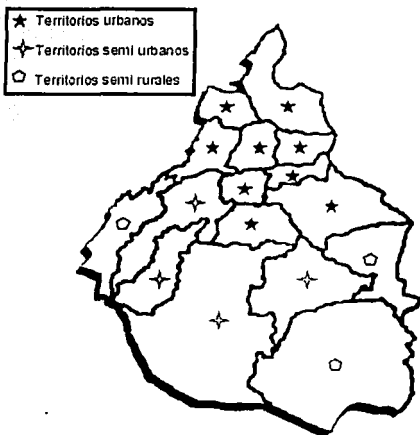
volcánicos. Una parte importante de su territorio está destinado a usos agrícolas con tendencia a desaparecer por el crecimiento urbano. El patrón de urbanización no es continuo, con grandes extensiones de baldíos donde sobresaltan rasgos suburbanos y el mayor rezago de infraestructura existente en el Distrito Federal.

En las demarcaciones de tipo *semirural* sobresalen los *territorios mixtos*, como Milpa Alta que está ubicada en su totalidad dentro de la sierra de Chichinautzin, área de origen volcánico con características de alta permeabilidad cuya función de alimentar los mantos acuíferos se ha ido perdiendo por el escaso cuidado de sus suelos, si se le agrega que el clima es seco y extremo las condiciones son prácticamente adversas para el desarrollo agrícola, aunque posee características principalmente rurales dada su separación con respecto al desarrollo urbano. El territorio conserva aún la característica de territorio rural en el que prevalecen los usos no urbanos como el agropecuario, dentro del área urbana existe un alto porcentaje de uso de suelo habitacional, con escaso papel de la industria y el comercio. Generalmente el uso habitacional se combina con actividad del sector primario como cultivo de hortalizas y la cría de animales.

El área de Cuajimalpa esta formado por rocas de origen ígneo y depósitos de material volcánico, por lo que, presenta una considerable explotación de minas de arena, además es un área importante de conservación con características en su mayoría rural. En el caso de la actividad industrial existe uno de tipo extractivo para obtener arena pero en general no existe zona determinada para dicho sector económico. Cuajimalpa reparte su territorio entre áreas urbanas establecidas por estratos de población de altos recursos en una zona y, en otra zona de bajos y medianos recursos dispersos a lo largo de la carretera principal México-Toluca bajo condiciones de irregularidad y poco equipamiento. Las escasas zonas comerciales se concentran en su mayoría en los sectores de bajos recursos. La otra parte de su territorio se distribuye entre poblados rurales con una extensa zona de espacios abiertos y de minas.

La demarcación de Magdalena Contreras tiene un territorio heterogéneo, donde se presenta un considerable desarrollo urbano integrado al resto de la ciudad. Sin embargo, presenta aún extensas áreas verdes con un desarrollo

urbano cuya conformación no es continua por lo accidentado de su territorio, por lo que presenta amplias zonas baldías. Gran parte de su área urbana está dedicada al uso habitacional con poco desarrollo de las actividades comerciales e industriales, las cuales se han desarrollado principalmente cerca de las vías de comunicación.



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Cuadro 3. Distrito Federal. Población ocupada en los sectores primario, secundario y terciario por delegación.**

| Tipo de territorio       | Delegación       | Población ocupada Sector Primario |      | Población ocupada Sector Secundario |      | Población ocupada Sector Terciario |      | Total   |
|--------------------------|------------------|-----------------------------------|------|-------------------------------------|------|------------------------------------|------|---------|
| Territorios urbanos      | Azcapotzalco     | 329                               | 0.1  | 46 269                              | 25.3 | 136 729                            | 74.6 | 183327  |
|                          | Benito Juárez    | 254                               | 0.1  | 21 169                              | 12.2 | 153 066                            | 87.7 | 174489  |
|                          | Cuauhtémoc       | 274                               | 0.1  | 31 377                              | 13.4 | 201 752                            | 86.5 | 233403  |
|                          | Iztacalco        | 209                               | 0.1  | 36 134                              | 20.9 | 136 225                            | 79.0 | 172568  |
|                          | Venustiano C.    | 229                               | 0.1  | 33 674                              | 17.5 | 158 926                            | 82.4 | 192829  |
|                          | Iztapalapa       | 1352                              | 0.1  | 186 511                             | 26.5 | 517 878                            | 73.4 | 705741  |
|                          | Gustavo A. M.    | 720                               | 0.1  | 115 765                             | 23.3 | 380 751                            | 76.6 | 497236  |
|                          | Miguel Hidalgo   | 229                               | 0.1  | 26 580                              | 16.8 | 131 713                            | 83.1 | 158522  |
|                          | Coyoacán         | 520                               | 0.1  | 50 569                              | 17.9 | 231 434                            | 82.0 | 282523  |
| Territorios semirurbanos | Alvaro Obregón   | 565                               | 0.1  | 61 031                              | 21.1 | 228 216                            | 78.8 | 289812  |
|                          | Xochimilco       | 4 485                             | 3.0  | 30 737                              | 21.0 | 111 014                            | 76.0 | 146236  |
|                          | Tlalpan          | 2 931                             | 1.2  | 48 274                              | 19.7 | 193 304                            | 79.1 | 244509  |
| Territorios semirurales  | Tláhuac          | 2 427                             | 2.1  | 29 590                              | 26.2 | 81 176                             | 71.7 | 113193  |
|                          | Cuajimalpa       | 517                               | 0.8  | 13 816                              | 22.7 | 46 559                             | 76.5 | 60892   |
|                          | Magdalena C.     | 485                               | 0.5  | 19 157                              | 20.9 | 72 256                             | 78.6 | 91898   |
|                          | Milpa Alta       | 5 074                             | 14.3 | 7 203                               | 20.3 | 23 326                             | 65.2 | 35603   |
|                          | Distrito Federal | 20600                             |      | 757856                              |      | 2 804 325                          |      | 3582781 |

**Cuadro 4. Distrito Federal. Extensión territorial urbana, infraestructura y equipamiento por delegación.**

| Tipo de Territorio       | Delegación       | Km2    | Área Urbana km2 (1995) | %     | Red secundaria de drenaje Km2 (1997) | %    | Red Secundaria De agua Potable Km2 (1997) | %    | Alumbrado Público (miles de luminarias) (1998) | %   |
|--------------------------|------------------|--------|------------------------|-------|--------------------------------------|------|---|------|--|-----|
|                          | Distrito Federal |        | 769.25                 | 51.31 | 102222                               | 100  | 12279.1                                   | 100  | 339.1  | 100 |
| Territorios Urbanos      | Azcapotzalco     | 33.74  | 33.50                  | 99.3  | 522                                  | 5.2  | 570.3                                     | 4.6  | 18.6   | 5.4 |
|                          | Benito Juárez    | 26.53  | 26.53*                 | 100   | 557                                  | 5.5  | 822.2                                     | 6.7  | 21.5   | 6.3 |
|                          | Cuauhtémoc       | 35.55  | 35.55                  | 100   | 596                                  | 5.9  | 699.6                                     | 5.7  | 32.3   | 9.5 |
|                          | Iztacalco        | 23.18  | 23.18                  | 100   | 441                                  | 4.4  | 525.0                                     | 4.3  | 13.9   | 4   |
|                          | Venustiano C.    | 33.78  | 33.78                  | 100   | 567                                  | 4.4  | 643.5                                     | 5.2  | 21.3   | 6.2 |
|                          | Iztapalapa       | 113.46 | 113.46*                | 100   | 1799                                 | 17.6 | 2060.9                                    | 16.8 | 47.5   | 14  |
|                          | Gustavo A. M.    | 88.06  | 87.26                  | 99.1  | 1491                                 | 14.6 | 1687.5                                    | 13.7 | 44.1   | 13  |
|                          | Miguel Hidalgo   | 46.31  | 46.31*                 | 100   | 721                                  | 7.1  | 726.3                                     | 5.9  | 27.8   | 8.1 |
|                          | Coyoacán         | 53.92  | 53.92*                 | 100   | 698                                  | 6.9  | 981.3                                     | 8    | 24.9   | 7.3 |
| Territorios semi-urbanos | Alvaro Obregón   | 95.88  | 70.56                  | 73.6  | 726                                  | 7.2  | 824.9                                     | 6.7  | 24.0   | 7   |
|                          | Xochimilco       | 119.16 | 59.29                  | 49.8  | 434                                  | 4.3  | 617.7                                     | 5    | 11.8   | 3.4 |
|                          | Tlalpan*         | 308.71 | 82.83                  | 26.8  | 556                                  | 5.5  | 796.8                                     | 6.5  | 24.5   | 7.2 |
| Territorios semi-rurales | Tláhuac          | 86.35  | 35.77                  | 41.4  | 425                                  | 4.2  | 478                                       | 3.9  | 9.6  | 2.8 |
|                          | Cuajimalpa       | 70.81  | 28.65                  | 40.4  | 227                                  | 2.3  | 290.5                                     | 2.4  | 6.6  | 1.9 |
|                          | Magdalena C.     | 63.51  | 19.20                  | 30.2  | 278                                  | 2.8  | 288.8                                     | 2.3  | 6.1  | 1.7 |
|                          | Milpa Alta       | 287.5  | 26.35                  | 9.2   | 185                                  | 1.9  | 256.0                                     | 2    | 4.5  | 1.3 |

\*Tlalpan es una delegación particular, debido a su significativa área urbana (superior a varios territorios urbanos), aunque por la extensa y enorme área de su territorio (mayor que el resto de las delegaciones) la proporción del área urbana resulta casi similar a los territorios semi rurales.

Fuente: Cuadernos Estadísticos Delegacionales 1998, INEGI-GDF, 1999.

### **2.3 Aspectos políticos**

Durante décadas, la hegemonía del Partido de la Revolución Institucional, logró retener el poder político e impedir la alternancia en el país y al interior del gobierno del Distrito Federal. En la capital, la oposición tenía una notable presencia desde que Cuauhtémoc Cárdenas se postuló como candidato del Partido de la Revolución Democrática a la presidencia de la República en 1988. Sin embargo, tras años de espera los capitalinos eligieron al ingeniero Cárdenas, el 6 de julio de 1997, como Jefe de gobierno de la capital. Los partidos políticos de oposición que alcanzaron la mayoría en la Asamblea Legislativa, fueron el Partido de la Revolución Democrática con treinta y ocho escaños y el Partido de Acción Nacional con dos. El gobierno cardenista fue resultado del descontento de ciertos sectores de la sociedad y grupos organizados. Esto representó una fuerza de contrapeso frente al gobierno federal encabezado por el Partido Revolucionario Institucional.

En ese entonces los delegados fueron nombrados por el Jefe de Gobierno y, podían ser removidos por la nueva Jefa de Gobierno, Rosario Robles, al sustituir a Cárdenas en el cargo, en el momento en que éste decidió por tercera ocasión postularse como candidato a la Presidencia de la República. En las elecciones del 2 de julio del 2000, por segunda vez la ciudadanía eligió a un candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador, para ocupar el puesto de Jefe de gobierno. Pero ahora éste partido perdería la mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ya que el número de representantes disminuyó a dieciocho asambleístas por mayoría relativa. Mientras que los partidos de Acción Nacional y Verde Ecologista consiguieron catorce y siete asientos respectivamente, y el Partido de la Corriente Democrática obtuvo sólo una curul.

Con relación a los diputados de representación proporcional en el órgano legislativo de la capital, el Partido Revolucionario Institucional ganó dieciséis lugares; los partidos de Acción Nacional y Democrático Social alcanzaron tres

representantes cada uno, y los partidos de la Revolución Democrática, Verde Ecologista, Corriente Democrática y del Trabajo obtuvieron una posición cada uno.

En esta ocasión, por primera vez se eligieron también a los jefes de las dieciséis delegaciones de manera directa, popular y secreta. Al respecto, se habló de que el PRD aplicó diversas estrategias, desde la privilegiada posición del gobierno capitalino, para influir en el proceso electoral y obtener el mayor número de votos, al tradicional estilo del régimen priísta. De tal suerte que las delegaciones más beneficiadas durante la gestión perredista fueron tanto las que concentraban el mayor número de habitantes, como las que presentaban una fuerte inclinación a favor del partido.

Si bien la imagen del gobierno perredista se deterioró por la corta gestión de Cárdenas y su limitada respuesta a diversas demandas ciudadanas, la Jefa de gobierno, Rosario Robles, se encargó de mejorar la imagen del gobierno y, por supuesto, de apoyar de manera indirecta a los candidatos perredistas que competían por las jefaturas delegacionales a través de los numerosos anuncios publicitarios sobre las obras y acciones del gobierno. Estas prácticas tuvieron como objetivo influir en el nuevo escenario político capitalino, y mantener los espacios conquistados por el PRD en la capital. Como resultado, el PRD (en alianza con el Partido de Trabajo, Corriente Democrática, Partido de Acción Social y Partido de la Sociedad Nacionalista) fue el más beneficiado en los comicios, al ganar en diez delegaciones; mientras que el PAN (en alianza con el Partido Verde Ecologista Mexicano) ganó en el resto de las seis delegaciones, como se puede apreciar en el cuadro 5.

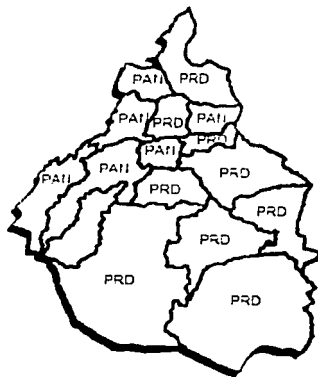
Durante las campañas electorales, la seguridad pública fue el principal tema que abordaron la totalidad de los candidatos a las diversas delegaciones. Al respecto, se planteó la necesidad de otorgar a los jefes delegacionales las facultades de administrar el cuerpo policiaco. En las delegaciones como Álvaro Obregón, Tlahuac, Xochimilco, Tlalpan, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Milpa Alta, las principales observaciones hechas por los candidatos en torno a las necesidades fueron la contención de los asentamientos irregulares, el desarrollo de proyectos ecoturísticos, apoyo a los productores del campo, la participación de

la mujer entre otros aspectos. Mientras que en las delegaciones urbanas los candidatos se concentraron en los problemas de ordenamiento del comercio ambulante, los propietarios de giros negros y el rescate de los edificios con valor histórico<sup>17</sup>.

**Cuadro 5. Partidos políticos y delegaciones.**

| DELEGACIONES        | JEFES(AS) DELEGACIONALES       | PARTIDO           |
|---------------------|--------------------------------|-------------------|
| Álvaro Obregón      | Luis Eduardo Zuna Chavira      | PAN/PVEM          |
| Azcapotzalco        | Margarita Saldaña Hernández    | PAN/PVEM          |
| Benito Juárez       | José Espina Von Roehrich       | PAN/PVEM          |
| Cuajimalpa          | Francisco de Souza Mayo        | PAN/PVEM          |
| Miguel Hidalgo      | Arne Aus Den Ruthen Haag       | PAN/PVEM          |
| Venustiano Carranza | Guadalupe Morales Rubio        | PAN/PVEM          |
| Coyoacán            | María de Lourdes Rojo          | PRD/PT/CD/PAS/PSN |
| Cuauhtémoc          | Dolores Padierna Luna          | PRD/PT/CD/PAS/PSN |
| Gustavo A. Madero   | Joel Ortega Cuevas             | PRD/PT/CD/PAS/PSN |
| Iztacalco           | Margarita Elena Tapia Fonitern | PRD/PT/CD/PAS/PSN |
| Iztapalapa          | René Arce Islas                | PRD/PT/CD/PAS/PSN |
| Magdalena Contreras | Carlos Rosales Eslava          | PRD/PT/CD/PAS/PSN |
| Milpa Alta          | Guadalupe Chavira de la Rosa   | PRD/PT/CD/PAS/PSN |
| Tláhuac             | Francisco Martínez Rojo        | PRD/PT/CD/PAS/PSN |
| Tlalpan             | Gilberto López y Rivas         | PRD/PT/CD/PAS/PSN |
| Xochimilco          | Juan González Romero           | PRD/PT/CD/PAS/PSN |

**Mapa político del Distrito Federal 2000-2003**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>17</sup> El Reforma, 20 de junio del 2000. Ciudad y Metrópoli, pp. 6B-7B



### III. ANÁLISIS A LA DISPOSICIÓN DEL BUEN GOBIERNO EN LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.

*En sociedades plurales... la regla de mayoría conduce a la dictadura de la mayoría y a conflictos sociales... Lo que estas sociedades necesitan es un régimen democrático que dé énfasis al consenso general... que trate de incrementar al máximo el tamaño de la mayoría gobernante en lugar de satisfacerse con una mayoría simple: la democracia por consenso.*

*Arend Lijphart*

#### **3.1 Aspectos del marco jurídico-político de las delegaciones y municipios metropolitanos**

Las delegaciones, hasta hace poco –en el 2000-, lograron tener un jefe delegacional que fungirá como representante político durante tres años, tras haberse caracterizado por poseer delegados asignados por las autoridades centrales. De hecho, cuando el Jefe de Gobierno fue elegido por primera vez, éste se quedó con la responsabilidad de nombrar a las autoridades delegacionales.

Las nuevas autoridades de la capital discutieron la representatividad política de las delegaciones ante el deseo de que estuvieran más cercanas a una forma de gobierno local. A pesar de las enormes extensiones urbanas, las delegaciones continuaban bajo la tutela de un delegado con un conjunto de numerosas atribuciones, pero sin tener funciones para determinar el rumbo deseado por la comunidad de sus respectivos territorios.

Por otro lado, las demarcaciones continuaban dependiendo de una compleja estructura administrativa central para atender las diversas demandas urbanas y de un complicado y notable aparato burocrático dentro las unidades administrativas delegacionales como subdelegaciones, direcciones, subdirecciones y jefes de unidad departamental para el cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, las autoridades capitalinas nunca lograron que se modificara el *status jurídico* de las delegaciones. Si bien se aceptó la elección directa de los actuales jefes delegacionales, no se realizaron reformas hacia una verdadera descentralización política que considerara a las demarcaciones como territorios autónomos y

gobernados por autoridades locales con capacidad de decidir su propio desarrollo económico y social.

Hoy por hoy, el artículo 122 constitucional y el Título Quinto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal siguen considerando como "*central, desconcentrada y paraestatal*" la organización de la administración pública de la entidad capitalina. De esta manera, la administración central se ha encargado de organizar y vigilar el cumplimiento de las funciones desconcentradas de las demarcaciones territoriales, a través de la Secretaría de Gobierno.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal expedida en 1998, en el capítulo III determina y señala las amplias competencias y atribuciones de los titulares delegacionales para atender las demandas y necesidades de su demarcación "*en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas y deportivas*". Las funciones se refieren a participar en la realización, formulación o expedición de planes delegacionales y parciales, programas de protección civil, permisos y licencias para la realización de obras, certificaciones de usos de suelo entre otras funciones.

Las competencias de las delegaciones, en relación con la planeación urbana y el uso del suelo, son muy similares a las de los municipios ubicados en áreas metropolitanas. Las delegaciones tienen autorización para expedir certificaciones de uso de suelo y licencias -de construcción o demolición de edificios e instalaciones- en tanto no afecte de manera profunda la configuración urbana, además de colaborar en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra y proteger los recursos naturales.

Con la autorización de las autoridades centrales, las demarcaciones territoriales pueden proponer la adquisición de reservas territoriales y la desincorporación de inmuebles del patrimonio del Distrito Federal, solicitar la expropiación de bienes de propiedad privada cuando se crea conveniente y presentar programas de inversión pública para vivienda, equipamiento y servicios.

Por otro lado, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal pueden intervenir en la regeneración de barrios, formular programas para la elaboración

del presupuesto y aprobar programas de protección civil en coordinación con dependencias encargadas. Además, cada delegación colindante con otra entidad federativa puede elaborar programas y ejecutar acciones coordinadas de servicios públicos, así como asociarse en la ejecución de obras con los municipios vecinos, siempre y cuando se presenten las iniciativas previamente al Jefe del Distrito Federal y a la Asamblea, para su aprobación.

En materia de los servicios públicos y gestión territorial<sup>18</sup>, a las autoridades delegacionales les corresponden cumplir con mayor número de funciones que los propios municipios. Para empezar los jefes delegacionales deben realizar recorridos con cierta periodicidad dentro de su demarcación con la finalidad de examinar el estado de los servicios públicos. Y, tienen como la responsabilidad de la limpieza de áreas comunes y vías públicas, recolección de residuos sólidos, mantenimiento de alumbrado, cuidado de parques públicos y mercados, realización de obras hidráulicas para el suministro de agua potable, servicio de drenaje y alcantarillado, así como la construcción y mantenimiento de vialidades secundarias, guarniciones, banquetas, puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en vialidades primarias y secundarias.

En algunos casos sólo les corresponde proponer medidas para el mejoramiento del tránsito vehicular y seguridad peatonal en vialidades primarias, proponer tarifas en torno al suministro de agua, y cuidar de monumentos, plazas y obras de ornato en general. En cuanto a los servicios como el destino y reciclaje de los desechos o basura, el aprovechamiento de aguas residuales y pluviales, almacenamiento y depósitos de agua, y cuidado de las vialidades primarias, aún están a cargo de las autoridades centrales.

<sup>18</sup> Art. 39; LOAPDF. Autorizar horarios en los centros de diversiones y espectáculos, intervenir en las juntas de reclutamiento del servicio militar nacional, apoyar la participación de la mujer, prestar asesoría jurídica gratuita a la población, administrar juzgados cívicos y de Registro Civil; rehabilitar escuelas, museos, bibliotecas y centros recreativos; coadyuvar con el cuerpo de bomberos en la prevención y extinción de incendios y siniestros; prestar servicios funerarios gratuitos en caso de ser necesario, realizar campañas de salud pública en coordinación con autoridades federales y locales, colaborar con instancias públicas o privadas en la prestación de servicios médicos asistenciales; efectuar ceremonias públicas y organizar eventos culturales, deportivos y turísticos en coordinación con las autoridades centrales; atender el sistema de orientación, información y quejas; realizar eventos para la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas; administrar centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y centros deportivos; coordinar acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito; coordinar y fomentar programas de salud contra la farmacodependencia, alcoholismo, violencia y desintegración familiar.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Con relación al servicio de seguridad pública las delegaciones no tienen responsabilidad de su mantenimiento y cuidado, sólo se les autoriza formular el Programa de Seguridad pública en coordinación con las dependencias encargadas de la autoridad central, y ejecutar políticas generales en dicha materia, así como también opinar sobre el nombramiento del jefe de sector de Policía y presentar informes sobre la conducta de los cuerpos de seguridad y sus miembros.

Si bien tienen bajo su responsabilidad la autorización de anuncios y permisos para el uso de la vía pública, las delegaciones pueden vigilar por el cumplimiento del marco normativo e imponer sanciones por las violaciones al mismo. También tienen la autorización de la ubicación de estacionamientos, así como vigilar su funcionamiento y la adecuada aplicación de tarifas. A pesar de no poseer ciertas funciones que se les asignan a los municipios, las delegaciones no dejan de tener la obligación de cumplir con una gran cantidad de atribuciones.

La enorme diferencia entre las delegaciones y municipios reside en que aquellas no cuentan con una hacienda pública. Los recursos que las delegaciones reciben cada año, con la aprobación de la Asamblea Legislativa, derivan del presupuesto del gobierno del Distrito Federal, y que mediante la Secretaría de Gobierno se les proporciona para cumplir con el desempeño de sus funciones. Estos recursos se asignan bajo ciertos criterios poco claros que contemplan el número de habitantes de cada delegación y la realización de ciertas obras prioritarias. Bajo esta modalidad de asignación de recursos, difícilmente se puede hablar una distribución equitativa y justa de los recursos a las delegaciones, ya que los criterios pueden variar según el gobierno y partido político.

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio es autónomo en su gobierno interior y libre para la administración de su hacienda y, además, es la base de la organización política y administrativa de los estados, integrada por una comunidad, un territorio y un órgano de gobierno o ayuntamiento. Además se establece que la forma de gobierno de un municipio sólo puede ser ejercido por los ayuntamientos, sin que haya ninguna autoridad intermedia entre éstos y los poderes de los estados.

Los ayuntamientos se integran por autoridades como un presidente municipal, síndicos y cierto número de regidores por el principio de mayoría relativa y representación proporcional (según el tamaño del municipio) con un igual número de regidores suplentes, quienes son electos de manera popular y directa. En ciertos casos el cabildo nombra al síndico, en otros los síndicos son elegidos al igual que los demás integrantes.

El ayuntamiento como órgano de gobierno colegiado tiene funciones resolutorias. Sin embargo, cada autoridad municipal desempeña diversas tareas de acuerdo a sus atribuciones y obligaciones establecidas por la ley orgánica municipal de cada estado. Una vez en funciones los integrantes de los ayuntamientos, aun en forma transitoria, no pueden ser electos para el período inmediato siguiente.

La función del presidente municipal es ejecutiva al ser el encargado tanto del gobierno como de la administración municipal, mientras que los síndicos tienen la función de vigilar la correcta aplicación de la hacienda pública municipal y representar los intereses del ayuntamiento en los diversos aspectos jurídicos o legales, y por último, los regidores se encargan de vigilar, controlar y gestionar sobre los diferentes aspectos de la administración.

Ningún municipio puede faltar a las obligaciones de su cargo, a menos que sea por causa justificada. De lo contrario, cualquier integrante del ayuntamiento puede ser acreedor de una sanción o su definitiva destitución. La frecuente falta de asistencia de los regidores a las sesiones, sin justificación, puede ser causa de amonestación o suspensión. De presentarse dicha última situación, el propio ayuntamiento instala municipios suplentes o sustitutos. De ser el presidente municipal quien estuviera faltando a sus obligaciones, el Congreso del Estado puede contemplar la posibilidad de integrar un Concejo Municipal que tendrán las mismas obligaciones y funciones que marca la ley para los ayuntamientos elegidos de manera directa y popular.

Los integrantes del ayuntamiento realizan diversas sesiones para atender los asuntos de la administración pública municipal, las veces que consideren necesarias, con derecho a voz y voto. Las sesiones son privadas cuando, a juicio del ayuntamiento, sea conveniente la presencia solo de los miembros del cabildo,

aunque se pueden realizar sesiones públicas al tratarse temas de interés general. En caso de haber un asunto urgente se realiza una sesión extraordinaria, y cuando se efectúan actos como la protesta del ayuntamiento, la lectura del informe de gobierno municipal, la concurrencia de otras autoridades, aniversarios o algún reconocimiento, tienen lugar las sesiones solemnes en el recinto que acuerde el propio ayuntamiento.

Durante las sesiones de cabildo, las autoridades municipales se apoyan de un secretario, que asiste con voz informativa pero sin derecho a voto, y vigila que se realicen de manera adecuada dichas reuniones para conseguir la validez oficial de los acuerdos. El secretario puede formar parte de los sistemas, consejos, comisiones y demás organismos como miembro auxiliar del ayuntamiento<sup>19</sup>. De hecho participa en la elaboración o reforma de los reglamentos y demás disposiciones administrativas.

En cabildo, el secretario toma lista de asistencia y declarar quórum en caso de estar presentes la mitad más uno de los integrantes del ayuntamiento; de lo contrario, no declara la apertura de la sesión hasta cubrir el quórum necesario. Una vez que da comienzo la sesión, el secretario se encarga de leer el orden del día para establecer los asuntos a tratar durante esa reunión de cabildo. Si en el transcurso de la sesión se presentara un miembro del ayuntamiento, tendrá uso de la palabra pero en ningún momento podrá votar durante el desarrollo de dicha reunión.

Entre los asuntos a tratar se puede establecer la entrega de copias de las actas de la sesión anterior a cada uno de los asistentes para su aprobación mediante su firma, o bien, se procede a las posibles correcciones de las actas en caso de manifestarse desacuerdo. La sesión continúa con la lectura de las iniciativas cuyos temas se remiten a la comisión encargada de su estudio o examen por la índole de funciones que le fueron asignadas por el ayuntamiento previamente.

---

<sup>19</sup> Artículo 50, fracción II, numeral 4, Ley Orgánica Municipal de Jalisco. Por ejemplo, el Secretario Municipal de Guadalajara forma parte del Consejo Municipal de Giros Restringidos sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas como vocal técnico.

Por último, se prosigue con la revisión de los dictámenes ejecutados con anterioridad por las diversas comisiones, las cuales se discuten para su posible aprobación, además de abordarse otros asuntos generales. Cada municipio tiene derecho de intervenir y plantear sus posturas sobre el tema hasta por tres ocasiones, a excepción de los autores del dictamen, quienes tienen derecho en intervenir una sola ocasión. En caso de desviarse la discusión a otros asuntos ajenos a la misma, el presidente municipal exige volver al tema de la discusión original.

Si al ponerse a discusión un dictamen, ninguno de los miembros del cabildo hace mención alguna en contra de éste, se somete a votación de inmediato para la posible aprobación al menos por la mayoría simple, es decir, la mitad más uno y, en algunos casos la mayoría absoluta que representa las dos terceras partes del órgano de gobierno.

La votación nominal consiste en expresar en voz alta el nombre completo de cada municipio y el sentido de su voto; ésta votación se aplica para la aprobación del Plan de Municipal de Desarrollo y todo lo relacionado a la creación o reformas de normas o lineamientos jurídicos. La votación económica se aplica para resoluciones o acuerdos donde levantan la mano aquellos miembros que estén a favor y el secreto al voto se realiza para elegir personas, donde los votos se depositan en un ánfora. En caso de empate, el presidente municipal ejerce el voto de calidad.

De esta manera, el secretario municipal lleva a cabo el conteo de las votaciones y toma nota en el libro de actas sobre las proposiciones y dictámenes de los integrantes del cabildo. Los acuerdos del cabildo deben de ir firmados por éste funcionario para su autorización. El presidente municipal puede facilitar la información necesaria, o bien, el cabildo puede invitar a los secretarios de la administración a comparecer ante el ayuntamiento para el mayor entendimiento de los asuntos de su competencia.

Los ayuntamientos se organizan a través de cierto número de comisiones permanentes y transitorias, éstas a propuesta del presidente municipal. En algunos ayuntamientos los integrantes del cabildo acuerdan las comisiones

necesarias y sus representantes, a excepción de las comisiones obligatorias establecidas en ciertas Leyes Orgánicas Municipales. En el caso del Monterrey se establecen las comisiones de Gobernación y Reglamentación, Hacienda y Ambiente. En el municipio de Guadalajara, se instalan cuarenta y dos comisiones y el presidente propone a los representantes de cada comisión debido a que así lo establece la Ley Orgánica Municipal de Jalisco.

El estudio y atención de los asuntos de la administración municipal deben atenderse en el plazo de un mes a más tardar, a menos que haya un previo acuerdo. Cada comisión está integrada por cuatro regidores, uno funge como presidente y los demás como vocales, al menos uno debe ser de representación proporcional. En Jalisco, los regidores presiden como máximo tres comisiones y participan como vocales, en un máximo de cinco y un mínimo de una<sup>20</sup>

Si algún regidor solicita la explicación de los fundamentos del dictamen o pide aclaraciones, el presidente municipal tiene la obligación de solicitarla a la comisión dictaminadora, para su posterior discusión. Las sesiones en ningún caso se pueden suspender mas que por desintegración del quórum, por acuerdo de dos terceras partes de los regidores presentes, o por moción suspensiva de los regidores aprobada por el Cabildo aunque el Presidente Municipal debe fijar el día y la hora para continuar. Si algún regidor abandona el salón o se abstiene de votar, su voto se inclina a los votos de la mayoría<sup>21</sup>.

En el trabajo de dichas comisiones en Guadalajara, intervienen el resto de los regidores que no formen parte de las mismas, pero únicamente con voz. Sus decisiones serán adoptadas por unanimidad o por mayoría de votos. Cuando alguno de los miembros de una comisión disienta de la resolución tomada, expresa su punto de vista por escrito, al secretario y presidente de la Comisión, para el conocimiento del pleno. El presidente de la comisión puede solicitar apoyos económicos aprobados por el Presidente Municipal y convoca a los integrantes para el estudio, discusión y dictaminación del asunto de su

---

<sup>20</sup> Reglamento del Funcionamiento del Cabildo en Guadalajara.

<sup>21</sup> Artículos del 56 al 64 y del 76 al 78 del Reglamento Interior del Ayuntamiento de Monterrey; artículo 27, fracción VI, de la Ley Orgánica del Municipio de Nuevo León.



competencia. Cuando se turne un mismo asunto a dos o más comisiones, la comisión convocante se encarga de la redacción final del dictamen.

De haber discusión, el secretario municipal integra una lista de tres oradores a favor y tres en contra para comenzar por uno de los que estén en contra, y de manera alterna darle el uso de la palabra a quien esté a favor. Ninguno de los regidores puede hacer uso de la palabra más de dos veces, con excepción de los integrantes de la Comisión dictaminadora y de los invitados, quienes lo pueden hacer hasta cuatro veces y sin haberse inscrito en la lista<sup>22</sup>.

Los municipios funcionan con la ayuda de diversas dependencias administrativas, organismos descentralizados y órganos auxiliares como Juntas o Comités Vecinales y Comisiones Administrativas en los aspectos de la gestión y administración municipal. Estas dependencias son inspeccionadas por los presidentes municipales para revisar su funcionamiento y cerciorarse sobre el cumplimiento de las metas. Los presidentes municipales pueden proponer al ayuntamiento la reestructuración administrativa con la creación de nuevas dependencias o la supresión de algunas de ellas, con las funciones que estime convenientes, así como nombrar o remover libremente a los funcionarios y empleados municipales.

Las dependencias municipales se coordinan en sus actividades y apoyan en la elaboración de reglamentos o acuerdos, según se relacionen con sus atribuciones previamente delegadas. Los titulares de las dependencias delegan, mediante oficio, en sus subalternos facultades que deben ser dadas a conocer al ayuntamiento y conducen sus actividades en forma programada para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, sobre la base de las prioridades del ayuntamiento.

Para el despacho de los asuntos de la administración, el presidente municipal se auxilia del secretario municipal y el tesorero (nombrados por el cabildo ante una propuesta del presidente municipal o la instalación de una terna de candidatos para cada puesto) y el resto de secretarios o directores de las

---

<sup>22</sup> Artículos 14, 15 y del 18 al 32, en el Reglamento del Funcionamiento del Cabildo en el Municipio de Guadalajara; artículos 16 y 19 de la Ley Orgánica Municipal de Jalisco.

diferentes dependencias en materia de desarrollo urbano y ecología, obras públicas, desarrollo social, administración, servicios públicos, vialidad y contraloría, y seguridad pública municipal entre otros.

De ahí que los ayuntamientos no sólo se limitan al buen funcionamiento y prestación de los servicios públicos, sino que pueden involucrarse en el bienestar general de sus habitantes y el desarrollo de los municipios. Los ayuntamientos adaptan las leyes del estado que pertenecen a las necesidades y características propias del municipio mediante reglamentos para organizar su administración interna, regular los servicios públicos y otras materias de su competencia, así como promover la participación ciudadana.

En la fracción III del artículo 115, se enlista los principales servicios públicos que tienen a cargo los municipios, sin que esto impida que las legislaturas locales puedan establecer a favor de sus municipios la prestación de otros servicios públicos. Con la modalidad constitucional actual se garantiza a nivel municipal un servicio de agua potable y alcantarillado así como el drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Los municipios abastecen de agua, procurando su captación o almacenamiento por medio de presas o depósitos, así como la realización de obras para el curso de aguas pluviales, evitando inundaciones y obstáculos para el tránsito y pueden expedir reglamentos relativos al control de descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje y alcantarillado, y ejecutar obras para el tratamiento y aprovechamiento de aguas residuales.

En cuanto a la limpia el marco constitucional señala de manera explícita la responsabilidad de los municipios sobre la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos. Los ayuntamientos deben cuidar de la seguridad pública y la policía preventiva municipal (en el caso de los municipios que son sede de los poderes del Estado el servicio está a cargo del gobierno estatal), además de garantizar el cuidado de las vías para el tránsito de peatones y vehículos. Por lo demás, en los municipios continúa bajo su cargo la creación y mantenimiento de los servicios públicos municipales como los mercados y central

de abastos -control sanitario de bebidas y comestibles-, alumbrado, establecimientos, cementerios, rastros y parques, jardines y monumentos.

La constitución también establece que los municipios pueden asociarse y coordinarse para la prestación de los servicios públicos u otras funciones que les correspondan. De tratarse de municipios de otros estados, se requiere de la aprobación de los Congresos locales. O bien pueden los municipios celebrar convenios con el estado al que pertenecen para que se haga cargo de manera temporal de algún servicio público.

De esta manera, la posibilidad de asociación de los municipios se convierte en una verdadera necesidad para el caso de los territorios metropolitanos, ya que comparten con los municipios aledaños los servicios e infraestructura urbana. Por otro lado, el artículo 115 fracción V, establece que los ayuntamientos tienen la facultad de formular y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como de participar en la formulación de planes de desarrollo regional con instancias de la federación o los estados. También tienen atribuciones para autorizar y vigilar la utilización del suelo, dar permisos de construcción, elaborar programas de ordenamiento en materia de reservas ecológicas y territoriales, e intervenir en la formulación de programas de transporte público.

Los municipios no determinan las fuentes tributarias debido a que no tienen competencia en la materia. En todo caso, a los gobiernos municipales se les entrega los documentos de ingresos y egresos del último año en caso de iniciar la gestión y reciben un informe del patrimonio y bienes de la hacienda municipal; los cabildos, mediante sus comisiones de hacienda pública, formulan una presupuestación anual de la gestión -el estado de origen y aplicación de recursos- y lo envían al Congreso para su aprobación. A su vez, cuando requieren de la obtención de créditos, el órgano legislativo debe autorizarlos. Una vez aprobados la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, el ayuntamiento tiene la obligación

de cumplirlos a menos que solicite la autorización del Congreso para su modificación<sup>23</sup>.

Los recursos municipales se conforman por ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos), ingresos extraordinarios (subsidios o transferencias federales y estatales), endeudamiento público y participaciones estatales y de la Federación. Las participaciones y aportaciones federales representan los ingresos municipales más importantes, ya que surgen de la recaudación de los impuestos federales y de los derechos sobre la extracción de petróleo y minería principalmente<sup>24</sup>. Las entidades estatales, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, reciben las participaciones pertenecientes a los municipios integradas en el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal (ubicados en el Ramo 28), los cuales se canalizan para el gasto corriente municipal primordialmente; las aportaciones federales integradas en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (comprendidos en el Ramo 33), que se orientan para la inversión municipal en obras públicas, o bien el saneamiento financiero, seguridad pública, desastres naturales y equipamiento municipal<sup>25</sup> y diversos recursos para programas de desarrollo y beneficio social (contemplados en el Ramo 20 para la Secretaría de Desarrollo Social). Todos estas participaciones y aportaciones federales se asignan a cada entidad federativa bajo una fórmula de distribución según cálculos sobre los índices de marginación, tasa de contribuciones, número de habitantes entre otros aspectos en los municipios.

Al respecto, los municipios urbanos y metropolitanos son los más beneficiados al poseer una infraestructura propicia para el desarrollo y crecimiento municipal generada por los montos recaudados dentro de su circunscripción territorial (Mejía Lira, José; 2000). Aún las autoridades locales tienen una participación marginal en la definición y distribución de las asignaciones

<sup>23</sup> Artículo 26, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León; y artículo 39, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de Jalisco.

<sup>24</sup> La Recaudación Federal Participable (RFP) se compone del Impuesto sobre la Renta (I.S.R.), Impuesto al Activo (IMPAC), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial de Producción y Servicios (IEPS) en relación con los licores, refrescos y tabaco, Tenencias e ISAN (Autos Nuevos) e Impuesto al Comercio Exterior por Importaciones.

<sup>25</sup> Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación. Publicada el 31 de diciembre del 2000.

presupuestales de las que dependen. La federación y los estados administran el mayor porcentaje de los recursos fiscales. Sin embargo, esto pertenece a otro orden de discusión y tema, pero que es importante señalar porque la mayor parte de los recursos municipales provienen de la Federación, y esto repercute a numerosos municipios del país –sobre todo en aquellos que se encuentran atrasados en lo social y económico-.

Sin embargo, las autoridades municipales se han visto en la necesidad de emplear diversas estrategias para impulsar verdaderos programas de desarrollo. El hecho de que los gobiernos locales se enfrenten a un techo financiero decidido por la federación y el poder estatal, no repercute en la capacidad de los municipios de aprovechar al máximo los recursos disponibles.

**Cuadro 6. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS Y LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL**

|   | <b>Municipios (Art. Constitucional 115)</b>  | <b>Delegaciones (Leyes y Reglamentos del Distrito Federal)</b>  |
|---|--|---|
| <b>Forma de gobierno local</b>  | <b>Ayuntamiento:</b><br>- Ejecutivo local: Presidente Municipal (electo por la ciudadanía)<br>- Cabildo (Regidores y síndicos electos por la ciudadanía su función aprobar reglamentos, bandos, disposiciones administrativas)   | - Jefe Delegacional (electo)  |
| <b>Periodo de gobierno</b>  | - 3 años   | - 3 años  |
| <b>Suministro de servicios públicos</b>                               | - Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales<br>- Alumbrado público<br>- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos<br>- Mercados y centrales de abasto<br>- Panteones<br>- Rastro<br>- Calles, parques, jardines y su equipamiento<br>- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y de tránsito | - Asumen todas estas funciones en los territorios, compartiéndolas con algunas instancias del gobierno central (e. Dirección de Servicios Urbanos, DGOH, etc.)  |
| <b>Planeación urbana territorial y autorización de usos del suelo</b> | - Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal<br>- Creación de reservas territoriales<br>- Participar en planes de desarrollo regional<br>- Autorizar y controlar utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tierra<br>- Otorgar licencias y permisos para construcciones  | - Elaborar, aprobar planes delegacionales y parciales<br>- Expedir licencias de usos de suelo<br>- Otorgar licencias de construcción  |
| <b>Hacienda pública</b>   | - Contribuciones sobre propiedad inmobiliaria (predial), traslación y mejoras,<br>- Participaciones federales<br>- Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos (propondrán a las legislaturas cuotas y tarifas)<br>- Las legislaturas de los Estados   | - Como órganos desconcentrados del gobierno del Distrito Federal se le transfieren recursos del presupuesto del Distrito Federal, los cuales son aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal<br>- No tienen recursos propios |

|                         |  |   |
|-------------------------|--|---|
|                         | aprueban la ley de ingresos de los municipios; revisan y formalizan las cuentas públicas<br>- Los presupuestos de egresos son aprobados por los ayuntamientos en base a ingresos disponibles |   |
| Participación Ciudadana | - Facultades para promover la participación ciudadana  | - Comités Vecinales electos por la ciudadanía. Instrumentos (plebiscito, referéndum, popular, etc.) |

Fuente: Ziccardi, Alicia. Las reformas al gobierno del Distrito Federal: Avances logrados y tareas pendientes. Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal. Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001.

### **3.2 Las demarcaciones territoriales del Distrito Federal**

#### **3.2.1 Disposición a la eficacia**

Durante este apartado se abordarán las variables para evaluar la “disposición a la eficacia”—el primer indicador que se considera para estudiar el desempeño de los gobiernos de Cárdenas y Robles- en las delegaciones del Distrito Federal. Al respecto se consideran los mecanismos institucionales existentes para la capacitación de servidores públicos y la actualización, creación y evaluación de los planes y programas que permitan el desarrollo de un gobierno eficaz (Ziccardi y Saltalamacchia, 1997).

De esta forma, se puede analizar la “disposición a la eficacia” si tuvieron las delegaciones los mecanismos institucionales para cumplir con las competencias establecidas en la ley y satisfacer las demandas ciudadanas. Al respecto, las autoridades centrales marcaron la pauta para atender las demandas urbanas de los capitalinos, dado que los mecanismos legales favorecen al aparato administrativo central que depende del Jefe de gobierno. Las delegaciones tuvieron limitada autonomía y participación para seleccionar planes y programas de acuerdo a sus necesidades propias según las características geográficas, económicas y sociales. A pesar de tener numerosas funciones en relación con la planeación urbana territorial y servicios públicos.

En realidad, la responsabilidad de los programas y planes de desarrollo urbano de las delegaciones recae en la administración central a través de la

supervisión y control de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Tanto en el ámbito ejecutivo como legislativo se establecen los lineamientos generales en torno a la prestación y atención de los servicios públicos sin que las autoridades de las demarcaciones territoriales tengan la facultad de reglamentar la prestación de dichos servicios según las características propias de cada demarcación.

Hasta el momento, la planeación urbana en el Distrito Federal se integra por el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los programas delegacionales y parciales, vinculados al presupuesto de egresos del programa anual de desarrollo (expedido por el jefe de gobierno) y que comparten disposiciones en materia de asentamientos humanos, estrategias de desarrollo y la clasificación del suelo del Distrito Federal<sup>26</sup>.

La planeación busca el funcionamiento ordenado de los servicios públicos y del acceso a los satisfactores económicos, sociales, culturales y recreativos. En este sentido el Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, constituyen los instrumentos rectores de la planeación urbana, económica y social en el Distrito Federal. Los programas sectoriales y anuales (en materia de reservas territoriales, agua potable, drenaje, transporte y vialidad, vivienda, medio ambiente y equipamiento urbano) se deben ajustar a lo dispuesto por dichos programas.

En general, los programas delegacionales y parciales comparten acciones e instrumentos de ejecución para el desarrollo urbano y lineamientos del espacio público con disposiciones del Programa General. Sin embargo, dichos programas poseen normas de ordenación particulares. Los programas delegacionales poseen información sobre el estado de las demarcaciones, así como estrategias y normas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Mientras que, los programas parciales especifican y plantean proyectos urbanos específicos en aspectos contenidos de los programas delegacionales y el Programa General.

---

<sup>26</sup> La dependencia encargada del desarrollo urbano y la promoción inmobiliaria es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda elabora y modifica los programas delegacionales y parciales del desarrollo urbano, además de prestar asesoría y apoyo técnico para su aplicación. En casos de ciertas obras que puedan modificar de manera sustancial la configuración urbana y ambiental, la dependencia tiene la facultad de pedir o revocar licencias de uso del suelo.



Por lo que respecta a las funciones y competencias de las delegaciones sobre el desarrollo urbano, la ley establece un papel importante en el desempeño de dichas actividades aunque sobre la base del Programa General. Al respecto, las delegaciones tienen numerosas atribuciones para atender las necesidades y demandas urbanas, pero existen serias limitaciones para lograr que la planeación y ejecución de los programas urbanos sean un proceso elegido por las propias autoridades locales mediante una adecuada consulta y participación ciudadana.

La planeación de las delegaciones está sujeta a los planes y programas de las autoridades centrales. De alguna forma, esto afecta en la elaboración de los diversos programas delegacionales y parciales para considerar las demandas particulares de cada delegación. De ahí que es necesario que la elaboración y ejecución de los programas de desarrollo urbano sean procesos que incluyan la participación ciudadana mediante mecanismos que fomenten la autonomía delegacional.

Como contrapartida, tenemos que las autoridades centrales tienen un papel importante dentro de la conformación de los planes y programas de desarrollo urbano. El jefe de gobierno formula los programas anuales de desarrollo urbano para cada ejercicio fiscal, en los cuales se vincula los programas delegacionales y el presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda envía los anteproyectos de los programas, así como sus anteproyectos de modificación, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para su aprobación. En realidad, es la dependencia encargada de proponer nuevos instrumentos de planeación, ejecución y control del desarrollo urbano. Además, de ser necesario solicita apoyo para integrar el sistema de información y evaluación de los programas, como es el caso de Secretaría del Medio Ambiente, con objeto de preservar y restaurar los recursos naturales, así como prevenir y controlar la contaminación.

A su vez, dicha Secretaría revisa los proyectos de los programas delegacionales y parciales para que no haya discrepancia con el resto de los planes y programas. Y, además, efectúa la consulta pública prevista en el procedimiento de elaboración de los programas y adecua los proyectos de los

programas que sean desechados, total o parcialmente, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual revisa los informes trimestrales del avance cualitativo del Programa General.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, encargada de reglamentar sobre importantes rubros de la administración pública, funge como otra autoridad más en materia desarrollo urbano de la capital dado que aprueba los programas, sus modificaciones y cancelaciones, y después los remite al Jefe de Gobierno para su promulgación<sup>27</sup>. De hecho, la Secretaría adecua los proyectos de programas rechazados por la Asamblea y le entrega acuerdos en materia de la Ley de Desarrollo Urbano.

Por último, la aprobación del Programa General y los programas parciales que afectan a más de una demarcación territorial, atraviesan por varios mecanismos de revisión y modificación. Para empezar en el estudio del proyecto por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y el Jefe de gobierno, junto con las observaciones hechas por las diversas dependencias de la federación o locales, comités delegacionales y los resultados de una consulta pública, mientras se considera la posibilidad de remitirlo a la Asamblea para su probable aprobación y promulgación, de lo contrario tendrá que pasar de nuevo a revisión por cada uno de los responsables e interesados.

La revisión de los programas delegacionales se hará por lo menos cada tres años, excepto en programas parciales cuya vigencia sea mayor, correspondientes al suelo urbano, para evaluar la necesidad de iniciar un proceso de modificación al mismo. Cualquier modificación a los programas delegacionales y parciales depende de la autorización de Secretaría de Desarrollo Urbano y las autoridades centrales. Durante el periodo cardenista, cualquier modificación a los programas era necesario atravesar por trámites engorrosos y tardados, debido a la compleja burocracia al interior de la administración pública, como expedir cualquier licencia o permiso de construcción o cambio de uso de suelo.

En caso de que el Jefe de gobierno no tuviere observaciones sobre las modificaciones a los programas delegacionales, debe remitir el proyecto a la

---

<sup>27</sup> Artículos 8-10 y 21, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Asamblea Legislativa; si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tuviera observaciones, lo devolverá a la Secretaría para hacer los ajustes procedentes al proyecto y así volverlo a remitir al Jefe de Gobierno. Los delegados intervienen conjuntamente con la Secretaría en cada una de las etapas y el órgano de representación vecinal, participa en la consulta pública, discute el proyecto y lo dictamina antes de que se remita el proyecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal<sup>28</sup>.

Dichos titulares delegacionales reciben las solicitudes de modificación o cancelación hechas por particulares, comités vecinales, Asamblea Legislativa o dependencias federales y locales del Distrito Federal, para remitirlas al órgano de representación vecinal correspondiente. Los comités vecinales de cada delegación deben revisar el proyecto de dichos programas para discutirlos y dictaminarlos antes de que el jefe delegacional lo remita a las autoridades centrales para su aprobación<sup>29</sup>.

Una vez que la Asamblea aprueba los programas, los envía al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su promulgación; de lo contrario los devolverá al Jefe de Gobierno con sus observaciones, quien, a su vez, los enviará al Secretario para que haga los ajustes correspondientes. Cuando se cumple el requisito de aprobación de la Asamblea, el Jefe de Gobierno ordena publicar el proyecto de los programas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La Asamblea puede someter a consulta pública las iniciativas de modificación a los programas en la zona afectada, previamente a la emisión del dictamen. Una vez aprobada la iniciativa mediante Decreto, el Jefe de Gobierno ordenará su publicación dentro de la zona afectada por la modificación, previamente a la emisión del dictamen.

Cuando las solicitudes de modificación a cualquier programa se proponga por la Asamblea Legislativa, un comité vecinal, entidad de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, se presentarán directamente a la Secretaría,

<sup>28</sup> Artículos 23-24. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

<sup>29</sup> Artículos 12, 23 y 24 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y artículo 39, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Además deben vigilar que se cumpla con la aplicación de los programas, promueven la participación para la elaboración de los programas delegacionales y parciales, y expiden licencias y permisos de su reglamento y los programas, y licencias de uso de suelo.

y ésta se encargará de apegarse al procedimiento señalado con anterioridad. En caso de que la modificación sea dictaminada favorablemente, elaborará el proyecto de modificación considerando las observaciones que considere procedentes y lo enviará al Jefe de Gobierno para que éste, si no tuviere observaciones, lo remita como iniciativa a la Asamblea para su dictamen y aprobación.

Por lo anterior, se deduce que las delegaciones tienen una limitada participación en la creación y operación de los programas de desarrollo urbano, debido a la enorme dependencia administrativa con la que operan. El gobierno cardenista, en materia de servicios e infraestructura, atendió demandas de vital importancia para los capitalinos con el Programa de Construcción y Adecuación de la Red Secundaria de Agua Potable, el Programa para el Manejo de Residuos Sólidos, el Programa de Infraestructura Social para el mantenimiento de panteones y centros sociales, el Programa de Mantenimiento a la Red Secundaria de Drenaje y el Programa de Desasolve en Redes Primarias para el mejoramiento del sistema de drenaje.

En cuanto a equipamiento urbano, se aplicó el Programa Alianza para el Bienestar que consistió en un amplio programa que cubrió tareas de construcción (guarniciones, banquetas, pavimento, mampostería y drenaje), mantenimiento (planteles escolares, centros de salud, centros deportivos, unidades habitacionales y mercados) y electrificación. Por otro lado, se llevaron a cabo los programas de Atención a Mercados y Concentraciones, la conservación del bosque de Chapultepec, Mantenimiento y Equipamiento del Abasto y de Fomento y Capacitación Comercial para los locatarios en la aplicación de nuevas formas de comercialización.

De esta forma podemos observar que los mecanismos institucionales para el desarrollo y planeación urbana en las delegaciones difieren totalmente de los mecanismos empleados por los municipios metropolitanos para desarrollar diversos programas y proyectos. Para empezar las autoridades municipales tienen facultades de presentar iniciativas en cuanto a la creación o actualización de programas, planes de gobierno y reglamentos en torno a las principales tareas de

la administración pública municipal. Como se comentó anteriormente, los órganos de gobierno de los municipios tienen atribuciones para reglamentar en materia de desarrollo urbano y municipal, servicios públicos, asistencia social, cultura, salubridad, turismo, medio ambiente, protección civil, fomento económico entre otros aspectos.

Los reglamentos municipales son ordenamientos jurídicos expedidos por los propios ayuntamientos y juegan un papel importante para la organización y funcionamiento de las actividades de la administración pública municipal. En el ayuntamiento de Guadalajara, el reglamento del cabildo establece las funciones de las diversas comisiones para el estudio, actualización y desarrollo de lo reglamentado o de proyectos reglamentarios en materia de servicios públicos, equidad y género, organización vecinal, dependencias o instituciones, prevención social y delicto, y en general, de la administración pública municipal.

Los ayuntamientos, a través de las dependencias y organismos descentralizados, elaboran el Plan Municipal de Desarrollo, los programas de obras y servicios públicos y los planes de desarrollo y regulación del crecimiento urbano, con la ayuda de sistemas de actualización, seguimiento y evaluación. Cada dependencia ejecuta y coordina sus programas permanentes, formula los programas operativos anuales y los programas emergentes.

La Ley Orgánica Municipal de Nuevo León señala que los ayuntamientos podrán solicitar asesoría del gobierno del Estado y de las dependencias del Sistema Nacional de Planeación. La planeación municipal pasa por un proceso de consulta ciudadana y coordinación con las autoridades estatales. Los planes precisan objetivos, estrategias y líneas de acción o metas, con el objetivo de administrar los recursos asignados para tales fines y establecer instrumentos, unidades administrativas y responsables de su ejecución.

Dada la complejidad de los municipios metropolitanos, se crean concejos intermunicipales de colaboración para la planeación y ejecución de programas. Las dependencias administrativas realizan convenios con las autoridades estatales e intermunicipales para la realización y coordinación de obras y prestación de servicios públicos. Al respecto, la Ley Orgánica Municipal de Nuevo

León otorga a los ayuntamientos amplia libertad para convenir con diversas instancias gubernamentales "procedimientos de coordinación, metodología, programas, formación de órganos de colaboración o la participación de grupos sociales en la planeación municipal y regional"<sup>30</sup>.

En los municipios, las dependencias administrativas se encargan no sólo de regular la materia de su competencia mediante planes y programas, sino también de evaluar el proceso de ejecución y los resultados de dichos instrumentos de planeación, en materia de obras y servicios públicos, desarrollo urbano y social. Por su parte, los regidores también participan en la evaluación de la ejecución y desarrollo de los planes generales y especiales de obras públicas y servicios públicos, o bien en materia de salud, educación o recreación.

Los funcionarios y empleados públicos supervisan técnicamente los proyectos y la realización de las obras públicas y urbanización, así como el cumplimiento de los lineamientos legales en materia de desarrollo urbano, ecología y protección ambiental. Cuando lo consideran pertinente, proponen modificaciones a la reglamentación existente a efecto de incluir criterios ecológicos locales, derivados de estudios e investigaciones. Las autoridades municipales no están exentas de evaluar el cumplimiento de los planes y programas, así como la presupuestación vaya acorde con el avance de las obras. En caso de la violación a las disposiciones o reglamentos aplicables, se imponen sanciones a los responsables.

En cuanto a la capacitación, los reglamentos municipales pueden contemplar el desarrollo laboral y profesional para el personal de las distintas dependencias. En el municipio de Monterrey, a través de la Secretaría de Administración, se promueven cursos de adiestramiento para los trabajadores municipales. El estudio y establecimiento de sistemas de organización administrativa es otro elemento importante que se toma en cuenta para el desempeño eficaz de las actividades en los servicios públicos. Por otra parte, la Secretaría Técnica puede desarrollar o promover cursos de capacitación para la formación de recursos humanos de alto nivel al servicio de la administración.

---

<sup>30</sup> Artículos 114 y 120; Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León.

El ayuntamiento de Guadalajara cuenta con el área de Oficialía Mayor Administrativa que se encarga de fomentar la superación de los servidores públicos municipales, a través de programas, cursos o seminarios de capacitación y mecanismos de desarrollo al personal. Esto con el objetivo de instrumentar políticas o normas de operación que mejoren el desempeño de las actividades que realizan los trabajadores al servicio del municipio, sobre la base de las necesidades del ayuntamiento. De hecho, la dependencia puede realizar convenios con las universidades o instituciones académicas para el intercambio de apoyos profesionales.

Los funcionarios y empleados públicos supervisan técnicamente los proyectos y la realización de las obras públicas y urbanización, así como el cumplimiento de los lineamientos legales en materia de desarrollo urbano, ecología y protección ambiental. Cuando lo consideran pertinente, proponen modificaciones a la reglamentación existente a efecto de incluir criterios ecológicos locales, derivados de estudios e investigaciones. Las autoridades municipales no están exentas de evaluar el cumplimiento de los planes y programas, así como la presupuestación vaya acorde con el avance de las obras. En caso de la violación a las disposiciones o reglamentos aplicables, se imponen sanciones a los responsables.

### **3.2.2 Disposición a la eficiencia**

La "disposición a la eficiencia", consiste en la existencia de mecanismos institucionales disponibles para satisfacer las demandas ciudadanas al menor costo posible, mediante la realización de proyectos y estudios de cálculo de costo-efectividad o beneficio y la evaluación al cumplimiento de las acciones y programas. Tal disposición se demuestra en la evaluación de costos y beneficios, y la relación de *costo-utilidad* para situaciones donde se calcula el impacto social de las actividades (Ziccardi, A. y Saltalamacchia, H; 1997)

A inicios de la década de los noventa, ante la caída de las participaciones federales en los recursos que dispone el gobierno del Distrito Federal, las

autoridades capitalinas han buscado incrementar sus ingresos mediante reformas fiscales, incremento de tarifas de los servicios públicos y préstamos por concepto de deuda pública. Desde entonces la política fiscal consistió en el incremento de los contribuyentes en el predio y la política de usos de suelo recurrió a numerosas modificaciones.

La aportación del Distrito Federal por recaudación federal participable se estima mayor que de lo que recibe por el mismo concepto, por lo que la entidad se ha visto privada de recursos para programas destinados al combate a la pobreza, por lo que "si bien el Distrito Federal se convirtiera en un gobierno local reclamaría los recursos que le corresponden legalmente, como lo hacen ya varios gobernadores y alcaldes ante la Federación" (Ziccardi, A., 1998)<sup>31</sup>.

Es un hecho que los recursos del Distrito Federal se concentran en la administración pública central (compuesta por nueve secretarías). En 1998, el gasto presupuestal público se enfocó a seguridad pública, bienestar social y mejoramiento ambiental cuyo monto representó 46 mil 212 millones de pesos, de los cuales el gobierno central concentró 27 mil 683.3 millones, las demarcaciones territoriales 5 mil 609.6 millones y la administración paraestatal 9 mil 785.6 millones, además de las asignaciones a instancia del gobierno<sup>32</sup>.

Si a lo anterior le sumamos que las demarcaciones territoriales no tienen la facultad de integrar ingresos propios, y que los recursos federales y fiscales del Distrito Federal son proporcionados por las autoridades centrales en base a un monto de asignación poco claro e irregular según *la población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano*<sup>33</sup>, las delegaciones ejercen sus presupuestos con *autonomía* acotada. Por otro lado, con apego a los lineamientos jurídicos generales y los acuerdos administrativos previos, los jefes delegacionales deben informar al jefe de gobierno en caso de existir *transferencias*

<sup>31</sup> La autora señala que en 1996 se tiene registrado un monto de más del 40% de recaudación federal contra alrededor del 13% retribuido. A principios de los ochenta se instaló el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo objetivo era crear un sistema tributario único y evitar la concurrencia entre los tres niveles de gobierno, de tal forma que las entidades federativas dejaron de cobrar impuestos y derechos, con los que la Federación se encarga de distribuir en participaciones a cada una de las entidades federativas. Estos impuestos y derechos, son incluidos en el IVA (bebidas alcohólicas, lotería, rifas, sorteos, honorarios sobre actividades profesionales, etc.).

<sup>32</sup> Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, 1998.

<sup>33</sup> Artículos 108 y 112, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.



*presupuestarias* para la gestión de otros programas o acciones a los señalados con anterioridad en el programa presupuestal del gobierno del Distrito Federal. Con esto se deduce que los recursos de las delegaciones son proporcionados con el objetivo de que se limiten a cumplir con sus funciones básicas establecidas en la ley.

La Secretaría de Finanzas es la que se encarga de coordinar los requerimientos de las demarcaciones territoriales para formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos y presentarlo a consideración del Jefe del Distrito Federal, posteriormente es el secretario quien debe comparecer ante la Asamblea para explicar las iniciativas sobre la asignación de recursos a las demarcaciones.

En términos generales, la Secretaría desarrolla las políticas fiscales, de ingresos y egresos, así como la programación y evaluación del gasto público del Distrito Federal; de manera específica, elabora el Programa Operativo de la administración pública para que se ejecute el Programa General de Desarrollo. Por otra parte, dicha dependencia recauda y administra los ingresos por concepto de impuestos y participaciones federales, y entre otras acciones dicta los lineamientos presupuestales para la formulación de los programas y elaboración de los anteproyectos de presupuesto, que deben realizar las delegaciones.

En cuanto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se encarga de expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto y el gasto público de la entidad capitalina. Al respecto, los representantes legislativos deben examinar y aprobar las iniciativas de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos presentadas por el Ejecutivo local –a través de la Secretaría de Finanzas- en cada año fiscal, así como también integrar el monto de endeudamiento al proyecto de egresos previamente autorizado por el Congreso de la Unión.

Para ello el Jefe de gobierno presenta y propone en el proyecto de egresos las *asignaciones presupuestales* otorgadas a cada una de las demarcaciones territoriales. Durante su gestión, las delegaciones deben rendir informes al Jefe de gobierno de la aplicación y ejercicio de los recursos para efectos de la formulación de la cuenta pública. Esta relación de gastos y programas es entregada a la

Asamblea Legislativa para su revisión y análisis. En el caso de haber discrepancias en el manejo de los recursos, la Asamblea posee la facultad de citar a los jefes delegacionales para comparecer y explicar el motivo de tales irregularidades.

Otro aspecto importante a considerar es que las delegaciones atienden las demandas y necesidades urbanas mediante partidas presupuestales que provienen de participaciones federales e ingresos propios del gobierno del Distrito Federal. De tal suerte que lo que se compra o contrata con recursos federales se realiza con apego a la Ley de Adquisiciones del Gobierno Federal, y lo que se adquiere con recursos fiscales del Distrito Federal, se hace con la aplicación de la Ley de Adquisiciones del Gobierno del Distrito Federal para efectos de la comprobación de los recursos ejercidos, a través de las cuentas públicas que se presentan por separado al Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa.

Lo anterior se convierte en un problema para las delegaciones dado que no pueden disponer de los ingresos para realizar adquisiciones o contrataciones de amplio impacto, sino en limitadas proporciones. De esta forma, las operaciones que deseen realizar las delegaciones deben apearse a estos criterios, los cuales imposibilitan la mezcla de recursos disponibles para convertirlos en un solo fondo y conseguir su máximo aprovechamiento. Si las autoridades delegacionales pretendieran ejecutar programas de amplio alcance, tendrían que realizarlos en diferentes etapas para lograr su término. En realidad esto perjudica seriamente al avance de un gobierno eficiente al interior de cada una de las delegaciones.

En los municipios metropolitanos, el proceso de recaudación y administración de los recursos difiere totalmente de las delegaciones. Para empezar porque tienen la posibilidad de integrar una hacienda pública municipal, en la cual pueden reunir las participaciones de la Federación y los recursos propios. En este sentido, los gobiernos municipales tienen la facultad de determinar la factibilidad de los proyectos o planes municipales a través de estudios que verifican el beneficio social y económico, así como la viabilidad en términos de tiempo, espacio y recursos.

En el ayuntamiento de Monterrey, las dependencias administrativas desarrollan estudios sobre edificaciones y espacios urbanos de impacto sobre la ciudad, organización social y de medio ambiente. Y en el municipio de Guadalajara, las autoridades municipales –junto con las diversas áreas administrativas- tienen atribuciones para realizar estudios y proyectos para optimizar la prestación de los servicios públicos municipales, fortalecer la hacienda municipal y la estructura administrativa, mejorar las condiciones de salubridad y medio ambiente. Así como para atender las necesidades en materia de habitación popular y asistencia social en aquella población vulnerable y marginada de la ciudad<sup>34</sup>.

### **3.2.3 Disposición a la responsabilidad y transparencia de gobierno**

En este apartado se abordará la disposición para el desempeño responsable al interior de las delegaciones mediante la evaluación del marco jurídico existente para garantizar que la ciudadanía se encuentre informada periódicamente sobre las acciones de las autoridades, organismos y dependencias gubernamentales. Por otro lado, es necesario acercarse a los mecanismos existentes para reconocer los medios de control hacia los funcionarios y autoridades delegacionales, así como la aplicación de sanciones administrativas por incumplimiento de la ley. (Ziccardi, A. y Saltalamacchia, H; 1997)

Con respecto, a los medios para garantizar la difusión periódica a la ciudadanía sobre la gestión de las dependencias administrativas, funcionarios o autoridades públicas en las delegaciones, aún existen escasos mecanismos institucionales para cumplir con dicha labor. Al respecto, las delegaciones no cuentan con atribuciones claras dentro del marco legal para ejercer y cumplir con la tarea de difundir a la población los objetivos, metas y resultados de los programas delegacionales o parciales. La única referencia se realiza en la Ley Orgánica Municipal con respecto a que los jefes delegacionales tienen

---

<sup>34</sup> Reglamento de Administración Pública del Municipio de Monterrey y el Reglamento de la Administración Pública de Guadalajara.

atribuciones de practicar recorridos periódicos y difusión pública al interior de sus respectivas delegaciones. Sin tener una obligación al respecto, y ni mucho un mecanismo institucional para respaldar dicha actividad.

A diferencia de las delegaciones, el municipio metropolitano de Guadalajara, establece la obligatoriedad de las autoridades de difundir los servicios, programas y avances del gobierno a través de la Dirección de Comunicación Social, área auxiliar de la presidencia municipal. Además de tener la función de captar y evaluar la opinión pública sobre las actividades del ayuntamiento y todo lo relacionado a las autoridades municipales. En el caso del municipio de Monterrey, las autoridades disponen de la Secretaría de Desarrollo Social, que entre numerosas atribuciones se encuentra informar a la ciudadanía del contenido de los programas del gobierno municipal, y difundir las actividades de la administración pública municipal con el objetivo de "reforzar los vínculos entre la sociedad civil y el gobierno municipal"<sup>35</sup>.

Recientemente, en el municipio de Monterrey, entró en vigor un reglamento para promover y gestionar el derecho al acceso de la información solicitada por la ciudadanía. Esto demuestra cierta voluntad y disposición política para que existan los medios que faciliten el acceso a la información de interés público, y alcanzar la transparencia de la gestión y administración gubernamental. Mediante la *Comisión de Transparencia*<sup>36</sup>, la información solicitada se pone a disposición de los medios de comunicación. La solicitud de la información requerida es enviada a la unidad administrativa o dependencia que pudiera tener la información, y por ningún motivo, la entrega de dicha información puede estar condicionada hacia algún fin particular.

Esta Comisión de Transparencia es un órgano municipal con autonomía, que se rige por un ordenamiento jurídico propio del municipio sobre el derecho a la información, creado después de la expedición de la Ley Federal del Derecho a la Información. Está integrado por tres comisionados ciudadanos, propuestos por el presidente municipal y con la aprobación del ayuntamiento. Dichos comisionados,

---

<sup>35</sup> Reglamento de la Administración Pública de Monterrey, 2001-2003.

<sup>36</sup> Organismo y autoridad encargada de promover y garantizar el acceso a la información municipal.

que cumplen con sus funciones en forma honorífica durante un año, eligen a un presidente, quien representa a la Comisión legalmente. Los comisionados no pueden tener ningún cargo dentro del gobierno, mas que en instituciones dedicadas a la docencia, investigación o beneficencia.

La entrega de la información no debe pasar de un periodo de treinta días naturales, de lo contrario se expide una causa o razón justificada. En caso, de que los documentos se consideren como información reservada o restringida por la unidad administrativa o dependencia, el Comité de la Comisión de Transparencia debe revisar los documentos solicitados y resolver si se niega o concede dicha información mediante una resolución notificada al interesado.

Al respecto, el reglamento establece una serie de criterios para considerar cierta información como pública, reservada o restringida. De esta manera, de negar la información ciertas autoridades o funcionarios solicitada por algún ciudadano, el Comité de la Comisión de Transparencia tiene la facultad de revisar y establecer una clasificación apropiada para dichos documentos correspondientes. El solicitante puede recurrir a un recurso de revisión ante la Comisión de Transparencia por estar en desacuerdo con la clasificación de la información emitida por el Comité. El Pleno de la Comisión tiene que emitir una resolución final, la cual será definitiva para las diversas dependencias o entidades de la administración pública municipal.

Con relación a los mecanismos institucionales existentes en las delegaciones para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y controlar las acciones de las autoridades delegacionales, funcionarios, dependencias u organismos, las Contralorías Internas —de cada una de las delegaciones—, son las encargadas de realizar dichas tareas. Estas Contralorías forman parte de la estructura administrativa central, ya que operan bajo los lineamientos emitidos por la Contraloría General del Distrito Federal<sup>37</sup>. Incluso esta dependencia central mediante la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, es la encargada de “investigar” probables actos contra la legalidad de servidores públicos al afectarse

---

<sup>37</sup> El marco jurídico de estas dependencias está determinado por el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1° de diciembre de 1997.

el desempeño de sus funciones, con motivo de las denuncias por parte de funcionarios, autoridades o la ciudadanía, así como resolver los procedimientos contenciosos, y aplicar las sanciones correspondientes de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal.

Lo anterior demuestra que las autoridades delegacionales se limitan a tener una estructura institucional que escasamente ejerce un control sobre las acciones de los funcionarios públicos de niveles medio e inferior. Mucho menos podemos referirnos a mecanismos que tiendan a involucrar a la ciudadanía en los procesos de vigilancia sobre la gestión gubernamental. Entre ciertas autoridades municipales, la experiencia de compartir con la población, a través de los diversos comités vecinales, la responsabilidad del control y seguimiento de los programas y planes, ha traído buenos resultados para ejercer una mayor vigilancia y control en el desarrollo y ejecución de las obras públicas y la prestación de los servicios, así como en aplicación y ejercicio de los recursos.

Hoy por hoy, el Distrito Federal no cuenta con mecanismos para que las autoridades delegacionales y las representaciones vecinales tengan una verdadera participación en el proceso de control y vigilancia sobre las acciones de los funcionarios. Una forma que se ejerce a nivel delegacional para el control y vigilancia de las acciones de las autoridades –hoy Jefes delegacionales- y funcionarios, así como la aplicación de responsabilidades es través de la comparecencia ante la Asamblea Legislativa con el objetivo de evaluar y difundir los resultados de los programas y la aplicación de los recursos. Sin embargo, esta medida tiene como desventaja controlar solo las acciones de los funcionarios públicos de alto mando.

Por otro lado, la representación regional de la Procuraduría Social del Distrito Federal se encarga de formular averiguaciones en caso de señalarse arbitrariedades por parte de funcionarios públicos. En este caso, la mayor desventaja de esta institución, que podría vigilar las acciones de funcionarios de diferentes niveles, se encuentra en ser un mecanismo institucional débil para atacar actos de corrupción y medidas arbitrarias. Esto como resultado de la creencia entre la población capitalina sobre los pocos resultados que trae la

presentación de denuncias, y de la inexistencia de un marco legal claro que establezca atribuciones para investigar sobre posibles acciones ilícitas de los diversos funcionarios y autoridades.

En los casos de los ayuntamientos, la función de vigilar y controlar la actuación de los funcionarios públicos puede estar a cargo de Contralorías Municipales, las cuales se encargan de regular procedimientos y organizar sistemas de control y evaluación administrativa mediante mecanismos que le permiten llevar a cabo auditorías, revisiones o fiscalizaciones internas con el objetivo de verificar el cumplimiento de los programas y planes, y supervisar e inspeccionar los procesos administrativos como la contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, conservación, baja de muebles e inmuebles entre otras operaciones.

Dichas dependencias pueden solicitar apoyo externo o interno a través de los órganos de control interno de las dependencias, sin menos cabo de aplicar responsabilidades al funcionario o autoridad implicada en la ejecución de algún acto ilícito. Estas dependencias, según la entidad federativa, pueden pertenecer a la estructura administrativa del municipio o ser parte de las funciones de las autoridades municipales. En los municipios de Monterrey y Guadalajara, los responsables de las Contralorías son parte de la administración municipal. La Secretaría de la Contraloría Municipal —en el municipio de Monterrey- y la Contraloría General —en el municipio de Guadalajara—<sup>38</sup>, ejercen sus funciones por acuerdo del presidente municipal o por solicitud de las diversas dependencias e informan al representante ejecutivo de los resultados de la evaluación de cada dependencia que haya sido verificada. En otros tipos de municipio, las funciones de la Contraloría recaen de manera directa en las autoridades municipales que, al tener entre otras atribuciones la responsabilidad de vigilar el adecuado manejo de la hacienda pública municipal, pueden solicitar en cualquier momento la aplicación de una auditoría al interior de cualquiera de las dependencias administrativas.

---

<sup>38</sup> El marco jurídico de dichas dependencias municipales se expresan a través de Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría Municipal de la ciudad de Monterrey, y el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Guadalajara.

En cuanto a los mecanismos para aplicar penalidades administrativas a los servidores públicos que cometan una falta, delito o acto ilícito, las dependencias administrativas municipales se hacen cargo de imponer sanciones, tramitar suspensiones y, en general, aplicar medidas. En el municipio de Monterrey es la Secretaría de Administración y, en el municipio de Guadalajara es la Oficialía Mayor Administrativa a través de la Dirección de Relaciones Laborales y Procedimientos de Responsabilidad, conforme a las Leyes de Responsabilidades de Servidores Públicos de cada Estado. Desde luego, que para las autoridades municipales también pueden presentarse sanciones, aunque para tener que imponer alguna medida como retirarse de su cargo es necesaria la intervención del Congreso de la Unión.

En general, tanto la estructura administrativa como las autoridades municipales no dejan de tener la responsabilidad de vigilar y controlar las acciones de los funcionarios públicos y las propias de los integrantes del ayuntamiento. Las autoridades deben de vigilar que se cumplan con los acuerdos del cabildo, supervisar el correcto uso del patrimonio municipal y cuidar por la aplicación de los convenios o contratos administrativos de acuerdo a la normatividad. Por ejemplo, el síndico segundo, en el municipio de Monterrey, es el responsable de vigilar que los funcionarios presenten su situación patrimonial cada año durante el periodo del gobierno municipal. En otros casos, los síndicos se encargan de vigilar y controlar la correcta aplicación del presupuesto municipal para los diferentes programas sociales y económicos.

### ***3.2.4 Disposición a la participación ciudadana***

La disposición para promover la participación ciudadana –quinto indicador para evaluar los mecanismos hacia la disposición de un buen gobierno- se refiere a la inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en los procesos de atención a las demandas, a través de una participación institucionalizada y autónoma de los ciudadanos en el control del cumplimiento de las funciones administrativas y



políticas de las autoridades, así como la definición de las demandas (Ziccardi, A. y Saltalamacchia, H; 1997).

Al respecto, se abordarán de manera conjunta estos dos últimos indicadores para evaluar la disposición hacia un buen gobierno durante el gobierno del Partido de la Revolución Democrática. Esto debido a que tanto la captación de las demandas como la participación ciudadana tienen una estrecha relación en los procesos de democratización de un gobierno o región.

En el Distrito Federal, desde la creación de la Ley Orgánica del Distrito Federal -1928-, en cada delegación se integró un Consejo Consultivo integrado de 5 a 7 representantes de las más importantes agrupaciones -nombrados por estas mismas-, con *derecho* a proponer reformas a los reglamentos, inspeccionar los servicios legales, denunciar cualquier deficiencia o abuso sobre los servicios públicos y revisar la cuenta anual. Dichos representantes, con una duración de un año en el cargo, tenían una escasa participación en los asuntos de la administración general de la delegación porque funcionaban más como una medida para subsanar el problema de la representación y participación ciudadana en la capital.

Los delegados se reunían con los respectivos directores de las dependencias, y los representantes de los Consejos para recibir y canalizar las demandas ciudadanas. En 1941, a pesar de una serie de reformas a la ley orgánica, la designación de los representantes para conformar los Consejos Consultivos por delegación estaba a cargo del jefe del Departamento. Las funciones de dichos consejos siguieron limitados a sólo *informar* y *opinar* sobre el estado de las actividades económicas, sociales y de los servicios sociales.

Las demandas se incrementaron por el crecimiento poblacional a partir de la década de los cuarenta como resultado del proceso de urbanización e industrialización en la capital. Aunque se redujo la proporción de la población del área central de la Ciudad de México con relación a la periferia, ya que en los años cuarenta representaba el 82.4 por ciento de la población total del Distrito Federal y después cambió a un 42 por ciento en un período de tres décadas, dicho

porcentaje siguió siendo significativo al casi duplicarse la población del área central en 1970.

Mientras que la población aumentaba tanto en el centro como en la periferia del Distrito Federal, las autoridades capitalinas continuaron operando con Consejos sin bases para la instrumentación de una consulta ciudadana apropiada y una efectiva participación ciudadana por el nulo papel de representación de la población. Durante el gobierno de Luis Echeverría se trató de abrir los canales de participación ante las crecientes demandas de la población en relación con los servicios públicos, la infraestructura y el equipamiento de la ciudad, mediante la desaparición de los Consejos Consultivos y la creación de las Juntas de Vecinos por delegación y un solo Consejo Consultivo para todo el Departamento de la Ciudad de México.

Las Juntas de Vecinos, fungían como órganos de representación ciudadana ante el Consejo Consultivo, integrado por los presidentes de dichas Juntas. Por la relación tan estrecha de este Consejo Consultivo con el gobierno federal, las juntas de vecinos fueron parte de un engranaje político a favor de colaborar con las autoridades centrales. Las Juntas, que duraban tres años con un mínimo de veinte integrantes y celebraban por lo menos una sesión al mes, no pudieron canalizar de manera adecuada e institucional las demandas de la población.

La integración de las Juntas obedeció a un artificio para tratar de solucionar el problema de la representación y la participación ciudadana en el Distrito Federal porque no tenían un carácter de resolución y de toma de decisión sobre la prestación de los servicios públicos. Sus atribuciones y obligaciones consistieron básicamente en proponer al delegado mejoras a los servicios públicos y a medidas administrativas, así como proponer adiciones y modificaciones a los programas delegacionales de obras y servicios<sup>39</sup>.

Por otro lado, las funciones del Consejo se acotaron a informar y opinar sobre asuntos de la administración pública como planeación urbana, políticas fiscales, problemas sociales y económicos, educación, salud, demografía,

---

<sup>39</sup> Diario Oficial. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 29 de diciembre de 1970.

sistemas y mantenimiento de reclusorios y funcionamiento de los tribunales. Esto incluía colaborar a lado del Jefe del departamento en visitas periódicas a lugares de interés público, sesiones solemnes, ceremonias cívicas y ayuda social. Además, las sesiones celebradas por el Consejo Consultivo estaban presididas por el Jefe del departamento o personas designadas para tal efecto, sin que los presidentes de las juntas vecinales tuvieran derecho a voto y sin posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato siguiente, que duraba tres años.

Entre otras atribuciones, el Consejo coordinaba los trabajos de las Juntas e intervenía en los casos de conflicto entre éstas y las delegaciones. El hecho que confirma la escasa intervención del Consejo y las Juntas de vecinos fue que los dictámenes realizados por éstos no tenían ningún carácter obligatorio hacia con el Jefe del departamento y, menos aún, con las autoridades federales.

Durante mucho tiempo las demandas y necesidades de la población de la Ciudad de México se canalizaron a través del Consejo Consultivo, que operó como intermediador entre el Departamento del Distrito Federal y la ciudadanía. Sin embargo, los fenómenos naturales (1985) afectaron la estabilidad política de la entidad al evidenciar la incapacidad de las autoridades locales y federales para resolver el estado de emergencia de la capital.

Con el tiempo, las autoridades federales presentaron la iniciativa de crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987, como respuesta a los reclamos ciudadanos y medida preventiva contra los brotes de movilización social y política. Dicha Asamblea, órgano de representación y expresión ciudadana, empezó a canalizar las demandas sociales de manera limitada, pues solo podía dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en asuntos relativos a la entidad.

En 1993, a raíz de una reforma constitucional al artículo 122, se incorporó la figura de los "Consejos Ciudadanos" como espacios de consulta y coordinación ciudadana frente a las autoridades, con facultades para intervenir en "la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas... que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes", cuyas elecciones serían de manera directa, popular y secreta en cada demarcación

territorial. Sin embargo, un año después al expedirse, el 14 de junio, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en un ambiente político enrarecido por el levantamiento de fuerzas armadas en Chiapas y los asesinatos políticos, la entonces tercera Asamblea de Representantes, con facultades para legislar en materia de participación ciudadana –en los términos del nuevo Estatuto de Gobierno-, discutió en torno a la creación de una ley, en medio de disputas y conflictos entre el PRI –la fuerza mayoritaria al interior de la Asamblea- y los integrantes de los demás partidos políticos. Hasta ese momento, el respaldo del marco jurídico constitucional y local, y los mecanismos de elección directa, auspiciaban un buen futuro para los Consejos Ciudadanos. Pero el buen augurio para estas instancias institucionales de participación, no tuvo cabida en los partidos políticos y la Asamblea Representativa, por lo que a finales de ese año, se presentó el nuevo regente Oscar Espinosa ante los asambleístas para plantear su postura acerca de “fortalecer el marco legal y las instituciones democráticas [en torno] a la reforma hacia un nuevo orden político y social”.

La promulgación, en junio de 1995, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal por decreto presidencial, que perduraría con múltiples reformas y una vigencia poco clara, causó distintas reacciones en los asambleístas –la fracción del PRI había logrado aprobar la ley con los 37 votos a su favor- y un total rechazo en los partidos políticos de oposición. El malestar general se debió a que dicha ley no contemplaba a los partidos políticos para integrar los Consejos Ciudadanos, ya que se pretendía que fuera un proceso de participación y organización única de la ciudadanía.

En noviembre de ese mismo año se realizaron las elecciones para los Consejeros, cuyas funciones principales serían las de “...organizar a los ciudadanos para elegir entre ellos a los integrantes de los consejos (...) y sancionar los programas de gobierno de los delegados” con la acreditación general por parte de los partidos políticos y la ciudadanía (Martínez Assad, 1996). El proceso electoral se generó ante una falta total de credibilidad entre la población frente a las posturas partidistas en contra de las limitaciones impuestas para participar en la elección de candidatos y organización del proceso. Desde entonces, “los jefes de

manzana y las asociaciones de residentes se incorporaron al nuevo cuerpo de Consejos Delegacionales con facultades para intervenir en la gestión urbana, aprobar el Plan Parcial Delegacional y representar a la ciudadanía ante autoridades centrales y locales" (Ziccardi, A.; 1998). Sin embargo, los acontecimientos anteriormente descritos influyeron para que la figura de los Consejeros desapareciera en la reforma constitucional al artículo 122, de agosto de 1996, "no había pasado un año de la primera –y única- elección de los representantes vecinales cuando los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión decidieron desaparecerlos" (Salazar Ugarte, P.; 1998). Tres meses después, el Estatuto de Gobierno a su vez derogó dichas representaciones ciudadanas para terminar de desaparecer en agosto de 1997.

Por otro lado, otras instancias de participación como los órganos de representación vecinal, electos en marzo de 1996, y que en ese mes de 1998 debían reelegirse, se quedaron sin respaldo legal e institucional. Los representantes habían sido electos de manera indirecta, es decir, primero los vecinos eligieron a los jefes de manzana por mayoría y de manera directa, y posteriormente, estos jefes elegían a los representantes vecinales "por manzana, colonia, barrio, o unidad habitacional". Lo anterior se debió a que el decreto por el cual se anunciaban las reformas legales al Estatuto de Gobierno, se advertía que las normas que regulaban las instancias de participación ciudadana quedarían sin efecto porque la Asamblea Legislativa debía expedir las nuevas disposiciones de participación con base a las reformas. En diciembre de 1997 se realizaron otras reformas al Estatuto, que entraron en vigor el día de la toma de posesión del nuevo Jefe de Gobierno, entre las cuales se confirmaba la regulación de la participación ciudadana. En el decreto de reformas al Estatuto se estableció que los órganos de representación vecinal se integrarían mediante elecciones conforme lo estableciera la nueva Ley de Participación Ciudadana expedida por la entonces primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

A principios de 1998 –mes de febrero-, con el nuevo y reciente gobierno instalado de Cárdenas, la dirigencia del Partido de la Revolución Democrática convocó a los diversos partidos ante la necesidad de realizar los comicios

vecinales y discutir el proyecto pendiente de la reforma política. Para tal efecto, se integraron tres mesas directivas de trabajo y una mesa central, a través de representantes del gobierno capitalino, partidos políticos y las diferentes fracciones partidarias en la Asamblea Legislativa, y un Secretario Técnico, representante de la sociedad que concluyeron los debates en octubre de ese mismo año. Los temas se concentraron en torno a la emisión de una nueva Ley de Participación Ciudadana para reponer el vacío jurídico de las instancias de participación, la creación de una Ley Electoral para el Distrito Federal y la nueva Organización Jurídico-Político del Distrito Federal. En los debates en torno a la participación ciudadana se trató la representación vecinal, su forma de elección y su organización con una identidad jurídica propia en cada una de las delegaciones. Se propuso una estructura vecinal que ampliara la participación ciudadana, compuesta por comités de manzana, consejos de colonia, consejos delegacionales y una asamblea de consejos o asesores sobre protección civil, desarrollo urbano y medio ambiente.

La fracción priísta en la Asamblea argumentaba sobre la necesidad de una representación ciudadana en la cual se efectuara una elección de manera directa de los representantes por colonia e indirecta de un Consejero para representarlos ante las autoridades delegacionales, frente a la poca operatividad de que todos los representantes se encontraran con los delegados. Esto era contrario a las tendencias generalizadas de los demás partidos por consolidar órganos de representación vecinal a nivel de manzana, colonia y barrio. El Partido de Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática asumían que el trato directo de los representantes vecinales con las autoridades delegacionales terminaría con el corporativismo priísta.

Ante el rechazo del PRI porque la participación vecinal abarcara niveles de manzana y de colonia, el gobierno cardenista postergó las elecciones vecinales ante el interés de llegar a reformas que crearán órganos de gobierno con más facultades para conformar "comités específicos en temas como seguridad pública, transporte y salud... y reunirse por zonas o delegaciones para tratar los asuntos específicos sin que se requiera un órgano central en la demarcación que los

reúna" (Alejandro, Ma. de Jesús., 1998).

Con la aprobación de la nueva Ley de Participación Ciudadana se sustituyó la ley creada en 1995. La nueva ley contempló la creación de los Comités Vecinales que "tienen por unidad una colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional cuya función es relacionar a los habitantes que representan con las autoridades de las demarcaciones territoriales para evaluar y gestionar las demandas ciudadanas". Una vez presentadas las demandas ante la delegación correspondiente, los comités deben realizar el seguimiento de las demandas. Los comités funcionan mediante comisiones encargadas de realizar consultas y *asambleas públicas o vecinales*, por lo menos dos veces al año, con los ciudadanos a los que representan según el tema que le corresponda a cada comisión, y difundir los resultados de dichos actos. Las decisiones se toman por el voto mayoritario del pleno de Comité vecinal.

Dichos comités se renuevan cada tres años, y son electos por voto secreto y universal. Los integran entre 7 y 15 representantes y, jurídicamente, son independientes a cualquier órgano gubernamental. La elección se realiza mediante planilla integradas por el total de candidatos en cada unidad territorial, sin que los partidos políticos o autoridades tengan derecho a intervenir en el proceso de selección de candidatos para integrar los comités vecinales. Los comités pueden realizar reuniones periódicas de trabajo con otros comités, para tratar un tema específico o algún problema regional. Estas reuniones pueden ser convocadas y coordinadas por el delegado que corresponda.

Bajo este esquema de representación, el principal problema se presenta en la atomización excesiva de las demandas frente a las autoridades, dado que "no existe una instancia en el nivel delegacional que coordine sus esfuerzos y a que sus atribuciones son exclusivamente consultivas" (Becerra, Pablo José, 2001). Por otro lado, las autoridades delegacionales tienen un escaso papel en la organización de los comités y para fomentar al interior de éstos órganos institucionales una participación activa, que contrasta con las atribuciones que tenían los Consejos de Ciudadanos para aprobar, supervisar y evaluar los

programas operativos anuales de las delegaciones<sup>40</sup>.

Por otra parte, los partidos se plantearon por la necesidad de crear figuras de participación como el plebiscito, revocación del mandato, iniciativa popular, audiencia pública, instancia de quejas y denuncias, referéndum y la consulta vecinal. Respecto al referéndum el PRI rechazó su aplicación en cuanto a la imposibilidad de realizar uno por cada acto de gobierno, y junto con la revocación de mandato se tendrían que realizar reformas constitucionales.

Sin embargo, el gobierno cardenista creó la figuras del *plebiscito* y *referéndum* en la Ley de Participación Ciudadana como mecanismos para someter a consulta las decisiones o actos trascendentes del Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa. Para ello se debe exponer las razones por las que dicho acto se considera trascendente para la ciudadanía. Tanto el jefe de gobierno y la Asamblea deben de iniciar dichos mecanismos de participación mediante una convocatoria, la cual debe ser conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal y ser publicada en los medios de comunicación impresos y electrónicos (públicos y privados).

La organización, el desarrollo de la consulta y cómputo se llevan a cabo a través del Instituto Electoral y los resultados se publican en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. El problema de la figura de plebiscito es que se limita a efectuarse uno solo por año, y que ante el requerimiento de convocar a la ciudadanía con noventa días de anticipación resulta difícil realizarlo en un año electoral, pues durante los sesenta días posteriores al término de los comicios tampoco se puede realizar ningún plebiscito. Además para hacer aún más flexible la figura y fomentar su empleo resultaría importante reducir el porcentaje actual del 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón para que puedan solicitar su aplicación.

Por otro lado, mediante el *referéndum* los ciudadanos de la capital pueden ejercer su aprobación o rechazo a una decisión de la Asamblea Legislativa con relación a la creación, modificación o abrogación de alguna ley de su competencia. Aunque la facultad de decidir si se somete o no a referéndum, le compete a las dos terceras partes de la Asamblea o bien al 1% de los ciudadanos inscritos en el

---

<sup>40</sup> Artículo 129. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1994.



padrón. Para ello se debe indicar de manera precisa sobre los artículos que proponen someter a consulta y los motivos de este acto.

El referéndum cuenta con las mismas limitaciones que posee la figura del plebiscito, ya que no pueden realizarse durante un periodo electoral y solo se deben ejecutar una vez al año. Además de que debe ser aprobado para su realización por las dos terceras partes del *total* de los miembros de la Asamblea, y no de los *presentes*. Aunque el mayor problema que enfrenta esta figura consiste en los resultados del proceso no son obligatorios para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al señalarse en la ley que "sus efectos solo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante"<sup>41</sup>.

En general, con estos mecanismos de participación y consulta vecinal se pretendió que los ciudadanos dieran sus opiniones y ofrecieran propuestas en las soluciones a los problemas urbanos frente a las decisiones de los funcionarios públicos y autoridades. Sin embargo, el planteamiento de estos tipos de consulta ciudadana es inapropiado para una población en un proceso democrático debido a que los grupos sociales organizados o los ciudadanos tienen limitadas posibilidades de solicitar la realización de una consulta vecinal.

Con respecto a la participación ciudadana en los diversos aspectos de la gestión y el desarrollo urbano, los ciudadanos se pueden manifestar a través de sus representantes vecinales integrados en los *comités vecinales*, con el propósito de canalizar las demandas ciudadanas relativo a la prestación de los servicios públicos, usos de suelo, vía pública, seguridad, giros, entre otros.

Frente a los intentos por apoyar la participación ciudadana en los asuntos de la prestación de los servicios y administración en las delegaciones, los ciudadanos no tuvieron ningún tipo de injerencia en relación a los servicios prestados por las autoridades locales. La conformación de comités vecinales propiciaron más bien mecanismos clientelísticos dado que se prestan para que los partidos políticos apuesten por las mejores ofertas y promesas a cambio de apoyo y incremento de simpatizantes. La ley se limita a señalar que los ciudadanos tienen posibilidad de colaborar con la autoridad en la realización de una obra o prestación de un servicio.

---

<sup>41</sup> Artículos 25-35 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

En este sentido, el control que pueda ejercer la ciudadanía en las decisiones es inexistente.

El gobierno cardenista se manifestó a favor de la participación ciudadana y la democracia como solución a los múltiples problemas de la ciudad. La bandera del periodo cardenista fue la recuperación de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal y la incorporación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Sin embargo, estas propuestas obedecieron más a las propias promesas y actividades partidistas que a una real voluntad política.

La incorporación de las figuras de iniciativa popular, consulta popular y referéndum y plebiscito al conjunto de reglamentos del Distrito Federal, en realidad no representó una medida significativa hacia una importante intervención de la ciudadanía en asuntos trascendentes en realidad. Los dos y únicos referéndum aplicados en el Distrito Federal fueron en relación al embellecimiento del zócalo y el FOBAPROA, este patrocinado por el propio Partido de la Revolución Democrática (Bruhn, Kathleen; 1999).

Los ayuntamientos tienen facultades para promover la participación ciudadana. Los estados pueden establecer como obligación de los ayuntamientos, la expedición de reglamentos para normar las relaciones entre las organizaciones vecinales y el municipio. Al respecto, algunos ayuntamientos poseen diversos reglamentos para fomentar y coordinar la participación y la consulta ciudadana. En los casos de los municipios metropolitanos de Guadalajara y Monterrey se forman asociaciones o comités vecinales dirigidas por una directiva (presidente, secretario, tesorero y vocales), que es elegida por una asamblea constitutiva conformada inicialmente por iniciativa de los ayuntamientos. En las directivas no pueden participar autoridades o funcionarios públicos en funciones y los integrantes son electos cada año o tres años (según lo establezca cada estado) mediante la constitución de una asamblea organizada por las directivas en funciones.

En caso de no reunirse, al menos la tercera parte de la ciudadanía tras haber convocado tres veces consecutivas se puede designar al comité con las personas presentes. Los habitantes pueden formar parte de una asociación,

cuando su domicilio o inmueble de su propiedad, se encuentre dentro de la colonia, barrio o centro de población que le corresponda a dicha organización vecinal. En algunos municipios se exige ser vecino del espacio territorial correspondiente, con una antigüedad de un año por lo menos a la fecha de la elección. Los comités vecinales deben organizar sesiones (similares a las del cabildo), al menos una vez por mes, para informar de las actividades y tratar diversos asuntos generales presentados por las áreas de trabajo relacionadas al desarrollo urbano y ecología, obras y servicios, bienestar social, salud pública, desarrollo de la familia, juventud y deporte. Con la finalidad de contribuir al cumplimiento de planes y programas, proponer soluciones a los problemas de la comunidad y fomentar la participación en la ejecución de obras y servicios por cooperación.

Las asociaciones o comités de vecinos por colonia, barrio, zona o centros de población representan a la comunidad, y las directivas representan a los comités ante las autoridades en asuntos relacionados con el desarrollo urbano, medio ambiente, servicios públicos entre otros aspectos dentro de su ámbito territorial correspondiente. Las organizaciones vecinales se pueden organizar mediante comités de planeación, presididos por el presidente y considerados organismos auxiliares de los municipios en materia de planeación. Dichos comités tienen facultad de participar en la elaboración, seguimiento y evaluación de programas y planes de desarrollo, proponer obras entre otras facultades.

Una vez cubierto el proceso de integración y representación vecinal, el cabildo autoriza el registro de las asociaciones y/o comités vecinales, y el presidente municipal determina las dependencias que se deben coordinar con las organizaciones vecinales. Por ejemplo, en Monterrey las Secretarías de Desarrollo Social y Administración tienen entre otras atribuciones apoyar la constitución de los comités de colaboración comunitaria, mientras que la Secretaría de Desarrollo Urbano participa con los grupos vecinales en la formulación, revisión y control de los programas y proyectos de ordenamiento y desarrollo urbano. La Dirección de Participación Ciudadana que depende de la Secretaría del Ayuntamiento de Monterrey coordina las actividades de los comités para canalizar las peticiones y

necesidades que se manifiesten al interior de dichas organizaciones. De hecho, la responsabilidad de la dirección es procurar una estrecha relación entre los comités y las autoridades municipales<sup>42</sup>.

En el ayuntamiento de Guadalajara es la Oficialía Mayor de Desarrollo Social responsable de promover la participación ciudadana y aplicar mecanismos para mejorar el nivel de vida comunitaria. Lo anterior lo logra mediante las direcciones de Acción Comunitaria y, Participación y Orientación Ciudadana. La primera dirección organiza y evalúa los programas de rehabilitación de los servicios en las colonias de la ciudad, y la segunda se encarga sobre todo lo relacionado al fomento, organización, elecciones y canales de comunicación de las asociaciones de vecinos, como captar, canalizar y dar seguimiento a las demandas de la ciudadanía sobre los servicios públicos.

Para ello la Oficialía se apoya en la organización de los habitantes para conformar las asociaciones de vecinos y las federaciones de dichas organizaciones. Además se encarga de establecer y coordinar las relaciones de dichas asociaciones con el ayuntamiento, de tal forma que capacita a los habitantes para que colaboren en los diferentes programas municipales como los programas de rehabilitación en las colonias.

Por otro lado, en el caso de Guadalajara el marco jurídico contempla la posibilidad de que las asociaciones puedan unirse entre ellas a través de una federación para realizar administrar un servicio público o ejecutar y mantener una obra de infraestructura y equipamiento con mínimo de diez o máximo de veinte asociaciones. Para ello es necesario realizar convenios a través del Consejo de Colaboración Municipal (organismo de consulta y participación ciudadana), para reconocerlas como organismo municipal descentralizado.

---

<sup>42</sup> Artículos 15, 17 y 27 del Reglamento de Participación Ciudadana de Monterrey.

### **3.2.5 Disposición a la atención de las demandas**

La *disposición a atender las demandas ciudadanas*, otro de los indicadores para calificar las acciones y gestión de un gobierno, consiste en analizar los mecanismos institucionales y existentes para la atención de las demandas (Ziccardi, A. y Saltalamacchia, 1997). Las demarcaciones territoriales manifestaron una gran diversidad de demandas, incluso cumplieron el papel de intermediarios para tratar de solucionar demandas que no eran competencia del gobierno local.

De alguna forma, se fortalecieron ciertos mecanismos para la atención de las demandas al interior de las delegaciones, mediante la institucionalización de las audiencias públicas, ventanilla única, representantes vecinales y Comités. Por un lado, el gobierno se comprometió, mediante el Programa General de Desarrollo, impulsar una amplia participación ciudadana en el proceso de planeación y elaboración de los programas parciales de desarrollo urbano, en el cual se elaboraron 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano –de los cuales sólo se aprobaron ocho- para lograr proyectos concretos en áreas con considerable deterioro, otras en riesgo de invasión y otras tantas con patrimonio histórico.

Para tal efecto, el gobierno apoyó la institucionalización de las audiencias o asambleas públicas en las demarcaciones territoriales para establecer prioridades en torno a los presupuestos delegacionales. Esto representó un intento bastante significativo para la apertura de la participación ciudadana. Por otro lado, durante el proceso de planeación, no solo tuvieron un papel importante las delegaciones, sino también los Comités y los representantes vecinales. Se conformaron los Comités de Seguimiento, Vigilancia y Evaluación con vecinos y organizaciones sociales, cuyo objetivo fue vigilar que las acciones y los lineamientos se respetarán según los acuerdos en lo dispuesto en cada programa parcial.

A pesar de que una de las mayores demandas para los capitalinos fue mejorar las condiciones del medio ambiente. Las autoridades federales, los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México han atendido las demandas con un grave problema de excesiva burocracia y conflictos entre los diferentes

niveles de gobierno y la sociedad. Se han creado programas de alcance metropolitano como las contingencias ambientales, el control de contaminantes de la industria y la verificación de automóviles e industrias. Sin embargo, la coordinación metropolitana aún es marginal por la falta de mecanismos y acciones integrales entre las entidades del Distrito Federal y el Estado de México con el apoyo de los municipios y las delegaciones para reducir la contaminación.

Gran parte de la población tiene acceso a los principales servicios públicos. Las instalaciones de drenaje sanitario y pluvial, y el suministro de agua potable tienen niveles aceptables. Con respecto al alumbrado público se ha cubierto a más de las tres cuartas partes de la población, y en el servicio domiciliario la energía eléctrica cubre en su totalidad la demanda. A pesar de los logros en materia de servicios e infraestructura, aún falta por atender una serie de demandas urbanas insatisfechas que requieren de una mayor participación ciudadana, y mecanismos eficaces para atender dichas demandas. Es necesario que las reivindicaciones urbanas se realicen bajo un panorama amplio, no fragmentario. Es decir, mediante mecanismos que beneficien a un amplio sector de la comunidad sin provocar la fragmentación de las demandas, que impida la creación de proyectos urbanos de mayor alcance en el ámbito local.

Por ejemplo en materia de instalaciones de salud y abasto, los capitalinos se han enfrentado a serias limitaciones, y en cuanto a seguridad pública los capitalinos no han encontrado respuestas viables y claras ante el constante incremento de robos, secuestros y muertes. Durante la gestión de Cárdenas y Robles, operaron Comités Delegacionales de Salud, que se integraron en los 226 Centros de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, para la identificación de las necesidades y desarrollo de proyectos entre la ciudadanía y las autoridades. De manera similar, en materia de seguridad pública, transporte y vialidad se repitieron parecidas experiencias a través de una Red Vecinal de Comités y los Comités Delegacionales de Transporte. Sin embargo, las autoridades delegacionales y sus dependencias administrativas aún no tienen una relación institucionalizada con los diversos organismos sociales organizados para atender importantes rubros de la administración como el desarrollo urbano y la prestación de estos servicios

públicos y otros tantos. De esta manera, es el gobierno del Distrito Federal que concentra, en el ámbito de las dependencias administrativas centrales, a un gran número de Consejos que emplea como mecanismos no solo de participación sino de consulta ciudadana<sup>43</sup>.

Al respecto, las delegaciones tienen un limitado papel para la instrumentación y desarrollo de mecanismos institucionales que garanticen un mejor desempeño en la atención las demandas, ya que se carece de una reglamentación al interior del Distrito Federal. De ahí que resulte indispensable revisar los mecanismos empleados por los municipios metropolitanos, que muestran la complejidad de las relaciones entre los organismos sociales y las autoridades para atender las demandas urbanas.

En el municipio de Guadalajara, no solo operan Consejos Consultivos de Participación Ciudadana sino que su actividad se encuentra reglamentada por las autoridades municipales. Estas autoridades cuentan con mecanismos para recibir y reconocer las demandas de estos organismos, forman parte de dichos Consejos y asisten a sus asambleas de manera periódica. A través de estos organismos, las autoridades se reúnen con las Juntas de Participación Ciudadana y otras organizaciones de colonos para captar sus demandas y promover las medidas necesarias desde el cabildo<sup>44</sup>.

El reglamento del municipio de Guadalajara define a los Consejos como organismos colegiados con el objetivo conocer los requerimientos ciudadanos mediante la consulta, orientar las demandas y fomentar la participación ciudadana en el diseño, coordinación y vigilancia de proyectos y programas, con el apoyo de los representantes de asociaciones y demás organismos sociales. De esta forma, los Consejos proponen a las autoridades la elaboración de planes, programas o celebración de acuerdos de coordinación con las diversas autoridades de la zona metropolitana y el Estado en materia de desarrollo municipal.

---

<sup>43</sup> Consejo para el Desarrollo Social, Consejo Asesor de Vivienda, Consejo Consultivo de Abastecimiento, Consejo Consultivo en Seguridad Pública y Procuración de la Justicia, Consejo de Salud, Consejo del Deporte, Consejo Directivo del Instituto de Cultural de la Ciudad de México, Consejo Asesor de Desarrollo Urbano entre otros.

<sup>44</sup> Artículo 54, fracción I; Reglamento del Funcionamiento del Cabildo del Municipio de Guadalajara.

Los Consejos están integrados por un pleno, la presidencia y la secretaría técnica, quienes tienen voz y voto. El presidente es designado por el ayuntamiento<sup>45</sup>, que convoca a las sesiones ordinarias y extraordinarias y propone al gobierno municipal el contacto permanente con organismos, dependencias, ciudadanía y diversas autoridades metropolitanas para la coordinación y seguimiento de las demandas y necesidades de la población.

El pleno celebra sesiones ordinarias cada mes, las cuales pueden ser públicas o privadas según se considere el asunto. De no haber quórum, al término de treinta minutos se inicia la sesión con los consejeros presentes. Las resoluciones se toman por mayoría absoluta de votos, y en caso de empate, el presidente del Consejo tiene voto de calidad.

El Secretario Técnico cuenta con grupos permanentes o transitorios de trabajo para realizar estudios, dictámenes y la consulta o recepción de propuestas y quejas de la ciudadanía. El secretario propone el orden del día de las sesiones, redacta y firma las actas para dar fe de lo acordado y lleva un seguimiento de dichos acuerdos del Consejo Consultivo entre otras actividades.

El Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara puede promover y proponer medidas para mejorar la carrera de policía, así como para coadyuvar en la administración de la justicia y la actualización de los ordenamientos en materia de seguridad pública entre otros aspectos. El Secretario Técnico es designado por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, con perfil profesional de abogado y experiencia mínima de dos años en derecho penal y administrativo. La Comisión Técnica del Consejo es un órgano colegiado, que podrá auxiliar en la planeación de los mecanismos, la operación y evaluación de la red municipal de seguridad.

Las organizaciones que integran los organismos, como los Consejos Consultivos de Mercado Libertad y Rastro, están acreditados legalmente ante las comisiones del ayuntamiento (según la comisión que les corresponda) y el encargado del servicio. Dichas organizaciones deben mantener actualizada su

---

<sup>45</sup> Reforma publicada el 6 de febrero del 2002 en la Gaceta Municipal del Reglamento del Consejo de Colaboración Municipal para el Municipio de Guadalajara.



documentación porque al perder las organizaciones la acreditación de su personalidad jurídica, pierde su representatividad ante el Consejo. Los Consejos eligen de entre sus miembros a su Secretario Técnico y Tesorero, que durarán con el cargo un año con la posibilidad de ser reelecto, el segundo debe rendir informes al Presidente del Consejo sobre de las aportaciones que realicen los miembros del propio consejo.

El Consejo Consultivo del Mercado Libertad lo integran el administrador, los regidores de la Comisión de Mercados, Comercio y Abasto, los representantes de las organizaciones y los representantes de las zonas comerciales que comprende el área del mercado. Para el mejor funcionamiento, seguridad e higiene de las instalaciones del Mercado Libertad, contará con el apoyo de diferentes dependencias o entidades<sup>46</sup>. En tanto que el Consejo Consultivo del Rastro, lo integran el director del rastro, los regidores la Comisión correspondiente y un representante de cada organización<sup>47</sup>. Con relación al Consejo Consultivo de Promoción y Fomento Económico, el objetivo es promover el desarrollo de las áreas productivas, crear un clima de estabilidad en los sectores sociales y conservar el medio ambiente en buenas condiciones.

Por otro lado, el municipio de Guadalajara cuenta con el Consejo de Colaboración Municipal, organismo de participación ciudadana en materia de desarrollo urbano que recibe y canaliza ante el ayuntamiento las opiniones y propuestas de la comunidad, así como elabora y evalúa planes y programas. De hecho, cuando se realizan programas que involucran varias zonas de la ciudad, los representantes de las asociaciones de vecinos de dichas regiones participan en el Consejo, con voz y voto para las resoluciones.

---

<sup>46</sup> Servicios médicos, Secretaría de Medio Ambiente y Ecología, Dirección de Bomberos, Secretaría de Control de Construcción, Secretaría General, Tesorería, Dirección Municipal de Protección Civil y Dirección de Seguridad Pública Municipal.

<sup>47</sup> Artículo 34 y 41. Las asociaciones son: la Asociación Ganadera Local de Guadalajara, Asociación de Expendedores de Carne de Cerdo, A. C., Fuerzas Ecológicas de Liberación Animal, A. C., Productores Abastecedores, Consumidores e Introdutores de Ganados y Aves, A. C., Sociedad Cooperativa de Consumo de Alimentos Perecederos, Tablajeros de Jalisco, S.C.L., Sociedad Cooperativa de Consumo de Alimentos Perecederos, Tablajeros de Guadalajara, S.C.L., Trabajadores del Sindicato del Rastro, Unión de Abastecedores e Introdutores de Ganado, A.C., Unión de Comisionistas de Cerdos y Reses, A. C., Unión de Freidores de Lonjas y Carnes de Puerco, A. C., Unión de Obradores de Guadalajara, A. C. y Unión de Tablajeros y Comerciantes de Jalisco "José Magallón", A. C.)

El Consejo está integrado por representantes y suplentes de las dependencias municipales y diversos organismos, los cuales pueden ser designados cada año para el cargo a menos que alguna dependencia u organismo realice una nueva designación. A principios de cada año, basándose en planillas se realiza una asamblea para elegir a los integrantes de la mesa directiva del Consejo (Presidente, Secretario, Tesorero y dos Vocales). Por solicitud del Presidente o dos de los miembros del Consejo, éste sesiona cuantas veces sean necesarias, pero por lo menos una vez al mes, con la finalidad de tomar decisiones mediante acuerdos con la aprobación de la mayoría de sus miembros presentes<sup>48</sup>.

La consulta pública se realiza bajo la responsabilidad del ayuntamiento. La primera etapa consiste en otorgar la información y capacitación a los representantes de las asociaciones vecinales simples u organizadas en federaciones autorizadas por el ayuntamiento sobre las técnicas utilizadas para dar propuestas en materia de desarrollo urbano. Y, la segunda etapa, se trata de recibir y analizar las opiniones y propuestas específicas a los proyectos de los planes parciales de desarrollo.

La formulación del proyecto oficial del plan parcial se remite un ejemplar a las autoridades estatales competentes en la materia, al gobernador, instituciones académicas y al Consejo de Colaboración Municipal para que realice una consulta pública general con la finalidad de que el ayuntamiento reciba comentarios u propuestas por escrito.

Si no hubiera ningún comentario, se entiende que existe una aceptación general del municipio por los planes parciales. De lo contrario, se tomarán en consideración las propuestas u observaciones para integrarlas al proyecto preliminar del plan parcial definitivo. El ayuntamiento entrega a las asociaciones vecinales correspondientes una copia del proyecto preliminar que contenga la

---

<sup>48</sup> Artículos del 5, al 9, 13, 19 y 20 del Reglamento del Consejo de Colaboración Municipal para el Municipio de Guadalajara.

totalidad de las propuestas adicionales, con la finalidad de que dichas asociaciones se encuentren enteradas.

En caso de expresarse alguna inconformidad, los vecinos pueden enviar al ayuntamiento las correcciones que se requieren del plan parcial antes de su aprobación por el cabildo. Las autoridades deben estudiarlas para aplicarlas en caso de que puedan ser procedentes. De ser las correcciones aplicables, el ayuntamiento integra las nuevas observaciones de las asociaciones vecinales al plan parcial de desarrollo urbano y entrega una copia.

El proyecto se somete a dictamen ante las comisiones del ayuntamiento relacionadas en la materia, y se presenta en sesión de cabildo para su discusión y aprobación. Aprobado el plan parcial por el ayuntamiento, se remite al Ejecutivo del estado para su publicación y registro. Posteriormente el ayuntamiento propone a las asociaciones de vecinos, la evaluación semestral de los planes parciales, mediante una previa convocatoria y reuniones en las siete zonas del municipio de Guadalajara.

Por otro lado, las autoridades municipales tienen la obligación de solicitar la opinión de las asociaciones vecinales afectadas al ámbito de su territorio sobre la autorización para determinar usos y destinos del suelo, la urbanización y la transformación del suelo rural a urbano. La solicitud al ayuntamiento para realizar cualquier obra urbanística se deberá dar a conocer a las asociaciones de vecinos correspondientes de manera previa a su autorización para que la agrupación de colonos se manifiesten a favor o en contra de la solicitud a los 8 días siguientes de ser entregada la notificación con fundamentos basados en documentales y estudios técnicos.

En caso de recibir el ayuntamiento las observaciones de la asociación vecinal, se estudiarán para determinar lo que corresponda. De lo contrario, ante ningún escrito en contra de la solicitud dentro del tiempo establecido, el ayuntamiento no aceptará ninguna oposición a la posterior determinación tomada al respecto<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Artículos 121, 123, 126 y 127 del Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano para el Municipio de Guadalajara.

## CONCLUSIONES

Del análisis de la normatividad que sustenta el ejercicio de gobernar la capital del país, se confirma la hipótesis original de este estudio en el sentido de que una normatividad diferente de la heredada del gobierno priista fue el primer requisito para avanzar en la construcción de un buen gobierno.

Durante mucho tiempo, los partidos políticos de oposición propusieron convertir las delegaciones en verdaderos gobiernos locales electos y cambiar su denominación a demarcaciones municipales "con personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, con el fin de volverlas susceptibles de derechos y obligaciones". Aunque mientras el PRI estuvo en el poder, siempre preponderó la idea de prolongar la existencia de las delegaciones bajo una naturaleza jurídica que tan sólo redefiniera sus funciones, integración y organización.

Ante esta negativa constante, el gobierno perredista demostró poca voluntad política para cambiar —hasta la fecha— las condiciones de subordinación gubernamental que tienen las demarcaciones territoriales frente a las autoridades centrales. A pesar de que por años, el Partido de la Revolución Democrática había demandado una verdadera reforma con el objetivo de integrar gobiernos locales al interior de las delegaciones para lograr la descentralización de la administración pública. Los gobiernos de Cárdenas y Robles continuaron con la mayor responsabilidad del ejercicio político y administrativo y prevaleció la disposición de continuar con gran parte de la estructura jurídica heredada por los gobiernos priistas.

El gobierno del PRD ubicó en el centro del debate político de la capital el restablecimiento de los derechos políticos plenos del capitalino a través de la ampliación de las facultades de los poderes locales, la conversión de la capital a Estado y la municipalización de las demarcaciones territoriales. Sin embargo, pareció experimentarse una lucha que, más que desarrollar mecanismos alternativos en torno a la descentralización política y administrativa de las delegaciones —ante la imposibilidad de realizar reformas al Estatuto de Gobierno—, se limitó a defender intereses propios para mantener los espacios políticos recién

conquistados.

Hoy por hoy, la reforma política se convierte en una necesidad prioritaria debido a que las delegaciones cuentan con un jefe delegacional que es elegido de manera por medio del voto directo, secreto y universal. En las actuales condiciones que se encuentran las demarcaciones territoriales "la descentralización de las funciones del gobierno central a las delegaciones se vuelve cada más necesaria" (Ziccardi, A.; 1995). Es indispensable que los jefes delegacionales cuenten con una autonomía amplia para el ejercicio de sus funciones en materia de gestión social y económica, y que a su vez se garantice el importante papel de la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno capitalino. El riesgo de que los actuales jefes delegacionales se encuentren a expensas de las decisiones centrales para realizar programas o proyectos de interés general para la localidad aumenta en la medida de que representan a un partido político de oposición.

En el ámbito del sistema federal, los gobiernos locales se caracterizan por tener una cercana relación entre las autoridades y los gobernados, y se pueden convertir en espacios propicios para impulsar la participación ciudadana en el diseño, supervisión y evaluación de las políticas públicas. De manera que el objetivo de los gobiernos locales, como lugares establecidos social y espacialmente con comunidades caracterizadas por la proximidad de sus habitantes dentro del marco de una *gobernabilidad democrática*, es buscar acciones eficaces, eficientes y democráticas para atender de manera oportuna y con soluciones reales los problemas y demandas de la población. Esto es la responsabilidad se comparte y las acciones de gobierno alcanzan una mayor legitimación.

En la capital se han desarrollado varios mecanismos institucionales y acciones para desconcentrar funciones administrativas y de gestión hacia el interior de las delegaciones, aunque poco se ha avanzado en la descentralización política. El centralismo gubernamental es uno de los serios obstáculos para que las delegaciones funjan como verdaderos gobiernos locales con una positiva y activa participación en los asuntos de planeación, desarrollo social y económico.

La descentralización política del Distrito Federal requiere de disposición para desarrollar gobiernos locales eficaces, eficientes y responsables, que fomente una sociedad organizada y más participativa en la toma de decisiones. No sólo consiste en transferir atribuciones y responsabilidades hacia las demarcaciones territoriales. La comunidad capitalina debe participar junto con las autoridades en el diseño, ejecución y control de las políticas y acciones gubernamentales, sobre la base de las similitudes y diferencias particulares de cada demarcación -como se pudo observar en el segundo capítulo de esta investigación- para tratar de alcanzar un desarrollo social y económico equilibrado y más apegado a las necesidades de las diversas regiones del Distrito Federal.

## BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Enríquez, Lucía. *Distrito Federal. Sociedad, economía, política y cultura*. CEIICH-UNAM, México, 1998.

Rodríguez Curi, Ariel. *La experiencia olvidada*. Ayuntamiento de México. Política y Gobierno, 1876-1910, COLMEX-UAM Azcapotzalco, 1996. (2)

Becerra Chávez, Pablo Javier (et al). *La reforma política electoral del Distrito Federal: evolución reciente y perspectivas*, en Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal, IEDF, 2001.

Kathleen, Bruhn (et al). *Cuauhtemoc Rey: El PRD en el poder*, 1999.

Cisneros Sosa, A. *La ciudad que construimos. Registro de la expansión de la ciudad de México (1920-1976)*. México, UAM-Iztapalapa, Texto y Contexto, 1993.

Garza, Gustavo (compilador). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1998.

Martínez Assad, C. *¿Cuál destino para el Distrito Federal?, Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, Océano, 1996.

Marván, Ignacio. *Del gobierno representativo de las delegaciones políticas en la Ciudad de México*, No. 97, CIDE.

Miranda Pacheco, Sergio. *Historia de la desaparición de los municipios en Distrito Federal*. Colección Sábado Distrito Federal, Coordinada por Carlos Martínez Assad, 1998.

Mejía Lira, José. *Problemática y desarrollo municipal*, 2000.

Ríos Estavillo, J. José. *Constitución comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998.

Salazar Ugarte, Pedro (et al). *La situación de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Un punto de vista legal*, en Diálogo y Debate de Cultura Política, Reforma Política del Distrito Federal, Núms. 5 y 6, 1998.

Ziccardi, Alicia. *Ciudad de México, retos y propuestas para la coordinación metropolitana* (por) Héctor Castillo (y otros). Coordinadores... y Bernardo Navarro. México Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Textos de Socorro Arsaluz Solano (y otros). México M.A. Porrúa, 1996.

Ziccardi, Alicia. y Saltalamacchia, H.. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, en Cuaderno, IIS-UNAM, México, 1997

Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México M.A. Porrúa- UNAM, IIS, 1998. (4)

Ziccardi, Alicia. *Federalismo*, en *Léxico de la política*. Ziccardi, A. (coord.) IIS/UNAM, FLACSO, 2000.

Ziccardi, Alicia (et al). *Las reformas al gobierno del Distrito Federal. Avances logrados y tareas pendientes* en Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal IEDF, 2001.

## HEMEROGRAFÍA

Alejandro, Ma. de Jesús. *Bitácora política*. Revista Asamblea, No. 10, 2ª época, Volumen 1, Julio de 1998, pp. 34-35.

Ávila Camacho, Manuel. Discurso en la Cámara de Diputados en el Diario de debates, 29 de diciembre de 1941.

Cárdenas, Cuauhtémoc, Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Primer Informe de Gobierno. Ciudad de México, 1998.

Cárdenas, Cuauhtémoc, Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Segundo Informe de Gobierno. Ciudad de México, 1999.

Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. *Regreso al futuro: ayuntamientos para el Distrito Federal*, en Nexos, Volumen 9, No. 99, marzo 1986, pp. 38-89

Loeza, Soledad. *Historia política del Distrito Federal*. Revista Historia Mexicana, COLMEX.

Robles, Rosario, Jefa de Gobierno del Distrito Federal. Tercer Informe de Gobierno. Ciudad de México, 2000.

Cuadernos Estadísticos Delegacionales, 1998, INEGI-GDF, 1999.

Debates Legislativos, 1928. *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México*. Departamento del Distrito Federal, 1992. Sesión del 25 de abril de 1928.

El Reforma. Ciudad y Metrópoli, 20 de junio del 2000, pp. 6B-7B



## **LEYES Y REGLAMENTOS**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1996.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de julio de 1994.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus municipios. Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Publicado el 28 de diciembre de 1996.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 1928.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 1941.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 1970.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 1983.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1996.

Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León,

Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.

Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, 1998.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1º de diciembre de 1997.

Reglamento del Funcionamiento del Cabildo de Guadalajara. Publicada en la Gaceta Municipal y el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 2000-2003.

Reglamento Interior del R. Ayuntamiento de la ciudad de Monterrey. Publicado en la Gaceta Municipal de la Ciudad de Monterrey, y el Periódico Oficial del Estado Nuevo León, 16 febrero de 1996.

Reglamento de la Administración Pública del municipio de Monterrey, 2001-2003.

Reglamento de la Administración Pública de Guadalajara, 2000-2002.

Reglamento de Derecho a la Información del municipio de Monterrey. Publicado en la Gaceta Municipal y en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, Núm. 62, del 20 de mayo de 2002.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría Municipal de la ciudad de Monterrey. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, Núm. 52 el 26 de abril de 2002.

Reglamento para Promover la Participación Ciudadana en el municipio de Monterrey. Publicado en la gaceta municipal y el periódico oficial del estado Nuevo León, 2001-2003.

Reglamento del Consejo de Colaboración municipal para el municipio de Guadalajara, 2000-2002.

Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano para el municipio de Guadalajara, 2000-2002.