



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CONSOLIDACIÓN DE UN GOBIERNO LOCAL PROPIO
PARA LA CAPITAL FEDERAL: LA CONFORMACIÓN
DEL ESTADO DEL VALLE DE MÉXICO**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES, CON ORIENTACIÓN
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

P R E S E N T A :

MTRO. JORGE ROBLES-ARENAS MIGONI

**DIRECTOR DE TESIS
DR. MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

MARZO, 2010



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.

EN HOMENAJE A MIS AMADOS PADRES

JOSÉ RAFAEL ROBLES-ARENAS MIGONI

Y

GRACIELA MIGÓNI GÓMEZ

*A MIS ADORADAS HIJAS
REGINA Y SOFÍA
ROBLES-ARENAS GONZÁLEZ*

*POR SU VALENTÍA, AMOR PROFUNDO
Y EJEMPLO DE VIDA.*

*A MIS QUERIDOS HERMANOS
GRACIELA, RAFAEL, ROCÍO Y NORMA
ROBLES-ARENAS MIGONI*

AGRADECIMIENTOS

PARTICULARMENTE AGRADEZCO A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, QUE ME HA VISTO CRECER EN SUS AULAS Y FORMARME PRIMERO COMO LICENCIADO, DESPUES COMO MAESTRO Y AHORA COMO DOCTOR. PERMITIÉNDOME AHORA SEGUIR AMPLIANDO MI FORMACIÓN DE NUEVA CUENTA COMO ALUMNO DE ESTA HONORABLE INSTITUCIÓN.

UN ESPECIAL AGRADECIMIENTO A MI COMITÉ TUTORAL, INTEGRADO POR EL DR. MANUEL GONZÁLZ OROPEZA, DRA. HELENA JEANNETTI DÁVILA, DR. MANUEL PERLÓ COHEN, DR. RAÚL OLMEDO CARRANZA, DR. FRANCISCO PATIÑO ORTÍZ Y DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ. SIN SU APOYO ACADÉMICO, AMISTAD Y COMPRENSIÓN NO HUBIERA SIDO POSIBLE ESTE TRABAJO.

DE IGUAL FORMA, SIN EL ESTIMULO DE MI FAMILIA Y AMIGOS TAMPOCO HUBIERA SIDO POSIBLE ESTE TRABAJO, PORQUE COMO RESULTADO DE LA CONVIVENCIA DIARIA SE DIÓ UNA RETROALIMENTACIÓN Y SINERGIA QUE ME PERMITIERON AVANZAR HASTA LA CULMINACIÓN DE ESTE TRABAJO.

CUALQUIER PALABRA O SENTIMIENTO NO SERÍAN SUFICIENTES PARA EXPRESAR MIS AGRADECIMIENTOS A TODOS LOS QUER CREYERON EN MI DESDE SIEMPRE, A LOS QUE ME ALENTARON A ESFORZARME Y QUE DESAFORTUNADAMENTE YA NO ESTÁN CONMIGO, A LAS PERSONAS QUE CON SU EJEMPLO ME BRINDARON TIEMPO DE SU VIDA Y AMISTAD INCONDICIONAL.

SÓLO QUEDA MIRAR HACIA ADELANTE, COMPENSAR EL ESFUERZO Y DEDICACIÓN QUE ME HA SIGNIFICADO EL AMOR QUE LE TENGO A MI PAÍS Y EL RESPETO A LAS PERSONAS QUE ME HONRAN CON SU CARIÑO Y AMISTAD VERDADERA.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
I. MARCO GLOBAL DE LAS TRANSFORMACIONES	1
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
III. METODOLOGÍA	11
CAPÍTULO 1.- MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA MUNICIPALIZACIÓN	20
1.1. Estado	20
1.2. Gobierno	23
1.3. Administración pública	25
1.4. Reforma del Estado	32
1.4.1. Reforma política	34
1.4.2. Reforma administrativa	37
1.4.3. Reforma democrática (local)	40
1.4.4. Municipalización	46
1.4.4.1. Concepto	49
1.4.4.2. Enfoques	52
1.4.4.3. Niveles	58
1.4.4.4. Categorías	60
1.4.4.4.1. Descentralización política	61
1.4.4.4.2. Autonomía Local	63

CAPÍTULO 2.- LOS GOBIERNOS LOCALES DE LAS CAPITALES DEL MUNDO: ESTUDIO COMPARADO PARA UNA APROXIMACIÓN A LA MUNICIPALIZACIÓN	66
2.1. Tendencias en las capitales de los países Federales	68
2.1.1. Berlín	68
2.1.2. Buenos Aires	71
2.1.3. Caracas	74
2.1.4. Ottawa	78
2.1.5. Viena	81
2.1.6. Washington D.C.	87
2.2. Tendencias en las capitales de los países Unitarios	89
2.2.1. Londres	89
2.2.2. París	94
2.2.3. Tokio	97
2.3. Ejercicio comparativo uno	101
2.4. Ejercicio comparativo dos	104
CAPÍTULO 3.- EL PROCESO POLÍTICO EN LA CIUDAD CAPITAL: UNA FORMA DE ESTUDIAR EL GOBIERNO LOCAL DEL DISTRITO FEDERAL	108
3.1. Antecedente municipalista	108
3.2. Naturaleza del desorden	115
3.2.1. Distrito Federal versus Departamento Central	119
3.2.2. Sujeción delegacional	121
3.2.3. Organización centralista	123

3.3.	Conformación de las instituciones locales	125
3.3.1.	Instauración de la Asamblea de Representantes	125
3.3.2.	Expedición del Estatuto de Gobierno del D.F.	127
3.3.3.	La elección del Jefe de Gobierno	129
3.3.4.	La elección de los Jefes Delegacionales	131
3.4.	Cambio de régimen del Distrito Federal	132
3.4.1.	Posturas partidistas	133
3.4.1.1.	Partido Acción Nacional	134
3.4.1.2.	Partido de la Revolución Democrática	135
3.4.1.3.	Partido Revolucionario Institucional	137
3.4.2.	Propuestas legislativas	138
3.4.2.1.	Senado de la República	139
3.4.2.2.	Cámara de Diputados	143
3.4.2.3.	Asamblea Legislativa	151
3.5.	Asignatura pendiente: el Estado del Valle de México	156
3.6.	Factor del cambio: la correlación de fuerzas	160
CAPÍTULO 4.-	EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN LA CONSOLIDACIÓN DE LAS AUTORIDADES LOCALES DEL DISTRITO FEDERAL: EL AGENTE DELEGACIONAL	168
4.1.	Un gobierno local interrumpido	170
4.2.	El paradigma delegacional	173
4.3.	Un proceso de descentralización poco común	176
4.4.	Preámbulo del autogobierno: la reforma administrativa del gobierno del Distrito Federal	178

4.4.1. La reforma de octubre de 2000	180
4.5. Avances de la reforma administrativa: el caso de la Delegación Benito Juárez	184
4.5.1. El recurso de los autogenerados	186
4.6. Peculiaridades de la reforma administrativa: el caso de la Delegación Tlalpan	190
4.6.1. La elección de los Subdelegados Zonales	191
CAPÍTULO 5.- DE LA TRANSFORMACIÓN DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL A LA CONFORMACIÓN DE UN ESTADO MÁS DE LA FEDERACIÓN	200
5.1. Condiciones internacionales	201
5.2. Condiciones nacionales	204
5.2.1. Político-electorales	205
5.2.2. Público-administrativas	207
5.3. Hacia la conformación del Estado del Valle de México	214
5.4. Sede de los Poderes de la Unión, capital de la República y Estado de la Federación	221
CAPÍTULO 6.- PROPUESTA PARA CONSOLIDAR UN GOBIERNO LOCAL PROPIO PARA LA CAPITAL FEDERAL: LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO DEL VALLE DE MÉXICO	226
6.1. Aplicación del modelo constitucional	228
6.1.1. De la Iniciativa	231
6.1.2. La nueva configuración	235
6.1.3. Las relaciones intergubernamentales	236
6.1.4. Las competencias	242
6.1.5. El Consejo Municipal del estado del Valle de México (CMEVM)	249

6.2. Aspectos para mejorar la administración pública local del Estado del Valle de México	255
6.3. ¿Otro modelo de gestión pública local?	259
6.4. Cambio estructural para una mayor eficiencia municipal	266
6.4.1. Competencias compartidas	268
6.4.2. Gestión pública local	271
6.4.3. Servicio profesional	274
6.4.4. Hacienda pública local	276
6.4.5. Elecciones	280
6.4.6. Seguridad pública	281
6.4.7. Agua	283
6.4.8. Redimensionamiento	289
6.5. Perspectiva	292
CONCLUSIONES	295
ANEXO 1	304
Proyecto de Constitución para el Distrito y Territorios del 14 de enero de 1828	305
ANEXO 2	324
Declaración Política de la “II Cumbre Mundial de Ciudades y Autoridades Locales sobre la Sociedad de la Información”	325
Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad	331
Carta de Vitoria	343
Declaración de la Cumbre Mundial de las Ciudades y de las Autoridades Locales sobre la Sociedad de la Información	349
Carta Europea de salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad	356
Congreso Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales, “Declaración Mundial de la Autonomía”	366

Carta de las Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad, "La Carta de Aalborg"	371
Declaración de Cartagena de Indias	378
Declaración de Lisboa	383
Carta Europea de Autonomía Local	389
FUENTES	397
Bibliográficas	398
Hemerográficas	411
Documentos Oficiales	415
Páginas Electrónicas	417

INDICE DE IMÁGENES, TABLAS, CUADROS Y DIAGRAMAS

No.	Título	Pág.
1.0	Proceso de transformación del Gobierno del Distrito Federal.	6
2.1	Conformación de los gobiernos locales de las capitales del mundo.	102
2.2	Ciudades capitales del mundo y gobiernos locales autónomos.	104
3.1	Iniciativas presentadas en la Cámara de Senadores relacionadas con el proceso de reforma política del Distrito Federal.	139
3.2	Iniciativas presentadas en las Legislaturas LIII a la LVIII de la Cámara de Diputados.	144
3.3	Iniciativas y Puntos de Acuerdo presentados en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.	148
3.4	Iniciativas presentadas por la Asamblea Legislativa a la Cámara de Diputados, Legislaturas LVII a la LIX	152
5.1	Etapas de la reforma política del Distrito Federal.	206
5.2	Analogía competencial entre municipios y delegaciones.	208
5.3	Ampliación de facultades administrativas delegacionales.	210
5.4	Población del Distrito Federal por delegación.	211
5.5	Comparativo entre la administración pública del gobierno del Distrito Federal y la administración pública estatal.	215
5.6	Formas de organización administrativa	218
6.1	Propuesta de reforma constitucional.	233
6.2	Propuesta para la integración del Consejo Municipal de estado del Valle de México.	252

6.3	Funciones municipales	270
6.4	Atribuciones municipales	270
6.5	Propuesta para la gestión local del Estado del Valle de México.	272
6.6	Propuesta para la gestión municipal del agua	287

INTRODUCCIÓN

I.- MARCO GLOBAL DE LAS TRANSFORMACIONES

En este siglo XXI los gobiernos locales son revalorizados en su cobertura de acción y margen de atención. El comportamiento demográfico y la economía global exigen su perfeccionamiento en aspectos fundamentales como el de la representatividad, en donde interviene la legitimidad política y el ejercicio de autoridad en el manejo y distribución de los recursos públicos, y el de la eficiencia, que responde esencialmente a la cobertura territorial para mejorar la funcionalidad de las áreas urbanas y a la capacidad institucional para la prestación de los servicios públicos.

Hoy por hoy el paradigma de los gobiernos locales se traduce tanto en aplicar adecuadamente los mecanismos de la representación política para la elección directa de sus representantes populares como para dotar a sus autoridades de autonomía plena, de una administración pública local dinámica, eficiente y responsable, y de un régimen político más democrático con sus respectivos frenos y contrapesos.

En este contexto, las ciudades capitales han emprendido procesos de cambio institucional que recaen en la instrumentación de reformas y modelos más representativos y justos que derivan en la reunificación, la redistribución, la revaloración y el rediseño de sus gobiernos locales, mientras que en sus procesos transformadores se han pronunciado por el otorgamiento de derechos políticos plenos para sus habitantes, el acceso a modelos público-administrativos más modernos y representativos así como a la reunificación, redistribución y rediseño gubernamental.

Dichos procesos han derivado en la innovación de sus estructuras administrativas para ampliar sus capacidades institucionales y así enfrentar las nuevas realidades políticas y sociales, por lo cual se abre un nuevo periodo que consiste en la instauración de mecanismos más equitativos entre centro y periferia, es decir, cambios institucionales que redundan en el perfeccionamiento de las relaciones intergubernamentales, mayor igualdad política, la actualización de las leyes que los rigen y una mejor coordinación social.

Cabe destacar que en la década de los ochenta se emprendió una oleada democratizadora en los países latinoamericanos que se orientó hacia la descentralización y la instrumentación de reformas políticas que atenuaran los efectos de las recurrentes crisis económicas y que proveyeran a las entidades locales de mayores elementos para la transparencia, la rendición de cuentas y la austeridad en el manejo de los recursos públicos.

Para la década de los noventa (considerada como fase avanzada de la descentralización), se promueven en buena medida los postulados de la autonomía local que se sustentan en la idea de revalorizar (en un contexto de crecimiento demográfico, de crisis urbana, de los adelantos en tecnología y de competencia económica) el papel de los gobiernos locales en torno al ejercicio pleno de responsabilidades, el control administrativo, la rendición de cuentas y la capacidad financiera.

Frente a estos procesos transformadores con democracia emergente, entendiendo a esta última como la consolidación democrática orientada al reconocimiento pleno de los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos económicos, sociales y culturales de los distintos sectores de la sociedad civil, el gobierno local de la capital del Estado mexicano

emprendió un proceso de democratización y descentralización política para el fortalecimiento de las autoridades locales y su administración pública local, así como para aumentar sus capacidades institucionales y financieras, eficientar las relaciones intergubernamentales y mejorar la prestación de los servicios públicos.

II.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El proceso de transformación democrática emergente de las instituciones locales del Distrito Federal se caracteriza por su acelerado tránsito de entidad federativa con órganos locales de gobierno debidamente electos hasta su consolidación democrática, con capacidades de autogobierno y autonomía plena en sus decisiones.

Ahora la capital de México se enfrenta al reto de completar dicho proceso de cambio, mediante la composición de una estructura de gobierno que garantice su autonomía y un ámbito competencial acorde a la evolución de las instituciones locales del Distrito Federal.

Cabe destacar que en el transcurso de dicho proceso de transformación, que va de 1987 al año 2009, queda de manifiesto la insuficiencia de un régimen jurídico-político que más que promover el desarrollo institucional de esta ciudad capital y la evolución de sus estructuras gubernamentales frena la democratización plena del gobierno local del Distrito Federal.

Actualmente resulta controvertible que contando con un gobierno local y figuras electas democráticamente, que por su naturaleza se conciben como factores reales para la descentralización del poder, carezca de un gobierno local propio con amplias potestades para que sus autoridades

locales ejerzan plenamente sus atribuciones y funciones, como sucede con el resto de las entidades federativas del país.

Máxime si se invoca la memoria histórica, donde se constata que el proceso de transformación del Distrito Federal (en el tenor de la edificación de sus instituciones locales) se frena desde la disolución de una vida municipal de más de sesenta años, que va de 1862 a 1928.

Por lo tanto, la naturaleza de la capital de la República mexicana, donde subsiste la posibilidad de conformar el Estado del Valle de México, se remonta a la visión del constituyente de 1857 que prevé que el Distrito Federal se erija en un Estado más de la Federación con una organización política compuesta por municipios y administrada por el ayuntamiento de la ciudad de México.

De la misma manera, el constituyente de 1917 concibe al gobierno de la ciudad capital mediante una base de organización político-administrativa conformada por trece municipalidades en donde cada una de ellas estaba a cargo de un Ayuntamiento electo por el voto universal, libre y directo de sus habitantes.

Dicha experiencia democrática existió por más de diez años debido a que en 1929 se decreta la conformación de un Departamento Administrativo dirigido por el Ejecutivo Federal, acompañado de las denominadas delegaciones políticas a través de las cuales el Presidente de la República dirigió el Gobierno del Distrito Federal.

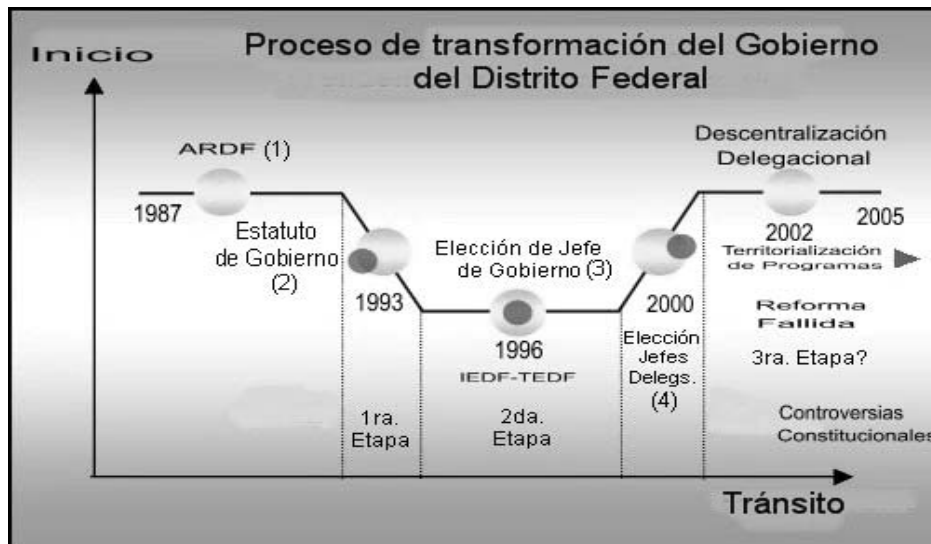
Y después de casi seis décadas, se instituyen los órganos locales del gobierno del Distrito Federal que van de la conformación de una autoridad legislativa local y la expedición del Estatuto de Gobierno del

Distrito Federal hasta la primera elección democrática del Jefe de Gobierno y de los Jefes Delegacionales.

Como se puede observar, el gobierno local del Distrito Federal emprende una nueva etapa en su proceso de transformación democrática. En 1987 se erige la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, iniciando así su tránsito acelerado hacia la integración de un gobierno local propio para la capital del país, mientras que con la reforma política de 1993, en 1994 se establece la base de organización jurídico-política de esta ciudad capital con la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y con la reforma política de 1996 se renueva la autoridad ejecutiva local denominada Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través de su primera elección democrática.

Como se observa en la siguiente imagen, a partir de 1997 y el año 2000 se desarrolla la práctica democrática del sufragio universal, libre y directo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y las autoridades ejecutivas locales circunscritas a la base territorial y de organización político-administrativa de la capital de la República, denominadas Jefes Delegacionales del Distrito Federal.

A pesar de dichos logros, que son relevantes en el proceso de transformación del gobierno del Distrito Federal y para la democratización del Distrito Federal, persiste una configuración de *“freno y arranque”* en la evolución de sus instituciones locales que contradice el nuevo estatus jurídico-político de la capital de México.



En la imagen se identifica que en uno de los extremos del proceso de transformación del gobierno del Distrito Federal se avanza en dirección a la democratización de las autoridades locales (como ejemplo los casos de los procesos electorales de 1997 en adelante, la reforma administrativa del año 2000 y la continua ampliación de atribuciones delegacionales); mientras que en el otro extremo de dicho proceso se detiene su tránsito democrático hacia la consolidación de un gobierno local propio para la capital del país, teniendo como verificativo tanto la fallida reforma política del año 2002 como las diversas controversias constitucionales que se han suscitado de 2005 a 2009 en materia del gobierno local del Distrito Federal.

Asimismo, con la preeminencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 1993 (anteriormente Asamblea de Representantes del Distrito Federal) se dota a la capital del país de un órgano colegiado de representación política, electo democráticamente por sus habitantes y con facultades legislativas ampliadas que le permite hacer las veces de Congreso local; sin embargo, su configuración descansa en el mandato constitucional que contempla la conformación de los órganos Ejecutivo,

Legislativo y Judicial de carácter local sin erigirse formalmente en un Congreso local.

Otro aspecto importante a observar, es sin duda la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en 1994. Con dicho instrumento jurídico se delimita la organización y funcionamiento del gobierno local del Distrito Federal así como la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales de la entidad federativa. Tal ordenamiento jurídico puede equiparse a una Constitución local con la salvedad de que es expedido y reformado de manera exclusiva por el Congreso de la Unión, a diferencia del resto de las entidades federativas donde dicha facultad soberana descansa en el Congreso local respectivo.

Al efectuarse la primera elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997, se le transfieren al ejecutivo local una serie de atribuciones propias del gobierno del Distrito Federal que antes fueron prerrogativa del Ejecutivo Federal. Con dicha transmisión de autoridad se le confiere al gobierno local mayor capacidad de decisión en el manejo de sus recursos públicos y en la gestión gubernamental, lo que implica concebir a un poder ejecutivo local actuante con facultades y atribuciones similares a las de los gobernadores del resto de las entidades federativas, con la salvedad de que su categoría de Gobernador se ve disminuida a razón de que administra y gobierna la capital de México, que no es propiamente un Estado de la Federación.

Como es sabido, a partir del año 2000 son electos los denominados Jefes Delegacionales. Hoy por hoy es de relevancia su capacidad de acción política y decisión administrativa, lo cual fortalece la idea de que ciertamente en las demarcaciones territoriales descansan una parte

importante de las funciones administrativas del gobierno del Distrito Federal; sin embargo, al persistir en ellas la premisa de la desconcentración administrativa debido a que son parte orgánica de la administración pública centralizada, las demarcaciones territoriales son impedidas para constituirse en un tercer nivel del gobierno local y más aún en entidades locales autónomas.

Precisamente, en este último aspecto es donde descansa la piedra de toque del proceso de transformación democrática del gobierno del Distrito Federal. A nuestro juicio es el obstáculo principal para el avance de dicho proceso de democratización dado que, una vez efectuados los pasos fundamentales para la posible consolidación de un gobierno local propio para la capital del país, las delegaciones hasta el año 2009 siguen respondiendo a una organización administrativa caduca, ambigua y poco eficaz para resolver cabalmente los asuntos públicos de la capital del país.

De tal forma, partimos de la idea de que la capital de México transita en dirección a un modelo de gobierno local distinto al actual que se circunscribe en dos escenarios predominantes o posibles: el primero, donde el Distrito Federal evoluciona en su proceso de democratización sin llegar a ser un Estado de la Federación; y el segundo, en donde el gobierno local de la capital Federal orienta su proceso de democratización hacia la conformación del Estado del Valle de México y su debida municipalización.

Con la aplicación del primer escenario, se entiende que las demarcaciones territoriales cuentan con autoridades ejecutivas electas democráticamente pero subordinadas a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, es decir, circunscritas a una organización administrativa

centralizada, con facultades restringidas y desprovistas de un ámbito competencial propio. A este respecto se advierte que de continuar esta lógica carece de sentido la elección de los Jefes Delegacionales a razón de que son conculcados los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, entre otros aspectos.

Respecto al segundo escenario, se considera que al efectuarse la primera y segunda etapas de la reforma política del Distrito Federal (una jurídico-política y la otra eminentemente electoral) es necesaria una tercera etapa, que vaya acompañada de una reforma administrativa que contemple la conformación de un nuevo Estado de la Federación.

En tal escenario se parte de la idea de que es posible erigir un nuevo Estado de la Federación y sus municipios como sucede en diversas capitales del mundo, a razón de la evolución del proceso histórico, político y administrativo de la capital del país así como a los continuos logros derivados de la reforma política del gobierno del Distrito Federal.

Una vez instrumentada la reforma política del Distrito Federal de 1993 a 1996, con las modificaciones al artículo 122 constitucional, se avanza en el análisis y discusión respecto a la viabilidad de este escenario para concebir una nueva generación de cambios institucionales que amplíen las capacidades del gobierno de la capital del país y garanticen la democratización plena de su administración pública local.

De la misma manera, están de manifiesto las diversas tentativas por reactivar el proceso de reforma política de la capital del país, caso particular de la reforma constitucional aprobada por la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2001 y posteriormente rechazada por el Senado de la República en octubre de 2002 así como las iniciativas de

Ley que, de los años 2003 al 2009, tanto el Senado como la Cámara de Diputados han discutido y aprobado en de desarrollo metropolitano, gobierno local, seguridad pública, procuración de justicia, entre otras.

Aunado a los resultados y efectos de la primera elección tanto del Jefe de Gobierno en 1997 como de los Jefes Delegacionales en el año 2000, crece la necesidad de impulsar una tercera etapa de la reforma política que de continuidad al proceso de autodeterminación y autonomía local del Distrito Federal, como es el caso de las iniciativas de Ley que se han promovido en el Congreso de la Unión durante 2003 a 2009 (LIX y LX Legislaturas) para modificar el régimen político del Distrito Federal y avanzar en su autonomía local y en su proceso de autodeterminación.

De tal suerte que ante la posibilidad de que el Distrito Federal se convierta en un Estado más de la Federación se tendría que emprender un proceso integral de reforma política y administrativa que atienda tres aspectos fundamentales:

En primer lugar, la formalización de dicha entidad federativa a la categoría de Estado de la República, lo que implica la configuración de un método de gobierno local propio y el establecimiento de un régimen estatal para la capital del país, como sucede en diversas capitales del mundo.

En segundo lugar, la autonomía plena de las autoridades locales de la capital del país, acompañada de la elevación de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales a la categoría de municipios y el avance de su proceso de municipalización, como principio fundamental de la democracia local.

En tercer lugar, la concepción de un cuerpo colegiado y de coordinación social que cuente con las capacidades organizativas para atender los asuntos públicos del nuevo Estado de la Federación, para concertar las acciones de la administración pública local y para la mejora continua de su vida municipal. Este órgano precursor de coordinación estatal y municipal podría atenuar, entre otros aspectos, las diferencias y contrastes entre las regiones y localidades que constituyen la entidad federativa.

III.- METODOLOGÍA

Con el presente trabajo de investigación se tiene como objetivo general el exponer las condiciones existentes para que la reforma política del Distrito Federal avance hasta sus últimas consecuencias, es decir, hasta la posibilidad de conformar un nuevo Estado de la Federación. Pero antes trataremos de responder ¿en qué dirección, hasta dónde y por qué otra reforma política?

Mediante las respuestas a dichas interrogantes se dará orientación y sustento a nuestra propuesta de cambio institucional para la consolidación de un gobierno local propio para el Distrito Federal.

La metodología que se utilizará y aplicará para tales efectos, se fundamenta en el *método deductivo* (de lo general a lo particular) a través del cual se infieren proposiciones particulares de premisas generales mediante la presentación de conceptos, principios, reglas y planteamientos teóricos para la obtención de discernimientos específicos respecto al caso que nos ocupa, que es precisamente el de identificar los fundamentos para consolidar la visión de un gobierno local propio para la capital del país.

De igual forma, el desarrollo del trabajo de investigación se basa en el empleo de diversos métodos científicos como son: *el método comparativo*, para examinar de manera concurrente sistemas similares en las experiencias internacionales; *el método histórico*, para ofrecer al lector información útil de los episodios y la cronología de la temática que nos ocupa mediante la consulta documental; *el método del estudio de caso*, que implica la indagación de determinada organización burocrática (que en nuestra investigación son las delegaciones del Distrito Federal); así como el empleo de las *técnicas de investigación*, que en lo particular son el *estudio de campo* y la *entrevista* (para realizar una descripción comprensiva y explicativa de determinada entidad o localidad delegacional, reforzar el contenido de la investigación y corroborar la hipótesis planteada), así como el *análisis* de documentos oficiales, informes de gobierno, decretos, circulares, entre otros.

Con dicha estructura metodológica partimos del planteamiento que señala que el proceso de transformación democrática del gobierno del Distrito Federal registra un avance importante en la construcción de su autogobierno; asimismo, que su evolución como entidad federativa (con un ámbito competencial de corte centralista) gravita en la perspectiva de que para consolidar sus instituciones locales es necesario constituir el Estado 32 de la República mexicana, y posteriormente trasladar los poderes Federales a otro lugar.

En segundo término, se plantea que a pesar de los avances significativos respecto a la reforma política del Distrito Federal, todavía persiste la visión tradicional respecto al tutelaje del gobierno Federal, consistente en que es la mejor forma para garantizar la adecuada cohabitación o coexistencia entre las autoridades federales y locales así como el resguardo de los Poderes de la Unión.

Esto último a nuestro parecer es inexacto debido a que la actual distribución de competencias del gobierno del Distrito Federal no es condición *sine qua non* para garantizar la efectiva salvaguarda y buena marcha de los Supremos Poderes de la Federación.

Por ello, es menester avanzar en el proceso de autodeterminación de la capital Federal mediante la adecuada distribución del poder público, la ampliación de capacidades de la administración pública local, y la concepción de un régimen de gobierno menos centralizado y más democrático.

En este sentido, la hipótesis que se sostiene en el presente trabajo de investigación versa en lo siguiente:

La transformación del Distrito Federal se orienta a la democratización plena de su gobierno local, de tal forma que en la actualidad existen las condiciones para que se erija en el Estado del Valle de México y emprenda su proceso de municipalización¹.

En particular, se considera posible fundar el Estado del Valle de México y restaurar el régimen municipal en la capital del país toda vez que desde el Constituyente de 1824 y 1857 hasta la Carta Magna de 1917 se tiene previsto la creación de un nuevo Estado de la República en caso de que el gobierno nacional se traslade a otro lugar. Sin embargo, el traslado de poderes no exime la posibilidad de que el propio Congreso General determine su permanencia en la jurisdicción del territorio que esta

¹ Entendiendo a la municipalización como el agente de cambio político y administrativo que promueve la descentralización del poder público del ámbito local y el otorgamiento de mayores capacidades institucionales para que tanto los procesos decisivos como los recursos públicos, que se destinan a través de los gobiernos federal o estatales, sean instrumentados y ejercidos desde las propias localidades. *Carta de Vitoria* del 25 de noviembre de 2004, España.

entidad federativa comprende y en los términos que esta institución política precise.

En una visión renovada, se plantea que a razón de la real coexistencia entre los Poderes Federales y las autoridades locales del Distrito Federal, no existe impedimento para que el Distrito Federal se constituya en el Estado del Valle de México mediante un modelo de gobierno más democrático y participativo, conservando su carácter de sede de los poderes Federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos, como sucede en diversas capitales del mundo.

Cabe puntualizar que el escenario que se desarrollará en el trabajo de investigación no excluye a otros escenarios respecto al presente y futuro del Distrito Federal, por el contrario, es uno de tantos que se plantean en torno al avance democrático de la ciudad capital. Como es sabido, algunos de estos escenarios se han resumido en iniciativas de Ley, promesas de campaña, cuadernos discursivos, proyectos políticos, artículos de opinión, libros, revistas y en múltiples trabajos académicos.

De tal manera que nuestro enfoque gira en torno a plantear que existen las condiciones para que el Distrito Federal se convierta en el Estado del Valle de México y cuente con un régimen de gobierno municipalista que le permita avanzar en su proceso de autodeterminación y de democratización plena.

Sin embargo, entendemos que el que la entidad federativa se convierta en un Estado de la Federación va a depender en mucho, tanto de la decisión y la voluntad política que asuma el propio Congreso General, como de la correlación de fuerzas, la actuación de los partidos políticos y la presión política y social que ejerza la propia ciudadanía.

En tal perspectiva se desprende el cuestionamiento que versa en lo siguiente: ¿hacia dónde debe orientarse el proceso de transformación democrática del gobierno del Distrito Federal? y en un segundo plano, ¿cuál es el modelo que se asume como el más idóneo para consolidar y mejorar el gobierno local de dicha entidad federativa?

Para responder a las interrogantes, el presente trabajo de investigación se divide en seis capítulos, los cuales se refieren a lo siguiente:

En el primer capítulo, denominado *Marco teórico-conceptual de la municipalización*, se desarrolla el concepto de municipio y sus procesos de cambio, partiendo de la definición del Estado, Gobierno y Administración Pública. Aquí se pone de relieve a la municipalización frente a la posibilidad de que prospere la conformación del nuevo Estado, dado que es necesario concebirla como proceso de cambio efectivo para desarrollar el régimen interior de la capital de la República y para la recomposición de su organización político-administrativa.

Respecto a la modernización de la administración pública local se plantean aspectos relacionados con la descentralización, la eficacia y la eficiencia, entre otros aspectos; a su vez se destacan los componentes de la reforma del Estado, la reforma política y la reforma administrativa.

En este mismo capítulo, más que polemizar respecto a la evolución del municipio, proponemos un nuevo planteamiento teórico respecto a la municipalización, señalando que la figura municipal se encuentra en un periodo de transformación democrática que está íntimamente ligada al rol del Estado y a las relaciones intergubernamentales, así como a los procesos de la descentralización del poder y de la autonomía local.

En el capítulo segundo, denominado *Los gobiernos locales de las capitales del mundo: estudio comparado para una aproximación a la municipalización*, se expone que con el estudio y análisis de las experiencias internacionales es observable la constante municipalista relativa a la división político-administrativa de los gobiernos locales, particularmente de las capitales del mundo.

Con el desarrollo de este capítulo se pretende disolver el mito de que originariamente una ciudad que es capital de la República y sede de los poderes nacionales está impedida para concebirse como entidad soberana y autónoma independientemente de que sea parte integrante de la Federación.

Para el desarrollo de este enfoque se realiza un estudio comparado de diversas capitales del mundo, donde se destaca su respectiva estructura de gobierno local. Se plantean como casos significativos las reformas institucionales que emprendieron las ciudades capitales de Buenos Aires, Argentina y Viena, Austria, en 1994; Berlín, Alemania, en 1995; Caracas, Venezuela, en 1999; Londres, Inglaterra, en el año 2000; y el caso peculiar de Washington D.C., Estados Unidos, en el que se discute desde 1979 la posible creación del Estado de Nueva Columbia.

Dicho estudio comparativo permite al lector comprender que la tendencia hacia la democratización y autonomía local de las ciudades capitales gira en torno a su respectivo proceso de municipalización y al continuo cambio institucional de sus gobiernos locales y la administración pública.

En el tercer capítulo de esta investigación, intitulado *El proceso histórico-político de la ciudad capital: una forma de estudiar el gobierno local del Distrito Federal*, se expone el proceso evolutivo del gobierno de la capital del país, partiendo de la concepción del Constituyente mexicano de 1857 que alerta respecto a la posibilidad de que el Distrito Federal se erija en un nuevo Estado más de la Federación, ya que como se destaca en este capítulo, originariamente la capital del país es parte integrante de la Federación y del territorio nacional bajo el nombre de Estado del Valle de México, con autoridades municipales formalmente constituidas y electas por sus habitantes.

Asimismo, se destaca que la entidad federativa inicia un nuevo proceso institucional en la recomposición de su estructura gubernamental, concibiendo autoridades locales electas democráticamente que, por un lado, inhiben la visión tradicionalista de interdependencia entre el Ejecutivo Federal y el gobierno del Distrito Federal, y por otro lado, fortalecen la noción de un gobierno local propio para la capital del país.

En el cuarto capítulo, denominado *El proceso administrativo en la consolidación de las autoridades locales: el agente delegacional*, se expone el proceso de reforma administrativa por la que transita el Gobierno del Distrito Federal, a través de la cual se produjeron importantes cambios en materia delegacional, los cuales surtieron efecto a partir del año 2000.

Aquí se plantea que en el periodo 2000-2005 se emprende una importante reforma administrativa que contempla la posibilidad de que, por primera vez, las delegaciones determinen su propia estructura administrativa y se incorporen de manera paulatina a la lógica de la

autonomía local, quedando así en posibilidad de concebirse como parte constitutiva del gobierno local de la capital del país.

En el quinto capítulo denominado *De la transformación del gobierno del Distrito Federal a la conformación de un Estado más de la Federación*, se plantea que con el tránsito de un modelo centralista a otro modelo más democrático y descentralizado existen las condiciones para que el Distrito Federal eleve sus capacidades institucionales y desarrolle su democracia local en el mismo sentido que el resto de las entidades federativas de la República mexicana.

En este capítulo quinto, se argumenta que existen las condiciones para que la entidad federativa se constituya en un nuevo Estado de la Federación, para lo cual se prevé la aplicación del modelo constitucional que la Carta Magna contempla ante la posibilidad de erigir el Estado del Valle de México en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar; asimismo, se considera que existen circunstancias de apremio para que el Distrito Federal culmine su proceso de democratización y consolide un gobierno local propio, con una administración pública local fortalecida y con derechos políticos plenos para sus habitantes.

En el sexto capítulo, denominado *Propuesta para consolidar un gobierno local propio para el Distrito Federal: la erección del Estado del Valle de México*, se expone la pertinencia de instrumentar un régimen de gobierno estatal que garantice mayor transparencia en los procesos decisorios y en el manejo de los recursos públicos, así como en la actualización y mejoramiento de los mecanismos para la distribución del poder público.

En este capítulo se aborda que frente al posible proceso de municipalización, el nuevo Estado de la Federación tiene que desarrollar, desde sus propios municipios, un gobierno local que gire en torno al avance continuo de su proceso de democratización.

De prosperar la hipótesis de instaurar el Estado 32 de la República, se tiene previsto en este capítulo la creación del Consejo Municipal del Estado del Valle de México, el cual puede coordinar las relaciones intergubernamentales y en su caso dirimir las desigualdades entre los municipios que comprenden esta ciudad capital.

Terminando este capítulo, se esbozan algunas propuestas que consideramos pueden ser de utilidad para el mejor funcionamiento del gobierno municipal del nuevo Estado y para la modernización de su administración pública local.

Al final del presente trabajo de investigación se exponen las conclusiones, se agregan los anexos y se especifican las fuentes utilizadas.

CAPÍTULO 1.- MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA MUNICIPALIZACIÓN

En el desarrollo de este capítulo, se formula el enfoque de la municipalización en el contexto de los procesos transformadores que experimentan los gobiernos locales, como son la descentralización y las relaciones intergubernamentales².

Ciertamente el tema de la municipalización comprende un análisis de diversos elementos conceptuales, con cuya construcción teórica se busca incidir tanto en el mejoramiento de la base de organización del Estado y sus niveles de gobierno como en los procesos de autodeterminación y de democratización local.

En tal perspectiva se plantea que nos encontramos frente a un nuevo periodo de la municipalización que promueve la revalorización de los gobiernos locales, con la finalidad de hacerlos más flexibles y eficaces, para fortalecerlos en el contexto de la descentralización democrática para la adecuada distribución de funciones y competencias, así como para desarrollar los mecanismos de las relaciones intergubernamentales para transparentar la asignación de recursos públicos en un marco de plena autonomía local y capacidad de autogobierno³.

1.1. Estado

El Estado es la organización política y administrativa de la sociedad que mantiene el orden jurídico vigente y resuelve los problemas inherentes a

² Para ahondar respecto a los procesos transformadores que experimentan los gobiernos locales se sugiere observar los principios y valores de la Declaración Política de la *II Cumbre Mundial de Ciudades y Autoridades Locales sobre la Sociedad de la Información*, celebrada del 9 al 11 de noviembre de 2005 en Bilbao, España.

³ Cfr. "Decálogo del Municipalismo del Siglo XXI", en *Carta de Vitoria* del 25 de noviembre de 2004, España.

su naturaleza social y política, asimismo, establece la forma de organización política que implica una división del poder que legitima la acción, preservación y desarrollo del poder público⁴. "Por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente"⁵.

Desde tal punto de vista el Estado es el que dirige o administra a través de las reglas del juego político vigente tales como la Constitución y las leyes secundarias que rigen una nación y los derechos fundamentales, que han de garantizar el Estado de Derecho y el poder público emanado del mismo⁶.

Por ello se entiende que el Estado administra el poder público de la sociedad mediante la organización, la representación y la estricta legalidad sobre el entramado social⁷. "Toda problemática estatal es jurídica, y la metodología que explica las acciones que sigue el Estado ante determinadas situaciones que afectan su integridad es a través del Derecho, mismas que se explican de acuerdo a la conducta que dicte la norma sobre los ciudadanos"⁸.

A pesar de que existen diversas concepciones de Estado, se le entiende como la magna institución que unifica, armoniza y desarrolla la totalidad

⁴ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1992, pp. 43-44.

⁵ Según Francois Châtelet "El poder público es una expresión de esa sociedad cuya independencia garantiza y configura, y tiene como misión la de regular y hacer del Estado el administrador de la sociedad". Châtelet, Francois, *Historia del pensamiento político*, España, Tecnos, 1998, p. 364.

⁶ Con relación al concepto jurídico de Estado, se entiende que el Estado de Derecho "es la organización jurídica del Estado mediante principios y técnicas que tienden a limitar el poder de los gobernantes". Ribó Durán, Luis, *Diccionario de Derecho*, España, Bosch, 1987, p. 260.

⁷ En cuanto a la visión de que el Estado administra el poder público, se sugiere profundizar en la obra de Francois Châtelet, *op. cit.*, nota 5, pp. 104-105.

⁸ Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, INAP, 1998, p. 32.

del entramado político y social de la nación, comprendiendo a esta última categoría como al conjunto de personas que viven en un mismo territorio, comparten una serie de elementos comunes (población, cultura, usos y costumbres, etc.) que están dentro de una misma estructura política y social⁹.

En cuanto al Estado moderno éste se determina por una estricta división de poderes, que parte de la elección universal y secreta del Ejecutivo y el Legislativo por un periodo determinado y un poder Judicial designado por ellos, por una Constitución y un sistema legal igualitario en términos de pluralidad y ciudadanía que vigila el interés común, por organismos públicos (partidos políticos y organizaciones civiles) que resuelven de manera permanente y consensuada los asuntos públicos relacionados con la igualdad social y el crecimiento económico, por una administración pública capacitada y profesionalizada que garantice, bajo los principios de legalidad y transparencia, la eficacia de las instituciones públicas¹⁰, y por la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones a través de una efectiva planeación responsable y democrática que logre “mitigar tendencias exageradas a la centralización, porque esta técnica es una salvaguarda contra la burocracia y ayuda a tener a las autoridades planeadoras en contacto con las circunstancias reales”¹¹.

⁹ Como señala Arnaldo Córdova, “ya no puede entenderse al Estado tan solo como un instrumento de dominación, ahora tiene como función general ejercer, como órgano de poder social autónomo, la organización política como un acuerdo de voluntades (contrato social). A partir de entonces, el político, es el nivel del Estado sobre el económico y el ideológico para fungir como poder independiente de la sociedad, y para establecer el derecho de cada individuo a no ser sometido más a las leyes, sino al derecho fundamental de externar su opinión.” En Córdova, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Grijalbo, 1976, pp. 21-68.

¹⁰ Con relación a la composición del Estado moderno, Max Weber señala que “desde el punto de vista técnico es obvio que el gran Estado moderno depende totalmente de una estructura burocrática. Cuanto más grande sea el Estado, y cuanto más grande sea o devenga una gran potencia, más necesariamente estará en ese caso”. Weber, Max, *op. cit.*, nota 4, p. 38.

¹¹ Manheim, Kart, “Planeación para la Libertad”, en Etzioni, Amitai y Etzioni, Eva, *Los cambios sociales*. México, FCE, 1995, p. 415.

1.2. Gobierno

En sus diferentes acepciones y desarrollo conceptual, se entiende que el gobierno dirige, administra y ordena, es el que guía los asuntos de orden público a través de personas organizadas y elegidas, y en su caso designadas, para ejercer políticamente el mandato popular mediante un conglomerado de órganos o instituciones que actúan a razón de los medios y fines del Estado¹².

Un gobierno se identifica fundamentalmente con el control político del Estado, que bajo un orden constitucional se traduce en el elemento conductual del procedimiento administrativo y el factor de equilibrio en la ejecución de las políticas, entendiendo a las políticas como “la toma de decisiones por medios públicos, se ocupa primordialmente del gobierno, es decir, de la dirección y auto dirección de las grandes comunidades humanas”¹³. En cuanto al establecimiento de las fronteras de la responsabilidad institucional, éstas se rigen a través de la aplicación del marco legal y normativo del sistema político, entendiendo a este último como “al conjunto conformado por elementos institucionales (a cuya expresión formalizada se le denomina régimen político) que representan las reglas de interacción del gobierno consigo mismo y para con la sociedad”¹⁴.

¹² Al hacer referencia a las instituciones, se ha considerado la visión de Karl Deutsch, quien señala que “son una colección ordenada y más o menos formal de hábitos y papeles humanos que produce una organización o práctica estable cuya actuación puede predecirse con alguna confianza. Gobiernos, universidades y empresas privadas son tales organizaciones; voto, propiedad y derecho son tales prácticas”. En Deutsch, Karl, *Política y Gobierno*, México, FCE, 1993, pp. 104-105.

¹³ *Ibidem*, p. 196.

¹⁴ Alcántara Sáez, Manuel, “Los problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político”, en Merino, Mauricio, *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y CONACYT, 1993, p. 34.

En lo que define Karl Deutsch como el proceso del gobierno, los objetivos fundamentales que determinan su dirección y acción son particularmente los siguientes: “saber cómo permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando; cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuáles son los resultados que desea obtener”¹⁵.

El Gobierno atiende los procesos políticos de temporalidad definida, como es el caso de la deliberación plural para la determinación y ejecución de las políticas y de los momentos sucesorios en sus diferentes niveles de acción; su obra es continua y su actuación ante la sociedad es permanente; en buena parte, las tareas inherentes a la conducción de las políticas y la toma de decisiones, son bajo una comunidad de intereses y con tiempos de acción definidos e impostergables.

En cuanto a la forma de organizar y distribuir el ejercicio del poder político, en la medida en que recae éste en alguno de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), el gobierno se rige por dos modalidades fundamentales: la parlamentaria y la presidencial¹⁶, que para el caso de México es la segunda.

En el primer caso, el parlamento a través de procedimientos de deliberación para la toma de las decisiones, define la representación y la conducción del Gobierno; en el segundo caso, la toma de decisiones

¹⁵ Deutsch, Kart, *op. cit.*, nota 12, p. 21.

¹⁶ Para el caso mexicano el sistema político que ha prevalecido en su forma de gobierno es la presidencial, a razón de que la responsabilidad del Gobierno recae sobre él y que es preeminente ante el Legislativo y el Judicial. Asimismo, en su organización política y de administración, la Unión Federal determina la composición de la República y recae directamente en la sociedad.

recae fundamentalmente en el poder Ejecutivo, el cual "está representado por el Presidente de la República, quien es electo directamente por el pueblo, y en él se reúnen las calidades de jefe de Estado y jefe de Gobierno; tiene la facultad discrecional de nombrar y remover libremente a sus colaboradores"¹⁷.

La permanencia y continuidad del gobierno depende de la voluntad popular y del voto ciudadano, que descansa sustancialmente en la administración pública la cual organiza y ejecuta las tareas de orden público mediante un sistema ordenado y acorde a los fines del Estado de tal suerte que "ninguna política puede ponerse en vigor sin una administración. Pero la maquinaria administrativa puede continuar funcionando por rutina, aun cuando no haya una política cuidadosamente planeada"¹⁸.

1.3. Administración Pública

En los albores del siglo XXI, es prioridad de los Estados nacionales contar con una administración pública actuante, actualizada y dinámica que represente al ciudadano como referente principal de la convivencia social, que determine sus principios en una relación de respeto, de colaboración, de corresponsabilidad y de coordinación social. Ello debido a que la administración pública como receptor de las circunstancias políticas y sociales juega un papel fundamental en la atención a la demanda social y en el perfeccionamiento de los gobiernos, por lo cual se entiende que es el instrumento fundamental del Estado que da respuesta a las necesidades elementales de la sociedad y que se

¹⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1991, p. 1537.

¹⁸ Deutsch, Kart, *op. cit.*, nota 12, p. 223.

materializa en servicios públicos de calidad que ofrecen los gobiernos mediante políticas unificadas¹⁹.

En efecto, la función administrativa del Estado se instituye a través de las acciones cotidianas del Gobierno frente a la sociedad, y en segunda instancia, mediante una relación de intermediación entre la sociedad y el poder estatal. En la medida que el andamiaje social se esté ampliando y diversificando, se requiere de una organización política y social con métodos de acción y racionalidad más especializados y profesionalizados. De forma tal que el quehacer de la administración pública fortalece al Estado en la medida en que promueve una relación transformadora e interactiva con el gobierno, estableciendo métodos y unidades ejecutivas apegadas a un marco normativo y al ejercicio procedimental de las políticas.

Dado que el tema de la administración pública ha venido tomando diversos caminos en su concepción y en su objeto de estudio, para los fines de esta investigación se le aborda como "el proceso deliberado de ejecución y control en la toma de decisiones"²⁰, pero también como al proceso político e institucional del Estado que se enfoca básicamente en la funcionalidad del gobierno (bajo los principios de igualdad, legalidad y responsabilidad en el desempeño administrativo) y en el entramado social y estructura estatal (a través del equilibrio de las organizaciones públicas que la conforman)²¹, y en las formas o métodos de acción del

¹⁹ Ver las Doctrinas "Tipo que", en la obra de Hood, Christopher y Jackson, Michael, *La Argumentación Administrativa*, México, FCE, 1997, p. 151.

²⁰ Ver la obra de Chistopher Hood: *Los alcances de la administración pública; problemas de implantación y control de sistemas*, México, Limusa, 1979, p. 5, donde en su capítulo I se refiere a los límites de la administración pública.

²¹ Como señala Benito Nacif: "las organizaciones públicas procesan los recursos que se obtienen del sector oficial para prestar servicios y producir bienes y productos necesarios para la sociedad. Estas organizaciones llevan a cabo funciones relacionadas con el desarrollo, en el cual los recursos son el insumo fundamental". Nacif, Benito, *El crecimiento del gobierno en México, 1970-1988*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 105.

gobierno para atender la problemática administrativa que impacta en los diferentes espacios de la vida social²².

Ahora bien, en un ambiente de cambios y de transformaciones vertiginosas, la administración pública se perfila como el factor de equilibrio orgánico del Estado que permite establecer las bases metodológicas y procedimentales para aplicar los medios y alcanzar los fines de la acción gubernamental.

De la misma manera se le identifica con los procedimientos administrativos, con la ejecución de políticas con sentido humano sustentadas por principios constitucionales y legales, así como con los instrumentos institucionales para la atención de la demanda social, ya que como señala Michel Crozier en su obra *Estado modesto, Estado moderno* "una administración no son estructuras y medios, sino hombres vinculados entre sí por reglas y costumbres. Para actuar sobre los comportamientos hay que transformar esas reglas y hacer evolucionar esas costumbres, tanto en lo que concierne al funcionamiento del sistema de relaciones internas como por lo que respecta a las relaciones con el administrado"²³.

Cabe señalar que hasta hace poco tiempo se ubicaba a la administración pública más en el ámbito del Poder Ejecutivo, y se le determinaba exclusivamente por su función como aparato del Estado²⁴. Sin embargo, en la actualidad es un efectivo instrumento del Estado para atender

²² En este sentido, Omar Guerrero establece que la Ciencia de la Administración concibe a la administración pública más que como una institución "como una magna tecnología que actúa sobre la sociedad, como una potencia que arregla, corrige y mejora, es decir una fuerza organizadora, correctora y constructora que como tecnología estatal actúa mediante esos tres procesos conservando y mejorando la sociedad". Guerrero, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1985, p. 133.

²³ Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio*, México, FCE, 1989, p. 222.

²⁴ Aguilar Villanueva, Luis F., "Los objetos de conocimiento de la Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 54, abril-junio de 1983, pp. 364-373.

escenarios de complejidad político-social y como componente confiable para "la creación de organismos y sistemas que sean sensibles a la realidad, que sean eficientes y transparentes, que midan su éxito por el cumplimiento real de sus metas originales y que se administren con técnicas avanzadas localmente apropiadas"²⁵.

Ahora que existen mayores elementos para concebir una administración pública más eficiente y descentralizada, en la que se aplique la mejor distribución y uso de los recursos públicos mediante el conocimiento de la realidad del entorno, se requieren esquemas público-administrativos más ágiles y técnicamente apegados a las exigencias reales de las comunidades, los pueblos, las colonias y los barrios, porque "es ahí donde se presentan elementos fundamentales y directos para la articulación entre el Estado y la sociedad civil"²⁶.

Aunado a ello, en la actualidad es posible comunicarse sin mayor contratiempo, espacio o tamaño del grupo social. La comunicación ahora se caracteriza por ser asincrónica, global y de colaboración²⁷. Es asincrónica porque no requiere la presencia simultánea de los participantes; es global porque no obliga a los participantes a encontrarse en el mismo lugar, área o región; y es de colaboración porque no limita el número de personas en posibilidades de agregar valor y aprovechar sus aportaciones de manera conjunta.

²⁵ Moreno Toscano, Alejandra y Gamboa de Buen, Jorge, *La modernización de las ciudades en México*, México, UNAM, 1991, p. 71.

²⁶ Penso D' Albenzio, Cristina Teresa, "Participación Social en el Ámbito Local", *Revista Gestión y Estrategia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 15, enero-junio de 1999, p. 17.

²⁷ Barksdale, James L., "La Tecnología de las Comunicaciones en Comunidades Organizativas Dinámicas", en Hesselbein, Frances, Goldsmith, Marshal, Beckhard, Richard y Schubert, Richard F. (Comps.), *La Comunidad del Futuro*, Barcelona, Fundación Drucker, Granica, 1999, p.123.

Una vez que existe la posibilidad de que los seres humanos se comuniquen en segundos de manera global y con mayor eficiencia, las nuevas tecnologías de la información impactan directamente en las comunicaciones, la computación y el personal capacitado para hacerlas funcionar. Así también la competitividad y la eficiencia de las organizaciones depende en gran medida del funcionamiento de las redes y los sistemas de comunicación²⁸.

Por ejemplo, en el área del comercio, es el uso y desarrollo de las nuevas tecnologías lo que permiten realizar tanto operaciones comerciales y productivas como transacciones financieras (como es el caso de las instituciones bancarias), que antes no era posible realizar con la seguridad y con la oportunidad que ahora se efectúan.

Otro ejemplo significativo, es que por medio de la comunicación vía satélite y vía Internet se intensifica la difusión de ideas y tecnologías que han permitido a los gobiernos nacionales abrir gradualmente sus esquemas de transparencia de la información pública para la rendición de cuentas, el ejercicio del gasto, las estrategias y resultados de políticas públicas, entre otros.

Ahora bien, la administración pública no ha quedado exenta a los desafíos de la globalización o la mundialización, dado que se ha incrementado en buena medida la demanda sobre los recursos y los servicios públicos, así como en el derecho a la ciudad y la calidad de vida de la población²⁹. Por ello se ha hecho un imperativo “la necesidad

²⁸ Para profundizar más respecto al papel de las nuevas tecnologías de la información y su definición en el contexto de la administración pública se sugiere examinar los contenidos de la *Declaración de la Cumbre Mundial de las Ciudades y de las Autoridades Locales sobre la Sociedad de la Información* del 5 de diciembre de 2003.

²⁹ Al respecto la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* señala que “las ciudades deben ser el ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la libertad y bienestar colectivo de todas las personas, en condiciones de igualdad, equidad y justicia”; para lo cual, señala la misma Carta que las ciudades deben

de pensar en un nuevo marco institucional que permita enfrentar de un modo más ordenado y consistente el proceso de globalización, desde la perspectiva de la creación de nuevas instituciones”³⁰.

En otra perspectiva, los efectos de la globalización que impactan en la administración pública tienen sus ventajas y desventajas, y pueden vislumbrarse cuando menos en dos escenarios:

El primer escenario consiste en identificar a las nuevas posibilidades que ofrecen, para acceder a una enorme gama de productos, servicios públicos, información especializada, formas de pensamiento e idiomas que ayuden a desarrollar al entorno humano; pueden conducir a un esquema en el que se comprenda mejor la diversidad, que se evite el aislacionismo y se reduzcan enormemente el rechazo y la violencia étnicos.

En el segundo escenario se comprende que en un esquema de cambio acelerado es necesario crear formas de convivencia más eficaces y más eficientes para atender las necesidades básicas del hombre (alimentación, vivienda, educación, servicios públicos, agua, salud, entre otros aspectos).

El reconocimiento de estos ambientes de cambio social pueden impactar en la capacidad de los gobiernos para crear y recrear nuevos esquemas en su funcionamiento y comportamiento que les permitan a través de su administración pública atender la reforma del Estado, y por ende, el

garantizar el derecho a la justicia, la seguridad pública, el agua, el acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos, el transporte público, la vivienda, el trabajo, el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

³⁰ Ayala Espino, José, *Fundamentos Institucionales del Mercado*, México, UNAM, 2002, p. 36.

aprovechamiento de los recursos públicos y la eficiencia de los servicios a los usuarios que este misma produce³¹.

En la actualidad los gobiernos han visto con creciente interés, la generación y transmisión de datos que los ha colocado en un dilema informacional. Más aun, la falta de una infraestructura institucional que permite concebir un gobierno fuerte, con un marco normativo acorde a la creciente demanda social, y a una colectividad cada vez más informada y participativa.

En un escenario incierto donde se comparten productos, gustos y preferencias, estilos de vida, actitudes y conductas sociales, la administración pública (ahora desde lo local) tiene una ardua tarea que consiste “en administrar sistemas –o al menos complejos- de organizaciones y no organizaciones aisladas; en establecer y controlar largas y complicadas cadenas de pirámides burocráticas y no pirámides aisladas; lo que hay que hacer es crear y coordinar redes complejas de interrelaciones sutiles, cambiantes, horizontales y/o diagonales, en lugar de las nítidas estructuras verticales autoridad-obediencia”³².

Por ello se explica que “no debe pensarse que la administración pública está vacunada contra las infecciones causadas por el virus de la innovación tecnológica, pues existen diversos medios para desarrollar un buen gobierno, entre los que destacan los instrumentos y las tecnologías de gestión. Muchos de ellos pueden integrarse fácilmente a una amplia gama de procesos administrativos, como las tecnologías de automatización de oficinas, los registros de manejo presupuestario y

³¹ Al respecto, se sugiere consultar Waldo, Dwight, *La administración pública del cambio social*, España, Escuela Nacional de Administración Pública, 1976, pp. 94-98.

³² *Ibidem*, pp. 96-97.

financiero, los sistemas de información de la administración de personal”³³.

1.4. Reforma del Estado

Con los cambios político-sociales registrados a finales del siglo XX y de principios del XXI, la realidad nacional e internacional se torna compleja. México ha elegido la vía de una reforma gradual como una manera de llevar al país a la solución de sus problemas más apremiantes a través del consenso, el acuerdo político y la democracia, como vías para abordar las diferentes temáticas mediante una discusión abierta e incluyente.

La Reforma del Estado se caracteriza por el reconocimiento de diversos moldes que promueven una nueva relación Estado-sociedad, la cual impacta directamente en su proceso de transformación democrática y en los diferentes ámbitos de acción estatal (económico, político, social y cultural)³⁴.

En el caso mexicano, aspectos tales como el federalismo, la descentralización democrática, la definición de las funciones públicas institucionales y el reconocimiento a los nuevos procesos municipales, regionales y estatales se han convertido en principios de dicha reforma. De manera tal que la nueva relación Estado-sociedad implica la incorporación de los ciudadanos a un sistema más descentralizado y

³³ Guerrero, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, p. 195.

³⁴ En este sentido, cabe destacar que en el punto 2 de la *Declaración de Lisboa* se puntualiza que la Reforma del Estado debe observarse en la perspectiva de una nueva geografía de poder, globalización, integración regional y poder local, también debe implicar a la gestión pública en el contexto de equilibrar eficiencia con equidad, así como en el rol de la cooperación internacional para su redefinición y visión de futuro. *Declaración de Lisboa*, I Conferencia Iberoamericana de la Administración Pública y la Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 27 y 28 de julio de 1988.

abierto y al reconocimiento de las diferentes dimensiones que interactúan dentro del entramado social y político.

En México se le ha denominado Reforma del Estado a la redefinición del marco de atribuciones y responsabilidades del Estado que recae en la reorientación de los objetivos, estrategias, núcleos de acción y de decisión en la acción del gobierno. "La Reforma del Estado bajo ninguna circunstancia puede confundirse o limitarse a un recorte del sector paraestatal y antes bien tiene una connotación mucho más profunda porque incluye aspectos como la reforma electoral, el federalismo, el equilibrio entre los poderes de la República, etc. En otros términos, la Reforma del Estado es un proceso de negociación política que afecta la distribución del poder en el territorio nacional, de la cual se va a derivar, necesariamente, una forma determinada de convivencia política y de repartición de los excedentes económicos entre los nacionales"³⁵.

En sus tres niveles (económico, político y social), la Reforma del Estado se plantea como una poderosa alternativa de coordinación entre los tres Poderes Federales, y de manera subsiguiente con los poderes locales y la sociedad civil. Pero también se le considera como un efectivo factor de consenso dado que "por su alcance estructural, la Reforma del Estado se relaciona con el conjunto de capacidades que el Estado tiene para gobernar los cambios"³⁶.

En este contexto la reforma del Estado gravita en una arena política que comprende cuatro apartados principales a través de los cuales se pretende su instrumentación, como es la nueva legislación y las

³⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, IAPEM-UAEM, 1997, pp. 10-11.

³⁶ *Ibidem*, p. 91.

prácticas electorales, el equilibrio en el ejercicio de los poderes públicos, la renovación del sistema federalista, así como la comunicación social y la efectiva participación ciudadana.

1.4.1. Reforma Política

Desde nuestro punto de vista la reforma es la inclusión gradual del cambio social en campos que determinan la participación ciudadana y los diferentes actores sociales, es decir, en las grandes decisiones que orientan la construcción y evolución de una nación³⁷. Y entendiendo a la reforma como proceso de cambio se le ubica como la innovación o transformación del comportamiento social y político que se materializa en los mecanismos o instrumentos que promueven la gradualidad, la certidumbre, el consenso así como en la inclusión de los diferentes actores sociales y la modernización gubernamental.

En un extremo, la reforma se ubica en dos tareas fundamentales que consisten en el replanteamiento de la relación prevaleciente entre los cambios de las estructuras políticas y económicas, y en la ubicación que estructuralmente ocupa el Estado en la transformación política frente a los procesos del cambio social; por lo que en caso de no cumplirse dichas tareas puede iniciarse un movimiento de confrontación o de bloqueo entre los diferentes actores políticos, desencadenándose reacciones de lucha que pueden desencadenar en estallidos sociales o en su caso en movimientos revolucionarios³⁸.

³⁷ Para Amitai y Eva Etzioni, la iniciación del cambio social es en gran medida “una respuesta a la presencia de algún grado de desorganización social, causado ya interna, ya externamente”. Asimismo, agregan que “esto no es sino otro modo de decir que las tensiones en un sistema social exigen nuevos reajustes”, en Etzioni, Amitai y Etzioni, Eva, *op. cit.*, nota 11, p. 359.

³⁸ Crane Brinton menciona que los movimientos revolucionarios en su iniciación no se dan por la desesperación de grupos totalmente oprimidos, sino por el descontento de grupos en ascensión cuyos caminos fueron total o parcialmente bloqueados, y afirma que es probable que se produzca una revolución cuando estas fuerzas, así

Y en otro extremo, el proceso de reforma se aplica en respuesta a los cambios sociales orientados a un método de política y/o de ingeniería constitucional que evita llegar a la violencia o ruptura social entre los diferentes actores políticos que comprenden una nación.

En este marco la reforma se traduce en un proceso de cambio gradual y un modo efectivo de reaccionar para hacer frente a la demanda y al descontento social. "Sólo cuando las clases gobernantes o el gobierno no ajustan suficientemente la estructura social a las necesidades y a las demandas crecientes, la enajenación y la desorganización social se acumulan en tal grado, que se acumula un potencial revolucionario"³⁹.

Conforme a lo antes planteado la reforma política implica entonces un proceso de cambio gradual que, bajo un método de uniformidad en la obtención del consenso entre los diferentes actores políticos, determina la reorganización estructural del gobierno, y en su caso, del Estado, por lo que dicho proceso gravita en la aplicación de nuevas medidas legales que se traducen en la innovación de la gestión gubernamental.

Mediante los contenidos de innovación, la reforma política implica alcanzar la estabilidad y medidas de ajuste que permitan a los actores sociales establecer y simplificar las bases de dirección, toma de decisiones, y de instrumentación del cambio social y político.

De forma tal que la reforma política se determina por la capacidad de iniciativa para inferir en el curso del cambio social y responder a la problemática social y política bajo un esquema de innovación y rediseño

reforzadas, se enfrentan con un gobierno inflexible e ineficaz. Brinton, Crane, "Anatomía de la revolución: intentos de uniformidades", en Etzioni, Amitai y Etzioni, Eva, *op. cit.*, nota 11, pp. 373-376.

³⁹ Etzioni, Amitai y Etzioni, Eva, *op. cit.*, nota 11, p. 362.

institucional para el arreglo político y la democratización de las instituciones políticas.

En este contexto, el establecimiento de medidas constitucionales se traduce en el control político de los componentes gubernamentales y de las estructuras administrativas que determinan el nuevo rumbo político e institucional, y en consecuencia la regulación normativa.

Posteriormente, una vez que se identifica el carácter de la problemática o el conflicto, se determina si el proceso de reforma política es terminal y concluyente o si es posible concebir su fase de terminación.

Por ende, un proceso de reforma política implica que los diferentes actores políticos accedan a la institucionalización del conflicto hasta el establecimiento de su fase de término o culminación. "La terminación implica una actividad recíproca y no puede entenderse simplemente como una imposición unilateral del más fuerte al más débil"⁴⁰.

Es importante señalar que en los procesos de reforma las diferentes partes que institucionalizan el conflicto y que establecen las bases para el arreglo político deben estar en igualdad de condiciones y de mutuo acuerdo en los aspectos que se fijan como bases para alcanzar el consenso.

De forma tal que desde su etapa de iniciativa hasta su etapa de instrumentación y posible terminación, el proceso de reforma política no se determina por la regla de la ventaja del más fuerte sobre el más débil.

⁴⁰ Coser, Lewis A., "La Terminación del conflicto", en Etzioni, Amitai y Etzioni, Eva, *op. cit.*, nota 11, p. 420.

De ahí la importancia de los partidos políticos en la negociación política, ya que en su condición de fuerzas políticas representativas, promueven que las partes involucradas estén en posibilidad de llegar a un acuerdo político y al arreglo institucional con base en la uniformidad de criterios y la formulación de responsabilidades.

A partir de entonces es como se puede determinar el éxito o el fracaso de la negociación política y el arreglo institucional, ello como producto del proceso de reforma política alcanzado y la capacidad para instrumentar la reforma administrativa.

1.4.2. Reforma administrativa

Por su naturaleza pública⁴¹, la reforma administrativa implica examinar y transformar gradualmente el contenido y las funciones de la administración pública bajo la lógica de un nuevo orden institucional, evitando rupturas y colapsos que vayan en detrimento del desarrollo nacional.

Toda vez que la relación y la actuación entre el Estado y la sociedad se transforma (en aspectos tales como el de la participación ciudadana y la profesionalización del servicio público), ésta contribuye en los replanteamientos, en la elaboración de las políticas gubernamentales y en los procesos de toma de decisiones de las instituciones públicas. “La acción colectiva ocurre en la comunidad política porque se han establecido procedimientos normalizados para suministrar a los actores políticos los incentivos adecuados con el propósito de que emprendan

⁴¹ Al respecto, Ricardo Uvalle Berrones señala que “el gobierno debe dirigir a todos y crear las condiciones para que la justicia distributiva también sea accesible a todos. Lo público es una forma de vida donde los individualismos o los intereses corporativos o estamentales son diluidos para que los individuos tengan igualdad de derechos y obligaciones”, en Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.*, nota 36, p. 100.

las acciones necesarias para suministrar un bien público o controlar un efecto externo”⁴².

La estrategia de cambio que se efectúa a través del proceso de reforma administrativa es determinada, en buena medida, por los mecanismos de decisión para efectuar desde la acción administrativa hasta el marco de la reforma del Estado mexicano⁴³.

Por ello es determinante la acción que conlleva una reforma administrativa, porque al establecer las nuevas bases para el desarrollo, el componente humano es parte primordial de la función pública y del cambio estructural. “Toda estrategia que busque transformar el Estado debe descansar en la prioridad dada a la inversión en recursos humanos, que no sería general y abstracta, sino que estaría basada en la prioridad de las misiones por cumplir”⁴⁴.

Asimismo, dentro del planteamiento de modernización de la administración pública⁴⁵, el proceso de reforma administrativa va más allá de la normatividad y de la reglamentación que por decreto se establecen en la función pública, lo que implica en buena medida la recomposición y el establecimiento de un sistema organizacional en

⁴² Shepsle, Kenneth A. y Bonchek, Mark, *Las fórmulas de la política, Instituciones, racionalidad y comportamiento*, México, Taurus-CIDE, 2005, p. 289.

⁴³ En lo referente al proceso de reforma administrativa, José Juan Sánchez González explica que “todo proceso de reforma exige, a su vez, ser programado y administrado, esto implica contar con un modelo básico y unos objetivos bien definidos que sirvan de marco de referencia, así como de mecanismos institucionales de operación y de apoyo, que le garanticen la capacidad técnico-administrativa y política necesaria para poder revisar, evaluar y proponer los sistemas, los procedimientos y las estructuras que vaya requiriendo la administración pública para el adecuado cumplimiento de los objetivos que tiene encomendados”. Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, p. 156.

⁴⁴ Crozier, Michel, *op. cit.*, nota 23, p. 228.

⁴⁵ Enrique Cabrero Mendoza, comparte la visión de Michel Crozier en el sentido de que la modernización de la administración pública “es el cambio que se deberá inducir vía el recurso humano, es decir, que el cambio necesario no es sólo de estructuras o responsabilidades del funcionario, sino de actitudes y procesos de identificación. Además dicho cambio será inducido en su primera fase, fundamentalmente, por los principales actores de la pirámide gubernamental: secretarios, directores, jefes de dependencias, responsables de programas, etc.”. Cabrero Mendoza, Enrique, *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 38.

constante renovación, que se traduzca en un sistema integral de interlocución entre la sociedad y el Estado cuyo objetivo de permanencia es dar, precisamente, legitimidad a las acciones gubernamentales al nivel de las demandas sociales. "La administración pública necesita ser apta para absorber reacomodos que nacen de manera súbita. Es aquí, donde el servicio público tiene una de las pruebas más exigentes a encarar para evitar el cuestionamiento de los ciudadanos por la falta de resultados efectivos"⁴⁶.

En este orden de ideas, el proceso de reforma administrativa a diferencia de la reforma política ha requerido de la instrumentación de cambios estructurales que van más allá de la innovación en los principios básicos para la modernización de la administración pública, por lo que "se hace patente la necesidad de focalizar la atención en el perfil de los nuevos cuadros que requiere la administración pública"⁴⁷.

Y precisamente la profesionalización del servicio público es uno de los aspectos que repercute en el proceso de modernización y cambio administrativo actual. Ello ha cobrado relevancia en los replanteamientos de la administración pública en el contexto de dar continuidad y dinamismo a las políticas y al perfeccionamiento del componente humano, por lo que el proceso de reforma administrativa se orienta a la reorganización de las estructuras institucionales y a la redefinición y ajuste de la función pública así como de los objetivos y las metas que persigue el Estado. "El cambio administrativo ocurre como parte de sus procesos propios y sin que se generen mayores problemas dentro de las organizaciones administrativas. Conforme las técnicas administrativas van avanzando, las funciones y los objetivos del Estado

⁴⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.*, nota 36, p. 81.

⁴⁷ Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*, nota 46, p. 39.

aumentan, la maquinaria administrativa crece y, consecuentemente, el personal administrativo y las instalaciones con que cuenta se desarrollan de forma paralela”⁴⁸.

En su instrumentación, el proceso de reforma administrativa proyecta la necesidad de establecer en diversas instituciones gubernamentales los cambios que impulsen el desarrollo de la función pública (como es el caso del servicio civil de carrera), y que ante las reformas que en el ambiente político se establezcan, existan componentes de continuidad en las políticas y permanencia en los programas y proyectos establecidos como objetivos y metas gubernamentales.

El transitar de un Estado rígido y centralizado a un Estado flexible, descentralizado y participativo significa la inclusión de nuevas formas de comportamiento administrativo, así como la reconfiguración estructural de la administración pública.

Es por eso que ante el conjunto de demandas sociales se requiere de un método dinámico y más democrático que ofrezca mayor capacidad técnica e institucional para eficientar los procesos decisorios y organizacionales.

1.4.3. Reforma democrática (local)

La reforma democrática implica el establecimiento de un sistema político capaz de resolver los procesos de cambio mediante la legalidad y la toma de decisiones colectiva, es decir, garantizando la más amplia

⁴⁸ Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, nota 44, p. 157.

participación de los ciudadanos⁴⁹. Se funda en el principio de la opinión de la mayoría en los procesos de toma de decisiones y en el criterio que establece que el poder del Estado es definido por su relación con la sociedad y la constante mediación institucional⁵⁰.

De modo tal que para establecer un concepto acabado de democracia, particularmente en lo concerniente a la democracia local debe entenderse, en primera instancia, que “el sistema político es el lugar de la democracia porque sólo el sistema político tiene por tarea hacer funcionar la sociedad en su conjunto, combinando la pluralidad de los intereses con la unidad de la ley, estableciendo relaciones entre la sociedad civil y el Estado”⁵¹, y de aquí se deriva que a fin de que la sociedad se gobierne a sí misma requiere elegir a sus representantes mediante un orden constitucional propio e insustituible.

En segunda instancia se considera que la democracia “se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo”⁵², por lo que es importante precisar que en ella existen reglas e instituciones que imponen derechos y garantías para los ciudadanos a través de los principios de igualdad, corresponsabilidad, eficacia de los servicios públicos y transparencia administrativa⁵³.

⁴⁹ La figura de ciudadanía se considera de suma importancia para el desarrollo de los fundamentos tanto de la democracia y la reforma democrática como de la planeación democrática. Al respecto, Guillermo O’Donell señala que “como una forma política eficaz en un territorio determinado, la democracia está necesariamente vinculada a la ciudadanía, ésta sólo puede existir dentro de la legalidad de un Estado democrático”. En Santana Rodríguez, Pedro (comp.), *Las incertidumbres de la democracia*, Colombia, Foro Nacional por Colombia, 1995, p. 279.

⁵⁰ Luigi Sturzo afirma que “la democracia es solamente tal cuando la participación en el poder es un derecho inalienable del pueblo, que goza por lo tanto de una soberanía que ejerce directamente o por medio de sus representantes”. Sturzo, Luigi, *Fundamentos de la Democracia*, Argentina, Atlántico, 1957, p. 29.

⁵¹ Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, España, Alianza, 1994, pp. 100-101.

⁵² Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, FCE, 1989, pp. 26-27.

⁵³ Para ahondar en la temática de la democracia local se sugiere ver los contenidos de la *Carta Europea de salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*, Saint-Denis, Francia, 18 de mayo de 2000, particularmente en lo concerniente a los derechos relativos a la administración democrática local.

Y en tercera instancia, la democracia como opuesto del autoritarismo y del régimen centralista establece una gama de posibilidades que refleja la diversidad social y la pluralidad política, a través de un gobierno de varias personas las cuales son electas por el voto universal libre y secreto de la ciudadanía (directa o indirectamente), y así se justifica la creación de las instituciones políticas que permiten la adecuación gradual de normas y los procesos de cambio social para la ejecución de políticas y el desarrollo sostenible.

Una vez identificados los fundamentos de la democracia, la reforma democrática desde lo local implica tres aspectos fundamentales:

1. La necesidad de establecer las bases para una estabilidad política y social a través de la legalidad y de los principios de la pluralidad política y de orden institucional para la toma de decisiones.
2. El referente de la reforma política para la institucionalización del acuerdo y el consenso, y para efectuar cambios institucionales que permitan la estabilidad política y la solución de conflictos.
3. La transición a la democracia como juicio valorativo para los procesos de cambio social y político orientados al cambio de régimen y como mirador para la mediación o terminación de conflictos⁵⁴.

De modo tal que en el esquema de una reforma política de "largo alcance", las reglas de la democracia amplifican la capacidad de la sociedad para organizarse a sí misma a través del acuerdo, el pacto, la

⁵⁴ Lewis A. Coser señala que "ciertos procesos sociales son finitos, es decir, están definidos por su carácter transitorio y está institucionalmente prescrita su manera de terminar. Pero otros procesos sociales no tienen momento preciso de terminación. Siguen una ley de inercia social, por cuanto continúan operando si los participantes no toman una disposición explícita para detener su marcha". Coser, Lewis A., *op. cit.*, nota 41, p. 419.

negociación y el consenso, y para dar continuidad a los procesos de democratización del poder público. En este sentido, Adam Przeworski afirma que “la democratización es un proceso de someter todos los intereses a la competencia, a una incertidumbre institucionalizada. Por tanto, esta misma transmisión del poder por encima de los resultados es la que constituye el paso decisivo hacia la democracia”⁵⁵.

En el contexto de la transformación o evolución del poder público se determina si el proceso de reforma es hacia la democracia, no sólo por las causas modernizadoras que contiene, sino por el incremento de la participación ciudadana para transparentar la toma de decisiones y lograr una mayor justicia y equidad social.

Esto último implica que una reforma democrática tiene que ir aparejada de un nuevo orden legal e institucional⁵⁶, es decir, una reforma que vaya más allá del cambio político-electoral y fortalezca la capacidad del gobierno y los agentes sociales para democratizar los procesos decisorios⁵⁷.

Por ello es importante resaltar que en todo proceso de reforma, ya sea política o administrativa, es necesario considerar a los mecanismos democráticos que permitan garantizar la actualización del orden legal y los gobiernos, que suponen “el pleno desarrollo de las instituciones

⁵⁵ Elster, Jon y Rune, Slagstad (comps.), *Constitucionalismo y Democracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1999, p. 92.

⁵⁶ Adam Przeworski señala que “las constituciones no necesitan ser lectura cotidiana pero tampoco son escrituras sagradas. Las democracias modernas tienden a ser constitucionales, pero los procesos de selección, acceso, participación y *accountability* son simplemente demasiado múltiples y mutables para ser codificados definitivamente”. Przeworski, Adam, *Democracia Sustentable*, España, Paidós, 1998, p.133.

⁵⁷ Los agentes sociales que determinan a las mayorías, minorías y sectores de la sociedad son: los responsables de las instituciones, los partidos políticos, las ONG's, las asociaciones de industriales y comerciantes y sus cúpulas empresariales, los sindicatos y las organizaciones campesinas, la prensa y los medios de comunicación, las Universidades y los intelectuales, la Iglesia, principalmente.

democráticas, inclusive una amplia e intensa vida de partidos políticos”⁵⁸.

Dichos mecanismos se refieren precisamente a una reforma política de largo alcance (transición) y que culmine en un cambio institucional (reforma administrativa), así como a los parámetros de la planeación, la evaluación y el control para la estabilidad (proceso administrativo); de la misma manera, también “supone una serie de reformas jurídicas e institucionales que propicien nuevos anclajes, la cual estará fincada en el objetivo de que la alternancia no altere la marcha del gobierno”⁵⁹.

De aquí se desprende el planteamiento de que para hacer efectiva la democratización de las instituciones públicas es necesario establecer instrumentos de control y evaluación (pesos y contrapesos), donde la ciudadanía esté en posibilidad de participar en los procesos de cambio social y político, de toma de decisiones gubernamentales, y para incidir en la mejor distribución de los recursos públicos⁶⁰.

En este orden de ideas, la consolidación de la democracia está determinada por distintas etapas que se interseccionan (reforma política, reforma administrativa y reforma democrática), en tanto que el instrumento de control y evaluación que hace más efectivos tanto los procesos de cambio social y político como el nuevo orden institucional es precisamente el de la planeación democrática, la cual puede definirse como “la coordinación técnica, por expertos desinteresados, del

⁵⁸ Flores Olea, Víctor, *Entre la Idea y la Mirada, ¿Qué democracia para México?*, México, Océano, 1994, p. 216.

⁵⁹ Millán, Julio y Concheiro, Antonio, *México 2030 Nuevo siglo, nuevo país*, México, FCE, 2000, p. 278.

⁶⁰ Mario Arzola Medina señala que “hay que simplificar nuestra administración, darle una organización interna democrática que permita el intercambio de ideas e informaciones entre jefes y subordinados. Hay que crear un estatuto de ingreso a la administración, para que sea realidad la igualdad ante los cargos públicos y, por último, es necesario proceder a una racional descentralización administrativa, gracias a la cual el Estado llegue con sus servicios a todos los lugares del territorio nacional”. Arzola Medina, Mario, *La democracia humanista*, Chile, Jurídica, 1996, p. 91.

consumo, la producción, las inversiones, el comercio y la distribución de los ingresos de acuerdo con objetivos sociales establecidos por organismos representativos de la mayoría”⁶¹.

La planeación democrática puede ser un efectivo instrumento de control (de carácter colegiado, plural e incluyente) en el cual “hay que establecer medidas constitucionales para crear instituciones nuevas mediante la iniciativa de grupos pequeños, a fin de satisfacer las necesidades de círculos locales y no las de la democracia centralizada”⁶², porque una sociedad planeada implica establecer los principios democráticos como regla fundamental y alentar la participación de las mayorías calificadas así como el reconocimiento de las minorías en un esquema de competencia y previsión.

Asimismo, la planeación democrática se determina por la capacidad de los gobiernos nacionales y locales para organizarse a sí mismos mediante la instrumentación de políticas que atiendan circunstancias particulares y proyecten compromisos para construir el futuro.

⁶¹ Lerner, Max, *Ahora o Nunca*, México, FCE, 1989, p. 211.

⁶² Manheim, Kart, *op. cit.*, nota 11, p. 415.

1.4.4. Municipalización

Los continuos procesos transformadores han privilegiado en buena medida el otorgamiento de derechos políticos plenos para los habitantes de las localidades así como la capacidad institucional de los gobiernos nacionales y locales para garantizar el acceso a modelos más representativos que satisfagan las necesidades colectivas desde lo local.

Se han establecido las bases para que los nuevos actores y esquemas de convivencia social y política se inserten en los procesos de cambio democrático, que redundan en la transformación de la administración pública local. "En la actualidad, el sentimiento democrático, poco satisfecho con la igualdad jurídica formal, alimenta una aspiración de los ciudadanos hacia la nivelación de las condiciones de vida que, imposible de obtener a través de un reparto equitativo de las rentas, se trata de alcanzar por medio de una creciente exigencia respecto a las prestaciones ofrecidas por las colectividades públicas"⁶³.

Se ha incorporado en los procesos de democratización, descentralización, regionalización y de reforma del Estado la temática de los gobiernos locales, particularmente en el contexto municipalista dado de que "la crisis municipal representa, en una de sus dimensiones fundamentales, una nueva verificación de la ley según la cual allí donde hay opresión, hay resistencia a la opresión. O lo que es lo mismo, la libertad comunal es el reverso necesario del centralismo estatal"⁶⁴.

⁶³ Savigny, Jean de, *¿El Estado contra los municipios?*, España, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, p. 32.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 313.

Independientemente de su condición urbana o rural, los gobiernos locales están requiriendo de la capacidad institucional y cobertura de acción que les permita atender, entre otros aspectos, la demanda en servicios públicos, los efectos de la conurbación, el desarrollo económico, el comportamiento demográfico, la economía de mercado y el crecimiento industrial. “La crisis municipal expresa, pues, en primer término, la crisis urbana, entendida como crisis de los servicios públicos colectivos”⁶⁵.

Siendo el municipio “la institución de gobierno correspondiente al ámbito territorial de menor dimensión y la delimitación específica de la sociedad”⁶⁶ así como el receptor directo de la crisis del Estado, enfrenta un sin número de retos y desafíos inherentes al cambio político y social⁶⁷ para lo cual requiere de una administración pública actuante, eficiente, responsable y participativa que afronte la creciente demanda en servicios públicos y haga más transparente y equitativa la distribución de los recursos públicos, entre otros aspectos.

Por un lado, se entiende que el municipio transita por un proceso de revalorización que versa en torno a una dimensión conceptual más amplia que va de su rol como institución de Estado y célula de la organización política hasta su papel como promotor directo del desarrollo local e instrumento básico de coordinación social y política⁶⁸.

⁶⁵ Castells, Manuel, *Crisis Urbana y Cambio Social*, España, Siglo XXI, 1981, p. 311.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 298.

⁶⁷ Tales como la transición demográfica, la familia y la sociedad abierta, la reinención de los gobiernos, la revolución educativa, el mercado y el consumo, las innovaciones científicas y tecnológicas, las redes y sistemas de la información, entre otros.

⁶⁸ Mauricio Merino precisa que “el municipio ha respondido a las características singulares de cada una de las etapas de la historia de México: ese núcleo de la vida comunitaria se fue transformando en la misma medida en que evolucionó la capacidad de dominio del poder central. De modo que hoy es completamente distinto del que fue hacia fines del siglo pasado, o del que era poco antes, al comenzar la República restaurada. Pero, además, el gobierno municipal ha servido en distintos momentos como instrumento para la consolidación del centralismo. A diferencia de lo que sugiere el lugar común, esa institución no ha sido una aliada fiel del poder regional”. Merino, Mauricio, “El gobierno perdido: algunas

A pesar de que se menciona que los municipios “no constituyen el marco adecuado a las exigencias del siglo XX, ni en el plano de las previsiones del *aménagement*, ni en la rentabilidad de los equipamientos, ni en el de la eficacia de los servicios, ni tampoco en el de la justicia fiscal”⁶⁹, se considera que, por el contrario, dicha figura de gobierno se ha venido perfeccionando y ajustando tanto a los efectos transformadores del cambio social como a las necesidades comunitarias más próximas de este siglo XXI.

Por otro lado, se entiende que el municipio es el encargado principal de la creación y recreación de los servicios públicos (que son diversos y especializados)⁷⁰, y da atención directa a las necesidades más apremiantes de la colectividad; por lo cual requiere mecanismos institucionales actualizados para encarar las asimetrías y la desigualdad social. “Hay un cambio copernicano en los servicios, porque se descentralizan hacia los municipios de forma constante, con recursos o sin ellos. Si la ciudad ha sido hasta ahora prestadora de servicios, ahora lo es más que antes”⁷¹.

En efecto, los municipios no solamente se constituyen como pequeños centros comunitarios para el desarrollo social y económico sino también se identifican en el plano del dinamismo de las ciudades y áreas urbanas que compiten entre sí y con otras localidades del mundo⁷². Por lo que ahora requieren contar con las capacidades suficientes para enfrentar la

tendencias en la evolución del municipio mexicano”, *Revista Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XXXIV, núm. 3, 1994, p. 419.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 225.

⁷⁰ Con el Decreto por el que se reforma el Artículo 115 constitucional, D.O.F. del 23 de diciembre de 1999, se establece que el municipio será gobernado por un Ayuntamiento y que éstos podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

⁷¹ Frías, Pedro, “Debate sobre ciudades”, *El Príncipe, Revista de Ciencia Política*, España, año III, núm. 5/6, septiembre/diciembre de 1996, p. 23.

⁷² En la Constitución de la República no se contempla el término de ciudades, salvo en el Artículo 44 constitucional que estipula que “la Ciudad de México es el Distrito Federal...”.

crisis urbana y la creciente demanda social en servicios públicos de calidad⁷³. Los municipios altamente poblados “son los centros de impulso y desarrollo de nuestra civilización, el gran eje de donde parten las innovaciones y el progreso social, económico y cultural”⁷⁴, por lo cual se han convertido en el vértice del desarrollo económico-social de las demarcaciones o zonas territoriales que están en la búsqueda permanente de mejores niveles de bienestar social y económico.

1.4.4.1. Concepto

Comúnmente se entiende a la municipalización como la acción y efecto de municipalizar⁷⁵, o como la capacidad del gobierno para institucionalizar y formalizar la figura del municipio en una localidad determinada⁷⁶; o en su defecto, en la perspectiva de que a mayor cantidad de municipios se está municipalizando el Estado.

Pero hay que partir de la consideración de que actualmente se observa un nuevo periodo de la municipalización que se circunscribe tanto en la complejidad y crisis del Estado como en los continuos cambios políticos y sociales que recaen en los procesos reformadores de la democracia local.

⁷³ Manuel Castells señala que “hay crisis urbana a partir del momento en que la organización de las grandes ciudades contradice los valores y las necesidades de la mayor parte de los grupos sociales, mientras que, al mismo tiempo, dificulta la realización de los objetivos que asignan al sistema urbano los intereses estructurales dominantes. Es decir, se trata de una crisis que, de forma simultánea, dificulta el desarrollo del sistema económico social y socava sus fuentes de legitimación política”. Castells, Manuel, *op. cit.*, nota 66, p. 1.

⁷⁴ Agrados Cuesta, Federico, “Las peculiaridades de las ciudades con gran población y su escaso tratamiento en el régimen local básico español”, Panamá, *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, octubre 28-31 de 2003.

⁷⁵ Aunque la Real Academia Española dice que municipalizar es “convertir en municipal un servicio público que estaba a cargo de una empresa privada”, se entenderá a este concepto (como se verá más adelante) en el sentido de elevar una localidad determinada al nivel del gobierno municipal bajo ciertos principios. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, España, Espasa Calpe, 1984.

⁷⁶ Como ya se señaló anteriormente, al municipio se le concibe como la institución de gobierno correspondiente al ámbito territorial de menor dimensión, así como la delimitación específica de la sociedad.

Efectivamente, al ser el municipio el componente que se asocia con la acción gubernamental (tanto federal como estatal), con la municipalización se busca fortalecer la actividad local del Estado mediante estrategias económicas y/o políticas que garanticen la solución de problemas de carácter presupuestal, de política pública, de prestación de servicios públicos, entre otros.

Por ello, en una primera acepción la municipalización se relaciona fundamentalmente con la planeación democrática que deriva en los planes y programas del gobierno, así como con la ampliación de las capacidades institucionales a fin de que la ejecución de las políticas y la asignación de recursos públicos federales y/o estatales se resuelvan atendiendo las necesidades y requerimientos específicos desde las propias localidades⁷⁷.

En una segunda acepción, se le identifica como la ampliación de la capacidad institucional de los municipios para administrar y distribuir de manera más equitativa los recursos públicos y desde las propias localidades, así como para que las funciones técnicas y de gestión pública se realicen mediante la instrumentación de políticas descentralizadoras que partan de la administración pública municipal.

Hasta aquí cabría destacarla en su parte conceptual los aspectos siguientes:

- a) Para lo local hay nuevos y complejos problemas atendidos con viejas respuestas que a razón del contexto económico y social tendrán que transformarse y mejorarse continuamente.

⁷⁷ Como ejemplo se habla de la municipalización de la educación, la salud, el transporte, la vivienda, y el agua, entre otros.

- b) Los gobiernos locales, hasta hace poco tiempo, son de alta prioridad para la visión y permanencia del Estado.
- c) El municipio es una obra inacabada que es imprescindible para la coordinación social, la articulación política y los asuntos públicos.
- d) El factor local es un elemento esencial de la identidad cultural donde los municipios son verdaderos espacios de poder y verdaderos centros de desarrollo local.

Como se puede observar la municipalización transita por un proceso de cambio que recae en la revalorización y modernización de la vida municipal. Ahora los gobiernos locales requieren de mayores instrumentos para desarrollar su potencial creador e innovador, atender con efectividad la creciente demanda social en servicios públicos y atenuar los efectos de la pobreza, la marginación y la inequidad en la distribución de los recursos públicos.

No cabe duda que desde lo local es posible concebir a la municipalización más que como un simple evento gubernamental, como un paradigma que descansa en el establecimiento de un orden de gobierno descentralizado y más democrático, más eficiente y con las capacidades institucionales para resolver los asuntos locales y comunitarios que son responsabilidad del Estado.

Ahora la municipalización resulta ser más bien un factor determinante en los procesos transformadores de los gobiernos locales, ya que su instrumentación se concentra en la eficacia de la acción gubernamental y el fortalecimiento de la administración pública local para impulsar, desde las propias comunidades, estrategias innovadoras de carácter

presupuestal, de política pública, de prestación de los servicios públicos, entre otras⁷⁸.

De modo tal que en la municipalización convergen aspectos fundamentales para el mejor funcionamiento de los gobiernos locales, como son la descentralización del poder público y el otorgamiento de mayores capacidades institucionales, la transparencia de los procesos decisorios y los mecanismos para una adecuada distribución de los recursos públicos que se destinan a los municipios.

1.4.4.2. Enfoques

La municipalización se concibe mediante tres enfoques fundamentales que son complementarios y que convergen entre sí en la perspectiva de aumentar la capacidad institucional de los municipios, compartir recursos y responsabilidades desde el nivel local, acelerar la transferencia de poder y recursos municipales, erradicar la simple delegación de funciones técnicas y administrativas a los gobiernos municipales así como ampliar las facultades organizativas de la administración local.

A su vez, la municipalización es concebida como una estrategia de desarrollo local que implica establecer las bases para instrumentar políticas de participación social que atiendan las necesidades específicas de cada localidad, pero también se plantea como política de descentralización que establezca los criterios y principios de la autonomía local para ampliar y mejorar las capacidades de los

⁷⁸ Al respecto, Mariano Baena del Alcázar indica que “pocas veces se advierte que en cierto modo la organización administrativa de los municipios de alguna entidad reproduce o refleja los esquemas de la administración central”. Baena del Alcázar, Mariano, “Problemas del gobierno local en España”, *Cuadernos de Gobierno y Administración*, España, Universidad Rey Juan Carlos, núm. 1, primer semestre de 2000, p. 19.

municipios, y como plan o programa de gestión pública toda vez que la atención, la calidad y la optimización de los servicios públicos se ejerce desde y para las localidades.

Consecuentemente, es en el gobierno local donde descansan los procesos de cambio institucional que recrean, fusionan o suprimen a los municipios, particularmente por medio de las atribuciones resolutivas que tienen conferidas las legislaturas locales. Para el caso hay que tener presente que “el asunto de la municipalización de los centros de población, o dicho de otro modo la división municipal de las regiones, es relevante no sólo desde el punto de vista formal y jurídico, sino que tiene gran trascendencia en el contexto del desarrollo urbano y regional del país”⁷⁹.

En un primer enfoque la municipalización se observa como *acción gubernamental* en la medida que una entidad federativa determina crear más municipios o fusionarlos mediante la solicitud de la comunidad, la iniciativa de ley y por el gobierno local⁸⁰, y posteriormente por la decisión o fallo que pronuncie el Congreso local en cuestión. “Las disposiciones sobre la erección de municipios puede dividirse en las que son de fondo y las que son de procedimiento. Las de fondo pueden clasificarse en las que se refieren al territorio, a la población, a la economía y al equipamiento del municipio en ciernes y su cabecera. Las de procedimiento se pueden agrupar en las que se refieren a la iniciativa o solicitud, a la consulta y a la votación de los diputados”⁸¹.

⁷⁹ Pineda Pablos, Nicolás, “La Municipalización y la Teoría del Lugar Central”, *Revista de Estudios Sociales*, México, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A. C., vol. IV, núm. 7, enero-junio de 1993, p. 9.

⁸⁰ Con el término gobierno local nos referimos particularmente al gobierno estatal.

⁸¹ Pineda Pablos, Nicolás, *op. cit.*, nota 80, p. 10.

El cumplimiento de los aspectos anteriores implica emprender un proceso de reforma institucional que redunde en los requisitos que marcan las constituciones locales para la creación de municipios, en la organización comunitaria para sustentar la propuesta municipalista, así como en el proceso legislativo local para consultar y decidir sobre la posibilidad de creación de uno o varios municipios.

En un segundo enfoque se visualiza a la municipalización como *política de Estado*, a través de la cual se establecen las bases para incrementar la cantidad de municipios bajo criterios de uniformidad geográfica y poblacional para resolver problemas de carácter patrimonial.

En este sentido, se le ubica fundamentalmente en la lógica cuantitativa en donde a mayor territorio y población más municipios y a menor territorio y población menos municipios.

Cabe señalar que bajo esta óptica lo que determina en buena medida a la municipalización es la condición del mismo Estado (centralista o descentralizado), o en su caso, por principios poblacionales y por los procesos de identidad comunitaria o de urbanización⁸².

En los Estados de tradición centralista, como es el caso de los países latinoamericanos, entre ellos México⁸³, el número de municipios es notoriamente menor que las dimensiones territoriales y el

⁸² En este último aspecto, Manuel Castells señala que “cuando hablamos de proceso de urbanización de un país nos referimos, por lo general, al proceso por el cual una proporción creciente de su población pasa a residir en aglomeraciones de, por ejemplo, más de 20, 000 o más de 100,000 habitantes”. Castells, Manuel, *Problemas de Investigación en Sociología Urbana*, México, Siglo XXI, 2001, p. 79.

⁸³ Para el caso de México, hasta febrero de 2003 se cuenta con 2,446 municipios incluyendo al Distrito Federal. A partir de 1980, de las 32 entidades federativas, la mitad ha modificado mínimamente su división municipal (con alguna excepción como el caso de Tlaxcala que pasó de 44 a 60 municipios entre 1980 y 2003, en tanto que Chiapas pasó de 110 a 118 municipios y Veracruz de 203 a 210 municipalidades); mientras que el resto de las entidades federativas no han registrado de 1980 a 2003 alguna evolución en su división municipal. Ver *Anuario de Estadísticas por entidad Federativa*, México, INEGI, 2003, p. 649.

comportamiento demográfico⁸⁴, mientras que diversos países europeos (Federales y Unitarios) cuentan con una cantidad considerablemente mayor de municipios tanto por criterios de población y territorio como por la configuración local de las propias comunidades⁸⁵.

En un tercer enfoque, la municipalización es objeto de la *gestión pública*, dado que se manifiesta como una reacción a las condiciones locales de modificar o transformar gradualmente las estructuras de gobierno y los canales de la participación ciudadana con la finalidad de resolver directamente las necesidades de la colectividad⁸⁶.

De tal forma que las variaciones de las conductas y los patrones de comportamiento social y comunitario van modificando las estructuras de gobierno y de la propia administración pública local. En algunos casos dichas estructuras se ven rebasadas por la participación activa de la sociedad civil, la movilidad urbana y la reorganización social⁸⁷, es decir, de abajo hacia arriba, de la sociedad al gobierno del Estado.

En este enfoque de la gestión pública se determina a la municipalización en dos planos fundamentales, donde el primero se circunscribe en el contexto de las ciudades. Se ubica en el aspecto eminentemente urbano

⁸⁴ En este caso, la municipalización es discordante a razón de dos factores fundamentales: la extensión territorial y el comportamiento demográfico. Por eso en los países con grandes dimensiones de tierra y de una población muy numerosa (como es el caso de Argentina, Brasil, Chile y México) se concibe más a la municipalización como un instrumento para enfrentar a la “desmunicipalización”.

⁸⁵ Francia, por ejemplo, cuenta con más de 37,000 municipios que fueron concebidos de tal manera que por cada parroquia se tendría un municipio; en tanto que España cuenta con más de 8,000 municipios para una población de poco más de 50 millones de habitantes. En este sentido, la municipalización podría entenderse más en el contexto de los procesos de urbanización y metropolización.

⁸⁶ En este enfoque es importante destacar la visión de Manuel Castells en el sentido de que “el municipio no es de por sí un nivel de representación política directo de las clases dominadas. Pero por ser el nivel más descentralizado del Estado, se convierte en un campo de lucha privilegiado entre las fuerzas dominantes en la sociedad civil y las fuerzas dominantes en el nivel central del Estado”. Castells, Manuel, *op. cit.*, nota 66, p. 301.

⁸⁷ La reorganización social puede ser en el sentido del surgimiento de nuevos hábitos populares, costumbres e instituciones nuevas, pero también puede representar el reencuentro o recuperación de viejas tradiciones, costumbres o instituciones. Etzioni Amitai y Etzioni, Eva, *op. cit.*, nota 11, pp. 369-372.

y como parte de la capacidad de una población o comunidad para incidir horizontalmente en los cambios de su entorno.

Por ello, los aspectos urbanos derivados de la insuficiencia o carencia de servicios públicos de calidad, la incapacidad de las autoridades mediadoras y de su estrecha posibilidad de progreso y desarrollo social, se han venido traduciendo en “toda serie de actos y de situaciones de la vida cotidiana cuyo desarrollo y características dependen estrechamente de la organización social general⁸⁸.”

En esta perspectiva, la creciente participación ciudadana se asocia con la crisis urbana y con la creciente demanda en servicios públicos. “Existen procesos de cambio social a partir de ese nuevo campo de contradicciones urbanas cuando, sobre la base de esos temas, se lleva a cabo una movilización popular, cuando intereses sociales se transforman en voluntad política y cuando otras formas de organización del consumo colectivo, contradictorias con la lógica social dominante, hacen su aparición”⁸⁹.

En este plano se puede entender que la municipalización es un problema en sí mismo debido a que se desenvuelve en un contexto de complejidad urbana, en los procesos democráticos y en las variantes de las prácticas locales.

En el segundo plano se observa en la perspectiva de los procesos democráticos, ya que comúnmente se asocian con la elección de los gobiernos por el voto popular, se infiere en las funciones

⁸⁸ Castells, Manuel, *Movimientos sociales urbanos*, México, Siglo XXI, 2000, p. 3.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 9-10.

gubernamentales a nivel central y en las decisiones del manejo de recursos descentralizadamente.

De la misma manera, cuando las organizaciones locales, los ciudadanos y las autoridades electas participan en la mejora continua de las condiciones sociales y económicas de las personas “la democracia no es únicamente un procedimiento de gobierno. Dado que los derechos son elementos necesarios de las instituciones políticas democráticas, la democracia es intrínsecamente un sistema de derechos”⁹⁰.

Complementariamente en el plano de los procesos democráticos los municipios representan, por un lado, el cimiento de la organización política y administrativa, y por otro lado, el método incluyente para la participación de las comunidades en la selección de sus autoridades locales, en los sistemas de control y vigilancia, en los proyectos de inversión, entre otros aspectos.

A pesar de ello, en los procesos democráticos es posible considerar también los esquemas de elección y decisión comunitaria. Por ejemplo, un grupo de vecinos o habitantes se organizan para resolver problemas por usos y costumbres o para elegir directamente a sus representantes frente a las autoridades locales. En ciertos casos dichas prácticas democráticas, que pudieran ser informales, llegan a ser adoptadas por los gobiernos hasta su formalización y su institucionalización.

Por lo antes señalado, se llega al discernimiento de que la nueva problemática de la municipalización se manifiesta en la medida que los gobiernos locales van ampliando espontánea y naturalmente prácticas

⁹⁰ Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los Ciudadanos*, España, Taurus, 1999, pp. 59-60.

municipalistas o de autonomía local, lo que en el mejor de los casos deriva en el reconocimiento de autoridades locales para la institucionalización de determinada acción o competencia municipal⁹¹. “El proceso de municipalización que implica, por una parte la voluntad de los centros de transferir poder a las instituciones locales, y por otra, la capacidad de éstos últimos para recepcionarlo y ejecutar las competencias correspondientes, es una historia continua de avances y retrocesos en cuanto a la asunción de competencias por parte del municipio”⁹².

1.4.4.3. Niveles

En efecto, “suele intentarse el camino de la municipalización, entregando a los gobiernos locales atribuciones que antes eran ejercidas centralmente y recursos que también estaban en manos del poder central y eran administrados desde ahí”⁹³, pero toda vez que el municipio es una institución de gobierno que está constituida política y socialmente en el Estado, la municipalización se traduce en el elemento de transformación y de promoción de procesos continuos de cambio político y social, debido a que se desenvuelve en el contexto de la descentralización democrática de los procesos decisorios y en la ampliación de competencias eminentemente localistas.

Por ello y en el entendido de establecer los criterios para su visualización, se identifican tres niveles de la municipalización que son los siguientes:

⁹¹ Como es el caso de la autogestión, la participación ciudadana, el presupuesto participativo, la instalación de comités ciudadanos, la seguridad pública, entre otros.

⁹² Domínguez, Adrián Enrique, *La gestión municipal en el marco del proceso de reforma del Estado y la Descentralización*, en <http://comuna.net/pdf/005.pdf>, p. 2.

⁹³ Nohlen, Dieter, “*Descentralización política, Perspectivas Comparadas*”, en Nohlen, Dieter, *Descentralización Política y Consolidación Democrática*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991, p. 360.

1) Nivel alto.- Cuando hay un consenso entre autoridades y localidades para establecer institucional y políticamente la figura del municipio en su acepción más amplia.

Es decir que para identificar un nivel alto de municipalización tienen que estar interconectadas tanto la acción gubernamental como el factor de cambio social; las autoridades electas democráticamente e instrumentos claros de participación ciudadana, así como la descentralización de funciones y de recursos con autonomía local para ejercer competencias plenas desde y para lo local.

2) Nivel medio.- Una vez que se ha transitado de la movilidad social a los procesos democráticos, se determinan las condiciones para que, a través de la organización social, se desarrollen y se formalicen prácticas municipalistas.

Se pasa del interés colectivo a la demanda social y a la política pública hasta conformar autoridades y formas de organización (social, política y/o económica) que pueden ser distintas o complementarias a las gubernamentales, pero no necesariamente institucionalizadas.

En este nivel ya se cuentan con autoridades locales electas democráticamente, pero existe una baja o nula autonomía local y una incipiente descentralización funcional.

3) Nivel Bajo.- Es determinado por la incipiente democracia o las limitaciones al cambio social. Por lo que se restringe a prácticas comunitarias aisladas que establecen su reorganización en base a las necesidades de su entorno más que en una visión colectiva o local.

En este nivel, la acción gubernamental se caracteriza por la resistencia al cambio y por la tendencia a la centralización de las manifestaciones sociales y políticas, así como por una tenue democracia y una naciente autonomía local.

Por lo anterior, se considera que la nueva problemática de la municipalización corresponde fundamentalmente a las necesidades sociales y particulares de determinada localidad así como a las capacidades para formalizar o institucionalizar sus principios fundamentales que a saber son: la democracia local, la descentralización política y la autonomía local.

1.4.4.4. Categorías

Hay dos categorías fundamentales que son necesarias para concebir y revalorizar a la municipalización que son precisamente el de la descentralización política y la autonomía local.

Como se verá a continuación, la primera se identifica como la transferencia de competencias y recursos del centro a la periferia en tanto que la segunda se le relaciona comúnmente con la posible fragmentación del Estado-nación o en caso extremo con el riesgo de la constitución de pequeños Estados o entidades soberanas⁹⁴.

A través de la municipalización se constata un movimiento casi generalizado de valorización de la descentralización y de la autonomía local. Por lo que dichas categorías, la descentralización y la autonomía,

⁹⁴ Particularmente porque a la descentralización se le ubica como la acción de transferir el poder central hacia la autoridad local, mientras que a la autonomía se le identifica como la facultad de organización y determinación fuera del Estado.

se conciben como factores íntimamente relacionados y necesarios para revitalizar a los gobiernos locales de cada entidad⁹⁵.

1.4.4.4.1. Descentralización política

En su terminología común, la descentralización es la acción y efecto de transferir poderes o de entregar autoridad que era ejercida por el gobierno central. En tanto que a la autonomía se le concibe como la potestad que dentro de un Estado tienen los municipios, provincias, regiones u otras entidades, de regirse mediante normas y órganos de gobierno propios⁹⁶.

Aunque el término se caracteriza por su riqueza conceptual y categorización propia, se le identifica con la municipalización en relación a la transferencia de poderes hacia lo local y a la capacidad de autogobierno.

La descentralización política implica tanto la redistribución del poder del Estado mediante la transferencia de atribuciones y funciones a los gobiernos locales⁹⁷, como la reestructuración político-administrativa del gobierno local mediante la instrumentación de procesos democráticos. “La descentralización, en sentido estricto, consiste en la transferencia en la administración pública local de facultades y con ellas de programas y recursos, que son ejercidos bajo la tutela del organismo que las traspa. El órgano que recibe las facultades (Estado, municipio) posee

⁹⁵ Conforme al Proyecto de *Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo* presentado en mayo de 1998, en su Artículo 2° se entiende por gobierno local autónomo “el derecho y la capacidad de las autoridades locales, dentro del marco de la ley, de regular y gestionar una parte sustancial de los asuntos públicos de su competencia y en interés de la población local”.

⁹⁶ Real Academia Española, *op. cit.*, nota 76, t. I.

⁹⁷ Como lo señala Dieter Nohlen, a diferencia de la descentralización la desconcentración no altera la distribución del poder ni las competencias del Estado. Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 94, pp. 359-361.

su propia personalidad y patrimonio, así como su autonomía política se halla bajo el control jerárquico del transmisor”⁹⁸.

Asimismo, se considera que en un plano más desarrollado “debe entenderse el proceso de descentralización como una real autonomía para actuar y ejecutar, fundamentalmente en las bases sociales que el Estado tiene de apoyo, y en la acción constante y consciente del accionar de la vida política del propio sistema político y en su funcionamiento en el modelo estatal y municipal.”⁹⁹

En particular la descentralización política adquiere relevancia fundamental debido a que no solamente representa la efectividad de la elección de las autoridades locales o el uso de mecanismos institucionales para la consolidación democrática, sino porque también advierte la posibilidad de transferir mayores atribuciones y recursos hacia los gobiernos locales en una perspectiva más amplia, es decir, a través de la movilidad social y la participación ciudadana. “Han surgido en algunas partes actores diferentes, que hablan de un cierto estado de conciencia favorable a la descentralización, que se estaría formando <<abajo>>, en la base social misma, que sufre muchas veces en forma dramática las consecuencias del centralismo. El fenómeno es todavía nuevo, pero digno de mención”¹⁰⁰.

Por la misma necesidad de la población para resolver sus problemas más apremiantes, se viene gestando recientemente una tendencia hacia la revalorización de lo local, en donde la conciencia social y global recae

⁹⁸ Mena Vargas, Apolinar. “El proceso de descentralización en México. Aproximaciones teóricas y experiencias en el Estado de México”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, núm. 60, agosto de 1998, p. 47.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 49.

¹⁰⁰ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 94, p. 397.

en la necesidad de que los gobiernos locales cuenten con las capacidades institucionales suficientes para enfrentar la creciente demanda social se viene dando desde el mismo plano local, pero también para atenderlos procesos descentralizadores que se promueven mediante la municipalización¹⁰¹.

1.4.4.4.2. Autonomía local

La autonomía local es una condición *sine qua non* del municipio por varias razones, entre ellas destacan las facultades, atribuciones y poderes a las autoridades locales de manera plena y exclusiva, la libertad en la toma de decisiones y en la aplicación de políticas públicas que correspondan a las necesidades locales, la ratificación de la figura municipal como parte constitutiva y esencial del Estado bajo claras competencias locales, así como un sistema de democracia que cuente con adecuados mecanismos de representación política acompañados de legítimos procesos decisorios y de rendición de cuentas¹⁰².

Otra razón importante es la relacionada con las nuevas concepciones políticas y económicas impulsadas por la globalización, ya que la autonomía local adquiere una categoría sustantiva debido a que constituye la facultad y atribución para dar a los gobiernos locales la opción de administrar poderes y recursos, así como para regular y manejar los asuntos públicos en un escenario de competencia y efectividad. “Los poderes otorgados a las autoridades locales deben ser, por norma, completos y exclusivos. En la medida en que la autoridad

¹⁰¹ En este sentido, la descentralización política y la autonomía local son factores indispensables para entender los procesos de municipalización, pero también son premisas fundamentales para la conformación de auténticos gobiernos locales.

¹⁰² Referente al concepto de autonomía local, el Artículo 3° de la *Carta Europea de Autonomía Local* del 15 de octubre de 1985 la define como “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”. *Carta Europea de Autonomía Local*, Estrasburgo, RFA, 15 de octubre de 1985.

central o regional esté facultada por la constitución o la ley para intervenir en asuntos cuya responsabilidad sea compartida con las autoridades locales, estas últimas mantendrán su derecho de tomar iniciativas y decisiones sobre el particular”¹⁰³.

Tanto la descentralización política como la autonomía local provienen de procesos continuos de autodeterminación, aunque la descentralización ha sido mejor aceptada porque en los países latinoamericanos de corte centralista la transferencia de facultades y recursos del Estado se hace de arriba hacia abajo o del centro a la periferia, en tanto que la autonomía local es considerada como la fase avanzada de la descentralización que interviene directamente en el uso de los recursos públicos y el ejercicio del poder público. “En el Estado el municipio se sitúa de diversos modos que van desde la dependiente centralización hasta la máxima descentralización, que es la autonomía y, en consecuencia, los regímenes políticos atribuyen diversas naturalezas jurídicas a los entes locales, originándose distintas relaciones entre ellos y el Estado”¹⁰⁴.

En efecto, una vez que se identifica el modelo del Estado (si es centralista o descentralizado) se puede observar el nivel de autonomía local y la relación del municipio con el mismo poder estatal así como la disminución o aumento de competencias y atribuciones de los gobiernos locales. “La existencia de niveles de autonomía local, dotados de autonomía política y económico-financiera calificadas, permiten un mayor desarrollo del ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos y control por parte de los mismos de la gestión pública”¹⁰⁵.

¹⁰³ Ver el Artículo 3° de la *Declaración Mundial de la Autonomía*, suscrita en Toronto el 17 de junio de 1998.

¹⁰⁴ Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal, Parte General*, México, UNAM, 2003, p. 288.

¹⁰⁵ Base primera de la *Declaración de Cartagena de Indias* de noviembre de 1993.

Por lo que en la perspectiva de la democracia, la autonomía local representa en buena medida el nivel más alto de descentralización política que repercute en el funcionamiento de las autoridades gubernamentales, los procesos decisorios, la distribución de los recursos públicos y la gestión pública locales.

CAPÍTULO 2. LOS GOBIERNOS LOCALES DE LAS CAPITALS DEL MUNDO: ESTUDIO COMPARADO PARA UNA APROXIMACIÓN A LA MUNICIPALIZACIÓN

En el entorno mundial las ciudades capitales son el reflejo de las naciones debido a que se constituyen en los principales centros económicos, políticos, sociales y culturales de los diferentes países, y a que en su contexto internacional trasciende su carácter de capitales del mundo por ser el principal referente político, gubernamental y administrativo de los Estados nación. Sus procesos transformadores, que en buena parte de los casos representan el otorgamiento de derechos políticos plenos, se orientan hacia la instrumentación de reformas y modelos más representativos y justos que derivan en la reunificación, la redistribución, la revaloración y el rediseño de los gobiernos locales.

Casos significativos de reformas político-administrativas como los de Canberra, Australia, en 1989; Moscú, Rusia, en 1993; Buenos Aires, Argentina en 1996; Berlín, Alemania, en 1995; Washington D. C., Estados Unidos (que se discute a partir de 1982 la creación del Estado de Nueva Columbia); Caracas, Venezuela, en el 2000; entre otros, permiten confirmar que la tendencia hacia la democratización y autonomía de las ciudades capitales no son una mera casualidad o capricho de los que las gobiernan, sino el reflejo de la movilidad política y social de los que las habitan.

Por tal motivo se observa la necesidad de revalorar el nuevo rol de las capitales del mundo y sus gobiernos locales, que descansa en la perspectiva de privilegiar su posición de centros económicos y políticos de los Estados nación.

Con la globalización y los cambios sociales y políticos que han derrumbado muros y fronteras, surge la necesidad de fortalecer sus estructuras público-administrativas a fin de que las propias localidades resuelvan aspectos torales para su desarrollo como son la gestión pública, la distribución local de los recursos públicos, el desarrollo urbano y rural, entre otros.

Hoy por hoy las ciudades capitales se enfrentan al reto de prevalecer como los centros políticos, económicos y culturales más importantes de los Estados nación (tanto a nivel local, regional y continental), sobre todo a raíz de los procesos derivados de la transformación estatal o la reforma del Estado así como de los regionalismos y las nuevas relaciones sociales circunscritas a la búsqueda por consolidar la igualdad política y la actualización de las instituciones políticas que los rigen.

Es por ello que con el desarrollo del presente capítulo se pretende, por un lado, identificar a los gobiernos locales de diversas capitales del mundo en el contexto de los procesos de cambio institucional y donde existen coincidencias respecto a la necesidad de fortalecer su administración pública local, y por otro lado, diluir el mito de que las capitales del mundo, siendo sede de los poderes nacionales, están impedidas para conformarse en entidades soberanas y contar con un gobierno local propio.

De igual forma, con el estudio comparado que a continuación se desarrolla se pretende identificar la composición del gobierno local de las capitales del mundo, ubicando las experiencias locales recientes así como las tendencias municipalitas contemporáneas que se han venido registrando en el contexto de la autonomía local.

2.1. Tendencias en las capitales de los países Federales

2.1.1. Berlín

De acuerdo a la Constitución de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949, Berlín es simultáneamente considerada como la ciudad capital de Alemania y Estado federado. A partir de 1990 la ciudad de Berlín es nuevamente la capital del país¹⁰⁶ y responde a la categoría de capital de Alemania y sede de los Poderes Federales¹⁰⁷.

La función más importante de Berlín como ciudad capital consiste en ser el puente político y cultural entre el oriente y el occidente, y contar con una ubicación ideal como centro geográfico de Europa. La ciudad de Berlín se encuentra dentro de la demarcación territorial de Brandemburgo, conservando su autonomía plena¹⁰⁸.

El gobierno local de Berlín está constituido por el *alcalde-presidente* electo por votación indirecta cada cuatro años y con posibilidades de reelección indefinidamente, sus colaboradores cercanos son seis consejeros y cinco jefes departamentales designados por el alcalde, acompañado de un Parlamento o Senado conformado por 16 miembros que se encargan de determinadas carteras. La figura del jefe del gobierno de Berlín se denomina *primer alcalde* o *alcalde gobernante*.

Su elección se realiza por la vía indirecta, bajo la fórmula de que el partido que sea mayoría en el parlamento será el que asuma el nuevo

¹⁰⁶ Hintereder, Peter, *La actualidad de Alemania*, Alemania, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007, p. 19.

¹⁰⁷ Ver Artículo 22 de la Constitución de la República Federal de Alemania, en Basic Law for the Federal Republic of Germany, http://www.bundestag.de/interakt/informat/fremdsprachiges_materia/downloads/ggEn_download.pdf, p. 23.

¹⁰⁸ Ver artículo 118 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, en Boletín Oficial Federal III 100-1, en http://www.mexico.diplo.de/Vertretung/mexiko/es/03_20Politik/Constitucion/ddatei_ley_fundamental,property=Daten.pdf, p. 82.

gobierno de la ciudad con el miembro que encabece la lista de sus integrantes parlamentarios. Esta figura cuenta con 6 consejeros y cinco departamentos de apoyo designados por él mismo para el cumplimiento de sus funciones.

Cada uno de los 16 cuerpos *senatoriales* se ocupa de las siguientes áreas respectivamente:

- | | |
|----------------------------------|---|
| 1. Trabajo | 9. Justicia |
| 2. Salud | 10. Cultura |
| 3. Construcciones y vivienda | 11. Escuelas. capacitación y deporte |
| 4. Asuntos federales y de Europa | 12. Sociales |
| 5. Finanzas | 13. Desarrollo urbano y protección del Medio ambiente |
| 6. Vivienda | 14. Transporte y paraestatales |
| 7. Asuntos internos | 15. Economía y tecnología |
| 8. Juventud y familia | 16. Ciencia |

Existen 6 consejeros que se ocupan de una cartera de actividades específicas: Asistencia Social, Finanzas, Medio Ambiente, Cultura, Educación, Deporte y Recreación.

Cada Departamento de Apoyo se encarga de las siguientes actividades respectivas: Prensa, Planeación, Audiencias Públicas, Asistencia a extranjeros y Derechos Humanos de las Mujeres; en tanto que cada fracción parlamentaria debe contar con el 5% de la votación en las elecciones, para conservar su registro y su posición dentro del gobierno local.

La estructura político-administrativa de Berlín "está compuesto por 12 distritos. Cada distrito tiene una oficina de distrito, con una alcaldesa o un alcalde y un concejal o concejala para cada ámbito de

competencia.”¹⁰⁹. A partir del 1° de enero de 2001 la estructura territorial de Berlín se redujo de 23 distritos a 12 distritos, que son entidades locales con la denominación de ciudades.

Los distritos cuentan autonomía local, ya que tienen la misma estructura de gobierno del alcalde (jefe del Distrito, equipo de apoyo y un pequeño parlamento).

El jefe de cada Distrito es electo bajo la misma fórmula que la del alcalde, y sus miembros son designados según el número de habitantes con el que cuente cada uno de ellos y el número de votos obtenidos en la elección. Al respecto, se destaca que los Distritos cuentan con un alto grado de autonomía, ya que entre otras atribuciones, cuentan con presupuesto propio, y con un gobierno autónomo.

En materia de Justicia hay una *Corte de Apelación (Kammergericht)*, una Corte Regional, nueve Cortes Locales, una Corte Federal de Trabajo, una Corte Federal Social, una Corte Social, una Corte General Administrativa, una Corte Administrativa, y una Corte Financiera.

En el proyecto de unificación de la ciudad de Berlín se comprendió que durante el periodo 1998-2000 Brandemburgo y Berlín se fusionarían en un solo Estado de la República alemana, trasladando los poderes federales de Bonn a Berlín (lo cual ya se concretó), con lo que se constituye el Estado Brandemburgo-Berlín sin que la nueva demarcación deje de ser la capital de Alemania.

¹⁰⁹ Gembus, Martina, *Bienvenidos a Berlín*, Alemania, Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, 2008, p. 11.

Por lo tanto, después de la reunificación alemana y después de más de 50 años, Berlín recobra su *status* como la capital de Alemania a pesar de que la ciudad hasta hace poco tiempo era el símbolo de la confrontación Este-Oeste. El célebre “Muro” que dividió artificialmente a los berlineses de los propios berlineses, se derrumba el 9 de noviembre de 1989¹¹⁰.

Berlín, como ciudad reunificada, estado Federal y entidad municipal enfrenta grandes retos. Los habitantes de ambas partes, marcados durante decenios por sistemas políticos diametralmente opuestos, están integrándose de nuevo, lo cual se refleja en rubros como la cultura, la vivienda, el empleo, la equidad de género, educación, salud, transporte público, entre otros aspectos¹¹¹.

2.1.2. Buenos Aires

La capital de la República Argentina es una de las mayores aglomeraciones urbanas de América del Sur y del mundo. Conforme lo establece la Constitución de la República de Argentina “las autoridades que ejercen el Gobierno Federal, residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse”¹¹².

Administrativamente Buenos Aires, capital federal con 202 km², se encuentra separada de la provincia de Buenos Aires, cuya capital es la ciudad de La Plata, situada 61 kilómetros al Sureste. Desde hace mucho tiempo la capital federal desbordó sus límites y se ha extendido hacia

¹¹⁰ Ayuntamiento de Berlín, Berlín – Informaciones básicas, Alemania, Servicios de Prensa e Información del Estado de Berlín, p. 3, en <http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbm-skzl/fifawm/factsheetwmspanisch.pdf>

¹¹¹ Gembus, Martina, *op. cit.*, pp. 27-65.

¹¹² Artículo 3° de la *Constitución de la República de Argentina*, 1994.

partidos (departamentos) vecinos que reunidos constituyen el Gran Buenos Aires (3,680 km²). Estos partidos son subdivisiones de la provincia de Buenos Aires y forman una unidad administrativa que se relaciona con los organismos provinciales, mientras que la capital depende de las autoridades federales.

La capital federal tiene 2,924,000 habitantes en 1985 y el Gran Buenos Aires más de 10 millones en 1990 (9,969,826 en 1980; 8,352,900 en 1970), que representan un tercio del total del país.

El área metropolitana de Buenos Aires (capital y diecinueve distritos o municipios de la conurbación) constituye la mayor concentración de población y actividades del país. En 1980, año del último censo de población, se contaba con 9'927,404 habitantes, que constituía aproximadamente la tercera parte de la población total del país.

Dicha área metropolitana fue conformada en diciembre de 1985 a partir de un convenio entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. El AMBA constituye la más reciente experiencia de coordinación administrativa a la cual posteriormente se adhirió el gobierno nacional, a través del ministerio del Interior.

La denominación Gran Buenos Aires alude a la misma definición del área metropolitana. Existen otras definiciones del área metropolitana como la del Sistema Metropolitano Bonaerense, que incluye un mayor número de partidos de la Provincia de Buenos Aires.

En la década de 1980, el Gran Buenos Aires superó los 10 millones de habitantes, lo que constituía una tercera parte de la población total Argentina.

La autoridad del área metropolitana se estructura alrededor de una Junta de Gobierno, formada por 6 direcciones, que constituyen el área productiva del Área Metropolitana de Buenos Aires:

- | | |
|--|--|
| 1. Relaciones Interiores e Internacionales | 4. Planificación Regional |
| 2. Programación y Administración | 5. Proyectos Ejecutivos |
| 3. Prensa y Difusión | 6. Implementación Institucional, Jurídica y Financiera |

Está prevista la constitución de una Asamblea Metropolitana, órgano deliberativo, que se centra en la definición de las políticas. Los miembros de la Asamblea son representantes de todos los organismos políticos del área.

A la Reforma de Octubre de 1996, la "Ciudad Autónoma de Buenos Aires" se ha convertido en un territorio federal con derechos políticos plenos para sus habitantes. Los 47 barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pasaron a agruparse en 15 Comunas o unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia, que serán gobernadas por un órgano colegiado de vecinos¹¹³.

Conforme a su Constitución local, cada Comuna cuenta con un órgano de gobierno colegiado que se denomina Junta Comunal la cual se compone por 7 miembros electos en forma directa pero con arreglo al régimen de representación proporcional.

Actualmente la ciudad se encuentra en un profundo proceso de descentralización que va del traslado de los Poderes nacionales a un territorio fuera de la capital y la interrelación de la Metrópoli con la Zona

¹¹³ Ver *Ley Orgánica de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires* decretada el 1° de septiembre de 2005.

conurbada hasta el impulso de células de participación ciudadana (Comunas), integradas por redes ciudadanas reconocidas por el gobierno local. “El proyecto de traslado de la capital federal del país responde a un plan de modernización, reestructuración y racionalización del Estado nacional, apunta explícitamente a un reordenamiento territorial del país. Los objetivos del proyecto son desconcentrar el área metropolitana de Buenos Aires, modificar las relaciones de poder en el territorio nacional e incidir en las transformaciones de la red urbana del país”¹¹⁴.

2.1.3. Caracas

El Distrito Capital o ciudad de Caracas está gobernado por un alcalde mayor con posibilidad de reelección. La organización local reside en los municipios de cada Estado y Caracas no es la excepción, ya que su gobierno y administración está a cargo de dicho alcalde y el Consejo del Municipio (electos por 5 años), por un Consejo Local de Planificación Pública presidido por el alcalde mayor e integrado por concejales, los presidentes o presidentas de las Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales.

El Distrito de la ciudad de Caracas está dividido en cinco municipios y estos últimos en parroquias. El nivel distrital y municipal están organizados a través de los Consejos Municipales. A su vez, el Consejo Municipal del Distrito Federal está conformado por la Cámara Municipal, la contraloría Municipal y la Sindicatura Municipal (que dependen directamente de esta Cámara), las comisiones permanentes, las juntas parroquiales y comunales, la presidencia de la cámara, la secretaría

¹¹⁴ Instituto de Estudios Metropolitanos de Barcelona, *Ciudades. Información estadística, administrativa y gráfica de las mayores aglomeraciones urbanas del mundo*, España, Fondo de Población de Naciones Unidas, t. I, 1988.

municipal, la primera y segunda vice-presidencia, la dirección general de información y relaciones públicas, así como la administración municipal¹¹⁵.

En la actualidad la capital de Venezuela tiene sus límites en el municipio Libertador, formando parte del Distrito Metropolitano de Caracas¹¹⁶ y conservando su calidad de asiento de los poderes nacionales.

Asimismo, Caracas es una metrópoli con problemas demográficos y de crecimiento urbano que, como toda gran concentración urbana, repercuten en aspectos tales como la gobernabilidad y la fragmentación institucional.

Con las últimas reformas a su régimen interior se pretende reducir el área metropolitana a lo que es propiamente la ciudad de Caracas, ubicada en el perímetro del valle de Caracas o valle mayor. Cabe destacar que una vez que se dicta la nueva Constitución en 1998, la estructura del gobierno de Caracas se ha visto afectada. Por un lado, la perspectiva de la descentralización en combinación con la inercia del control del gobierno central ha venido afectando a las relaciones intergubernamentales.

Como todo proceso de cambio institucional, el tránsito ha resultado complicado para los gobiernos regionales y locales que componen el Distrito metropolitano de Caracas. El hecho de la cohabitación de los

¹¹⁵ Datos obtenidos de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas. Regatero, Felipe, *Capitales Iberoamericanas*, España, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, 1989, p. 43.

¹¹⁶ Es parte del "Distrito Metropolitano de Caracas" a partir de la Primera Disposición Transitoria de la Constitución de la República de Venezuela del 17 de noviembre de 1999, y con la promulgación de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 8 de marzo de 2000, núm. 36.096.

gobiernos regionales y municipales con el gobierno central, ha venido afectando el proceso de descentralización de la zona.

A pesar de ello, la nueva Constitución contiene cambios importantes en la forma de gobierno de la ciudad de Caracas, principalmente a raíz de la instauración del nivel metropolitano de gobierno.

Por tal motivo, las tensiones del gobierno central con el gobierno local y la incorporación de la escala metropolitana en el gobierno de Caracas han significado confusión e incertidumbre en el proceso de transformación de Caracas. Por ejemplo, aún no se resuelve si en el caso de la Alcaldía Mayor ésta margina a los gobiernos locales en su atribuciones, pareciendo más bien que esta figura responde al gobierno nacional (particularmente al poder Ejecutivo de Venezuela) y funge como un mecanismo centralizador de las políticas gubernamentales, siendo que su concepción se orienta a conformar un nivel de gobierno que facilite la coordinación metropolitana.

Siguiendo el ejemplo, la Alcaldía del Distrito Metropolitano recoge y amplía las atribuciones del gobierno anterior del Distrito Federal, institución que ejercía el nivel intermedio o regional de gobierno en parte de la ciudad capital. La Alcaldía también recibe todos los activos y pasivos de la antigua Gobernación, al igual que al personal técnico y obrero.

El Gobierno anterior carecía de otras instancias de gobierno subnacional del país, dado que el poder ejecutivo era designado por la Presidencia de la República, ahora todas las instancias son electas. Esto resultó un factor de confusión y contradicción entre las autoridades electas de las entidades aledañas (como es el caso del gobernador de

Miranda y los diferentes alcaldes) y el gobernador del entonces Distrito Federal.

En segundo lugar, el anterior gobierno del Distrito Federal se vio afectado por la erosión de sus atribuciones por parte de los gobiernos locales, los cuales ganaron terreno en áreas como seguridad pública, aseo urbano, transporte, planeamiento urbano y ornato público. Dicho gobierno se fue reduciendo en su territorio, pues en un principio la conformaban los municipios Libertador y Vargas, pero en 1998 este último se conformó en estado. Luego de diez años de descentralización, los gobiernos locales se habían fortalecido y la Gobernación del Distrito Federal había perdido territorio, funciones y legitimidad.

La función esencial de la Alcaldía Mayor es coordinar acciones y políticas entre los distintos gobiernos urbanos, también está definida deficientemente en la nueva estructura legal. La figura consagrada en la nueva ley es la de Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas, integrado por distintos representantes del gobierno urbano y nacional, pero sin mayor especificidad en sus funciones y deberes.

La coordinación ha sido impuesta a los gobiernos municipales. Una imposición que, en el ambiente de tensión entre gobierno central y local, es recibida como intervención y despojo. Adicionalmente, los mecanismos de coordinación (consejos técnicos, comités de alcaldes, plataformas de acción, planes estratégicos, grupos de trabajo, consultas, homologación de acciones, etc.), no están ni definidos ni sugeridos, por lo cual se entiende que es una función que ha de construirse sobre la marcha.

Esta coordinación en proceso es, sorprendentemente, independiente a las formas de coordinación existentes en Caracas. Las experiencias del consejo metropolitano (a partir de 1994) o las mancomunidades de servicios no están incluidas como referencias, antecedentes o fundamentos para la acción de la Alcaldía Mayor.

2.1.4. Ottawa

Canadá es un Estado Federal con régimen parlamentario, y a su vez cuenta con una monarquía donde el jefe del Estado es la Reina Isabel II de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte, cuya representación en Canadá es asignada al Gobernador General y a los varios vicegobernadores nombrados en cada provincia. "Canadá tiene como forma de gobierno una monarquía constitucional, es decir que los poderes supremos residen en la Corona. Hoy día, no obstante que la Reina es la cabeza formal del Estado, todos sus poderes y responsabilidades han sido transferidos al Gobernador General y su oficina aún depende de un instrumento de privilegio."¹¹⁷

El poder legislativo reside en el Parlamento de Canadá, el cual está conformado por el Senado y la Cámara de los Comunes. El Senado está compuesto de 104 miembros vitalicios (hasta la edad límite de los 75 años), los cuales son nombrados por el primer Ministro. En cambio, los 301 miembros de la Cámara de los Comunes son electos por sufragio universal y por un periodo máximo de cinco años¹¹⁸.

¹¹⁷ Matheus Samper, Luisa, "Introducción al Estudio de la Constitución de Canadá", en *Revista de Derecho No. 22*, Colombia, Universidad del Norte, 2004, p. 259.

¹¹⁸ Gobierno de Canadá, *Canadá*, España, Embajada de Canadá en España, abril de 2009, p. 2, consultar documento en www.international.gc.ca/missions/spain-espagne/site/pdf/canada.pdf

Canadá está dividido por 301 distritos electorales, cada uno representado en la Cámara de los Comunes por un diputado. El número de asientos en la Cámara Baja sigue una evolución demográfica según lo establecido por la Constitución. "Cada distrito Electoral se divide en secciones electorales (polling divisions). Cada una de ellas es un área territorial delimitada, para la cual se asigna una lista de electores y se establecen uno o varios centros electorales para el día de la votación."¹¹⁹

El Senado se constituyó para proteger los intereses de las regiones menos pobladas de Canadá, en la práctica esta Cámara tiene menos influencia que la Cámara de los Diputados; mientras que el poder Ejecutivo lo constituye el primer Ministro con su gabinete, o Consejo de Ministros. "El primer Ministro es, al mismo tiempo, líder del partido político que cuenta con la mayoría en la Cámara baja del Parlamento"¹²⁰, que a su vez tiene el poder de recomendar al gobernador general la disolución del Parlamento y es también responsable del nombramiento y de la organización de su gabinete.

Recomienda al Gobernador General el nombramiento de los Vicegobernadores de las provincias, los portavoces del Senado, los presidentes de todos los tribunales, así como recomienda a la Reina el nombramiento del Gobernador General, aunque esta acción deriva de una consulta previa realizada con su gabinete.

En cada una de las diez provincias, la Corona (de Inglaterra) está representada por un Vicegobernador general, nombrado por el gobernador general. "El jefe del gobierno de cada provincia es un primer

¹¹⁹ Aguirre, Pedro (Coordinador), *Canadá Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, México, IFE, 2001, p. 28.

¹²⁰ Aguirre, Pedro (Coordinador), *op. cit.*, p. 17.

ministro responsable ante una asamblea legislativa de carácter unicameral.”¹²¹

El Vicegobernador ratifica el gobierno provincial, elegido cada cinco años por sufragio universal. Los territorios, en cambio, son administrados por un comisario nombrado directamente por el gobierno federal y responsable ante la Asamblea Territorial. Ésta última es elegida por sufragio universal cada cuatro años. Las asambleas territoriales gozan de menos autonomía que las provinciales, en tanto que los gobiernos municipales se encuentran bajo el control de la jurisdicción provincial y se componen normalmente de un alcalde electo y un consejo. Los gobiernos municipales suelen tener poderes amplios sobre los asuntos locales.

Las provincias tienen competencia en materia de sanidad, educación, servicios sociales, obras públicas provinciales, derecho civil, gobierno municipal, administración de justicia, tribunales y cumplimiento de las leyes provinciales. Los gobiernos provinciales también ejercen control sobre las relaciones laborales, salvo en los sectores bajo jurisdicción federal, como lo son por ejemplo, la banca y el transporte.

El gobierno federal se reserva competencias plenas en materia de defensa, política exterior, regulación del comercio exterior, aduanas y aranceles, política monetaria y banca, navegación y transporte marítimo, navegación aérea y telecomunicaciones, transporte interregional, legislación sobre quiebras e insolvencias, patentes, ley de ciudadanía, servicios postales, prestaciones de desempleo, pesca, legislación penal y penitenciarías federales.

¹²¹ *Ibidem*, p. 22.

En cuanto a la ciudad de Ottawa, que es la capital de Canadá y es en donde residen los poderes del gobierno canadiense¹²², ésta no se conforma en un Distrito Federal, debido a que jurisdiccionalmente forma parte de una provincia y se rige por las leyes de Ontario.

La organización política de la ciudad capital está conformada por un gobierno municipal cuyos representantes son electos de manera directa por sus habitantes. Dicho gobierno es encabezado por el alcalde mayor. El gobierno federal no tiene control sobre la capital en ninguna materia que sea de jurisdicción provincial o municipal, sin embargo, tiene poder para expropiar territorios, y para hacer posible la administración de sus propiedades Ottawa cuenta con la Comisión de la Capital Nacional la cual es creada por el gobierno federal.

La ciudad de Ottawa tiene un alto grado de autonomía, pero al rebasar la capital Federal el territorio estrictamente de Ottawa y abarcar otras municipalidades, principalmente Hull, en Quebec se ha planteado la posibilidad de conformar un gobierno territorial parecido o igual al de un Distrito Federal mediante la separación de dicha región de las provincias de Ontario y Quebec y constituyendo un gobierno especial federal, sin que desaparezcan los municipios¹²³.

2.1.5. Viena

Viena es capital federal, Estado de Baja Austria y es un de las nueve *länders* o provincias constitutivas federales, así mismo está dividida en

¹²² El artículo 16 de la Constitución de Canadá o *Constitution Acts*, establece que la ciudad de Ottawa será la sede o residencia del gobierno de Canadá, en Departamento de Justicia de Canadá, <http://lois.justice.gc.ca/en/const/2.html>

¹²³ Al respecto es importante señalar que a partir del 1° de enero de 2001 las 11 municipalidades que componen la región de Ottawa-Carleton junto con el municipio de Kanata se constituyeron en una sola ciudad adquiriendo el carácter de región metropolitana, en http://www.ottawaen espanol.com/ayuntamiento_de_ottawa.htm

23 distritos o barrios. La estructura municipal de la ciudad de Viena se compone del Consejo Municipal o *Gemeinderat*, del Senado de la Ciudad o *Stadtsenat* y del Alcalde o *burgermeister*. La administración de la ciudad "Magistrat" administra la ciudad. El Consejo Municipal cuenta con 100 miembros y funge como el cuerpo supremo de la ciudad.

El Senado de la Ciudad se compone de 15 miembros (no menos de 9) denominados Consejeros de la Ciudad o *stadräte*. Los concejales ejecutivos de la ciudad manejan los grupos administrativos que se asignaron en el contexto de la administración municipal, la cual se compone de aproximadamente 70 departamentos municipales. El consejo de la ciudad elige al alcalde que es el gobernador de una provincia federal, realiza las capacidades señaladas por la constitución federal. El alcalde (en ambas funciones, es decir, municipal y provincial) tiene dos diputados, el vice-alcalde primero y el vice-alcalde segundo.

Los municipios son unidades administrativas con su propia esfera de capacidad validada por la constitución federal. El estado federal y la provincia pueden delegar ciertas tareas a los municipios, por lo que éstos no solamente están a cargo de administración pública, ya que pueden también contribuir a la economía general dirigiendo sus propias empresas industriales y comerciales.

La Constitución Federal Austriaca prevé un número de cuerpos obligatorios para realizar las tareas en el nivel municipal, es decir, para que cada municipio designe a tales cuerpos. "Las Comunidades locales con más de 200,000 habitantes será declarada, a su instancia,

Comunidades territoriales. En ellas coincidirán la administración de distrito y la municipal”¹²⁴.

Los consejos municipales son cuerpos generales de la representación elegidos por los ciudadanos de un municipio; las regulaciones detalladas sobre elecciones del consejo se precisan en los códigos municipales para cada provincia.

El Consejo Municipal actúa como el cuerpo decisorio de un municipio; además supervisa los otros cuerpos municipales responsables de administrar la propia esfera del municipio. Sus tareas principales incluyen adoptar el presupuesto y la preparación del ejercicio fiscal del municipio.

Dicho Consejo elige al alcalde de acuerdo con los Códigos y las regulaciones municipales de la elección válidas en las diversas provincias. El Alcalde es responsable ante el Consejo Municipal para todas las materias dentro de la propia esfera del municipio.

Es importante señalar que en el Acta Constitucional Federal de 1994, la gaceta de ley federal núm. 504/1994, artículo 117 BVG (acto constitucional federal) ha sido enmendada por el párrafo 6, por el que las constituciones provinciales ceden el derecho a los habitantes para la elección directa del alcalde, lo cual hasta entonces no era aplicable para la ciudad de Viena.

El alcalde es el jefe del Ayuntamiento y del Senado de la ciudad, es decir, del gobierno de la ciudad de Viena. Los miembros del Senado de

¹²⁴ Artículo 117 de la *Constitución Austriaca de 1920*, en <http://hc.rediris.es/05/constituciones/html/caus1920.htm>

la ciudad son el alcalde y los concejales de la ciudad electos por la vía de la representación proporcional. El director del ejecutivo atiende las sesiones del Senado. El alcalde preside el Senado de la ciudad y convoca las sesiones del mismo. "El jefe del Ayuntamiento de Viena, en su calidad de "Bürgermeister" (alcalde), encabeza el gobierno de la ciudad, al igual que en todas las demás comunidades y ciudades de Austria, y es, además, el más alto representante de la provincia federal, es decir, el gobernador federal."¹²⁵

Según el Estatuto de la ciudad de Viena habrá un mínimo de nueve pero no más de quince concejales de la ciudad. Los estatutos de la ciudad de Viena son únicos en cuanto a los miembros del Senado de la ciudad. Así, hay concejales ejecutivos de la ciudad, así como los concejales de la ciudad que tienen un asiento y un voto en el Senado de la ciudad, pero este último no es responsable de ninguna tarea en la administración de la ciudad.

El Consejo de la ciudad elige a los concejales mediante el principio de la representación proporcional, que significa que tomando en cuenta el número total de los miembros del Senado de la ciudad cada partido político tiene derecho a un número de asientos en el Senado de la ciudad proporcional a sus asientos en el consejo de la ciudad. El proceso real de determinar el número de los concejales de la ciudad, y de elegir a los vice-alcaldes y a los concejales ejecutivos de la ciudad se describe de la siguiente manera:

Un Vice-alcalde, para ser elegido, debe ser miembro del partido con la mayoría de los asientos en el consejo de ciudad. El segundo partido más

¹²⁵ En <http://www.wieninternational.at>

fuerte tiene derecho a nominar al segundo Vice-alcalde, con tal que tenga por lo menos 1/3 de los asientos en el consejo de ciudad (es decir, un mínimo de 34 asientos).

Conforme al número de asientos que cada partido obtiene se integra el Senado de la ciudad. Cada partido entonces nombra a sus candidatos por mayoría de votos simple, por lo que solamente los candidatos nominados pueden ser elegidos. Se considera que con este método se asegura la justa representación de los partidos con escasa representación en el Senado de la ciudad.

El Senado de la ciudad toma decisiones en materias administrativas importantes. En detalle, el Senado de la ciudad se ha asignado la tarea de evaluar la estimación de presupuesto del municipio y el equilibrio final en la cooperación con el comité financiero. Otras tareas importantes incluyen proponer el nombramiento de los concejales ejecutivos de la ciudad, designando al director del ejecutivo, ejercitando los derechos de la representación en algunos casos, aprobando la clasificación de quejas con la Corte Administrativa y tomando decisiones sobre las capacidades de los comités de consejo.

De acuerdo con la sección 98 del Estatuto de la ciudad de Viena, el Senado de la ciudad y el alcalde tienen capacidad de tomar decisiones en nombre del Consejo de la ciudad o de un comité de consejo en ciertas materias de urgencia. Además, es responsable de promover empleados y a funcionarios municipales, así como para conceder remuneraciones sobre cierta suma a los miembros del personal.

Los concejales ejecutivos de la ciudad son miembros del senado de la ciudad; como miembros de la administración de la ciudad cada uno

presiden un grupo administrativo y su departamento relevante. Hay actualmente ocho concejales ejecutivos de la ciudad a cargo de ocho grupos administrativos de la administración de la ciudad.

En caso que los contrastes de posicionamiento entre los concejales ejecutivos de la ciudad (o entre los concejales de la ciudad y el director del ejecutivo), el alcalde cuenta con el voto de calidad para tomar una decisión final. Si se presentan conflictos entre cualquiera de los departamentos municipales y autoridades del distrito, esto obliga a los concejales ejecutivos de la ciudad a procurar el arbitraje. Si con el fallo no se alcanza ningún acuerdo, se invita al alcalde también para tomar la última decisión.

En cuanto al proceso de descentralización que actualmente vive la ciudad de Viena, se puede comentar que durante los siglos XIX y XX, como sucedió en otras ciudades capitales, se ampliaron sustancialmente en número los suburbios y los municipios circunvecinos que fueron incorporados en el territorio metropolitano de la ciudad. Los suburbios y los municipios aledaños que se convirtieron en parte de la ciudad debían conservar cierto grado de independencia y recibieron el estatus de distritos municipales.

Después de un proyecto experimental sobre la descentralización, realizado en dos de los distritos municipales más grandes, los 23 distritos restantes fueron descentralizados en una segunda etapa en 1987, en el curso del cual fueron ampliadas sustancialmente en su capacidad y atribuciones, y los distritos municipales fueron afectados por un organismo encargado de la administración del presupuesto¹²⁶.

¹²⁶ Información derivada de las entrevistas con funcionarios de la Embajada de Austria en México.

2.1.6. Washington D. C.

La residencia del gobierno federal de Estados Unidos se encuentra en el territorio comprendido por el Distrito de Columbia, en el cual también se establece la ciudad de Washington. “El Distrito opera como una combinación de Estado, país, ciudad, distrito escolar y distritos especiales”¹²⁷.

Desde el 1° de diciembre de 1800 se establece que Washington D.C. sea la capital del país y sede de los poderes federales mediante la *District of Columbia Self-Government and Governmental Reorganization Act*. Desde 1975 se contempla en dicha disposición la elección del alcalde y el ayuntamiento (sin voto en el Congreso), así como el establecimiento de un Consejo del Distrito de Columbia, el cual es electo por sus habitantes y cuenta con facultades legislativas (salvo en las materias como la educación, que recae en la Junta de Educación del Distrito de Columbia).

La peculiaridad del Distrito de Columbia es que siendo la capital de los Estados Unidos de América es la única ciudad que tiene un estatus similar al de un Estado, por lo que no hay más unidades autónomas dentro de la unión americana. A pesar de ello, “el modelo de Washington ha dejado de ser el paradigma del siglo XIX, para convertirse en uno de los modelos de mayor rezago en la vida democrática de los países federales”¹²⁸. Ejemplo de ello es que el Congreso Federal legisla en materia del Distrito Federal, el cual es presidido por un *Chairman* que cuenta con la atribución de sustituir al alcalde de la ciudad capital en caso de ausencia.

¹²⁷ Instituto de Estudios Metropolitanos de Barcelona, *op. cit.*, nota 109, p. 1457.

¹²⁸ González Oropeza, Manuel, “La condición jurídica de la sede de los poderes federales en México”, *Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Mesa Federalismo y Regionalismo, México, obra colectiva, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, p. 193.

Estructuralmente el gobierno local del Distrito de Columbia está compuesto por el Consejo del Distrito y los Comités (dicho Consejo se conforma por 8 Distritos, los cuales a su vez se subdividen en 37 Comités Consultivos de Barrio y 95 barrios), por un alcalde que es electo y tiene el mando del poder ejecutivo del Distrito, la Junta de Educación, las Comisiones Consultivas de Barrio y la Administración Local¹²⁹.

Asimismo, el Distrito de Columbia forma parte del gobierno metropolitano (denominado Consejo de Gobiernos del Washington Metropolitano) junto con los gobiernos locales del área de Washington, así como a los miembros de las legislaturas de los estados de Virginia y Maryland. "El Consejo de Gobiernos constituye un foro para la acción en temas de interés regional. Su abanico de actividades abarca la planificación integral del transporte, control de calidad del agua y el aire, seguimiento del crecimiento económico y poblacional y sus consecuencias sobre la región, coordinación de programas de seguridad pública, etcétera.

Éste se financia a través de las contribuciones de los gobiernos locales participantes, de subsidios y contratos federales y del gobierno del Estado, así como de donaciones de fundaciones y del sector privado"¹³⁰.

Desde 1979, con la Iniciativa de Convención Constitucional del Distrito de Columbia, los ciudadanos de la capital han solicitado su derecho de autogobierno mediante las cláusulas de autodeterminación y representación política a fin de que Washington D. C. adquiriera la categoría de Estado.

¹²⁹ Conforme a lo dispuesto por el *Acta de Reorganización Gubernamental y del Autogobierno del Distrito de Columbia*, 1973.

¹³⁰ Instituto de Estudios Metropolitanos de Barcelona, *op. cit.*, nota 109, p. 1466.

En el mismo sentido, la que se conoce como la Constitución para el Estado de Nueva Columbia¹³¹ se encuentra en proceso de revisión para su posible aprobación, y en caso de que esto último se cumpliera los ciudadanos de la capital estadounidense contarían con los mismos derechos políticos que cualquier otra entidad federativa del país.

2.2. Tendencias en las capitales de los países Unitarios

2.2.1. Londres

El Reino Unido es una democracia parlamentaria con una monarquía constitucional. En su estructura de gobierno cuenta con un jefe de Estado y con un primer Ministro, que es jefe de Gobierno. Tiene como peculiaridad su Constitución política no es escrita y que los derechos ciudadanos provienen de la combinación del derecho consuetudinario, el derecho estatutario y diversas convenciones.

El Gobierno del Estado está conformado por los ministros, los cuales dirigen los asuntos más importantes del país. El primer ministro es ratificado por la Reina y los ministros se nombran a recomendación del primer ministro.

El Primer Ministro cuenta con el apoyo mayoritario de la Cámara de los Comunes y la facultad de nombrar y destituir ministros, recomienda determinados nombramientos a la Reina de Inglaterra, así como a los jueces de mayor rango y algunos funcionarios civiles.

¹³¹ La cual fue presentada ante el Congreso de Estados Unidos en 1983-1984.

Este país cuenta con un Parlamento compuesto por la Cámara de los Comunes o *House of Commons*, la Cámara de los Lores o *House of Lords* y la figura de la Reina en su rol constitucional. Pero donde reside el centro del poder parlamentario es en la Cámara de los Comunes cuyos miembros ascienden a 659 y cada una representa un distrito electoral.

Mientras que la Cámara de los Lores está conformada por 707 miembros de carácter hereditario y vitalicio. Sus funciones son similares a las de la Cámara de los Comunes, y su papel es complementario al de los comunes y como cámara de revisión.

En lo que respecta a la Oficina del Gobierno para Londres o *Government Office for London*, ésta actúa como representante de los intereses de Londres en el seno del gobierno central y tiene como misión asegurar que las políticas nacionales dirigidas a la ciudad de Londres sean debidamente implementadas¹³².

La ciudad de Londres es la mayor de las regiones del Reino Unido y se encuentra ubicada en el sur de Inglaterra. Es la capital nacional que alberga a los Poderes nacionales, es la mayor área metropolitana del país (con alrededor de 17 millones de habitantes), y cuenta con 32 municipios además de la misma ciudad de Londres.

Hasta 1986 la ciudad de Londres se rigió por una autoridad metropolitana única, conocida como el Consejo del Gran Londres. Al rebasar sus límites históricos originales, la ciudad de Londres ha tenido que modificar su estructura de gobierno considerablemente.

¹³² En página electrónica de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis: <http://www.metropolis.org>

Actualmente el Gran Londres está conformado por la ciudad capital de Inglaterra y los 32 Distritos o *Boroughs* que junto con la City constituyen la unidad fundamental del gobierno local municipal. La *City of London* es una de las 33 autoridades locales que conforman el área del Gran Londres, y es constitucionalmente única. Las otras 32 autoridades son distritos londinenses o *London Boroughs*, aunque uno de ellos se denomine precisamente como la ciudad de Westminster¹³³.

Con una amplia tradición municipal, Londres es gobernada por la Junta de Consejeros y el Alcalde (que es electo por voto directo a partir del año 2000), el Consejo de los Comunes, los Comités y la Administración de la ciudad. En tanto que los Distritos o Boroughs cuentan con una estructura de gobierno conformada por el Consejo, un alcalde, los Comités y la Administración distrital.

En tanto que el Consejo del Gran Londres o Greater London, que anteriormente se constituía en el gobierno de toda el área metropolitana, ahora es apoyado por diversos organismos metropolitanos como el Comité de Ayudas de los Distritos londinenses, el Consejo de artes, el Centro de Investigación londinense, las Juntas Regionales, etcétera.

Las autoridades locales recaudan impuestos a través de un impuesto municipal (una tributación local a la propiedad privada), aunque el gasto es financiado principalmente mediante subvenciones del gobierno central y la redistribución de los ingresos de la tasa nacional (un impuesto a la propiedad que se cobra a las actividades comerciales y otros bienes).

¹³³ Instituto de Estudios Metropolitanos de Barcelona, *op. cit.*, nota 109, p. 795.

En cuanto a la municipalidad de Londres, se puede destacar que en mayo de 1998 se llevó a cabo un referéndum en el cual los residentes de la ciudad votaron a favor de la propuesta para elegir directamente al alcalde y a una asamblea de 25 miembros. Por lo que una vez que se legisló respecto a su resultado, el alcalde y la asamblea establecieron una nueva Gran Autoridad Londinense o Greater London Authority elegida en todo Londres desde que el Consejo de Greater Londres fuera abolido en 1986.

En cuanto a las autoridades locales, éstas solventan los servicios locales a través de la recaudación de fondos mediante un impuesto municipal, y su gasto se financia con las subvenciones del gobierno central.

En la actualidad la ciudad de Londres cuenta con 33 consejos municipales o de Distrito de las 387 autoridades locales que existen en Inglaterra, dentro de los cuales se eligen hasta 1,861 consejeros tanto por la vía uninominal como plurinominal por un periodo electivo de cuatro años.

El alcalde de Londres es electo por votación directa por un periodo de cuatro años con posibilidad de reelección. Asimismo, representa al poder ejecutivo y es responsable de definir y coordinar las líneas de funcionamiento y las estrategias de desarrollo para la ciudad así como de elaborar el presupuesto anual para la Gran Londres o Great Authority of London.

El contrapeso del Alcalde es la Asamblea de Londres o London Assembly cuyos miembros son electos por voto directo. Este órgano colegiado de gobierno examina y fiscaliza sus acciones, enmienda el presupuesto,

investiga los asuntos que considere de relevancia para la ciudad, publica sus recomendaciones y hace propuestas al alcalde.

Actualmente, dicha Asamblea se compone de 25 miembros, de los cuales 14 son electos por la vía uninominal y 11 son elegidos por representación proporcional, todos ellos por un periodo de cuatro años; mientras que los denominados Consejos de Distrito o Borough Councils se establecen en cada uno de los 33 distritos que forman Londres, atendiendo de manera directa aspectos tales como los servicios públicos, gestión de residuos sólidos, planificación urbana local, entre otros.

Con el decreto sobre el gobierno local del año 2000 o *Local Government Act 2000*, se determina que todas las autoridades locales adopten alguno de los tres modelos de gobierno que se han propuesto para tal efecto. Como son un sistema de gobierno local con un alcalde y gabinete elegidos directamente, otro sistema basado en un consejo cuya mayoría elige por la vía indirecta al alcalde y al gabinete, y un tercer sistema de gobierno que está encabezado por un consejo y un director ejecutivo o *Chief Executive*. Cabe destacar que en la actualidad dichas formas de gobierno operan simultáneamente en los distritos que componen la Gran Autoridad de Londres.

La transferencia de autonomía hacia las localidades de Londres y en el resto del Reino Unido constituye una parte fundamental del programa de reforma constitucional del gobierno de Inglaterra, que junto con el Programa de Modernización del Gobierno incluyó la creación de una administración central para toda la ciudad de Londres, el refuerzo de la administración regional en Inglaterra, la reforma de las administraciones locales, la modernización de la Cámara de los Comunes, la reforma de la

Cámara de los Lores, la promulgación de legislación sobre libertad de información y la modernización de la maquinaria de gobierno¹³⁴.

2.2.2. París

De acuerdo a su Constitución Francia es una República semi-presidencialista, donde el poder Ejecutivo lo ejerce un presidente que es electo por sufragio universal, libre, directo y secreto cuyo mandato es de cinco años y con posibilidad de reelección. Su organización política se divide en 22 regiones, las cuales están subdivididas en 100 departamentos, y cuenta a su vez con 12,813 municipios incluyendo el de París.

El poder Legislativo recae en el Parlamento, el cual está integrado por un Senado de 274 representantes electos por un periodo de 9 años. En cuanto a la Asamblea Nacional o Cámara de Diputados, sus 487 integrantes son electos por el voto universal, libre, directo y secreto, por un periodo electivo de cinco años.

Actualmente su sistema de gobierno es mixto (parlamentarista y presidencialista o gobierno de dos motores), sin embargo, políticamente el presidente tiene mayor peso sobre el gobierno y el parlamento ya que, por ejemplo, tiene la autoridad para destituir al Primer Ministro y en caso extremo disolver al poder Legislativo¹³⁵.

En lo que respecta a su capital París, es a la vez ciudad, municipio y departamento. A raíz del restablecimiento de los derechos municipales se constituye un Consejo Municipal electo directamente por los ciudadanos.

¹³⁴ Información obtenida de la embajada de Inglaterra: <http://www.britishembassy.gov.uk>

¹³⁵ http://www.canalsocial.net/GER/ficha_GER.asp?id=10202&cat=politica.

Dicho Consejo Municipal o Consejo del Departamento tiene la potestad de elegir, de entre sus integrantes, al Alcalde de una de las aglomeraciones urbanas más grandes de Europa y del mundo.

Asimismo, el municipio de París cuenta con más de 2 millones de habitantes y se ubica en el centro del área metropolitana que conforma la Región parisina o Île-de-France¹³⁶.

Actualmente dicha región cuenta con más de 11 millones de habitantes, que es una circunscripción del gobierno metropolitano del Estado francés, y está formada por la ciudad de París y siete departamentos de la región.

Dicha zona metropolitana cuenta con sus propios órganos de gobierno, como es el caso del Presidente o Ejecutivo de la Región y el Consejo Regional. El primero es electo por los miembros de Consejo, en tanto que los integrantes del segundo órgano colegiado son electos por voto directo¹³⁷.

En cuanto al ayuntamiento de París, sus miembros son electos por voto directo y cuenta con una estructura de gobierno compuesta por el Consejo Municipal o de Departamento, el Alcalde, el Consejo de Distrito, el Alcalde de Distrito y la Administración Pública Local.

Se puede afirmar que el ayuntamiento de París es casi un Estado dentro del Estado, ya que tiene un presupuesto anual de funcionamiento de más de 5,000 millones de euros, un gasto real en inversiones de 1,400

¹³⁶ La Île-de-France (Isla de Francia) es una región francesa que abarca ocho departamentos. Su capital es París. Es una de las regiones con mayor renta *per cápita* del mundo y constituye el área metropolitana de París.

¹³⁷ Como dato histórico, en 1945 la región de Île-de-France fue reconstituida y es a partir de 1964 cuando se inicia un proceso de descentralización administrativa; posteriormente, en 1982 se inicia un proceso de descentralización política que termina por consolidar las antiguas provincias de Francia.

millones, y cuenta con una red de hospitales (24 en la propia capital) que se denomina *Assistance Publique-Hôpitaux* de París. Esta red de asistencia hospitalaria es presidida por el alcalde de la ciudad (el cual es nombrado por el Consejo de Ministros).

El ayuntamiento de París cuenta con un ámbito competencial muy amplio. Destaca la presencia de instancias de participación ciudadana (aunque la población inmigrante no cuenta con derecho al voto en las elecciones), como son los casos del Consejo de la Ciudadanía de los Parisinos no comunitarios y los Consejos locales de la ciudadanía de residentes extranjeros.

También hay Consejos de Barrio que representan la posibilidad de formalizar el papel de la denominada ciudadanía de residencia¹³⁸, la cual aplica para los ciudadanos que habitan en los países de la Unión Europea y consiste en el reconocimiento de su nacionalidad originaria a pesar de que cuenten con residencia y nacionalidad del país donde viven formalmente.

Dado que los Consejos de Barrio son considerados como instrumentos de democracia participativa, cuentan con la capacidad de presentar iniciativas para mejorar el entorno y economía de los barrios.

Se conforman de manera voluntaria a propuesta de los residentes de un barrio en específico y a través de una asamblea pública se eligen a sus integrantes. En su funcionamiento, son verdaderos órganos consultivos para el diseño de los planes y programas de urbanización, infraestructura, seguridad pública, servicios públicos, entre otros;

¹³⁸ Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia intercultural de la Ciudad de Madrid, "París, una experiencia de participación ciudadana", España, *Diálogos 1*, Año I, número uno, abril-mayo de 2005.

asimismo, pueden intervenir en la formulación de iniciativas para la construcción de escuelas, centros culturales, parques y jardines, etcétera.

En tanto que el Consejo de la Ciudadanía de parisinos no comunitarios surge en el año 2001 como una iniciativa del ayuntamiento de París para alentar la participación ciudadana municipal de los habitantes extranjeros.

En noviembre de ese mismo año, el Consejo de París decreta una ordenanza municipal en la cual designa a 120 miembros que están en condiciones de reflejar la diversidad cultural y social, dado que en la actualidad conviven alrededor de 36 nacionalidades.

Cabe señalar que dichos Consejos cuentan con presupuesto propio y se integran por un órgano coordinador que se encarga de dar seguimiento y evaluar sus políticas. Asimismo, presenta un informe anual ante el Consejo de París que atienden los concejales del ayuntamiento de París, y de ahí surgen diversas propuestas que ejecuta el gobierno municipal¹³⁹.

2.2.3. Tokyo

Japón se rige por una monarquía constitucional con un parlamento bicameral denominado Dieta o el Kokkai. En cuanto a su gobierno, éste es ejercido por un gabinete que es responsable ante la Dieta y está compuesto por el primer ministro y ministros de Estado.

¹³⁹ Ayuntamiento de Madrid, "París una experiencia de participación ciudadana", *Revista Diálogos 1*, Madrid, Boletín informativo, año I, núm. 1, abril/mayo 2005, p. 8.

La nación de Japón atribuye la soberanía al pueblo japonés, que antes recaía directamente en el emperador. En la actualidad el emperador es considerado como símbolo del Estado. El poder Legislativo o Dieta está compuesta por una Cámara de Representantes o Shūgi-dan, que consta de 480 escaños (Cámara Baja) y donde sus miembros son electos por sufragio universal cada cuatro años. A su vez, está integrado por una Cámara de Consejeros o Sangi-dan de 247 escaños (Cámara Alta) cuyos miembros son electos por seis años, aunque la mitad de sus miembros es renovada en periodos de tres años¹⁴⁰.

En este país existe el derecho a establecer entidades públicas locales autónomas con cierto grado de independencia respecto al gobierno nacional. Este esquema surgió durante la Segunda Guerra Mundial a partir del concepto de la autonomía ciudadana.

Los principios fundamentales de la autonomía local están planteados en la Ley de Autonomía Local (Chiho Jichi Ho), los cuales están contemplados en el Capítulo VIII de la Constitución japonesa. Dicha ley plantea los diferentes marcos de organización político-administrativa de las entidades públicas locales, así como las relaciones intergubernamentales entre estas entidades locales y el gobierno central.

Desde el 2004 el número de gobiernos locales asciende a 547 aldeas (*mura*), 1942 pueblos (*machi* o *cho*), 23 divisiones especiales (*tokubetsuku*), 681 ciudades (*shi*) y 47 prefecturas, entre estas últimas se encuentra la prefectura de Tokio.

¹⁴⁰ Artículos 45 y 46 de la Constitución del Japón, en http://es.wikisource.org/wiki/Constitución_del_Japón

Las prefecturas son administradas por los gobernadores (*chiji*), mientras que las ciudades, pueblos y aldeas están bajo la tutela de los alcaldes (*cho*). Dichos funcionarios son representantes de los gobiernos locales y atienden sus encargos paralelamente a las asambleas locales electas. Los gobernadores y alcaldes son electos cada cuatro años, con posibilidad de reelección, mediante el voto popular directo. Mientras que las asambleas locales se componen por los miembros electos por los electores de las localidades.

Algunas de las funciones de dichas Asambleas son las siguientes:

- a) Abolir las ordenanzas locales
- b) Determinar los presupuestos del gobierno local
- c) Aprobar las cuentas públicas
- d) Verificar el trabajo realizado por los cuerpos locales
- e) Solicitar que las comisiones correspondientes de los gobiernos locales realicen auditorías
- f) Participar en la selección de funcionarios locales, como es el caso de los vicegobernadores y vicealcaldes, entre otros.

De tal forma, que las Asambleas locales representan, junto con los gobernadores y los alcaldes, la autoridad suprema del gobierno local se rige por el principio de la autonomía local¹⁴¹; en tanto que los jefes de los gobiernos locales son electos por el voto directo ciudadano, a diferencia de la forma indirecta por la que se elige al Primer Ministro (electo por votación de los miembros de la Dieta). De la misma manera que las asambleas locales, los jefes del gobierno local son electos directamente y de conformidad a la voluntad ciudadana.

¹⁴¹ Ver artículos 92 al 95 de la Constitución del Japón, en http://es.wikisource.org/wiki/Constitución_del_Japón

En cuanto a la Asamblea Metropolitana de Tokio, es el órgano colegiado de mayor autoridad del gobierno metropolitano de Tokio y cuenta con la capacidad para modificar y revocar ordenanzas. "Organismo máximo del TMG. Tiene capacidad para modificar y revocar ordenanzas. Aprueba también el presupuesto del Gobierno Metropolitano presentado por el Gobernador. La Asamblea también realiza funciones de inspección e investigación de la actividad del gobierno y su administración, pudiendo incluso presentar una moción de censura contra el gobernador. Los 127 miembros de la asamblea son elegidos directamente por los ciudadanos en 42 circunscripciones plurinominales para legislaturas coincidentes con el mandato del gobernador."¹⁴²

Como se puede observar, dicha Asamblea tiene atribuciones para aprobar el presupuesto del Gobierno Metropolitano presentado por el gobernador, realizar funciones de inspección e investigación de la actividad del gobierno y su administración, pudiendo incluso presentar una moción de censura contra el gobernador. Los 127 miembros que integran dicha asamblea son elegidos directamente por los ciudadanos en 42 circunscripciones plurinominales para periodos legislativos que coinciden con el mandato del gobernador¹⁴³.

En la actualidad la ciudad de Tokio es uno de los centros urbanos y comerciales más importantes del planeta y también es uno de los principales centros financieros tanto del país como a nivel mundial. Es la ciudad más poblada del mundo (con aproximadamente 33 millones de habitantes), está comprendida por 23 distritos especiales, 26 ciudades, 7 pueblos o ciudades menores y 8 aldeas o villas, y se auto gobierna a través de la Prefectura de Tokio, cuenta con 39 municipios.

¹⁴² En http://www.metropolis-server.com/metropolis/sites/default/files/ciudades_archivos/tokyo/436_001_tokyo_esp.pdf, p. 3.

¹⁴³ En página electrónica de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis: <http://www.metropolis.org>

Esta capital es una gran metrópoli que se caracteriza por la dualidad en su estatus legal debido a que, por un lado, se concibe a la Prefectura de Tokio (que abarca los 23 distritos especiales, los llamados Distritos Tam y las 7 Islas del Pacífico), y por otro lado, a los propios Distritos especiales que abarcan las funciones correspondientes a los municipios, como es el caso de los servicios públicos (agua, luz, alcantarillado, drenaje, etc.).

En tanto que la Prefectura de Tokio es el gobierno local aunque propiamente no existe un municipio llamado Tokio, mientras que del área metropolitana de la región sur de Kanto (de la que forma parte Tokio y otras tres prefecturas aledañas) se compone el gobierno metropolitano de Tokio.

Dicho gobierno metropolitano cuenta con un gobernador electo por voto directo, mientras que la Asamblea Metropolitana que es electa por voto directo y por un periodo de cuatro años, de la misma manera que las Comisiones y Comisionados Administrativos, las cuales abarcan las áreas de educación, gestión electoral, seguridad pública, entre otras.

2.3. Ejercicio comparativo uno

Como se observa a continuación, existe la coincidencia de que en los países caracterizados por el avance democrático y la descentralización político-administrativa de sus ciudades capitales reconocen al municipio como la base política y social del Estado (ver cuadro 2.1).

Buena parte de las capitales, que se estudiaron en los sub apartados anteriores de este capítulo, cuentan con estructuras de gobiernos municipales o similares a la concepción del municipio, mientras que en algunos casos excepcionales como el de Washington D.C. (caso similar

al del Distrito Federal mexicano), aún sin ser propiamente un Estado cuenta con las figuras del ayuntamiento y el alcalde de la ciudad, que para su caso recae en el Consejo del Distrito de Columbia que está integrado por el alcalde y el gobierno metropolitano.

CUADRO 2.1
CUADRO COMPARATIVO UNO
CONFORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE LAS CAPITALES DEL MUNDO

PAÍS	CAPITAL	ESTATUS	DIVISIÓN POLÍTICA	EJECUTIVO LOCAL	DEMARCACIÓN	OBSERVACIONES
Alemania	Berlín	Capital Federal	12 ciudades	Alcalde Gobernante, elector por votación indirecta	Ubicada dentro del territorio de Brandemburgo	Hasta el 31 de diciembre de 2000 se dividió la capital en 23 Distritos. A partir del 1° de enero de año 2001, la capital de Alemania, Berlín, se compone por 12 ciudades autónomas.
Argentina	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Capital Federal	15 comunas	Jefe de Gobierno o Gobernador electo cada 4 años por votación directa	Junto con la zona metropolitana, conforma la Gran Buenos Aires (la capital y 19 municipios)	Se constituye la Gran Buenos Aires en diciembre de 1985 mediante Convenio entre la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires. Con la reforma de octubre de 1996 se constituye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se propuso el traslado de los Poderes nacionales.
Venezuela	Caracas	Distrito Capital	1 municipio	No cuenta con gobernador, es regido por el alcalde mayor metropolitano de Caracas que es electo por voto directo	El Distrito Metropolitano de Caracas está conformado por el municipio Libertador del Distrito Capital y dividido en 22 parroquias. El municipio Libertador y es parte del Distrito de Metropolitano de Caracas	A diferencia de los estados del país, la ciudad no tiene gobernador. La autoridad del Distrito Capital recae en la figura del alcalde mayor metropolitano de Caracas.
Canadá	Ottawa	Ciudad Provincial	18 municipios	Alcalde mayor electo por votación directa	Forma parte de una provincia y se rige por las Leyes de Ontario	Se ha planteado un gobierno especial federal y la permanencia de la estructura municipal

PAÍS	CAPITAL	ESTATUS	DIVISIÓN POLÍTICA	EJECUTIVO LOCAL	DEMARCACIÓN	OBSERVACIONES
Austria	Viena	Estado Federal	23 Distritos Municipales	Alcalde electo por votación indirecta	Se compone del Consejo Municipal, el Senado, el alcalde y el magistrat que administra la ciudad	Después del proyecto experimental sobre la descentralización, realizado en dos de los distritos municipales más grandes, los 23 distritos restantes fueron descentralizados en una segunda etapa en 1987.
Estados Unidos	Washington	Distrito Federal	8 Consejos de Distrito	Alcalde electo por votación directa	Compuesto por 8 consejos de Distrito, 37 Comités Consultivos de Barrio y 95 Barrios	Aunque el alcalde y el ayuntamiento son electos directamente no tiene voz en el Congreso. El Distrito de Columbia es parte del gobierno metropolitano de Washington.
Inglaterra	Londres	Ciudad capital	1 municipio	Alcalde y Junta de Consejeros electos por voto directo	Es parte de la Gran Londres y conforma junto con 33 Distritos la unidad del gobierno municipal	Hasta 1986 la ciudad de Londres se rigió por una autoridad metropolitana única denominada Consejo del Gran Londres. El Alcalde es electo desde el año 2000.
Francia	París	Ciudad, municipio y distrito	1 municipio	Alcalde electo por los integrantes del Consejo Municipal	Ayuntamiento de París y un gobierno metropolitano conformado por el municipio de París y siete Departamentos de la región	El municipio de París es el centro del área metropolitana que forma parte de la Región parisina o Île-de-France. Actualmente la región parisina es una circunscripción del gobierno metropolitano del Estado, por París y siete departamentos.
Japón	Tokio	Ciudad metropolitana	1 Prefectura compuesta 23 Distritos especiales, municipios	Gobernador electo por voto directo	23 Distritos especiales, 26 ciudades 2 pueblos o ciudades menores y 8 aldeas o villas	La Prefectura de Tokio es el gobierno local. Propiamente no existe un municipio llamado Tokio. El área metropolitana de la región sur de Kanto, de la que forma parte Tokio y otras tres prefecturas aledañas, comprende el gobierno metropolitano de Tokio.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Estudios Metropolitanos de Barcelona, *op.cit.*, nota 109, tomos I al V.

Como se puede observar, tanto en las ciudades capitales como entidades políticas y administrativas prevalece la doble convicción de mantener sus estructuras tradicionales (como son las municipalidades) y

de conformar otras que atiendan en una perspectiva más amplia los aspectos relativos a los efectos de la creciente urbanización (que recaen en el establecimiento de gobiernos metropolitanos).

Una parte significativa de las ciudades capitales, excepto la Gran Viena, han establecido gobiernos de carácter metropolitano.

2.4. Ejercicio comparativo dos

Como parte de la constante municipalista en mención, se pueden observar ejemplos como los de la Habana que se gobierna por municipios, Bruselas que se organiza en distritos municipales.

Madrid que es gobernada por el Consejo Municipal, Roma que es gobernada por el Consejo de la Municipalidad, Estocolmo por un Consejo Autónomo Municipal (se sugiere ver cuadro 2.2). Mientras que París es concebida como un municipio y forma parte de un conglomerado metropolitano; Wellington se gobierna a través de un Consejo Municipal, Beijing es considerado un municipio especial, Tokio se gobierna mediante la prefectura y los distritos especiales (equiparables al municipio); en tanto que el Distrito de Columbia se encuentra todavía en proceso de resolver su estatus de Estado Federal, sin embargo, tiene una estructura de gobierno local que puede ser un símil de la administración municipal.

CUADRO 2.2
CUADRO COMPARATIVO DOS
CIUDADES CAPITALES DEL MUNDO CON GOBIERNOS LOCALES AUTÓNOMOS

CAPITAL	POBLACIÓN (No. habitantes)	DIVISIÓN POLÍTICA	ESTRUCTURA DE GOBIERNO	JEFE DE GOBIERNO	GOBIERNO TERRITORIAL	OBSERVACIONES
Beijing, China	9,179,666	Municipali- dad de Beijing	Ciudad de Beijing y 10 localidades, dividida en secciones.	Alcalde electo por votación indirecta a través del Congreso Municipal Popular	Gobierno municipal designado por el Congreso Municipal Popular	En 1949 toma el poder el Partido Comunista e instala la capital del país. El 14 de julio de 1983 se aprueba el Plan Director de Beijing.

CAPITAL	POBLACIÓN (No. habitantes)	DIVISIÓN POLÍTICA	ESTRUCTURA DE GOBIERNO	JEFE DE GOBIERNO	GOBIERNO TERRITORIAL	OBSERVACIONES
Ámsterdam Holanda, Países Bajos	700,000	Consejos de Distrito Independientes	Comisaría y una Comisión de Gobierno	Alcalde electo por votación indirecta a través del Consejo del Ayuntamiento de Ámsterdam	Gobierno municipal electo a través de los Consejos de Distrito	Es el centro urbano de más de 20 municipios que forman el área metropolitana de Ámsterdam. Esta ciudad capital cuenta con un sistema de organización política centralizado.
Bogotá, Colombia	2,500,000	Distrito Especial de Bogotá y 19 Barrios	19 municipalidades de Distrito designadas por el Alcalde de la ciudad.	Alcalde electo por votación directa	19 Distrito o barrios designados por el Alcalde.	La primera elección del alcalde es a partir de 1988.
Estambul, Turquía	5,560,908	15 municipalidades de Distrito	Compuesta por el alcalde de Estambul, 15 alcaldes de Distrito y 15 Consejos de Distrito elegidos por voto directo	Alcalde Metropolitano electo por voto directo	15 municipalidades de Distrito, 23 subunidades para los servicios locales y un sistema de gobierno de 2 niveles	A partir de 1981 los 25 municipios y los 22 pueblos que conformaron la zona de Estambul fueron incorporados al Municipio de Estambul. El 23 de marzo de 1984 se crea el nuevo sistema de administración municipal de Estambul. En junio de 1984, los Alcaldes de Distrito conforman la Asamblea Metropolitana de la ciudad de Estambul.
La Habana, Cuba	2,200,400	Compuesta por la provincia de la ciudad de La Habana, que contiene 15 municipalidades	Un alcalde, las Asambleas Provinciales y una Comisión de Gobierno.	Alcalde electo por voto directo	15 municipalidad es elegidas directamente	Existe un plan director de la ciudad para su reorganización, proyectado en su primera etapa hasta el año 2030. El principal objetivo de dicho plan director es limitar la expansión de la ciudad de la Habana para controlar su crecimiento urbano.
Lisboa, Portugal	807,937	Un municipio constituido por 53 parroquias	Conformada por el área metropolitana de la ciudad de Lisboa, compuesta por 15 municipios y las municipalidades de Lisboa. Ayuntamiento de Lisboa compuesto por la Cámara local y una Asamblea municipal.	Presidente de la Cámara Municipal, electo por votación directa	53 parroquias constituidas por una Asamblea de Parroquias con carácter deliberativo y electas por votación directa	No existe todavía una definición oficial del área metropolitana de la Gran Lisboa.
Seúl, Corea	9,501,000	Gobierno metropolitano o compuesto por 16 Distritos y 426 subdistritos	Gobierno metropolitano de Seúl compuesto por un Primer Ministro electo, por 1 Alcalde electo, 16 municipalidades de Distrito y 1 Vice-alcalde que son designados.	Alcalde designado por el 1er. Ministro del gobierno metropolitano de Seúl	16 municipalidades de Distrito y las municipalidades de Distrito designadas por el Alcalde	En 1966 se expide el Plan General de la Ciudad de Seúl, el cual proyecta la construcción de una ciudad moderna y la promoción del desarrollo de la ciudad. Recientemente, el Alcalde de Seúl es electo por el voto directo desde 1998.

CAPITAL	POBLACIÓN (No. habitantes)	DIVISIÓN POLÍTICA	ESTRUCTURA DE GOBIERNO	JEFE DE GOBIERNO	GOBIERNO TERRITORIAL	OBSERVACIONES
Sidney, Australia	3,279,220	Compuesta por la Gran Área Metropolitana de Sidney, 43 municipalidades y los Departamentos y autoridades estatales.	Consejo de la ciudad de Sydney electo por votación directa y 1 Alcalde y 1 Consejo Municipal electos por las Comisiones Permanentes de Concejales de la ciudad.	Alcalde electo por votación directa y el Consejo Municipal cuyos miembros son votados por el electorado.	43 municipalidades constituidas en órganos de gobierno locales	No existe una autoridad metropolitana de gobierno. Hasta el 20 de junio de 1984, la Gran Área Metropolitana de Sidney consta de 43 municipios.
Yakarta, Indonesia	7,500,000	Encabezada por un Gobernador que depende directamente del Presidente de la República. Gobierno metropolitano compuesto por 5 municipios y 30 Distritos.	Gobernada por el parlamento Provincial que tiene su sede en el Ayuntamiento de la ciudad	Gobernador designado por el gobierno estatal	5 municipios conformados por una unidad ejecutiva local electa por un alcalde designado, un jefe de distrito designado, jefes de subdistrito designados y los agentes Departamentales de Distrito.	Debido a sus dimensiones y población tiene la categoría de provincia, que junto con las 26 provincias restantes componen Indonesia. Yakarta está considerada como una región especial debido a su condición de provincia-ciudad y capital del Estado.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Estudios Metropolitanos de Barcelona, *op.cit.*, nota 109, tomos I al V, y del Fondo de las Naciones Unidas para actividades en materia de población, *Grandes Ciudades del mundo*, España, Corporación Metropolitana de Barcelona, 1986.

En el segundo cuadro se advierte que en las ciudades capitales prevalece la doble convicción de mantener sus estructuras municipales y de complementarlas con otras que atiendan en una perspectiva más amplia o general los aspectos relativos a la creciente urbanización (que en algunos casos recaen en el establecimiento de entidades o gobiernos metropolitanos) y a las relaciones intergubernamentales.

Particularizando en lo que se entendería como la tendencia mundial hacia la municipalización o fortalecimiento de la vida municipal, se puede apreciar que el reconocimiento de los gobiernos locales ha implicado atender los procesos políticos y sociales mediante el ajuste de los sistemas institucionales locales y consecutivamente en la recomposición del poder público de las ciudades capitales.

Como resultado de los ejercicios comparativos presentados, se aduce que para el siglo XXI las ciudades capitales del mundo han emprendido una serie de reformas institucionales que implican la innovación de sus estructuras de gobierno y la ampliación de su autonomía local a fin de mejorar sus capacidades de autogestión y de administración de los recursos públicos¹⁴⁴.

Con ello se puede advertir que, observando las distintas modalidades de la vida municipal de las ciudades capitales del mundo, existen evidencias claras de gobernabilidad democrática y una coordinación social armónica entre los órdenes de gobierno nacional y local.

Ello invita a reflexionar lo siguiente:

Que siendo el modelo municipalista una constante en la conformación de los gobiernos locales de las capitales del mundo, hay elementos para sostener que dicho régimen garantiza la gobernabilidad democrática¹⁴⁵ de las metrópolis, promueve las capacidades institucionales locales y superpone los criterios público-administrativos para instrumentar estrategias para la sostenibilidad urbana y el fortalecimiento de su autogobierno¹⁴⁶; al grado de que al modificarse la concepción del Estado-nación respecto al rol de los municipios y los nuevos métodos de gestión local, las capitales del mundo participan significativamente en los procesos globales y locales del cambio político y social¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Ver la "Declaración Mundial de Autonomía" que suscribieron la Unión internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Asociación Mundial de Gobiernos Locales (AMGL) durante el *Congreso Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales* del 13 al 17 de junio de 1998.

¹⁴⁵ Norbert Lechner señala que la gobernabilidad democrática se apoya en estructuras comunicativas que involucran a todos los actores. Tal comunicación funciona en la medida en que existan marcos de referencia conmensurables. Es decir, supone que los participantes comparten determinadas coordenadas". Lechner, Norbert, "Cultura política y gobernabilidad democrática", en Camou, Antonio (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO-IIS-UNAM-Plaza y Valdés, 2001, p. 94.

¹⁴⁶ Respecto a los criterios y principios para alcanzar la sostenibilidad de los gobiernos locales, se sugiere examinar la *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad o Carta de Aalborg* del 27 de mayo de 1994.

¹⁴⁷ Como seguramente es el caso de buena parte de las ciudades capitales, existe un cúmulo de problemas y de ajustes institucionales (como es el caso de las relaciones entre los órdenes de gobierno, los problemas de escasez de recursos y

CAPÍTULO 3.- EL PROCESO HISTÓRICO-POLÍTICO DE LA CIUDAD CAPITAL: UNA FORMA DE ESTUDIAR EL GOBIERNO LOCAL DEL DISTRITO FEDERAL

En este capítulo se plantea que el proceso histórico-político del Distrito Federal se caracteriza por su naturaleza de asiento de los Poderes Federales y capital de la República, parte integrante de la Federación, y por la visión constitucionalista de otorgarle la posibilidad de transformarse en el Estado del Valle de México una vez que los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar¹⁴⁸.

Los aspectos que determinarán la evolución de su organización político-administrativa y la posibilidad de que se erija en un nuevo Estado, se remontan a los años de 1824 y 1857, donde se dictaron sus bases de organización política y administrativa; pero es hasta la transformación de sus instituciones locales (desde 1987 al año 2000) donde se promueven aspectos concernientes a la coexistencia de los dos órdenes de gobierno en un mismo territorio (el federal y el local), a la ampliación de los derechos políticos de sus habitantes y la consolidación de un gobierno local propio para la capital del país.

3.1. Antecedente municipalista

La historia del Distrito Federal se asocia al federalismo mexicano. Sus características de orden y naturaleza están determinadas por su historia político-constitucional así como por su carácter de asiento de los Poderes Federales y de centro económico, político y cultural del país.

planes redistributivos de la riqueza, entre otros), que han venido modificando el contexto de sus gobiernos locales bajo criterios de carácter municipal. Al respecto obsérvense los casos de Londres y Washington. *Memoria del Seminario Taller Reforma Política del Distrito Federal*, México, Cámara de Diputados-PUEC-UNAM, 2001, pp. 267-285.

¹⁴⁸ Ver los artículos 43 y 44 constitucionales, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p.35.

En cuanto su proceso histórico, la idea de la organización provincial fue recogida en los 23 puntos de los Sentimientos de la Nación de Morelos, en septiembre de 1813, al otorgarles a las provincias el derecho de elegir a sus vocales para integrar el nuevo gobierno mexicano.

Es en la Constitución de Apatzingán de 1814 donde se establece la conformación territorial de la "América mexicana" al señalar las 17 provincias, entre las que se incluía a la ciudad de México. Estas provincias no podrían "separarse una de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte"¹⁴⁹, pues era necesario mantener su unión y apoyo en la lucha de independencia que en esos momentos se libraba.

A través de dicha Constitución se diseñó un Estado unitario que se inspiraría en la teoría de Montesquieu a razón de que son tres las supremas autoridades: el Supremo Congreso mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia¹⁵⁰.

Por primera vez en nuestro país se dispuso que los tres poderes nacionales deberían "residir en un mismo lugar, el cual sería determinado por el Congreso previo informe del supremo Gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo Congreso"¹⁵¹.

La decisión política a favor de una forma de gobierno federal se adopta por vez primera en 1824. Desde entonces la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos tuvo dos formas de gobierno; una de corte

¹⁴⁹ Artículos 42 y 43 de la Constitución de Apatzingán de 1814, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1971*, México, Porrúa, 1971, p. 36.

¹⁵⁰ Artículo 44 de la Constitución de Apatzingán de 1814, Tena Ramírez, Felipe, *Idem.*, p. 36.

¹⁵¹ Artículo 45 de la Constitución de Apatzingán de 1814, *Ibidem*, p. 37.

centralista, creada por primera ocasión en 1836, año en el que se expidieron las bases para establecer una República Central; y otra de corte federal iniciada en 1824, restablecida en 1847 y confirmada por la Constitución de 1857 y la vigente de 1917.

Desde el constituyente de 1824 se le observó al Distrito Federal con criterios especiales y en la concepción de preservar la unidad nacional y el fortalecimiento del Pacto Federal. Al respecto es importante destacar que a la Federación le corresponde un espacio físico que no puede ser por ningún motivo territorio de cualquier otra entidad; este territorio es el Distrito Federal, lugar donde residen los Poderes Federales desde su origen en el Acta Constitutiva de la Federación denominada Pacto Federal del Anáhuac se formalizó con la Constitución de 1824¹⁵².

Mediante dicha Constitución se faculta al Congreso de la Unión para la creación del Distrito Federal como asiento de los Supremos Poderes Federales, el cual comprendería un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad con un radio de dos leguas.

Se consideró que de no ser el Distrito Federal la sede de los Poderes de la Unión quedaría expuesta la capital de la República mexicana a una gran inseguridad ante cualquier revuelta o ataque militar, por lo cual el 18 de noviembre de 1824 el Congreso Constituyente expidió el decreto por el cual se crea el Distrito Federal, de acuerdo a las siguientes bases de organización: “Estaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor de la ciudad de México y con un radio de dos leguas; el gobierno político y económico del Distrito Federal quedaría

¹⁵² El Artículo 49 de esta Constitución facultó al Congreso, en sus fracciones XXVIII y XXIX, para “Elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder Legislativo de un Estado, así como para variar esta residencia cuando lo juzgue necesario”. En esta disposición se crea formalmente el Distrito Federal, en Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 175.

exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal, previéndose que en las elecciones de ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal seguirían observándose las leyes vigentes, en lo que resultaran aplicables”¹⁵³.

Cabe destacar que el 14 de enero de 1828 se presentó el Proyecto de la Constitución Política para el Distrito y Territorios de la Federación Mexicana¹⁵⁴, lo que implicaba concebir una base de organización político-administrativa para los territorios de la alta California, la baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México, incluyendo el propio Distrito Federal (ver Anexo 1).

Sin embargo, con los acontecimientos y circunstancias políticas que imperaron de 1836 a 1843 como es el caso de la guerra con Francia conocida como “guerra de los pasteles”, donde se suspende la vigencia de la Constitución de 1824 y se aplicaron las disposiciones contenidas en los ordenamientos conocidos como las Siete Leyes, se establece un sistema político de corte centralista y aunado a ello la desaparición del Distrito Federal el 20 de febrero de 1837 y su incorporación al Departamento de México.

Este Departamento estaba a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República y su organización política contemplaba circunscripciones territoriales denominadas distritos, divididos a su vez en partidos.

¹⁵³ Pese a que el Distrito Federal se creó formalmente en el Artículo 50, fracción XXVIII, de la Constitución de 1824, en su Artículo 5o. no se hizo mención propiamente al Distrito Federal como parte de la Federación al estipular que “las partes de la federación son los Estados y territorios de Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Tejas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oajaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas: el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala”, sin mencionar a la naciente entidad que comprende a la capital del país.

¹⁵⁴ Reproducción consultada del *Fondo La Fragua* 194, 342.28 (72).

Es hasta 1847 cuando se restablece el sistema Federal y reaparece el Distrito Federal con algunas modificaciones con respecto a la Constitución de 1824. Ejemplo de ello es su participación en la elección del Presidente de la República y su cuerpo de representación en la Cámara de Senadores¹⁵⁵.

Asimismo, el artículo 46 de la Constitución de 1857 contempla nuevamente al Distrito Federal señalando que "el Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes se trasladen a otro lugar". De acuerdo con este precepto, la erección del Estado del Valle de México debía producirse una vez que el Congreso General decidiera el cambio de residencia de los Poderes de la Unión; pero no sólo eso, poco antes de la citada disposición constitucional, se establece en el artículo 43 de la Carta Magna como parte integrante de la Federación y en su carácter de Estado del Valle de México¹⁵⁶.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 el Distrito Federal experimenta dos modificaciones importantes en su organización territorial y política: la primera se refiere a su reducción territorial a raíz del decreto del 6 de mayo de 1861; y la segunda respecto a la ampliación de sus límites por disposición de los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 que ratifican los convenios sobre límites celebrados con los Estados de Morelos y México, y donde se establecen 22 municipalidades organizadas en distritos.

¹⁵⁵ Ver Artículo 6°, segundo párrafo del *Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos* el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo mes y año.

¹⁵⁶ A la letra, el artículo 43 de la Constitución de 1857 consigna que "las partes integrantes de la federación, son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, **Valle de México**, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja-California.

Mientras que con el artículo 73 fracción V de ésta Constitución Federal se faculta al Congreso General para cambiar la residencia de los Poderes Federales a otro lugar que estime conveniente, en su fracción VI se le otorga la atribución “para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

En tanto que en el periodo de vigencia de esta Constitución de 1857, el Congreso de la Unión expidió las leyes para que los ciudadanos del Distrito Federal eligieran a sus representantes, entre ellos a las autoridades municipales. En 1899 el Congreso de la Unión estableció su división municipal para efectos de especificar su organización político-administrativa.

Más adelante, en el año de 1903 se expide la Ley de Organización Municipal del Distrito Federal mediante la cual se estipula que el gobierno del Distrito Federal queda encomendado en su ámbito legislativo al Congreso de la Unión y en su ámbito administrativo, político y municipal al Ejecutivo Federal. Al respecto, los ayuntamientos conservaron sus funciones de policía y buen gobierno, mientras que en lo concerniente a la administración municipal los municipios fungían como órganos consultivos.

Por último, en el marco de la Constitución de 1917 se concibió al Distrito Federal con una extensión que comprendiera la amplitud geográfica del Valle de México, de tal manera que siendo ésta una sola unidad en el ámbito geopolítico se elimina la división con otras entidades federativas, lo cual significó un ajuste considerable al territorio del Estado de México, debido a que los distritos que proponía agregar al Distrito Federal

pertenecían precisamente al mismo Estado. Cabe destacar que la Comisión de Constitución dejó al Congreso General la posibilidad de ampliar dicho territorio para el caso en que el Distrito Federal se convirtiera en el Estado del Valle de México¹⁵⁷.

El Constituyente de 1917 conservó la estructura que el Distrito Federal tuvo desde la Constitución de 1857, quedando el órgano Ejecutivo en manos del Presidente quien lo ejercería mediante un gobernador nombrado y removido por él libremente. En tanto que la Carta Magna reconoce la existencia del régimen municipal en el Distrito Federal. Al respecto, es importante señalar que en los planteamientos vertidos en los debates del Constituyente de 1917 se mencionó que “no era suficiente considerar sólo la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal, ni la necesaria conveniencia de otorgar derechos políticos a sus habitantes: era importante también estimar la historia de la ciudad de México, la tradición municipal que ésta había tenido, así como su realidad demográfica y territorial”¹⁵⁸.

Desde la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1o. de mayo de 1917, se establece que el gobierno del Distrito Federal y cada uno de los territorios de la Federación estarán a cargo de un Gobernador que dependerá del Presidente de la República, donde la seguridad pública estará a cargo de los Ayuntamientos respectivos, el municipio libre será la base de su división territorial y de su organización política y administrativa que estará a cargo de un ayuntamiento compuesto por

¹⁵⁷ La *Constitución de 1917* en su Artículo 44 establece que “el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

¹⁵⁸ Cámara de Diputados, *Historia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1993, p. 210.

miembros de elección popular directa, conforme a lo dispuesto por la Ley Electoral¹⁵⁹.

Dicha Ley señala que el ayuntamiento de la ciudad de México se formará de veinticinco concejales y de otros quince en cada una de las municipalidades del Distrito Federal, en tanto que cada ayuntamiento expedirá, con la aprobación del gobierno respectivo, su Reglamento Interior.

Como se puede constatar, el Constituyente de 1917 mantuvo vigente el régimen municipal, en el cual las únicas autoridades locales electas directamente por los habitantes del Distrito Federal eran precisamente las municipales.

3.2. Naturaleza del desorden

El desorden al que nos referiremos a continuación parte del argumento de que la reforma constitucional, que implica la desaparición de los municipios del Distrito Federal, se sostiene en el presunto fracaso del sistema de ayuntamientos que propiciaba un desorden administrativo en virtud de la dispersión política, los conflictos que se generaron por más de 60 partidos políticos, y de las formas de cacicazgo que deterioraban la calidad de los servicios públicos, así como por la supuesta banca rota en la que terminaron los ayuntamientos.

También se vertieron otro tipo de consideraciones en pro de dicha reforma, dentro de las cuales estaba el malestar social provocado por la ineficacia de los servicios, la falta de recursos y las dificultades en el

¹⁵⁹ *Diario Oficial de la Federación* del 6 de febrero de 1917.

cobro de los impuestos, problemas que lógicamente fueron en contrasentido al crecimiento poblacional y a las grandes ventajas y oportunidades que ofrecía desde entonces la capital del país a sus habitantes.

En efecto, se considera que la postura oficial que determina el proceso de disolución de los municipios del Distrito Federal contraviene la visión del Constituyente de 1857 y de 1917, donde se contempla una estructura administrativa municipal que velara por los intereses y requerimientos de sus habitantes, ya que con la nueva estructura de gobierno se instituye una administración pública local ambigua y subordinada al Ejecutivo Federal, carente de recursos públicos y de un ámbito competencial que le permitiera tomar decisiones propias así como atender directamente la demanda social, que después de más de setenta años es una asignatura pendiente del proceso de democratización de las instituciones locales de la capital de la República mexicana.

De tal suerte, los antecedentes de la reforma legal que disuelve la organización municipal en el Distrito Federal, que se consideran el origen del desorden que detiene el desarrollo de las instituciones locales de la capital del país y modifica su estructura administrativa exponencialmente, son dos iniciativas de ley presentadas el 18 de abril de 1928 y la otra el 12 de mayo del mismo año, ambas iniciativas fueron adoptadas y aprobadas por el Congreso de la Unión.

En la primera de ellas se plantearon diversas reformas al artículo 73 fracción VI, bases la., 2a. y 3a. de la Constitución de la República para suprimir al municipio en el Distrito Federal bajo el argumento de que los problemas políticos que la organización municipal generaba afectaba la

coexistencia de autoridades federales y locales. Por lo tanto, se consideró que la mejor opción era reorganizar la administración pública del Distrito Federal de manera tal que hubiera unidad central de mando que afectara a los distintos órdenes del servicio público.

Mientras que la segunda iniciativa se presentó con la finalidad de aclarar que sería el Presidente de la República a quien le competiría el gobierno del territorio donde residen los Poderes Federales, por lo que la Ley Orgánica correspondiente crearía los órganos por medio de los cuales el Ejecutivo Federal ejercería la función administrativa en el Distrito Federal.

En abril de 1928, fue enviada al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales, entre las que se incluía la concerniente al régimen del Distrito Federal, la cual al ser aprobada por el Congreso marcó el rumbo de la entidad federativa.

En esta iniciativa se hace un análisis de la situación, tanto jurídica como real, que había vivido el municipio en el Distrito Federal:

“En todo tiempo el Congreso General y el Ejecutivo General han estado controlando la administración municipal del Distrito Federal [...], desde 1824 hasta 1903, no hubo en realidad poder municipal, pues aunque teóricamente existieron Ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho absorbidas por los Poderes Federales, que hicieron, de hecho, inoperantes a los municipios”¹⁶⁰.

Con lo anterior se pretendió suprimir los ayuntamientos en el Distrito Federal, y dejar a una ley del Congreso que definiera y desarrollara las

¹⁶⁰ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, México, 25 de abril de 1928, p. 7.

bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente el Distrito Federal. La iniciativa sostiene lo siguiente:

“Si se reforma la fracción VI del artículo 73, en el sentido de que no figuren los Ayuntamientos y el gobierno del Distrito Federal como instituciones constitucionales, se estará en libertad para expedir la Ley de Organización del Distrito Federal, teniendo en cuenta las circunstancias que concurran en la época de su expedición es decir, adoptando como base para la organización del Distrito Federal la indicada anteriormente, o bien un sistema que esté de acuerdo con las necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública”¹⁶¹.

Con dicha iniciativa de reforma se propuso cambiar la base constitucional conforme a la cual debía organizarse el Distrito Federal, suprimiendo al municipio en esta entidad y dejando tan sólo las bases que deberían regir para la organización de los territorios federales.

En el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación, se dispuso que el Congreso de la Unión esté facultado para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a la base siguiente:

“El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”¹⁶².

Posteriormente con la reforma del 28 de agosto de 1928 a la fracción VI del artículo 73 constitucional se disuelve el régimen municipal en el

¹⁶¹ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, México, 16 de mayo de 1928, p. 14.

¹⁶² Ver Artículo 73 fracción VI de la *Constitución de 1917*.

Distrito Federal, permaneciendo su gobierno a cargo del Presidente de la República.

En 1928 se expide la primera Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales¹⁶³, en donde se definió que el órgano a través del cual el Presidente ejercería al Gobierno del Distrito Federal sería el denominado Departamento del Distrito Federal.

3.2.1. Distrito Federal versus Departamento Central

Para identificar la concepción de Distrito Federal como el asiento de los Supremos Poderes y capital de la República es importante identificar primero su raíz etimológica, que proviene del latín *districtus*¹⁶⁴ y representa una extensión territorial basada en la atención de los servicios públicos, administrativos o judiciales; asimismo, se refiere a que las demarcaciones en que se subdivide un territorio o una población realizan funciones administrativas, jurídicas y electorales para organizar su gobierno y prestar sus servicios administrativos¹⁶⁵.

De la misma manera se entiende que el término Distrito supone un espacio geográfico que es indispensable para albergar los recursos materiales y humanos del gobierno, sin embargo, el término ha sido reservado para aquella superficie en donde residen los Poderes nacionales o al espacio físico en donde operan oficialmente los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de un país.

¹⁶³ *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1928.

¹⁶⁴ Según el *Diccionario Etimológico* la palabra latina *districtus* viene del verbo *distringere* formado del prefijo *dis* (separar) y el verbo *stringere* (restringir o juntar), lo cual puede entenderse como la unión de los separados.

¹⁶⁵ Ver Real Academia Española, *op. cit.*, nota 97.

Por lo tanto, la concepción de un Distrito comprende una división o extensión territorial para una entidad local pequeña que, a diferencia de la división territorial de un Estado que corresponde a una entidad local grande, salvaguarde los poderes nacionales y custodie el espacio que estratégicamente ocupa la capital de una República.

En cuanto al apelativo de Distrito Federal, que nace de la visión histórica de asegurarle a la federación un espacio físico que por ningún motivo sea territorio de cualquier otra entidad, se refiere precisamente a un territorio exclusivo donde residan los Poderes Federales y se asiente la capital nacional. Entonces al hablar del Distrito Federal se hace referencia a un territorio exiguo o reducido, perteneciente al Estado Federal.

En el caso mexicano se concibió al Distrito Federal como el lugar de residencia de los Supremos Poderes Federales que comprendió, originariamente, un territorio en forma de círculo del cual el centro sería la plaza mayor de la ciudad con un radio de dos leguas¹⁶⁶.

Mientras que su gobierno político y económico quedaría bajo la jurisdicción exclusiva del gobierno federal¹⁶⁷, es decir, que el órgano Ejecutivo de la capital estaría en manos del Presidente de la República quien lo ejercería a través de un Gobernador nombrado y removido por él libremente¹⁶⁸, mientras que el Congreso General legislaría en todo lo relativo al Distrito Federal.

¹⁶⁶ Ver el *Decreto dictado por el Congreso Constituyente* el 18 de noviembre de 1824, en el cual se determina la creación y bases de organización del Distrito Federal.

¹⁶⁷ El mismo *Decreto del 18 de noviembre de 1824* estipula que “el gobierno político y económico del Distrito quedará exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal, previéndose una serie de indicaciones electorales y administrativas del cambio”.

¹⁶⁸ En el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de mayo de 1917 se establece que el gobierno del Distrito Federal y cada uno de los territorios de la Federación estarán a cargo de un Gobernador que dependerá del Presidente de la República.

En el marco de la Constitución de 1917 se concibe al Distrito Federal con una dimensión territorial mayor, que comprendiera la amplitud geográfica del Valle de México y que circunscribiera una sola unidad en el ámbito geopolítico nacional; lo cual implicó que se rebasara en mucho la concepción primigenia de que el asiento de los supremos poderes y capital de la República se estableciera en un territorio acotado, lo suficientemente seguro y capaz de garantizar la buena marcha del gobierno Federal.

Cuando se expide la primera Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales se define que el órgano a través del cual el Presidente ejercería el gobierno del Distrito Federal sería a través del Departamento del Distrito Federal¹⁶⁹; y una vez que dicha Ley es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de enero de 1929, se establece que la división política y administrativa del Distrito Federal estará compuesta por un Departamento Central y trece delegaciones, cuyos miembros son designados por el Presidente de la República, así como por un Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos Consultivos de cada una de las delegaciones.

3.2.2. Sujeción delegacional

Posteriormente con la expedición de la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal de 1941¹⁷⁰, se estipula que la ciudad de México se integra por doce delegaciones. En dicha Ley se reitera que el Congreso de la Unión legislaría en todo lo concerniente al Distrito Federal y que su

¹⁶⁹ Que precisamente se refiere al nivel orgánico de una Secretaría de Estado o ramo de la administración pública federal a cargo del presidente de la República. Se pudiera entender que con su nueva denominación, el Departamento del Distrito Federal adquiere la categoría de dependencia, filial o sucursal del Ejecutivo Federal.

¹⁷⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1941.

gobierno queda a cargo del Presidente de la República quien lo ejerce por conducto de un Jefe de Departamento del Distrito Federal.

Con el Decreto publicado el 10 de agosto de 1945 se establece, entre otros aspectos, que la ciudad de México está formada por las antiguas ciudades, villas, colonias, haciendas, ranchos y poblados comprendidos dentro de las demarcaciones de las delegaciones Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, la Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac; y que para tal efecto, la ciudad de México se divide en demarcaciones cuyo número y límites fijará el Jefe del Departamento del Distrito Federal quien podrá modificarlos por crecimiento de la ciudad, aumento de población u otras circunstancias que lo requieran.

Más adelante, con la expedición de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970¹⁷¹ se amplía el número de delegaciones de 12 a 16 y se establecen los límites de cada una de ellas. También se determina que el Jefe del Departamento se auxiliará en sus funciones por los Delegados y Subdelegados del Distrito Federal¹⁷², por tres Secretarios Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos.

Con dicha Ley Orgánica se confirma que el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, asimismo, se promueve una modificación a la división política del Distrito Federal y se amplía a dieciséis delegaciones sumándose las delegaciones de Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

¹⁷¹ *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1970.

¹⁷² *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1970.

Una de las adiciones que cabe destacar respecto a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1972¹⁷³, es la concerniente a la transformación de la estructura administrativa del gobierno del Distrito Federal en la cual se establece que una vez que se expida el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República, el Jefe del Departamento podrá crear las unidades administrativas necesarias para el despacho de los asuntos públicos.

En 1977 se reforma la fracción VI del artículo 73 constitucional, donde el referéndum y la iniciativa popular se adicionan como principios de la participación ciudadana. Las anteriores reformas tuvieron una vigencia efímera, pues se suprimieron del texto Constitucional en 1987 sin ser aplicados.

Con las modificaciones a la fracción VI de dicho artículo, hasta su sucesiva derogación, dan origen al instrumento normativo que actualmente se conoce como la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

3.2.3. Organización centralista

Como se señala anteriormente, en 1977 se reforma la fracción VI del artículo 73 constitucional a través de la cual se regula todo lo relativo al régimen interior de la capital de la República, y una vez que se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978¹⁷⁴ se establece que los titulares de las unidades administrativas y los órganos

¹⁷³ *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1972.

¹⁷⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1978.

desconcentrados serán nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Con ello se confirma la categoría que adquieren las delegaciones del Departamento del Distrito Federal como órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal, las cuales están a cargo de un Delegado.

Asimismo, se adiciona la figura del referéndum (que por cierto no se aplicó en algún momento), mediante el cual se estipula que es un derecho de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal el emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos sujetos a esta práctica democrática¹⁷⁵.

En adelante, con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1994 se confirma el fuerte centralismo que determina la organización administrativa de la capital del país¹⁷⁶, porque se dispone que el Jefe del Distrito Federal sea designado por el Presidente de la República y funja como titular de la administración pública local (sin contemplar un ámbito competencial para las delegaciones), que la ciudad de México es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio pero administrada por los Poderes Federales, y que en su carácter de sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos queda circunscrita a un régimen político de excepción.

¹⁷⁵ Con este mecanismo de la participación ciudadana se pretendió incorporar un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal. De la misma manera se incorpora la figura de la iniciativa popular cuyo objeto es proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

¹⁷⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994.

3.3. Conformación de las instituciones locales

A raíz de los sismos ocurridos en 1985 se evidencia la imperiosa necesidad de modificar la estructura y organización política del gobierno de la capital de la República. El Distrito Federal inicia una nueva etapa en su proceso de transformación democrática en la perspectiva de consolidar un gobierno propio y consecuentemente una representación política e instituciones locales auténticas que velaran por los intereses de los capitalinos.

Como punto de partida de su democratización, prevalece la práctica de celebrar una consulta popular referente a la participación ciudadana en el Distrito Federal, la cual tuvo verificativo el mes de julio de 1986 y trajo como resultado una iniciativa presidencial de reforma constitucional que fue aprobada el del 28 de diciembre de 1986; en esta iniciativa el Ejecutivo Federal plantea la necesidad se ratifica la voluntad de renovar su sistema político sin sustituirlo por otro, conservando su estatus jurídico y político de asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República así como su carácter orgánico de Departamento del Distrito Federal.

3.3.1. Instauración de la Asamblea de Representantes

Como se verá a continuación, el origen y conformación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal corresponde a la realidad particular de la capital de la República. Por un lado, sus miembros son electos por el voto universal, libre, directo y secreto a partir del 6 de julio de 1988; y por otro lado, se instituye como cuerpo colegiado integrado por 66 representantes que se renuevan cada tres años.

A nuestro parecer es aquí cuando se retoma con mayor fuerza la idea de impulsar el proceso de transformación democrática de las instituciones locales del Distrito Federal para consolidar un gobierno local propio para la capital del país¹⁷⁷.

La importancia de esta Asamblea en la estructura constitucional del Distrito Federal, consiste precisamente en vigorizar la vida democrática de la capital de México mediante un órgano representativo y plural con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno así como en materia de servicios públicos.

Asimismo, la Asamblea de Representantes puede iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal, pero no expedirlas. Ello ocasionó la discusión sobre su operatividad, justificación y utilidad práctica, siendo el centro de discusión la evaluación de su competencia jurídico-política y su actuación durante casi cuatro años.

Este cuerpo colegiado de representación política dotó a la ciudadanía de un órgano legislativo para los habitantes del Distrito Federal que, como función principal, atendiera la gestión pública de la capital en materia de servicios públicos, finanzas, seguridad pública, abasto, transporte público, así como los de orden político, económico y social. Con su instauración se logró la efectiva coexistencia entre las autoridades locales y los Poderes Federales de la capital de la República, también permitió la ampliación de mayores canales de participación política para los ciudadanos del Distrito Federal.

¹⁷⁷ El 10 de agosto de 1987 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Sin embargo, sus fines no se limitaron a la participación ciudadana sino que de igual forma se pretendió que fungiera como un auténtico órgano legislativo local y un verdadero foro de expresión ciudadana de carácter local. Más adelante, confirmaría su origen y naturaleza democrática mediante la ampliación de sus facultades para legislar en materia electoral, obra pública, civil y penal, entre otros aspectos.

3.3.2. Expedición del Estatuto de Gobierno del D.F.

El 5 de julio de 1993 es enviada al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁷⁸. Con dicha reforma se crean, a través del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las instituciones locales del gobierno del Distrito Federal y con ello se evidencia la coexistencia armónica entre los Poderes Federales y las autoridades locales del gobierno del Distrito Federal.

Para ello, se establece que el Estatuto de Gobierno determinará las atribuciones de los Poderes de la Unión y las que corresponden a las autoridades locales del gobierno del Distrito Federal, es decir, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al Jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Asimismo, estipulará los derechos y obligaciones de orden público de los habitantes del Distrito Federal, así como la integración de un Consejo de Ciudadanos para cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divida la entidad federativa.

¹⁷⁸ Dicha reforma constitucional fue aprobada y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

Con el citado decreto del 25 de octubre de 1993, se procede a la asunción de facultades legislativas para que la propia Asamblea de Representantes promueva el desarrollo del marco institucional de los órganos del gobierno del Distrito Federal; asimismo, con esta reforma el gobierno del Distrito Federal ya no se depositaría exclusivamente en el Presidente de la República sino también en los Poderes de la Unión y a través de las autoridades locales del Distrito Federal.

Ello resultó un avance significativo en el régimen jurídico-político del Distrito Federal debido a que con el establecimiento de un cuerpo normativo propio para la capital, conocido como Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se promueve la transformación democrática de sus órganos locales de gobierno y se garantiza la coordinación social con los poderes Federales en un mismo ámbito geográfico.

Cabe destacar que hasta hace poco tiempo el gobierno del Distrito Federal no contaba con la facultad para darse sus propias leyes, lo cual evidencia su proceso de autodeterminación, a diferencia de lo que sucede con el resto de las entidades federativas que si cuentan con la potestad de dictarse, entre otras disposiciones jurídicas, su propia Constitución local.

También es importante señalar que con las reformas al artículo 122 constitucional en 1993 y 1996 se refrenda que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes Federales y de las autoridades locales del Distrito Federal¹⁷⁹, mientras que quien absorbe la competencia en todo lo concerniente a la administración pública local,

¹⁷⁹ Publicadas respectivamente en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1993 y del 22 de agosto de 1996.

incluyendo a las delegaciones, es el poder central que encabeza la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

No obstante lo anterior, el Congreso General ya no dispone de absolutas facultades legislativas en materia del Distrito Federal pero si conserva la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno. Asimismo, este órgano del gobierno Federal ya no dispone de absolutas facultades legislativas respecto al Distrito Federal debido a que se le confieren a la Asamblea de Representantes las materias expresamente señaladas en el artículo 122 constitucional.

Como se observa en el propio Estatuto de Gobierno, las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales en el ámbito local del Distrito Federal son concurrentes entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales, lo cual muestra una evidencia más de la coordinación social y política entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal.

De tal manera que para efecto de que los Poderes Federales y las autoridades locales coexistan en un mismo ámbito territorial se ordenaron, a través del Estatuto de Gobierno, las competencias que corresponden específicamente a los órganos del gobierno federal y a las autoridades locales que actúan en el ámbito del Distrito Federal¹⁸⁰.

3.3.3. La elección del Jefe de Gobierno

Sin duda, constituye una parte medular de la reforma política la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre,

¹⁸⁰ Ver artículo 122 constitucional, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p.83.

directa y secreta porque con esta se atendió una de las exigencias democráticas fundamentales de los habitantes del Distrito Federal, y también se resuelve la necesidad imperiosa por avanzar significativamente en el proceso de autodeterminación del gobierno local de la capital del país. “La reforma más trascendente realizada en el Distrito Federal con motivo de los cambios constitucionales de 1996, es la que consagra la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, encargado de la función ejecutiva en dicha entidad, por medio del voto universal, libre, directo y secreto”¹⁸¹.

Dicho paso cardinal para el proceso de democratización y autodeterminación de la capital Federal quedó plasmado en el artículo 122 de la Carta Magna y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal¹⁸². Con esta reforma constitucional se prevé, a través de un artículo séptimo transitorio, que en 1997 se elegirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para un período que concluirá el 4 de diciembre del año 2000¹⁸³.

El decreto de reformas del 22 de agosto de 1996 preserva la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los poderes de la Unión e incrementa notoriamente los derechos políticos de sus ciudadanos a fin de garantizar la eficacia del gobierno en la atención a los problemas y demandas sociales de los habitantes de esta entidad federativa.

En efecto, el decreto de reforma constitucional de 1996 preserva la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los

¹⁸¹ Andrade, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, p. 239.

¹⁸² En *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996.

¹⁸³ Andrade, Eduardo, *op. cit.*, nota 160, p. 239.

Poderes de la Unión y con ello se demuestra que con el incremento de los derechos políticos de sus ciudadanos se desarrollan aspectos sustanciales que hacen más evidente el avance de su democracia local, su autodeterminación e independencia frente al gobierno Federal.

3.3.4. La elección de los Jefes Delegacionales

Los Jefes Delegacionales fueron electos en forma indirecta hasta 1997 y a partir del primero de enero del año 2000 su elección fue mediante el voto universal, libre, directo y secreto de los habitantes del Distrito Federal. Ello implica que ya no son designados por el Presidente de la República o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sin embargo, aún se ve afectado su carácter de representantes populares de su localidad debido a que administrativa y jerárquicamente están subordinados a la autoridad ejecutiva local.

No obstante lo anterior, a partir del año 2000 las delegaciones buscan allegarse de una estructura de gobierno propia que les permita resolver la creciente demanda social e incorporar a las instancias de representación política para responder con efectividad a la realidad política y necesidades sociales de los capitalinos¹⁸⁴.

Como es sabido, las delegaciones son parte importante de la base de organización del gobierno local. Cuentan con autoridades electas, captan de manera directa la demanda social, efectúan una parte considerable de la gestión pública local, tienen capacidad de decisión en el ejercicio de los recursos públicos, ejercen autoridad política y atribuciones

¹⁸⁴ Respecto al desenvolvimiento institucional de las delegaciones, la primera elección de los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y la problemática de las demarcaciones territoriales se abordarán de manera detallada en los capítulos cuarto y quinto.

administrativas ampliadas, entre otras atribuciones. Sin embargo, la administración pública delegacional requiere de mayores facultades para ampliar su cobertura de acción en la prestación de los servicios públicos y en la transparencia distributiva de los recursos públicos locales.

3.4. Cambio de régimen en el gobierno del Distrito Federal

El cambio de régimen implica desde una simple alteración en la estructura de autoridad hasta la forma más radical o definitiva de modificar el funcionamiento y organización del gobierno; pero también se puede entender como la conducción de un proceso de reforma institucional llevado hasta sus últimas consecuencias¹⁸⁵.

Por ejemplo, transitar de un gobierno autoritario a otro democrático, o pasar de una organización centralizada a otra descentralizada, se requiere plantear un nuevo modelo de autoridad con un alto nivel de responsabilidades, para acceder a un régimen de gobierno más justo y transparente, donde sea práctica cotidiana la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Luego entonces se considera que un cambio de régimen implica transitar de un modelo de organización política a otro¹⁸⁶, que para el caso de la capital del país implicaría transitar por un proceso de reforma política que promueva la democratización plena de sus instituciones locales y su

¹⁸⁵ Por un lado, se señala que sólo hay cambio de régimen cuando los cambios sociales se producen por métodos violentos, y por otro lado, se considera que se produce el cambio de régimen a través de procesos graduales de reforma o por la vía pacífica del consenso o el acuerdo político.

¹⁸⁶ Al respecto, David Easton señala que el régimen político está constituido por los principios, las normas jurídicas y las estructuras de autoridad, por lo que cuando hay cambio de régimen es cuando cambian conjuntamente los tres elementos que lo componen. Easton, David, *El Sistema Político*, México, FCE, 1986, p.125.

soberanía, en la perspectiva de no alterar la coexistencia y buen funcionamiento de los Poderes Federales y las autoridades locales.

Asimismo, pensar en un cambio de régimen para el Distrito Federal puede comprender la conformación del Estado 32 o Estado del Valle de México, y en consecuencia, su debida municipalización para la democratización de sus procesos decisorios y la aplicación de los mecanismos de control en el ejercicio del poder público local.

3.4.1. Posturas partidistas¹⁸⁷

Se entiende que el punto de partida del cambio de régimen del Distrito Federal es el tránsito de una estructura administrativa centralizada a otra que promueva la descentralización del poder y la autonomía local para consolidar un gobierno local propio para la capital del país. Para tales efectos, el proceso de transformación de sus autoridades locales tendría que pasar del marco de referencia de la democracia electoral para concebir una nueva forma de organización política y administrativa que fortalezca sus instituciones locales, así como su democratización y su proceso de autodeterminación.

Actualmente prevalece la postura oficial que abanderó el Partido Revolucionario Institucional, la cual se limita a la ampliación de facultades legislativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal así como al fortalecimiento de las autoridades locales, particularmente en lo que concierne a la figura de Jefe de Gobierno y la administración pública delegacional.

¹⁸⁷ Para identificar las posturas partidistas analizamos la información proveniente de documentos oficiales, diarios de debates, versiones estenográficas, discursos y plataformas partidistas, así como los periódicos de circulación nacional, durante el período 1997-2005.

Asimismo prevalece la tesis de que con el régimen político actual se garantiza el resguardo de los Poderes Federales y la adecuada coexistencia con las autoridades locales del Distrito Federal, y que por lo tanto no es necesario que el Distrito Federal se convierta en un Estado más de la Federación.

3.4.1.1. Partido Acción Nacional

El PAN ha puesto como solución única para avanzar en la democratización del Distrito Federal, su transformación en el Estado 32 y la restauración plena de los derechos políticos de su población. Sin embargo, considera que este nuevo Estado deberá regirse bajo los considerandos constitucionales de excepción, que se refiere a su carácter de sede de los poderes federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal considera que éste órgano legislativo deberá transformarse en un Congreso local, previa conformación de un Congreso Constituyente que elabore las bases jurídicas de la nueva entidad, pero de no haber una transformación en Estado 32 no puede existir un Congreso local.

Por otro lado, alterna su propuesta con el planteamiento de que el problema político de fondo no reside en la creación del Estado 32 sino en la elevación de las autoridades locales porque al no prevalecer el sistema presidencialista de designación se tiene que avanzar hacia la conformación de un gobernador electo, un congreso local y autoridades municipales.

Para dicho partido político la reforma debe ser integral tanto en lo administrativo como en lo político, en dos ejes fundamentales:

- a) Democratizar el ejercicio del poder por la vía de elección popular de autoridades municipales.

- b) Instrumentar un proceso de descentralización para fortalecer las entidades locales otorgándoles mayor autonomía, fortalecimiento financiero, capacidad ejecutiva y poder de decisión.

Asimismo, plantea una transición por etapas, es decir, un gradualismo cuya primera fase sea otorgar a la Asamblea plena capacidad legislativa y posteriormente convertirla en un Congreso local. "Una reforma que tenga una perspectiva metropolitana, que cuente con los temas de seguridad y procuración de justicia, de gobernabilidad y sustentabilidad. También hay que convertir el órgano técnico de fiscalización en un ente mayor, para tener las bases de la transparencia y rendición de cuentas"¹⁸⁸.

Este partido político hace énfasis respecto a la inferioridad jurídica de los capitalinos en tanto no exista un sustento estructural respecto a la elección de sus gobernantes, y en el orden administrativo considera que se deben sentar las bases de organización para fortalecer la visión de un gobierno local propio.

3.4.1.2. Partido de la Revolución Democrática

En el interior del PRD se aprecian dos posturas respecto al cambio de régimen del Distrito Federal. Por un lado, la corriente que se manifiesta por la conversión del Distrito Federal en Estado 32 en el mediano plazo y la restitución plena de los derechos políticos de sus habitantes, considerando que la democratización de la ciudad va más allá de la elección directa de autoridades locales, es decir que se constituyan las figuras de Congreso local Gobernador, Poder Judicial local y de Presidentes Municipales.

¹⁸⁸ Cámara de Diputados, Comunicación Social, *Boletín No. 0137*, 10 de octubre de 2006, p. 1.

Por otro lado, la corriente que argumenta que se puede democratizar las instituciones locales sin convertirlo en un Estado de la Federación, ya que el Distrito Federal está concebido en términos del artículo 43 constitucional como una de las entidades fundadoras del Pacto Federal y con ello es suficiente para avanzar el su democratización.

Esta segunda postura propone que la capital del país se organice en delegaciones o municipios más pequeños, incorporando la figura del barrio, de tal suerte que para democratizarla no hay necesidad de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni de que se trasladen los Poderes Federales, ya que pueden continuar en la jurisdicción actual. Considera que se trata simplemente de darle a la ciudadanía su capacidad originaria de designar a sus gobernantes y representantes populares.

No obstante lo anterior, el PRD ha propuesto la introducción de un artículo transitorio en la Carta Magna para que los ciudadanos decidan por la vía del referéndum el establecimiento del Estado 32 y por ende una estructura de poderes locales y un sistema representativo comunitario. En este mismo sentido propone “reformar el artículo 122 y otros artículos de la Constitución para otorgar autonomía plena al Distrito Federal así como el reconocimiento del Estado 32, la denominación del Distrito Federal cambiaría por la de Ciudad de México y se desarrollaría su autonomía en los ámbitos administrativos, políticos y financieros. Se facultaría a la Asamblea Legislativa para que se convierta en un Congreso que pudiera además promulgar la Constitución del Distrito Federal y otorgarle a éste atribuciones plenas como entidad federativa.”¹⁸⁹

¹⁸⁹ Grupo Parlamentario del PRD, *Agenda Legislativa*, México, Cámara de Diputados, 2008, p. 23.

Plantea también iniciar un programa de descentralización política y administrativa hacia las demarcaciones territoriales así como acelerar la renovación de las instituciones locales a través de la vía del referéndum, instrumentando los cambios en el sistema representativo y en la estructura de poderes del Distrito Federal.

3.4.1.3. Partido Revolucionario Institucional

Considera que la ciudad debe mantenerse como entidad federativa de excepción. Respecto a las demarcaciones territoriales plantea mayores facultades en su ámbito competencial, así como la ampliación del número de delegaciones para mejorar su eficiencia administrativa.

No está de acuerdo en que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se transforme en un Congreso local, porque señala que ello pondría en riesgo, entre otros aspectos, su capacidad de reglamentación.

Su planteamiento gira en cuatro ejes de carácter administrativo cuyo objetivo es la descentralización para efficientar el aparato administrativo e impulsar nuevas formas de gestión pública.

Los cuatro ejes de su planteamiento se relacionan con los aspectos siguientes:

- a) Ampliación de las facultades de la Asamblea Legislativa.
- b) La reforma de la justicia y seguridad pública.
- c) La reforma a los mecanismos de participación ciudadana, con la finalidad de incluir a las organizaciones vecinales en la definición de

las prioridades, en los programas de desarrollo urbano, así como en la gestión pública.

- d) Las reformas en la administración pública local que garanticen mayor coordinación, capacidad de respuesta y descentralización de funciones.

De tal forma que esta organización política rechaza categóricamente la creación del Estado 32, porque como según señala ello implicaría la división de la ciudad y el conflicto de soberanías. La autonomía en las decisiones de administración de que gozan las 31 entidades del país, se debe hacer patente, en el corto y mediano plazos, en el Distrito Federal, para dar mayor vigencia al Federalismo. No hablamos de la creación del Estado 32 de la República Mexicana”.¹⁹⁰

Para este partido lo más importante es alcanzar mayor eficacia y legitimidad en la representación. En el ámbito administrativo, propone agilizar y resolver los problemas urbanos delegacionales mediante el fortalecimiento de la presencia de los Jefes Delegacionales frente a la sociedad.

3.4.2 Propuestas legislativas

Con el objeto de identificar las posturas en cuanto al cambio de régimen del Distrito Federal, se presenta a continuación un concentrado o listado tanto de las propuestas legislativas como los decretos y las iniciativas de ley que se han presentado de 1988 al año 2008 en el Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal (LVIII a la LX Legislaturas).

¹⁹⁰ Partido Revolucionario Institucional, “La reforma política del DF permitirá que las delegaciones cuenten con ámbitos propios en sus decisiones administrativas”, *Comunicado: 324-2008*, México, Comité Directivo del Distrito Federal, 11 de enero de 2008, p. 3.

También con el desarrollo del presente apartado se busca determinar si existen propuestas que coinciden con la viabilidad de erigir el Estado 32 de la República, y por consiguiente la reestructuración del Gobierno del Distrito Federal y los aspectos relacionados con la posible municipalización del Distrito Federal.

Ello con el objeto de presentar como evidencias de la necesidad imperante de reformar la estructura de organización política del Distrito Federal y a los diversos intentos registrados para que la capital del país alcance su democratización plena y la consolidación de sus instituciones locales.

3.4.2.1. Senado de la República

En este apartado se precisan las Iniciativas de Ley que se han turnado a la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, con el objeto de observar los planteamientos y posibles tendencias respecto al cambio de régimen del Distrito Federal (ver cuadro 3.1).

**CUADRO 3.1
INICIATIVAS PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE SENADORES
RELACIONADAS CON EL PROCESO DE REFORMA POLÍTICA DEL D.F.**

INICIATIVA	FECHA	PRESENTA	CONTENIDO	ESTADO ACTUAL
Proyecto de Decreto que modifica la fracción IX y adiciona la fracción IX Bis del artículo 76 y reforma el apartado F del artículo 122 de la Constitución política de los estados unidos Mexicanos.	14/12/2001	Sen. David Jiménez González	Clarificar la redacción de los artículos 76 y 122, e indicar las causas graves que pueden motivar la remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal, así que rinda un informe al Senado de la República.	Pendiente
Minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	15/12/2001	Cámara de Diputados	Reforma política del Distrito Federal.	No aprueba la minuta de la Cámara de Diputados y es devuelto el expediente a la misma.

INICIATIVA	FECHA	PRESENTA	CONTENIDO	ESTADO ACTUAL
Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política del D.F.	05/09/2002	Senadores Cecilia Romero y Demetrio Sodi de la Tijera	Definir la autonomía jurídica y política del Distrito Federal y facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para aprobar el endeudamiento público del gobierno local y las entidades de su sector público y, revisar el ejercicio de los recursos provenientes del mismo.	Se desecha 13/12/2005
Proyecto de decreto que reforma la fracción III, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 constitucional	15/12/2002	Sen. Dulce María Sauri Riancho	Evitar la sobre representación en la ALDF (cláusula de gobernabilidad).	Aprobado 04/10/2005
Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 121 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	15/04/2004	Sen. David Jiménez González	Permitir la existencia de partidos políticos locales en el Distrito Federal.	Aprobado 22/11/2005 (Pasa la minuta a la Cámara de Diputados)
Minuta con Proyecto de Decreto que adiciona la base sexta, apartado c del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	14/10/2004	Cámara de Diputados	Que el DF, al igual que las demás entidades federativas, contribuya al gasto educativo, junto con la Federación.	Pendiente
Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 115 Frac. III inciso a) constitucional	09/11/2004	Sen. Apolonio Méndez Meneses	Que los municipios, así como las delegaciones del DF tengan a su cargo las funciones de mantenimiento, conservación y recarga de mantos acuíferos.	Dictamen que desecha dicha iniciativa. 10 noviembre 2005.
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	06/04/2005	Sen. David Jiménez González	Que en caso de falta absoluta del jefe de Gobierno del DF, por renuncia, ausencia absoluta o por cualquier otra causa, la ALDF designe un sustituto que termine el encargo por el voto de las dos terceras partes de los diputados de la Legislatura.	Pendiente.
Acuerdo por el que se exhorta a las Cámaras del Congreso Federal a reactivar la discusión sobre la reforma política del D.F.	08/05/2005	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	En sesión pública de la Comisión Permanente se turnó a las Comisiones del Distrito Federal de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.	La minuta de la reforma política del DF es devuelta a la Cámara de Diputados.
Punto de acuerdo sobre la situación que guarda la administración pública en el Distrito Federal.	10/08/2005	Senador Mariano González Zarur	Exhortar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a atender con eficacia y premura los rezagos de la administración del Distrito Federal y a vigilar y garantizar la aplicación de los programas sociales.	Aprobado.

INICIATIVA	FECHA	PRESENTA	CONTENIDO	ESTADO ACTUAL
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 45, 71, 73, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	08/09/2005	Senadores Demetrio Sodi de la Tijera, Cecilia Romero Castillo, Jesús Galván Muñoz, David Jiménez González y César Camacho Quiroz	Posibilitar la existencia de órganos de gobierno y coordinación metropolitanos. Establecer la figura de zonas metropolitanas dentro de los límites territoriales de dos o más estados o de un mismo estado. Crear consejos metropolitanos con funciones ejecutivas, entre otras.	Pendiente.
Punto de acuerdo en relación a la Reforma Política del Distrito Federal.	18/10/2005	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Formular atento y respetuoso exhorto al Senado de la República para que, en el marco de sus atribuciones constitucionales, impulse y coordine los trabajos de discusión y resolución sobre la Reforma política del D.F.	Mediante comunicado se le informa a la Mesa Directiva que esta Comisión está enterada del exhorto.
Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II de la base tercera del apartado C del artículo 122 constitucional; se reforma la fracción III del artículo 12; se reforma el párrafo tercero del artículo 87, y se reforma el párrafo primero del artículo 104, del Estatuto de Gobierno	28/03/2006	Senador Jesús Galván Muñoz	Establecer en cada demarcación territorial en que se divida el Distrito Federal, un órgano político-administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía orgánica y funcional para ejercer las competencias señaladas en esta Constitución, en el propio Estatuto de Gobierno y en las leyes.	Pendiente.

Fuente: Senado de la República, *Gaceta del Senado*, LIX Legislatura.

En este cuadro destacan tres aspectos en particular, el primero, que se relaciona con la existencia de partidos políticos locales, lo que representa un avance sustantivo en el proceso de democratización de la capital del país; el segundo, que se relaciona con los servicios públicos de la ciudad de México en el sentido de otorgar mayores responsabilidades a las delegaciones y el exhorto al jefe de Gobierno para atender con eficacia los rezagos administrativos del Distrito Federal; en tanto que el tercero se refiere a la excitativa de la Asamblea Legislativa para que el Senado promueva la reactivación de la reforma política del Distrito Federal.

Como se puede observar, de las iniciativas de ley presentadas al Senado de la República, tienen como característica atender principal dos aspectos en particular:

a) El primero que se relaciona con la participación de los partidos políticos, en donde se atiende la sobre-representación en la ALDF en el sentido de adecuar la cláusula de gobernabilidad para que los partidos políticos cuenten con el número de escaños que garantice un mayor equilibrio, así como la participación de éstos en la modalidad de organizaciones políticas locales que abre la posibilidad de una participación ciudadana más efectiva.

b) El segundo aspecto se relaciona con la posibilidad de reactivar el proceso de reforma política, que en diversos momentos se ha pretendido avanzar en la autonomía jurídica y política del Distrito Federal, como es el caso de otorgar mayores atribuciones a la ALDF y de conformar órganos de gobierno metropolitanos.

Sin embargo, el aspecto que es recurrente en diversos momentos es el relacionado con dar continuidad al proceso de reforma política del Distrito Federal (no obstante la reforma política fallida del 10 de noviembre de 2005), que es cuando el Senado devuelve a la Cámara de Diputados la Minuta de Reforma del Distrito Federal bajo el argumento de que la ALDF no cuenta con la atribución de enviar iniciativas de reformas constitucionales al Congreso de la Unión, como sucede con los Congresos locales de los Estados de la República.

Hay dos aspectos principales que destacan respecto al rumbo de las demarcaciones territoriales, uno que es el de la posible existencia de

partidos políticos locales, y el otro, dotarlas de personalidad jurídica y patrimonio propio y de autonomía orgánica y funcional.

3.4.2.2. Cámara de Diputados

Desde la década de los años ochenta se manifiesta la necesidad de modificar el estatus jurídico y político de la ciudad capital bajo el argumento de que el Gobierno del Distrito Federal requiere avanzar en su democratización plena de sus instituciones locales y en la modernización de su administración pública local.

Para ello la tesis que sostiene las iniciativas de ley es la promover la creación del Estado 32 con la finalidad de atribuirle a los habitantes del Distrito Federal plenos derechos políticos, ya que mediante el proceso de conformación de las autoridades locales del Distrito Federal (que va de 1987 al año 2005) sólo quedan pendientes dos aspectos en particular que son de relieve para la ciudad capital.

El primero, que se relaciona con la demanda histórica que implica la devolución del régimen municipal a la capital del país, es decir, dar continuidad al proceso de municipalización del Distrito Federal; y el segundo, promover la transformación del Distrito Federal a la categoría de Estado 32 de la República mexicana.

Para efecto de ilustrar lo anterior, se presentan a continuación las iniciativas que en materia del Distrito Federal se han presentado ante el Congreso de la Unión, desde 1986 al año 2006, para modificar el régimen jurídico-político de la capital del país.

CUADRO 3.2
INICIATIVAS PRESENTADAS EN LAS LEGISLATURAS LIII A LA LVIII
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

INICIATIVA	FECHA	PRESENTA	ESTADO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
Proyecto de decreto que reforma los artículos 43 y 44 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos	23/09/1986	Dip. Cuauhtémoc Amezcua Dromundo	Pendiente	Se reforman los artículos 43 y 44.	Las modificaciones que se proponen en esta iniciativa permitirán establecer, mediante la creación del Estado de Anáhuac, en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal, y los derechos de sus habitantes.
Decreto por el cual se reforman y derogan diversos artículos constitucionales	21/10/1986	Dip. Arnoldo Martínez Verdugo	Pendiente	Reforma los artículos 43, 44, 73, 74, 89, 92, 104, 108 y 134.	Esta iniciativa propone cambios a la Constitución Federal para satisfacer la demanda de la sociedad mexicana por una democratización plena, transformando el Distrito Federal en el Estado de Anáhuac.
Decreto por el cual se reforman y derogan diversos artículos de la Constitución para constituir el Estado de Anáhuac en el territorio que actualmente ocupa el D.F.	06/04/1990 DOF	Dip. Patricia Olamendi Torres	Aprobada	Reforma a los artículos 43, 44, 56, 60, 73, 74, 89, 104 y 134.	La iniciativa que presentan argumenta la transformación del Distrito Federal en el Estado de Anáhuac, con lo cual se restablecen los derechos constitucionales de la entidad y de los ciudadanos.
Decreto por el cual se reforman y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para construir el Estado de Anáhuac en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal	06/04/1990 DOF	Dip. Julio Jácome López	Aprobada	Reforma a los artículos 43, 44, 73 y 89.	Considera indispensable respetar el principio de igualdad tanto de los ciudadanos como de las partes integrantes de la Federación y atender la exigencia generalizada de restauración de los derechos políticos plenos; la formación del Estado de Anáhuac constituye una respuesta justa y constitucionalmente viable para resolver las diferentes demandas y necesidades que se requieren atender para los habitantes del Distrito Federal.
Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el título quinto del artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción	25/10/1993 DOF	Ejecutivo	Aprobada	Se reforman los artículos de la Constitución que se citan.	Propone modificar diversos artículos constitucionales y cambiar la denominación actual del Título Quinto para dar claridad al hecho de que, el Gobierno del Distrito Federal, es de distinta naturaleza que el de los Estados de la

XVII del artículo 89 constitucional.					República, teniendo características propias, cambiando de contenido el último artículo de este Título, permitiendo introducir en él las bases constitucionales de la organización político-administrativa del gobierno del DF.
Decreto por el cual se reforman y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Distrito Federal.	26/09/1994 DOF	Dip. Alejandro Ordorica Saavedra	Aprobada	Reforma el primer párrafo fracción VI del artículo 27; fracción IV del artículo 31; 43; 44; 56; 107; 108; 110 y 111; 119; y 122 constitucionales.	Propone eliminar la figura del Distrito Federal y la duplicidad legislativa instalada desde la reforma constitucional de octubre de 1993, a efecto de que adquiera las características de Estado de la Unión, sin perder la condición jurídico-constitucional de capital de México y sede de los Poderes Federales.
Decreto por el que se reforma el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	26/04/1999	Dip. José Espina Von Roehrich	Pendiente	Reforma el tercer párrafo de la fracción II de la base tercera del apartado C.	Pretende coadyuvar al desarrollo democrático de la sede de los poderes federales, así como elaborar las modificaciones necesarias al Estatuto de Gobierno que permitan a la ALDF ejercer su facultad legislativa en materia electoral.
Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 11, 12, 46, 68, 87, 91, 98, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 112, 113, 114, 115, 116 y 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	13/09/1999	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Aprobada	Reforma y adiciona los artículos 11, 12, 46, 68, 87, 91, 98, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 112, 113, 114, 115, 116 y 117.	Propone el cambio de denominación de los órganos político-administrativos, por la de Concejos de Gobierno, precisando el nuevo tratamiento jurídico que se señalará en una ley que emitirá la ALDF; establecer las reglas para que los Concejos de Gobierno de las Alcaldías cuenten con los recursos financieros necesarios, y la distribución equitativa de los ingresos del D.F.
Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	14/10/1999 DOF	Dip. José Espina Von Roehrich	Aprobada	Reforma los artículos 8; 11; 12; 46; 70; 72; 75; 87; 91; 93; 104; 105; 106; 107; 108; 110; 112; 113; 114; 115; 116; 117; 118.	Propone otorgar, expresamente, personalidad jurídica a las demarcaciones territoriales; la creación de un órgano colegiado; un sistema basado en los principios de coordinación y de convenios de delegación; asegurar la suficiente autonomía

					municipal; facultad de iniciativa ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
Decreto que reforma la fracción IV del artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal.	21/09/2000	Asamblea Legislativa	Aprobada	reforma el artículo 25 en su fracción IV de la Ley de Coordinación Fiscal	Propone incluir a las demarcaciones del Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
Decreto por el que se reforma el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	20/03/2001	Dip. Rubén García Farias	Pendiente	Reforma el artículo 44	Propone que se cambie el nombre del Distrito Federal por el de Estado de Juárez.
Decreto por el que se reforman los artículos 44; 73, fracción VIII; 71, fracción III; 76, fracción V y IX; 108, párrafo cuarto; 109, primer párrafo; 110, primer y segundo párrafos; 111, primer y quinto párrafos; 119, primer párrafo; 122, en sus diversos párrafos y bases; 123, Apartado B, primer párrafo; 124; 127; 134 y 135 de la Carta Magna.	18/10/2001	Dip. Alfredo Hernández Raigosa	Pendiente	Reforma los artículos 44; 71, fracción III; 73, fracción VIII; 76, fracción V y IX; 108, párrafo cuarto; 109, 110, 111, 119, 122; 123, Apartado B, primer párrafo; 124; 127; primer párrafo; 134, primer párrafo y 135.	Señala nuevas facultades para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, elevándola al mismo nivel que cualquier otra legislatura local; deroga la facultad del Senado de la República para nombrar y remover al jefe de Gobierno del D. F.; únicamente el Gobierno del Distrito Federal, está a cargo de sus poderes locales; faculta a la Asamblea Legislativa a convocar a referéndum y nombrar jefe de Gobierno Interino o sustituto.
Decreto que reforma y adiciona los artículos 73, fracción VIII; 76, fracción IX; 89, fracción XIV; 108; 109; 110; 111 y 122 de la constitucionales.	14/11/2001	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Aprobada	Reforma y adiciona los artículos 73, fracción VIII; 76, fracción IX; 89, fracción XIV; 108; 109; 110; 111 y 122	Tiene por objeto transformar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal y, de esta manera, establecer autoridades representativas y responsables ante los habitantes de la ciudad.
Decreto de reformas y adiciones a los artículos 105, 108 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 48, 66 y 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	14/05/2003	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Pendiente	Reforma y adiciona los artículos 105, 108 y 122 de la Constitución Federal y 48, 66 y 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	Pretende delimitar claramente las funciones para el ejercicio del poder en el Distrito Federal y, hacerlas cumplir por medio de la aplicación de los preceptos consagrados en la Constitución.

Fuente: Base de datos "Iniciativas de la Cámara de Diputados, Legislaturas LIII a la LVIII", *Sistema de Intranet*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, agosto de 2007.

Como se observa en este cuadro, hay coincidencias importantes respecto a la necesidad de conformar el Estado 32 de la República. Desde 1986 hasta el año 2006 se promueven una serie de iniciativas de Ley que van encaminadas tanto a que el Distrito Federal alcance su democratización plena, mediante su conformación en un nuevo Estado de la República, como al fortalecimiento de las demarcaciones territoriales, a través del otorgamiento de personalidad jurídica y patrimonio propio así como de un órgano colegiado que haga las veces de ayuntamiento.

En el periodo que comprenden las Legislaturas LIII y LIV es cuando cobra fuerza la propuesta de constituir un nuevo Estado de la República, con el argumento de que se aplique el principio de igualdad entre las partes integrantes de la Federación y establecer los derechos constitucionales de los habitantes del Distrito Federal.

Cabe destacar que de la LIV a la LVIII Legislaturas se plantea la necesidad de fortalecer la figura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal constituyéndola en un Congreso local con facultades plenas para legislar en materia del Distrito Federal, mientras que en la LIX y LX Legislaturas se plantea la necesidad de retomar las propuestas legislativas relacionadas con el otorgamiento de mayor autonomía a las instituciones locales del Distrito Federal y reactivar el proceso de reforma política de la capital del país.

Cabe destacar que en el año 2002 la Cámara de Diputados aprueba la iniciativa de ley que es enviada por la ALDF a finales del año 2001 con el objetivo de transformar la naturaleza jurídica y política de la capital del país. Mientras que en 2003 la ALDF envía otra iniciativa de ley que promueve dar continuidad al proceso de reforma política del Distrito

Federal con la finalidad de delimitar y fortalecer sus instituciones locales.

Respecto a las instituciones locales del Distrito Federal se distinguen aspectos relacionados con la ampliación de facultades y la representación en la ALDF, el papel del Distrito Federal en el sector educativo, la conformación del Instituto de Acceso a la Información Pública, la facultad del Senado para nombrar y remover al jefe de Gobierno, así como la conclusión del proceso de reforma política (Ver cuadro 3.3).

**CUADRO 3.3
INICIATIVAS Y PUNTOS DE ACUERDO PRESENTADOS
EN LA LIX LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

INICIATIVA	FECHA	PRESENTA	ESTADO	SÍNTESIS Y TRÁMITE
Proyecto de decreto que reforma el inciso a) del sexto párrafo del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	28/10/2003	Dip. Jorge Legorreta Ordorica	Por acuerdo de la Junta Directiva de la Comisión del DF, del 27 de mayo de 2004, se turnó a la Subcomisión de Reforma al Estatuto de Gobierno	Se evita la sobre representación de los Partidos Políticos representados en la Asamblea Legislativa, estableciendo que ningún partido político cuente con más del 60% de diputados electos mediante los principios de representación proporcional y mayoría relativa.
Proyecto de decreto que reforma el artículo 16 y el cuarto transitorio de la Ley General de Educación.	13/11/2003	Dip. Iván García Solís	Por acuerdo de la Junta Directiva, de la Comisión del DF, del 27 de mayo de 2004, se turnó a la Subcomisión de Reforma al Estatuto de Gobierno del D.F.	Se otorgan mayores recursos al Gobierno del Distrito Federal para el sector educativo, así como facultades para prestar servicios de educación normal y para participar en la formación de maestros de educación básica.
Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones al Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.	15/04/2004	Dip. Roberto Colín Gamboa	Por acuerdo de la Junta Directiva de la Comisión del DF, del 24 de agosto de 2004, se turnó a la Subcomisión de Reforma al Estatuto de Gobierno del D.F.	Dotar de mayor personalidad jurídica y patrimonio a las delegaciones. Se cambia la denominación de Delegación por Demarcación y Jefes Delegacionales por Jefes de Demarcación. Se restan facultades al Jefe de Gobierno del DF en éste ámbito.
Iniciativa que reforma el artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	17/02/2005	Dip. Jorge Triana Tena	No se ha turnado a Subcomisión	Se crean las delegaciones Fuego Nuevo, San Juan de Aragón, Santa Catarina y Villa de Guadalupe. Otorga a la ALDF la facultad de proponer nuevas delegaciones o modificar el territorio de las actuales demarcaciones territoriales.
Iniciativa que adiciona la fracción XXIX bis del artículo 42 y	27/09/2005	Dip. Jorge Triana Tena	No se ha turnado a Subcomisión	Suprime la facultad del Senado de nombrar y remover al Jefe de Gobierno del DF en los supuestos que considera la Constitución Federal, y se

la fracción IX bis del artículo 67 del Estatuto de Gobierno				otorgan a la ALDF dichas facultades.
Minuta con proyecto de decreto, por el cual se deroga la fracción III de la Base Primera del apartado C del artículo 122 constitucional y se reforma el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	06/10/2005	Sen. Dulce María Sauri Riancho	No se ha turnado a Subcomisión	En la integración de la ALDF se elimina la cláusula de gobernabilidad. En tal sentido, se establece que ningún partido político en este órgano legislativo podrá contar con más de 40 diputados por ambos principios.
Punto de acuerdo por el que se hace una atenta exhortación al Jefe de Gobierno capitalino a fin de impulsar los planes y programas de seguridad.	21/07/2004	Asamblea Legislativa	Se turna a la Subcomisión de Relación con los órganos de Gobierno del Distrito Federal	La Asamblea Legislativa hace una atenta exhortación al Jefe de Gobierno capitalino a fin de que dé más difusión a los planes y programas de seguridad. Se requiere un cambio estructural en el DF para continuar con el debate para la conclusión de la reforma política del Distrito Federal.
Proposición con Punto de Acuerdo de la ALDF, por el que exhorta al Congreso de la Unión a reactivar el proceso de Reforma Política del Distrito Federal.	18/05/2005	Asamblea Legislativa	No se ha turnado a Subcomisión	La ALDF exhorta al Congreso de la Unión para que en el marco de sus atribuciones constitucionales reactiven la discusión respecto a la Reforma Política del Distrito Federal por ser de interés general del Distrito Federal y de toda la Nación.
Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución de la República.	14/02/2008	Dip. Silvia Oliva Fragosó	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales	Otorgar la autonomía al Distrito Federal, dándole el carácter de Ciudad de México y capital Federal sin modificar notoriamente su estatus jurídico político.
Proyecto de Decreto que reforma el Estatuto de Gobierno del D.F.	22/04/2008	Minuta del Senado de la República	Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de abril de 2008.	En las elecciones locales del Distrito Federal podrán participar tanto los partidos políticos con registro nacional, como los partidos políticos con registro local del Distrito Federal.
Iniciativa que reforma la Constitución de la República y el Estatuto de Gobierno del D.F.	07/10/2008	Dip. Josefina Salinas Pérez y Dip. Mario Enrique del Toro	Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal	Nombrar y remover libremente a los servidores públicos, dependientes del órgano ejecutivo local, como es el caso del Procurador y el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Fuente: Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 2009.

En la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados destacan dos iniciativas en particular que atienden el factor delegacional. Una que promueve elevar el estatus jurídico-político de las delegaciones del Distrito Federal,

y otra que propone el redimensionamiento de las mismas; en tanto en la LX Legislatura se presentan iniciativas de ley que promueven la descentralización delegacional, la autonomía de la ciudad de México, el reconocimiento de partidos políticos locales, el control, fiscalización y rendición de cuentas así como el nombramiento del Procurador de Justicia y el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Cabe destacar que aún en la LIX Legislatura (particularmente en los años 2004 y 2005) prevalece la idea de otorgarles personalidad jurídica y patrimonio propio a las delegaciones y transformar la estructura orgánica del Distrito Federal con la finalidad de adecuarlas al proceso de transformación de sus instituciones locales.

Con la iniciativa de ley del 15 de abril de 2004 se plantea la necesaria limitación que se aplica al Jefe de Gobierno en dicho ámbito territorial, mientras que en la iniciativa de ley del 19 de enero de 2005 se plantea la necesidad de ampliar en número de las delegaciones, pasando de las 16 que son en la actualidad a 20 demarcaciones¹⁹¹.

También destaca lo referente a la ampliación de atribuciones a la Asamblea Legislativa para legislar en materia del Distrito Federal en los temas de seguridad pública, deuda pública, información pública, delimitación territorial, nombramiento del Jefe de Gobierno sustituto, presentar iniciativas de ley ante el Congreso, entre otras. Ello ha implicado trasladar una serie de facultades a la Asamblea Legislativa que corresponden a las de los Congresos locales.

¹⁹¹ Puede entenderse que esto último implicaría descentralizar plenamente a las delegaciones del Distrito Federal toda vez que alcanzaran el estatus de entidad local autónoma.

Como se observará en el siguiente apartado, a raíz de que fue devuelta a la Cámara de Diputados la minuta que contiene la iniciativa de ley promovida por la ALDF, dictaminada y aprobada el 14 de diciembre de 2001, éste órgano legislativo local ha exhortado en diversas ocasiones al Congreso de la Unión para que a través de sus facultades constitucionales promueva o reactive el proceso de conclusión de la reforma política del Distrito Federal.

Finalmente, un aspecto muy significativo para el proceso de reforma política del Distrito Federal y que sin duda evidencia el avance de la democracia local, la autodeterminación y la autonomía plena en el Distrito Federal es el Decreto publicado el 28 de abril de 2008, en el cual se otorga el reconocimiento pleno a los partidos políticos locales en el Distrito Federal y que tiene como objetivo primordial consolidar los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal.

3.4.2.3. Asamblea Legislativa

En el periodo que comprenden las Legislaturas LVII a la LIX (1994 a 2006), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha presentado ante la Cámara de Diputados doce iniciativas de ley que atienden aspectos relacionados con el fortalecimiento de las instituciones locales de la capital de la República.

Destacan dos aspectos en particular: el primero, que se relaciona con el cambio de denominación de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, y el segundo, que se circunscribe a las modificaciones sustantivas del artículo 122 constitucional.

En el primer aspecto se propone que las demarcaciones territoriales se transformen en consejos de gobierno o alcaldías, con la finalidad de concebir un nuevo tratamiento jurídico a las delegaciones. Para lo cual se señala que la Asamblea Legislativa expedirá una ley para tal efecto¹⁹².

El segundo aspecto se refiere a la iniciativa de reforma que envía la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual es aprobada por la Cámara de Diputados en diciembre de 2001 y desechada por la Cámara de Senadores el año 2002.

Con dicha iniciativa de ley se pretende modificar partes sustantivas del artículo 122 constitucional, sin embargo, se ratifican las facultades limitativas que tiene la ALDF para legislar en materia del Distrito Federal; a su vez, se han venido presentando una serie de iniciativas de ley ante la Cámara de Diputados que ponen de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una reestructuración del gobierno del Distrito Federal que recaiga en la consolidación de sus autoridades locales, particularmente en lo concerniente al establecimiento de un Congreso local con facultades y atribuciones legislativas ampliadas (ver cuadro 3.4).

CUADRO 3.4
INICIATIVAS QUE PRESENTÓ LA ASAMBLEA LEGISLATIVA A LA CÁMARA DE
DIPUTADOS, LEGISLATURAS LVII A LA LIX

FECHA	CONTENIDO	TURNOS	ESTATUS	PUBLICADA
18/11/1997	De reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	Comisión del Distrito Federal	Dictaminada y aprobada el 27/11/1997	Gaceta Parlamentaria, 18/11/1997
27/10/1998	Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 85, 201, 203, 205 y 208 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de	Comisión de Justicia	Aprobada el 9/12/1998	Gaceta Parlamentaria, número 144, 26/10/1998

¹⁹² Publicada en la *Gaceta Parlamentaria* del 7 de septiembre de 1999.

	fuero federal, así como los artículos 8 y 16 de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.			
12/12/1998	Iniciativa que reforma la fracción V y adiciona la fracción VI del apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	Pendiente	Gaceta Parlamentaria, 12/12/1998
29/04/1999	Por la que se reforman los artículos 44, 71, 73, 76, 108, 109, 110, 111, 119, 122, 123, 134 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	Pendiente	Gaceta Parlamentaria, número 254, 29/04/1999
13/09/1999	De reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en materia de Demarcaciones Territoriales	Comisión del Distrito Federal	Dictaminada y aprobada el 23/09/1999	Gaceta Parlamentaria, número 346, 13/09/1999
26/09/2000	Proyecto de reformas a la fracción IV del artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal (para incluir las demarcaciones del Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios)	Comisión de Hacienda y Crédito Público	Dictaminada y aprobada el 26/12/2000	Diario Oficial de la Federación del 21/12/2000
19/12/2000	Proyecto de reformas a diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal	Comisiones de Hacienda y Crédito Público y del Distrito Federal	Dictaminada y aprobada el 26/12/2000	Diario Oficial de la Federación del 31/12/2000
14/11/2001	Proyecto que reforma y adiciona los artículos 73, fracción VIII; 76, fracción IX; 89, fracción XIV; 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal	Dictaminada y aprobada el 14/12/2001. Turnada a la Cámara de Senadores	Gaceta Parlamentaria, número 879, 14/11/2001
19/01/2005	Proyecto que adiciona el título séptimo del Estatuto de Gobierno del D.F.	Comisión del Distrito Federal	Pendiente	Gaceta Parlamentaria, número 1673, 19/01/2004
19/01/2005	Proyecto que deroga diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal	Comisiones Unidas de Seguridad Pública y del Distrito Federal	Pendiente	Gaceta Parlamentaria, número 1673, 19/01/2004
19/01/2005	Proyecto que reforma el artículo 122, base primera, fracción V, incisos c) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 42, 43 y 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal	Pendiente	Gaceta Parlamentaria, número 1673, miércoles 19 de enero de 2004
13/10/2005	Proyecto que reforma el artículo 39 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	Comisión del Distrito Federal	Pendiente	Gaceta Parlamentaria, número 1861, jueves 13 de octubre de 2005

Fuente: Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*.

Una parte destacable de la mencionada iniciativa, dictaminada y aprobada el 14 de diciembre de 2001, es la referente a que se invierta el sistema de distribución de competencias de tal forma que ahora corresponde a la ALDF legislar en todo lo referente al Distrito Federal, como depositaria de la función legislativa, salvo lo expresamente conferido al Congreso General¹⁹³.

Esta iniciativa de reforma constitucional, a través de la fracción II del apartado B del artículo 122 de la Constitución de la República, previene el supuesto de que alguno de los Poderes Federales pueda hacer frente a situaciones que requieran salvaguardar su sede, como pudiera ser el caso de desastres o contingencias graves. Para ello considera que el Presidente de la República podrá instruir, a las autoridades del Distrito Federal para hacer frente a tales situaciones.

Asimismo, la fracción V del apartado C, del artículo 122 constitucional faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en cualquier materia y, por tanto, se establece dicha Asamblea como parte del Constituyente Permanente y la faculta para ser partícipe en el procedimiento de reformas a la Constitución, en los términos del artículo 135 de la propia Ley Fundamental.

Se estipula en la fracción VI del apartado C del artículo 122 constitucional, que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el encargado de la función ejecutiva en la entidad federativa, cuyo carácter

¹⁹³ En la actualidad el Congreso de la Unión conserva sólo ciertas materias en su esfera competencial, entre las que destacan las de legislar en materia de seguridad pública, responsabilidades de servidores públicos de los ámbitos ejecutivo y legislativo, deuda pública, así como la expedición y reforma del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

electivo le confiere un mandato no mayor de seis años y en ningún caso es susceptible de reelección.

En esta misma fracción VI se plantea que es la Asamblea Legislativa la que puede nombrar un Jefe de Gobierno Interino en el supuesto de que al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Jefe de Gobierno electo o que la elección no estuviere hecha y declarada.

Cabe destacar que en la propuesta se plantea que el Jefe de Gobierno presida un Consejo de Delegados Políticos, el cual se encargará de conocer y opinar sobre políticas territoriales y administrativas del Distrito Federal.

Sin embargo, en esta iniciativa prevalece el criterio de que el Distrito Federal se divida territorialmente en delegaciones, como unidades político administrativas, a cuyo cargo existirá un Delegado Político, de carácter electivo, que durará tres años en su encargo y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato.

La ALDF propone concebir un esquema de gobierno local con una organización administrativa y de control político en el mismo nivel que el estatal y el municipal. La intención de crear contrapesos en el gobierno del Distrito Federal es otra evidencia importante que se traduce en la necesidad de instaurar el cabildo como el cimiento de un régimen más democrático y transparente, menos autoritario y personalista.

3.5. Asignatura pendiente: el Estado del Valle de México¹⁹⁴

Desde la creación del Distrito Federal quedó plasmado en la Constitución de la República la posibilidad de conformar un nuevo Estado de la República mexicana, toda vez que los Poderes de la Unión cambiaran su residencia a otro lugar¹⁹⁵; pero también la capital del país nace, al igual que el resto de las entidades federativas, con un régimen municipal representado por el ayuntamiento de la ciudad de México.

El argumento sobre la imposibilidad de coexistencia entre los poderes federales y locales en un mismo territorio ha resultado un tema de controversia y debate, pero en la actualidad dicho argumento contrasta con la realidad porque el Distrito Federal se ha transformado institucionalmente y a razón de que hay una coexistencia eficaz entre los Poderes Federales y las autoridades locales de la capital de la República.

Cada vez es más frecuente que las autoridades locales tomen decisiones respecto a los destinos del Distrito Federal. De la misma forma es práctica común que en cada uno de los Estados de la República se logre la coexistencia entre los poderes estatales y los gobiernos municipales quedando a salvo sus funciones y atribuciones así como la adecuada distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno.

El pensar y valorar la posibilidad de establecer competencias claras para evitar conflictos que obstaculicen la buena marcha de los Poderes de la Unión y el gobierno local, es lo que ha llevado a considerar la necesidad

¹⁹⁴ Los planteamientos que se exponen en el presente apartado, provienen de la consulta documental realizada en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* en el período que va de 1916 a 1994, así como del contenido de las iniciativas de Ley que en materia del Distrito Federal se han presentado en dicha Cámara.

¹⁹⁵ Disposición contenida en el Artículo 44 constitucional, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p.35.

de establecer los mecanismos jurídicos y políticos para la coordinación y colaboración entre poderes e instancias de gobierno, para resolver la autonomía de cada uno de ellos y salvaguardar el Pacto Federal.

Pero respecto a los planteamientos que se han presentado en relación a la conformación de un nuevo Estado de la Federación, ¿cuáles son los aspectos sustantivos que se identifican para que se erija una nueva entidad federativa soberana?, siendo que la perspectiva de la propuesta es precisamente fundar o restablecer los derechos constitucionales de la población, territorio y gobierno que ocupa la capital del país.

Tratando de responder a dicha interrogante, se enuncian a continuación las modificaciones que se han propuesto para tal efecto:

Se establece que para incluir al nuevo Estado de la República como parte integrante de la Federación se debe incorporar con la denominación de Estado del Valle de México que consagra el artículo 44 constitucional, ello en la perspectiva de que se conserven los límites que comprenden al Distrito Federal y sea modificado su estatus de capital de la República y sede de los Poderes Federales, es decir que el Distrito Federal se convierta en el estado 32 de la República y con ello necesariamente deje de ser la capital Federal y sean trasladados los Poderes Federales al lugar que determine el Congreso General.

De tal forma se considera que la pertinencia de aplicar la fórmula del artículo 44 constitucional, cuyo fin es concretar la conversión del Distrito Federal en un Estado soberano, se sustenta en la necesidad de expedir una Constitución local para atender lo relacionado a su calidad de entidad federativa autónoma que está ligada con la idea de concebirlo como un Estado de la Federación y con un régimen interior

descentralizado¹⁹⁶, que para el caso el sustento jurídico y político es la instauración de un régimen estatal en la entidad federativa. “Se plantea la necesidad de la creación y puesta en vigencia de un ordenamiento con mucho más autonomía para el Distrito Federal, siendo el caso de una Constitución local, que remplace finalmente al actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin embargo, para que se logre tal proyecto será necesario que todas las instancias políticas en realidad tengan la voluntad y empeño suficiente para dicho fin”¹⁹⁷.

Asimismo, en su posible elevación como Estado de la Federación se aplica lo estipulado por el artículo 115 constitucional adoptando el régimen republicano, representativo y popular, y dirigido por la figura del ayuntamiento y la estructura organizativa del gobierno municipal.

Dicha entidad estatal se puede fortalecer democráticamente mediante un Poder Ejecutivo, un Legislativo y un Judicial de carácter local con las facultades necesarias para establecer las modalidades que adoptará en su régimen interior considerando, entre otros aspectos, los usos y costumbres, la historia y la identidad de cada demarcación o zona territorial de la ciudad capital.

Sin embargo, el hecho de que el Distrito Federal se convierta en un nuevo Estado implica dejar a salvo la atribución constitucional que tiene el Congreso de la Unión para determinar la permanencia o el posible traslado de los Poderes Federales a otro lugar, tal como lo previó el Constituyente de 1857 y la propia Constitución de 1917¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Como se señala en párrafos anteriores, desde el 14 de enero de 1828 existe un *Proyecto de la Constitución Política para el Distrito y Territorios de la Federación Mexicana*.

¹⁹⁷ Cámara de Diputados, *Reforma política del Distrito Federal, Estudio teórico conceptual, de antecedentes Constitucionales, iniciativas propuestas en las legislaturas LVIII, LIX y el primer año de ejercicio de la LX Legislatura*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2007, pp. 69-70.

¹⁹⁸ El Artículo 46 de la Constitución de 1857 señala que “el Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”; mientras que la Constitución de 1917 señala en su Artículo 44 que “la Ciudad de México es el

Por otra parte, se ha venido considerando que la transición hacia el Estado 32 es viable y se puede lograr en tanto se edifiquen y consoliden las estructuras del gobierno local del Distrito Federal, sobre la base de que éstas se rijan bajo los principios de la igualdad de oportunidades y autodeterminación de los pueblos.

Por ello se entiende que la idea de erigir al Distrito Federal en el Estado del Valle de México es en la inteligencia de otorgarle mayores capacidades, poder de decisión y control frente a los Poderes Federales, partiendo de la premisa de dictarse su propia Constitución local¹⁹⁹.

Pero también está plasmada la posibilidad de considerar otro lugar donde residan los Poderes de la Unión. Ello implica concebir, en el mediano y largo plazo, un espacio en el cual cediera el propio Distrito Federal u otra de las entidades federativas a fin de establecer un territorio de la federación acompañado de un gobierno especial que salvaguarde los Supremos Poderes de la Federación.

De tal manera que el establecimiento de un nuevo Estado en el territorio que ocupa el Distrito Federal, manteniéndose como sede de los Poderes de la Unión y acompañado de una organización municipal, se viene planteando no solamente como una posibilidad sino también como una condición *sine qua non* para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la capital de la República mexicana.

Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

¹⁹⁹ Existe un proyecto de Constitución local para el Distrito Federal promovida, entre otros actores, por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrad Casaubon. Al respecto el Jefe de Gobierno declara que “no hay motivo alguno para que se frene esta reivindicación fundamental que está planteada desde 1857, donde se dejó una disposición para que en caso de que cambiara la sede de los Poderes se erigiera el Estado del Valle de México”. Notimex 6 de febrero de 2007, en http://mx.starmedia.com/noticias/politica/constituciondf_176634.html

Mientras que el debate acerca del régimen interior de las delegaciones del Distrito Federal se ha centrado principalmente en la conformación de municipios, también se han planteado diversas denominaciones como las de concejos, concejos de gobierno, alcaldías, gobiernos demarcacionales, demarcaciones municipales, entre otras. Ello se acompaña de la idea de que una vez que se constituyera el nuevo Estado habrá que valorar su división territorial en la perspectiva o en la lógica del redimensionamiento demarcacional.

Cabe destacar que para el caso mexicano y de otros países del mundo, la figura del municipio resulta ser la institución de gobierno recurrente y más acabada respecto a la prestación de servicios públicos y a la eficacia en la gestión pública local. No obstante las presuntas limitaciones del artículo 115 constitucional quedan a salvo con dicha figura los principios de soberanía y autonomía local.

Finalmente, como lo han hecho constatar las diversas iniciativas de Ley y las posturas de los partidos políticos señalados en apartados anteriores, se ha venido revalorizando la propuesta de transformar las instituciones locales del Distrito Federal hasta su posible conformación en el Estado del Valle de México²⁰⁰.

3.6. Factor del cambio: la correlación de fuerzas

Una vez que se instala la LX Legislatura del Congreso de la Unión en septiembre de 2006, se promueve que la viabilidad de que la reforma

²⁰⁰ También se le da la denominación genérica del Estado 32, pero también se han planteado las iniciativas de conformar el Estado de Anáhuac o al Estado de Juárez. Al respecto se sugiere observar la Iniciativa de Ley del 20 de marzo de 2001 que propone reformar el Artículo 44 constitucional para cambiar el nombre del Distrito Federal al de Estado de Juárez.

política del Distrito Federal se reoriente a la conformación de un nuevo Estado de la República y su respectiva organización municipal.

Ello con la finalidad de otorgarle a la capital del país plena soberanía e igualdad política como al resto de las entidades federativas, así como para homologar los derechos políticos de sus habitantes y otorgarle mayores capacidades institucionales.

Por un lado, las principales fuerzas políticas del Senado de la República vienen manifestando la voluntad de trabajar de manera conjunta e impulsar la reforma política del Distrito Federal, lo que representa una posibilidad de que dicha postura se traduzca en acciones concretas que repercutan en el trabajo legislativo tanto del mismo Senado y de la Cámara de Diputados como en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal²⁰¹.

Para tal efecto se crea la Mesa Interparlamentaria para la concreción de la Reforma Política del Distrito Federal, la cual queda integrada por un representante de cada grupo parlamentario tanto del Senado como de la Cámara de Diputados así como de un representante de cada grupo parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con la finalidad de “integrar un documento final en un plazo que no excederá de un año a partir de su creación. Este documento será presentado como iniciativa con Proyecto de Decreto al Pleno de la Cámara de

²⁰¹ La discusión sobre la creación del Estado 32 se reanuda en 1997 con la primera legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por un lado, el Senador René Arce Islas (PRD) señala que la ciudad capital debe recuperar todos los derechos que tienen el resto de las entidades federativas, en tanto que el PRI no comparte dicho punto de vista; asimismo, el Senador Federico Döring (PAN) afirma que la ciudad tiene que ser un Estado más de la República para que esto ayude a que el gobierno central del Distrito Federal como las delegaciones den mejores servicios públicos y de calidad.

Senadores por la Comisión del Distrito Federal de aquella Cámara para seguir el trámite legislativo correspondiente²⁰².

En este marco, los partidos políticos mayoritarios (PRD, PAN y PRI) muestran en los diferentes foros de discusión su interés y voluntad política para abordar el tema de la reforma política de manera ampliada y objetiva, sin embargo, es de entenderse que tanto el Poder Legislativo Federal como la autoridad legislativa local tendrán que darse a la tarea de crear los acuerdos políticos y los consensos para la incorporación de dicho tema en la agenda legislativa nacional y local, particularmente en lo que concierne a la reforma política del Distrito Federal; de tal forma que no será suficiente reabrir la discusión como tal, sino que habrá que ir más allá de los grupos parlamentarios, es decir como un asunto de la mayor relevancia nacional y que ocupa en lo particular a los habitantes de la ciudad capital²⁰³.

De tal suerte que el Partido de la Revolución Democrática considera que la creación del Estado 32 es una vieja demanda. En su Consejo Nacional el tema se plantea como uno de los puntos principales para la aprobación de las reformas constitucionales y legales a fin de garantizar la autonomía plena del Distrito Federal y el reconocimiento de los derechos políticos de la ciudad y sus habitantes²⁰⁴.

²⁰² En Punto de Acuerdo presentado en el Senado de la República y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 28 de septiembre de 2006.

²⁰³ Al respecto se ha venido promoviendo la participación ciudadana como factor vertebral de la reforma política del Distrito Federal para propiciar las condiciones para enfrentar los atavismos o resistencias al cambio del pasado y atender adecuadamente las oposiciones.

²⁰⁴ El 10 y 11 de febrero de 2007 se efectuó el octavo plenario del VI Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, en el cual se puntualiza respecto a la necesidad de impulsar una reforma que permita al Distrito Federal ser reconocido como el Estado 32.

Este instituto político asegura que la Reforma Política de la ciudad de México se puede consolidar en poco tiempo porque existe la coincidencia con otros partidos para que se avance y se consolide la iniciativa. Dicha afirmación es promovida por el Senador René Arce Islas, quien asegura que la mayoría de los partidos políticos manifiestan su respaldo para que el Distrito Federal cuente con un Estatuto de Gobierno diferente y se pueda hacer de la capital del país un nuevo estado. "Para el PRD lo aceptable es la creación del Estado 32 y en eso coincidimos con el PAN y con otras fuerzas como Convergencia, Partido del Trabajo y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. La reforma política de la Ciudad de México se consolidará en breve porque las condiciones ya están "maduras" y porque existe la coincidencia con otros partidos para que se avance y se consolide la iniciativa"²⁰⁵.

Mientras que el Partido Acción Nacional, en voz del Senador Federico Döring Casar, confirma la urgencia de que el Distrito Federal se transforme en el Estado 32 y cuente con su propia Constitución local, ya que existen las condiciones para que se den los consensos entre el PAN y el PRD para avanzar en dicho sentido. Al respecto, el Senador Döring asegura que la principal definición política del PAN en el Senado "es la de retomar la propuesta histórica de nuestro partido, hacer de la ciudad de México el Estado 32 del país; queremos una reforma política a fin de que los diputados de la Asamblea legislen la Ley de Seguridad Pública; queremos impulsar alguna descentralización de la fuerza de mando delegacional"²⁰⁶.

Dicho partido político plantea hacer una alianza con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) para lograr la Reforma del Distrito

²⁰⁵ Periódico *El Sol de México*, Sección Ciudad, noviembre 20 de 2006, p. 3-A.

²⁰⁶ Boletín de Prensa del Senado de la República del 18 de octubre de 2006.

Federal a corto plazo, donde sin discusión del nombre se cree el Estado 32. Cabe destacar que el PAN y el PRD están analizando a través de los Congresos locales la posibilidad de una reforma constitucional que promueva la creación de un nuevo Estado, así como la conformación de una Constitución local y la adecuada distribución de competencias.

Una vez iniciadas las actividades de la Comisión del Distrito Federal de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, existen coincidencias entre los legisladores de los distintos grupos parlamentarios que componen dicha Comisión respecto a la urgencia de concretar una reforma política integral para la ciudad de México y adaptarla como el Estado 32.

Tal es el caso del Presidente de este órgano legislativo, Gerardo Villanueva Albarrán, quien destaca que es necesario un nuevo régimen que de mayor certeza a los derechos políticos de la ciudadanía y no renunciar a la evolución y perfección de la sociedad; por lo que más allá de cualquier postura ideológica que pudiera tener cada partido político representado en el Congreso, señala el Diputado Villanueva, se tiene que orientar el trabajo a refrendar la calidad de vida de los capitalinos y el bienestar de la ciudad.

Del otro lado, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) consideran improcedente la iniciativa de crear un Estado en el Distrito Federal, ya que por ser un tema delicado se debe de hacer un análisis profundo del mismo. Señalan que las reformas constitucionales requieren de un proceso largo y cuidadoso y no de una discusión espontánea y rápida donde se apruebe un dictamen de tales características.

Los integrantes del Partido Revolucionario Institucional afirman que a los habitantes del Distrito Federal no les interesa el tema del Estado 32, por el contrario, consideran que los capitalinos más bien requieren que las autoridades locales resuelvan sus demandas, como es el caso de la eficacia en los servicios públicos, seguridad pública, empleo, entre otros aspectos.

Asimismo, señala que no es conveniente la creación de un nuevo Estado por ser la ciudad capital y sede de los poderes, lo que resulta improcedente por el prolongado tiempo que los legisladores se llevarían para la elaboración de la Constitución local y otros instrumentos que para el caso habrían de regirlo.

En tal sentido el Diputado local Jorge Schiaffino, coordinador de la fracción del PRI en la ALDF, considera que es necesario trabajar en la propuesta de reforma política del Distrito Federal de la mano con especialistas, intelectuales, funcionarios del Gobierno del Distrito Federal, e incluso no descarta buscar la participación del gobierno Federal en ese tema.

En tanto que la Diputada local del PAN, Carmen Segura Rangel, asegura que su partido en lo interno viene analizando con detalle el contenido de la iniciativa, a la luz de los antecedentes históricos y también de la plataforma legislativa de su partido.

En el ámbito local, este instituto político propugna para que la reforma del Distrito Federal implique tanto la restitución de los derechos ciudadanos como que las autoridades locales cuenten con competencias equiparables a los de los órganos de gobierno local del resto de las entidades federativas.

El Diputado local Isaías Villa, Secretario de la Comisión de Gobierno de la ALDF IV Legislatura, considera que la reforma política del Distrito Federal tendrá que ceñirse a la Reforma del Estado y recaer en el otorgamiento de facultades plenas a las autoridades locales así como en la conformación de un órgano colegiado en cada demarcación territorial con personalidad jurídica y patrimonio propio. "Lo que el PRD está hablando es una reforma, sí pero una reforma grande, es ir a fondo"²⁰⁷.

En el mismo sentido, la Presidencia de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Diputado Víctor Hugo Círiga Vásquez, se ha pronunciado a favor de la transformación del Distrito Federal en un nuevo Estado de la República, señalando que en el marco de la reforma del Estado se tiene que reencauzar la democracia local para lo cual es indispensable construir una reforma política del Distrito Federal consensuada a fin de que sea aprobada en el Congreso de la Unión. Con ello la Asamblea Legislativa estará en condiciones de elaborar una Constitución propia y reconocida por los ciudadanos²⁰⁸.

Cabe señalar que a pesar de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no decida directamente respecto a la posible conformación del Estado 32, si está en posibilidad de crear los consensos y acuerdos de carácter local para impulsar la democratización integral de la capital del país a través de una reforma integral. Por ejemplo, con el consenso de las diferentes fuerzas políticas de la capital del país la ALDF puede elaborar un proyecto de reforma constitucional la cual sea presentada o por la Cámara de Diputados o el Senado de la República y aprobada por

²⁰⁷ Periódico *El Sol de México*, 20 de noviembre de 2006.

²⁰⁸ Discurso pronunciado por el Diputado Víctor Hugo Círiga, presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la toma de protesta de Marcelo Ebrad Casaubon como Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 6 de diciembre de 2006.

las dos terceras partes del Congreso de la Unión y de los Congresos locales.

Otro aspecto a destacar relacionado con la posible conformación del Estado 32 es el papel de la sociedad civil, que será de gran importancia para la consolidación de sus instituciones locales y tendrá que jugar un papel decisivo en el proceso de cambio institucional que implica el establecimiento de un nuevo régimen de gobierno y el fortalecimiento de la vida política y social de la capital de la República.

CAPÍTULO 4.- EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN LA CONSOLIDACIÓN DE LAS AUTORIDADES LOCALES DEL DISTRITO FEDERAL: EL AGENTE DELEGACIONAL

Resulta muy significativo que el Distrito Federal ya cuente con un gobierno local con autoridades electas, sin embargo, aún obedece a una estructura de gobierno de carácter centralista y a la intervención de los Poderes de la Unión²⁰⁹. Ello permite aseverar que su tránsito a la democracia plena aún está inconcluso, a pesar de que sus instituciones locales transitan por un proceso de modernización administrativa, y que se viene consolidando un gobierno local propio para la capital de la República.

Desde las elecciones locales de 1997 se fortalece el proceso de transformación del gobierno del Distrito Federal²¹⁰, toda vez que con el avance democrático de los recientes procesos político-electorales se materializó una reforma administrativa que, como se verá a continuación, tuvo verificativo a partir del año 2000²¹¹.

Con la primera elección de los Jefes Delegacionales el gobierno del Distrito Federal inicia una nueva etapa en su vida democrática porque al igual que las demás localidades y entidades federativas del país cuenta ya con la potestad de elegir directamente a sus representantes

²⁰⁹ Particularmente en lo relacionado a la remoción del Jefe de Gobierno, la expedición del Estatuto de Gobierno y los nombramientos del Procurador de Justicia y del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.

²¹⁰ Como puede observarse, en el primer párrafo del Artículo 122 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se establece que “el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local”; por otro lado, el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* en su Artículo 87 y la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal* en su Artículo 1° estipulan que la administración pública local del Distrito Federal estará compuesta por la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia, así como los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales del Distrito Federal.

²¹¹ Conforme lo expresa Elinor Ostrom “para explicar el cambio institucional es necesario estudiar cómo las personas que participarán en los foros donde se propondrán los cambios considerarán y sopesarán el beneficio neto de permanecer con las reglas *statu quo* frente a algún tipo de cambio”. Ostrom, Elinor, *El Gobierno de los bienes comunes*, México, FCE, 2000, p. 224.

populares. Sin embargo, en estos últimos años el gobierno de la ciudad capital enfrenta la necesidad de dar respuesta efectiva a la gestión pública local, como es el caso del agua, la seguridad pública, los servicios urbanos, entre otros²¹².

Desde mediados del siglo XX la capital del país registra un crecimiento urbanístico que descansa en la conformación de la zona metropolitana (ZMCM) compuesta por el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México, como Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Nezahualcoyotl²¹³.

Al respecto es importante destacar que los flujos migratorios del campo a la ciudad, que en la mayoría de las veces es la única alternativa para acceder a mejores niveles de bienestar, siguen presentándose y en consecuencia contribuyen al crecimiento poblacional y en consecuencia al incremento de la demanda social en servicios públicos, lo que a su vez deviene en una importante concentración demográfica y una importante expansión urbana en la ciudad de México²¹⁴.

Por otro lado, se entiende que las decisiones de interés general de la capital del país se han circunscrito al ámbito Federal (a través del Presidente de la República y del poder Legislativo principalmente, así como de la administración pública centralizada del Distrito Federal que dirige el Jefe de Gobierno), pero en la práctica una buena parte de la las

²¹² Ejemplo de ello es la problemática referente al comercio ambulante, el transporte público y privado, la vivienda, el abasto, la seguridad pública, el agua, la electricidad, el equipamiento y los servicios urbanos, entre otros.

²¹³ Que en la mayoría de las veces ha hecho falta apreciar la problemática desde la perspectiva de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) más que en el ámbito estatal o entre entidades federativas.

²¹⁴ Manuel Castells define a la urbanización como “el proceso por el cual una proporción significativamente importante de una población humana se agrupa en el espacio formando aglomeraciones funcional y socialmente interrelacionadas desde el punto de vista interno” y al mismo tiempo la asimila como “al proceso por el cual una proporción creciente de su población pasa a residir en aglomeraciones de por ejemplo, más de 20,000 o más de 100,000 habitantes”. Castells, Manuel, *op. cit.*, nota 66, pp. 78-79.

acciones gubernamentales de carácter local descansan en el ámbito del gobierno local, particularmente en la administración pública delegacional.

4.1. Un gobierno local interrumpido

La reforma administrativa que tuvo verificativo en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal el 1° octubre del año 2000²¹⁵, es una evidencia más del proceso de autodeterminación del gobierno del Distrito Federal, a través del cual se avizoran mayores atribuciones para las autoridades locales, particularmente en el nivel demarcacional.

Con dicha reforma se plantea que el Distrito Federal tiene una demanda social importante, y por lo tanto se requiere que la inercia centralizadora tome nuevas dimensiones porque “las tendencias masivas hacia la dispersión espacial de las actividades económicas en los niveles metropolitano, nacional y local asociados a la globalización, han contribuido con la demanda de nuevas formas de centralización territorial de la gestión de alto nivel y de control de las operaciones, debido a que esta dispersión está ocurriendo en condiciones de concentración del control, la propiedad y la asignación de utilidades. Los mercados nacionales y globales, como también las organizaciones globalmente integradas, requieren de lugares centrales donde el trabajo de la globalización pueda realizarse”²¹⁶.

No obstante lo anterior, la lógica administrativa del Distrito Federal es la de un gobierno de excepción por diversas razones. Siendo una de las

²¹⁵ Ver *Diario Oficial de la Federación* del 14 de octubre de 1999.

²¹⁶ Sassen, Saskia, "Ciudades en la economía global: enfoque teórico y metodológicos", en Navia, Patricio y Zimmerman, Marc (coords.), *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des) orden mundial*. México, Siglo XXI, 2004, p. 37.

ciudades más grandes del mundo y de las entidades federativas más complejas de la República mexicana, es la única que no cuenta con un gobierno local plenamente constituido que sigue careciendo de las capacidades institucionales suficientes para atender eficazmente la creciente demanda social y proveer efectivamente los bienes y servicios públicos a la población.

Como se recordará, el gobierno de la capital del país está sustentado básicamente en la competencia y coordinación entre los órganos centrales y desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal para el control y optimización tanto de los recursos públicos como de las tareas de gobierno, las cuales se hacen cada vez más complejas y diferenciadas²¹⁷. En este sentido, las delegaciones del Distrito Federal siguen relegadas jurídica y políticamente debido a que en la práctica están acotadas bajo el precepto de la autonomía funcional en las acciones de gobierno²¹⁸.

No obstante lo anterior, orgánicamente cuentan con un Jefe Delegacional electo y con Directores Generales (anteriormente Subdelegados) designados por él mismo²¹⁹.

Como ya se señaló, las delegaciones son órganos político-administrativos desconcentrados y subordinados al Jefe de Gobierno, lo

²¹⁷ Evocando la memoria histórica, Modesto Rolland señala desde mediados del siglo pasado que “es tiempo de que se deslinden claramente las facultades de la ciudad de México, y que cese el maremagno que sólo sirve para el provecho de muchos interesados en que exista esta agua revuelta, en perjuicio de todos los contribuyentes que nunca han podido ver claro adónde va a parar su dinero”, en Rolland, Modesto, *El desastre municipal en la República mexicana*, México, Librería Cultura, 1952, pp. 121-122.

²¹⁸ Al respecto, la fracción II del Artículo 12 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispone -en lo referente a los principios estratégicos de la organización política y administrativa de la capital del país- lo siguiente: “El establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga este Estatuto y las leyes”.

²¹⁹ Como se verá más adelante, a partir del año 2000 en algunas delegaciones del Distrito Federal son electos por las comunidades o pueblos los Subdelegados Territoriales, los cuales tienen una doble función: 1) Fungen como funcionarios delegacionales y 2) Son representantes ciudadanos en sus comunidades respectivas.

que limita su condición de nivel de gobierno local y más aún de entidades locales con autonomía plena²²⁰, sin embargo, esta figura híbrida²²¹ continua su proceso de transformación en el contexto de que los Delegados son autoridades locales electas democráticamente por la ciudadanía, administrativamente sujetos (como órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal) a la autoridad ejecutiva de carácter local²²².

A pesar de que la población delegacional ejerce su voluntad democrática mediante el ejercicio del voto ciudadano, aún no cuenta con instituciones mediadoras y de carácter colegiado que resuelvan las demandas de sus habitantes a través de un orden de gobierno más democrático, con las capacidades institucionales para promover directamente estrategias de planeación, evaluación y control en el mediano y largo plazos²²³.

Y precisamente la ciudad capital está requiriendo un nuevo modelo de gobierno que garantice una administración pública local actuante, participativa y transparente así como de una estructura operativa capaz de atender la creciente demanda social en servicios públicos y de legitimar la representación política de sus autoridades electas frente a los ciudadanos a través de una acción colectiva y organizada.

²²⁰ En este sentido, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece en su Artículo 12 fracción III “que la organización política y administrativa del Distrito Federal atiende a los siguientes principios estratégicos”: (...) mientras que en la fracción III estipula que “El establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga este Estatuto y las leyes”.

²²¹ El Diccionario de la Lengua Española señala que dicho adjetivo, que proviene del latín *híbrida*, se refiere a “todo lo que es producto de distinta naturaleza”. Real Academia Española, *op. cit.*, nota 97.

²²² Conforme a lo establecido por el Artículo 122 constitucional y el Artículo 8° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

²²³ Como ya se señaló, uno de los aspectos sustanciales de dicha manifestación es precisamente la elección directa, que en diversas comunidades o pueblos del Distrito Federal se llevan a cabo, de los Subdelegados Territoriales, sin olvidar la elección universal, libre, directa y secreta de los Jefes Delegacionales.

4.2. El paradigma delegacional²²⁴

Las delegaciones del Distrito Federal son un caso excepcional y poco estudiado. Por un lado, son parte de la organización administrativa centralizada del gobierno del Distrito Federal y cuentan con un bajo perfil administrativo²²⁵; y por otro lado, al no ser consideradas como un nivel más de gobierno, se desenvuelven bajo la lógica de la autonomía funcional y sujetas al arbitrio del todo unitario del gobierno central del Distrito Federal.

A pesar de su carácter de órganos desconcentrados de la administración pública local del Distrito Federal²²⁶ y a lo largo de un siglo, las delegaciones se han distinguido por un crecimiento urbano y una movilidad poblacional importante que rebasa en mucho los criterios de viabilidad administrativa y gubernamental, sobre todo si se considera que “la clasificación de medio urbano o rural se basa en la información geográfica obtenida de la variable tamaño de localidad”²²⁷.

Al respecto, cabe señalar que desde la perspectiva internacional se concibe al medio rural como a los centros poblacionales con menos de 250,000 habitantes, mientras que al medio urbano se le ubica en la

²²⁴ Como lo expresa Tomás Kuhn, la aplicación de un paradigma “funciona permitiendo la renovación de ejemplos cada uno de los cuales podría servir para reemplazarlo”. Kuhn, Tomás, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, México, FCE, 2002, p. 51.

²²⁵ Al respecto, Roberto Báez Martínez señala que “la centralización administrativa hace referencia al régimen en el que todo poder proviene del Estado, el cual se considera jurídicamente el único titular de derechos. Centralizar equivale a reunir facultades en un solo ente que actúa unitariamente; supone un poder central del cual emanan las relaciones y facultades administrativas. Cuando los órganos se agrupan jerárquicamente, se habla de un régimen de centralización administrativa de manera que existe una situación de dependencia entre el órgano inferior y el situado en el grado inmediato más alto. Esta dependencia subsiste desde el más alto hasta el más bajo en una situación de continuidad y permanencia entre un grado y otro”. Báez Martínez, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, México, Trillas, 1997, pp. 82-83.

²²⁶ Cabe destacar que la desconcentración está caracterizada “por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a los cuales se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, lo que no les permite alejarse de la propia administración central; por tanto, la competencia que se les confiere no llega a configurar una autonomía verdadera”. *Ibidem*, p. 208.

²²⁷ Criterios metodológicos aplicados por el INEGI.

órbita poblacional de más de 250,000 habitantes que compone zonas geográficas determinadas²²⁸. Mientras que en relación al modelo urbano es primordialmente donde “existe una gran concentración de población por kilómetro cuadrado, las actividades económicas a las que se dedica la población son la industria y la de servicios, (...), hay un crecimiento demográfico, físico y económico muy acelerado, insuficiencia de suelo urbano para atender las necesidades de vivienda, equipamiento y preservación de la ecología”²²⁹; en tanto que las localidades catalogadas como rurales son en donde prevalece “una gran dispersión de la población en el territorio, las actividades económicas a las que se dedica la población son las agropecuarias, silvícolas y mineras, carecen casi totalmente de infraestructura, equipamiento y servicios (...), no existe problema del suelo urbano”²³⁰.

En esta perspectiva la identificación de la actividad económica delegacional se encuentra en dos planos: uno inferior, donde las comunidades, colonias o pueblos rurales abandonan paulatinamente las actividades propias de su medio; la otra predominante, donde las zonas urbanas enfrentan problemáticas como el precario mantenimiento de la infraestructura urbana, las vialidades, el abasto, la vivienda, entre otros.

A simple vista pareciera que en su totalidad las 16 delegaciones son eminentemente urbanas, pero en la realidad existen más de 36 poblados, regiones o circunscripciones que aún se identifican con una actividad económica eminentemente rural y por lo tanto requieren de un

²²⁸ En esa óptica poblacional, sólo podrían considerarse como rurales a las delegaciones de Cuajimalpa, Milpa Alta y Magdalena Contreras.

²²⁹ Mondragón Carrillo Guillermo, “Tipología municipal en la perspectiva del nuevo municipio”, *Revista de Estudios Municipales*, México, Centro de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, núm. 2, marzo-abril de 1985, p. 92.

²³⁰ *Ibidem*, p. 93.

tratamiento particular, sobre todo en lo referente a su entorno ecológico y en la promoción de su actividad productiva²³¹.

En este aspecto se entiende que en el plano del gobierno de la ciudad capital, la creciente demanda social recae particularmente en las delegaciones del Distrito Federal con los más altos índices de crecimiento poblacional y donde se requieren políticas públicas específicas, como lo son Iztapalapa y Gustavo A. Madero, las cuales cuentan con más de 1.5 millones de habitantes cada una²³².

Por otro lado, se tienen que tomar en cuenta criterios predominantemente urbanos pero sin descuidar el contexto rural (popular, indígena, étnico y cultural), de tal forma que, a largo plazo, ello puede significar una considerable recomposición territorial al grado de que se actualice la realidad urbana y rural bajo criterios de autonomía local, democracia y autogobierno.

No obstante lo anterior y toda vez que el diseño institucional de las delegaciones del Distrito Federal continúe obedeciendo a criterios centralistas, éstas seguirán siendo presuntamente urbanas pero en realidad seguirán desarrollándose en los dos planos: el urbano y el rural.

Por último, ante los criterios centralistas prevalecientes hay pocos elementos para argumentar en pro de la condición rural frente a la creciente urbanización de la capital del país; mientras tanto hay que

²³¹ Como es el caso de la Delegación Tlalpan que cuenta con ocho pueblos originarios que están plenamente identificados con el medio rural al grado de que promueven la defensa de su entorno ecológico y costumbres.

²³² Como dato importante se señala que nueve municipios y dos delegaciones registran cada uno, más de un millón de residentes; la delegación Iztapalapa concentra 1.8 millones de personas (casi la misma población que registra el Estado de Yucatán), y los municipios de Guadalajara, Jalisco y Ecatepec de Morelos, 1.6 millones cada uno. Datos tomados de Word Atlas e INEGI, 2006.

alertar respecto a la visión minimalista de que sólo existen delegaciones urbanas con poca o nula actividad rural y delegaciones rurales o semirurales con una acelerada urbanización²³³.

4.3. Un proceso de descentralización poco común

Las grandes ciudades del mundo enfrentan permanentemente los requerimientos que giran en torno al acceso a una alimentación sana, a un sistema de salud digno, a una educación adecuada, a los servicios urbanos básicos, entre otros. "La expansión de las ciudades evidencia la existencia de derechos antes no reconocidos, como al derecho de un ambiente no contaminado, espacios públicos para la recreación y el deporte, equilibrio ecológico, etc., sin cuya protección y garantía la vida en las zonas urbanas será humanamente imposible"²³⁴. En este sentido el elemento fundamental del desarrollo local de principios del siglo XXI, particularmente las capitales nacionales, es el de la autonomía local en donde, por un lado, se multiplican las posibilidades de colaboración política y se detectan mejor las necesidades locales, y por otro lado, se delegan tareas específicas a los gobiernos locales (como por ejemplo el empleo directo de los recursos públicos y la utilización de la infraestructura urbana para la prestación de los servicios públicos).

Hoy por hoy los habitantes de las ciudades, sobre todo de las grandes urbes del mundo demandan cada vez más servicios y de mayor calidad. Por ello se ha considerado que "los procesos de descentralización político-administrativa constituyen la forma de asegurar una mayor proximidad de las instituciones a los ciudadanos, una satisfacción más

²³³ Sólo en el caso de las delegaciones de Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco podrían considerarse algunas zonas con predominancia de la actividad rural sobre el entorno urbano.

²³⁴ Nacif, Benito, "Gobiernos Locales y Descentralización", en Pardo, María del Carmen (Coord.), *Teoría y práctica de la Administración Pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 58 y 59.

adecuada de sus necesidades y la participación más activa de la sociedad civil en el ámbito público”²³⁵.

En este sentido, la perspectiva de los procesos de descentralización del poder es global por los tres aspectos siguientes:

- 1) porque es una tendencia que cubre todo el sistema planetario;
- 2) porque influye en el fortalecimiento de las regiones y los municipios así como en la redistribución de los recursos públicos en términos políticos, institucionales y económicos; y
- 3) porque afecta la infraestructura y los esquemas de administración de los recursos públicos, no sólo del transporte, la energía y las telecomunicaciones sino también en cuanto al uso racional del agua y la utilización de tecnología urbana, entre otros²³⁶.

Cabe mencionar que las transformaciones y cambios acelerados del entorno mundial y que han impactado en el país entero (en los niveles federal, estatal y municipal), rebasan la perspectiva de los cambios formales e institucionales sobre todo porque “el cambio se está produciendo en diversas ciudades y regiones del territorio nacional, pero no como resultado de una decisión consciente y deliberada adoptada en el contexto nacional, sino como efecto de procesos cuya dinámica se encuentran fuera del país”²³⁷.

²³⁵ Con relación a los últimos dos sentidos se sugiere hacer un comparativo con el apartado 5° de *la Declaración de Lisboa, op. cit.*, nota 34.

²³⁶ Relacionado con el segundo Párrafo del Apartado 5° de *la Declaración de Lisboa, op. cit.*, nota 34.

²³⁷ Perló Cohen, Manuel, *La Modernización de las Ciudades en México*, México, UNAM, 1991, p. 17.

En efecto, al parecer el proceso de cambio administrativo es más por la convicción de que se tienen que ir modificando los viejos esquemas para adecuarse a las nuevas realidades mundiales, que por la convicción propia de mejorar continuamente la distribución de los recursos públicos y avanzar en la transparencia de los procesos democráticos.

Por tal motivo, la misión de la administración pública local puede recaer en su intervención directa en los procesos de descentralización del poder y de autodeterminación locales con la finalidad de lograr una adecuada asignación y distribución de los recursos públicos así como para una mejor coordinación social y con relaciones intergubernamentales orientadas a la asignación de mayores atribuciones y recursos para el gobierno local²³⁸.

4.4. Preámbulo del autogobierno: la reforma administrativa del gobierno del Distrito Federal

De cara al proceso de transformación que experimenta el gobierno del Distrito Federal desde el año 2000, la capital del país enfrenta el reto de incorporarse a la dinámica de la modernización del Estado mexicano y avanzar en su reforma administrativa en un contexto de complejidad, por tres factores fundamentales:

- 1) Porque enfrenta a un grave problema de infraestructura, pues en términos generales tiene un rezago histórico de más de cuatro décadas.

²³⁸ En este sentido, Benito Nacif señala que “es un error identificar descentralización con una mayor autonomía de los gobiernos locales. En la medida en que aumenta la transferencia de funciones y recursos de la administración central a los gobiernos locales, el interés federal por el desempeño de las municipalidades y las necesidades de coordinación crecen”. Nacif, Benito, *op. cit.*, nota 21, p. 67.

- 2) Porque la administración pública local cuenta con una estructura anquilosada y burocrática, con procedimientos administrativos caducos y recursos humanos con poca o nula capacitación.
- 3) Porque el funcionamiento de las redes y los sistemas de comunicación que se emplean para la atención ciudadana y la prestación de los servicios públicos son de uso reciente, lo cual significa un atraso en su aplicación de por lo menos veinte años.

Aunado a ello se ha carecido de una política eficaz que ordene la participación ciudadana para salvaguardar el empleo, el medio ambiente, la seguridad pública, los servicios públicos, la infraestructura urbana y demás aspectos importantes para la vida de la ciudad capital; asimismo, se debilitaron las instituciones, se descuidó la responsabilidad social del Estado y se distanció el gobierno de la sociedad.

En materia de descentralización se han concretado modestos acuerdos (que posteriormente han sido revocados) para que las delegaciones sean reconocidas como demarcaciones territoriales, quedando pendiente la posibilidad de que adquieran la categoría de gobierno y cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propio como sucede con el resto de las localidades del país.

Paradójicamente, tienen atribuciones para emitir bandos y ordenanzas, cuentan con facultades para elaborar su presupuesto y con autonomía para ejercerlo, y con competencias locales en asuntos concernientes a los servicios urbanos, infraestructura, transporte, zonificación, ordenamiento ecológico, y registro público de la propiedad o civil, entre otras; mientras que en materia de participación ciudadana se les han ratificado y ampliado los instrumentos de consulta, referéndum,

plebiscito, iniciativa popular, audiencia pública, instancias de quejas, denuncias y colaboración ciudadana, y últimamente ha sido de la mayor prioridad fomentar y coordinar una amplia red de representaciones vecinales a nivel de colonia, barrio, pueblo y unidad habitacional.

4.4.1.- La reforma de octubre de 2000

El 1° de octubre del año 2000 se inicia una etapa importante en el proceso de transformación del gobierno del Distrito Federal. A partir de entonces los Jefes Delegacionales electos cuentan con amplias facultades para modernizar la administración pública delegacional mediante la simplificación de trámites administrativos y una mayor flexibilidad en el manejo de los recursos humanos, financieros y materiales para el óptimo desarrollo de sus funciones.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal hace lo propio y cambia la figura de las Subdelegaciones a la de Direcciones Generales, asimismo incorpora las Direcciones de Área, Subdirecciones y Jefaturas de Unidad Departamental a su estructura orgánica actual²³⁹. Ello afecta directamente a la estructura de organización y funciones de las delegaciones del Distrito Federal con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1998, la cual tiene verificativo a partir del 28 de diciembre del año 2000²⁴⁰.

Desde su inicio, las administraciones delegacionales emprenden un proceso de reforma administrativa observado en el Artículo Tercero Transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual establece

²³⁹ Para tal efecto se contempla dicha modificación a la estructura orgánica de las delegaciones tanto en el Artículo 122 constitucional como en el Artículo 38 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal* de 1999.

²⁴⁰ Ver Artículo 122 del "Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 224, Décima Época, 28 de diciembre de 2000.

que “todas las menciones, atribuciones y facultades conferidas en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, otras leyes y reglamentos a los Delegados, se entenderán referidas, a partir del 1° de octubre del año 2000, a los Jefes Delegacionales”²⁴¹.

En el ejercicio delegacional 2000-2003 se contempla que como parte de la reforma administrativa integral se aplique la Circular Uno, con el objeto de simplificar los trámites en el manejo de los recursos humanos, financieros y materiales de las delegaciones. Por ello ahora “las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades podrán realizar conversiones de plazas o puestos, cuando se trate de casos orientados al fortalecimiento de las estructuras ocupacionales que atiendan necesidades funcionales de las áreas y su instrumentación quede soportada a través de movimientos compensatorios de plazas, de conformidad con el artículo 49 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal”²⁴².

Cabe destacar que, contrario a los criterios de autonomía local, las propuestas de modificación del personal que labora en las delegaciones requieren de la autorización o aprobación de la Oficialía Mayor del gobierno central del Distrito Federal debido a que conforme a lo establecido por la fracción tercera del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal dicha instancia tiene la facultad para “coordinar e implementar el desarrollo administrativo de

²⁴¹ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de noviembre de 1999.

²⁴² Apartado 1.2.6 de la Circular Uno, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Tercera Época, núm. 44-TER, 3 de junio de 2003, p. 8.

las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales que integran la Administración Pública del Distrito Federal”²⁴³.

En este proceso de reforma administrativa se incorpora también la Circular Uno-Bis 2003 que establece la normatividad de las delegaciones en materia de administración de recursos públicos. En ella se contempla fundamentalmente que “las delegaciones contarán con una plantilla de personal validada por la Dirección General de Administración de Personal, en la que se indicará la situación ocupacional de las plazas”²⁴⁴ y que podrán realizar conversiones de las mismas.

Ahora bien es importante resaltar que en el marco del traspaso de competencias de la administración pública del Distrito Federal se dispone que a partir del año 2000 se amplíen considerablemente las atribuciones y funciones delegacionales. En este contexto se destaca que el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal propuso reproducir el esquema municipalista mediante la incorporación de las “demarcaciones municipales” a la organización político-administrativa del Distrito Federal, las cuales estarían conformadas por un cabildo integrado por representación proporcional pura y como órgano ejecutivo un Alcalde.

Asimismo, plantea que cada cabildo cuente con presupuesto propio, aprobado con la participación de los vecinos de la demarcación territorial y gocen de efectiva autonomía²⁴⁵.

²⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Historia Legislativa y Parlamentaria VII, Normas del Distrito Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, México, disco compacto VII, 2000.

²⁴⁴ Apartados 1.2.1 y 1.2.6 de la Circular Uno-Bis, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Tercera Época, núm. 44-TER, 3 de junio de 2003, p. 84.

²⁴⁵ Ver el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*, presentado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el 5 de diciembre de 2000, p. 44.

Otro aspecto importante del proceso de reforma administrativa, es que la administración 2000-2006 del gobierno del Distrito Federal plantea que la descentralización político-administrativa delegacional se lleve a cabo mediante la transferencia de diversas atribuciones hacia las delegaciones, de las cuales se destacan las siguientes:

1. Canalización directa de recursos a las Jefaturas Delegacionales.
2. Descentralización de los servicios públicos (escuelas, alumbrado, público, imagen urbana, entre otros).
3. Distribución íntegra de recursos federales a las delegaciones.
4. Descentralización de instalaciones deportivas.
5. Empleo de los recursos informáticos actualizados.
6. Utilización de tecnología informática de punta para la agilización de la atención ciudadana y el mejoramiento de los procesos administrativos²⁴⁶.

Esto repercutió en la estructura de organización y funciones de las delegaciones a tal grado que, como se verá a continuación, cada una de éstas ha emprendido su propio proceso de reforma administrativa y en proporción a las necesidades y problemática delegacionales. Como es el caso de la delegación Benito Juárez que siendo la entidad local de la República mexicana con el mayor índice de bienestar social cuenta con un considerable rezago en materia de equipamiento e infraestructura urbana y carece de recursos públicos para eficientar su administración pública; en tanto que la delegación de Tlalpan es una demarcación territorial eminentemente urbana pero con extensión territorial mayoritariamente rural, que se hace acompañar de mecanismos de representación comunitaria.

²⁴⁶ *Ibidem*, pp. 160-166.

Estos casos representativos que se desarrollan a continuación muestran una evidencia relevante que se relaciona con la necesidad de avanzar en el proceso de autodeterminación de la capital del país; ya que por un lado cuenta con delegaciones desarrolladas económicamente y con altos índices de bienestar social pero con un rezago importante en su desarrollo urbano y con limitadas capacidades institucionales, y por otro lado, tiene delegaciones poco desarrolladas económicamente, con bajo bienestar social pero con una organización comunitaria que tiene que sortear y resolver las carencias que aquejan a las comunidades y con zonas territoriales eminentemente rurales administradas bajo criterios de corte centralista.

4.5. Avances de la reforma administrativa: el caso de la Delegación Benito Juárez

En lo que respecta a la Delegación Benito Juárez, desde octubre del año 2000 cobra gran importancia la reforma administrativa en el sentido de que el otorgamiento de mayores atribuciones a las delegaciones del Distrito Federal.

Desde que inicia la gestión 2000-2003, el Jefe Delegacional en Benito Juárez planteó la necesidad de “avanzar hacia una real democratización del Distrito Federal e impulsar una reforma administrativa que permita contar con autoridades delegacionales con plena capacidad para responder a las demandas ciudadanas, que actúen con transparencia, honestidad y eficiencia; autoridades que gobiernen con y para los ciudadanos”²⁴⁷. Ello bajo la filosofía o “misión” de gobierno que consiste en concebir a un gobierno confiable, mediante la administración transparente de los recursos, la prestación eficiente de servicios, la

²⁴⁷ Gobierno del Distrito Federal, *Informe de Trabajo 2000-2001 del Jefe Delegacional en Benito Juárez*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2002, p. 50.

comunicación sistemática con la sociedad y la promoción de la participación ciudadana²⁴⁸

La primera autoridad delegacional electa en Benito Juárez dio cumplimiento al proceso de reforma administrativa del Distrito Federal, atribuido por el artículo tercero transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual establece mayores atribuciones y facultades para los Jefes Delegacionales.

Como caso significativo, el Jefe Delegacional en Benito Juárez decide elevar a la Coordinación de Participación Ciudadana al nivel orgánico de Dirección General de Participación Ciudadana.²⁴⁹

En su organización y funcionamiento internos, la Delegación Benito Juárez aplicó lo que denomina la “metodología 5S”, a fin de adecuar los espacios físicos a mejores condiciones de trabajo.

También destaca la aplicación de modificaciones sustantivas a la Ventanilla Única de la Delegación Benito Juárez, por lo que ha variado su atención respecto a las demás delegaciones porque se pretende ofrecer un trato profesional y personalizado, permitiendo al ciudadano evaluar el trato que recibe y disponiendo de mecanismos para facilitar la realización de trámites²⁵⁰.

²⁴⁸ *Idem.*

²⁴⁹ Ver Reestructuración Orgánica del órgano político Administrativo Benito Juárez, Dictamen núm. 137/2001 del 1° de febrero de 2001.

²⁵⁰ Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 223, p. 50.

4.5.1. El recurso de los autogenerados²⁵¹

En lo que respecta a su administración interna, se tiene como aproximado que el 70% del presupuesto de la Delegación Benito Juárez es ejercido para salarios de los empleados delegacionales. En este sentido, el personal de estructura es contratado por concepto de ingresos autogenerados, es decir a través de una partida especial cuyo dinero proviene de los cobros de los servicios que presta directamente la administración delegacional.

Por ello, se entiende que el único recurso disponible para realizar alguna función para mejorar los servicios delegacionales se limita precisamente al concepto de ingresos autogenerados, ya que el recurso de licencias, registro civil y policía se canaliza directamente al Gobierno central, particularmente a la Tesorería del Distrito Federal.

En cuanto a la administración de los recursos humanos, en la Delegación Benito Juárez prevalece el esquema por el cual el personal administrativo de base está siendo suplido por el personal de estructura.

El primero comprende al personal permanente y que por lo general ocupa los puestos más bajos del escalafón; mientras que el segundo es de carácter temporal y ocupa los cargos de confianza que por lo general representan las responsabilidades medias y superiores del escalafón, por lo que este último se convierte en un recurso humano multifuncional.

²⁵¹ El presente sub apartado se desarrolló con el método de la entrevista. Las entrevistas fueron personales y abiertas, se aplicaron a funcionarios de alto nivel de la delegación Benito Juárez, como Directores Generales y Directores de Área, con la finalidad de integrar un estudio delegacional objetivo que permita al lector conocer la problemática particular de esta demarcación territorial.

Por otro lado, de los catorce Programas Integrales Territorializados²⁵² dos son operados por la Delegación y el resto son instrumentados por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal²⁵³.

Dichos programas son los relacionados con Protección Civil y Hábitat, de los cuales se puede observar que la Delegación Benito Juárez creó la Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil que es el área encargada de implementar nuevos modelos de prevención y protección civil en coordinación con el gobierno del Distrito Federal así como de coordinar y supervisar el trabajo del gobierno delegacional en materia de protección civil, a través de las coordinaciones territoriales de seguridad y policía delegacional.

Como es sabido, los Programas del Gobierno del Distrito Federal que operan en la demarcación territorial vienen etiquetados y son considerados como prioritarios, entre ellos destacan las temáticas siguientes: seguridad pública, protección civil, procuración de justicia, igualdad de género, salud, educación, provisión de servicios e infraestructura urbanos, fomento y apoyo a los asentamientos humanos, regulación vial y transporte público, agua potable, drenaje y tratamiento de aguas negras, y protección al medio ambiente y recursos naturales.

²⁵² El gobierno del Distrito Federal define al Programa Integrado Territorial (PIT) como el instrumento democrático para que la justicia social sea el principio rector de la acción de gobierno. Dichos programas tienen como objetivo la atención de tareas prioritarias, como son: Apoyo Integral a Adultos Mayores, Becas a Personas con Discapacidad, Becas a Niñas y Niños en situación de vulnerabilidad, créditos para la ampliación y mejoramiento de la Vivienda, Mantenimiento de Unidades Habitacionales de Interés Social, Desayunos Escolares, Micro Créditos para Actividades Productivas de Autoempleo, Becas para la Capacitación de Adultos de 40 a 55 años Desempleados, apoyo al Desarrollo Rural, Construcción y Mantenimiento de Escuelas; así como el Programa de Refrendo de Cédulas de Empadronamiento 2004, Programa de Regularización de Acomodadores de Vehículos que para su recepción ocupan la vía pública-2004, Programa de Regularización de Estacionamientos Públicos 2005, así como el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.

²⁵³ Ver Anexo del Segundo Informe de Gobierno, presentado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el 16 de septiembre de 2003.

Los recursos de estos programas prioritarios no llegan directamente a la delegación sino que ingresan a la tesorería del gobierno del Distrito Federal y la misma Tesorería los canaliza y los entrega.

Los programas delegacionales que la misma demarcación territorial instrumenta y opera son los siguientes: administración pública, conducción y coordinación de la política de desarrollo, protección civil, igualdad de género, desarrollo y asistencia social, salud, educación, cultura, esparcimiento y deporte, provisión de servicios e infraestructura urbanos, fomento y apoyo a los asentamientos humanos, regulación vial y transporte público, agua potable, drenaje y tratamiento de aguas negras, protección al ambiente y a los recursos naturales, y fomento económico²⁵⁴.

Cabe destacar que en el año 2005, lo único que la delegación Benito Juárez estuvo en condiciones de realizar fue la pavimentación con concreto asfáltico de la calle Parroquia, debido a que la Delegación no cuenta con suficientes recursos propios y sólo puede efectuar las tareas que le son programadas desde el gobierno central y con los recursos que se le asignen para tal efecto. Por ello, La limitación de los recursos proviene precisamente de la falta de una normatividad que impulse la autonomía local en las demarcaciones territoriales para que concurren tanto la autonomía de gestión como la autonomía administrativa.

Conforme a la información proporcionada por el gobierno Federal, la Delegación Benito Juárez es la entidad local que a nivel nacional cuenta con el mayor nivel de bienestar social, sin embargo, carece de los suficientes recursos públicos para llevar a cabo una serie de

²⁵⁴ Información oficial proporcionada por la Dirección de Finanzas, de la Dirección General de Administración de la Delegación Benito Juárez.

responsabilidades que el gobierno del Distrito Federal le asigna así como una cantidad importante de funciones y atribuciones que establece la Legislación en materia del Distrito Federal.

Por ejemplo, en lo relacionado al desarrollo urbano la Delegación Benito Juárez cuenta con un rezago en su infraestructura de aproximadamente 50 años, por lo que en la medida que no se provea del mantenimiento necesario y se modernice su infraestructura a la larga será más costoso atenderla.

Es relevante señalar que la delegación Benito Juárez es una de las entidades locales más informadas del país y que ocupa el primer lugar por el nivel de bienestar de su comunidad, según lo establecido por el INEGI en la estratificación de delegaciones del Distrito Federal²⁵⁵. A pesar de ello, en la actualidad enfrenta significativos problemas en materia de presupuesto, administración de personal, servicios públicos e infraestructura urbana.

Otro aspecto relevante de su proceso de transformación democrática es que la reforma administrativa que se viene promoviendo a partir del año 2000 es que los procesos administrativos han avanzado significativamente. Es el caso de la Circular Uno y Uno Bis, normatividad aplicable para los órganos político-administrativos, que en materia de administración de recursos humanos se ha reformado para eficientar a la administración pública local²⁵⁶.

Otra cuestión relevante es que en materia de recursos humanos el Jefe Delegacional propondrá su estructura organizacional así como las

²⁵⁵ Datos proporcionados por el INEGI al año 2003.

²⁵⁶ Ver reforma a la Circular 1 Bis en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 18 de abril de 2002.

propuestas de conversión de plaza o puesto de nivel técnico-operativo. De la misma manera podrá autorizar la creación de plazas que considere indispensables para dar cumplimiento a los programas prioritarios de la Delegación²⁵⁷.

De tal forma que el Jefe Delegacional es el autorizado directo para hacer movimientos y ajustes de la administración de personal y determinar los asuntos prioritarios delegacionales.

En consecuencia se puede afirmar que la Delegación Benito Juárez, al igual que otras demarcaciones territoriales, ya cuenta con elementos importantes que demuestran avances significativos relacionados con la autodeterminación y autonomía en el manejo de los recursos públicos delegacionales, sin embargo, se requiere de mayor flexibilidad para la distribución de los ingresos y el control administrativo.

4.6. Peculiaridades de la reforma administrativa: el caso de la Delegación Tlalpan²⁵⁸

Como se verá en el desarrollo de este apartado, la peculiaridad de la Delegación Tlalpan radica en dos aspectos principales. 1) es una demarcación con una concentración poblacional mayoritariamente urbana pero con una extensión territorial eminentemente rural, y 2) en esta Delegación se llevan a cabo elecciones de subdelegados zonales, que son funcionarios delegacionales que cumplen con la doble tarea de ser representantes electos de las comunidades rurales y fungir como servidores públicos adscritos a la estructura delegacional.

²⁵⁷ En punto 1.2. Control de Plazas; Circular 1 Bis en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 18 de abril de 2002.

²⁵⁸ El presente apartado es producto de las entrevistas realizadas a algunas de las autoridades delegacionales (como es el caso de la Coordinación de Participación Ciudadana), así como de la consulta y procesamiento de la información oficial facilitada por la Delegación Tlalpan.

Cabe precisar que en el entendido de desarrollar el tema de la reforma administrativa, nos daremos sólo a la tarea de profundizar en la segunda peculiaridad, que se refiere al proceso de elección de los denominados Subdelegados Zonales.

4.6.1. La elección de los Subdelegados Zonales

Previo al desarrollo del presente apartado, se destaca que dicha práctica electiva se ejercita en las delegaciones de Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Iztapalapa, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco; y que esta experiencia tan peculiar se lleva a cabo a partir de la primera elección universal, libre, directa y secreta de los Jefes Delegacionales; sin embargo, hay antecedentes de que esta práctica democrática se viene experimentando desde la primera elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y bajo la misma figura comunitaria²⁵⁹.

Se dice que la justificación de dicha práctica electiva se sustenta en que en los pueblos originarios de dichas delegaciones hay una diversidad de demandas sociales que son marcadamente distintas a las de las zonas urbanas²⁶⁰.

De tal suerte que a partir del año 2000 se avanza en el establecimiento de figuras electas de representación comunitaria con la capacidad para gestionar la demanda social de carácter rural²⁶¹. Para tal efecto, se

²⁵⁹ En algunas delegaciones la denominación es distinta; aunque en la actualidad el Gobierno del Distrito Federal pretende homologar la figura a la de Coordinador Territorial.

²⁶⁰ Los ocho pueblos originarios que conforman la Zona Territorial 5 de la Delegación Tlalpan son: pueblo "Magdalena Petlacalco", pueblo "Parres el Guarda", pueblo "San Andrés Totoltepec", pueblo "San Miguel Ajusco", pueblo "San Miguel Topilejo", pueblo "San Miguel Xicalco", pueblo "San Pedro Mártir" y pueblo "Santo Tomás Ajusco".

²⁶¹ Al respecto, tanto las autoridades delegacionales como los pueblos originarios de Tlalpan han convenido sustentar la Convocatoria para la elección de los Subdelegados Zonales en lo dispuesto por los artículos 2, 39 y 122 inciso C, Base Tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo establecido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

crearon los instrumentos de la Convocatoria y el Reglamento para lograr el consenso de los distintos actores de cada pueblo y de las autoridades delegacionales²⁶².

Desde nuestra perspectiva particular, la figura de los subdelegados zonales representa un vacío institucional importante toda vez que su nivel jerárquico-electoral responde tanto a la estructura más elemental de la administración delegacional como al carácter de representación comunitaria.

Cabe señalar que el término mismo de Subdelegado se ha discutido continuamente²⁶³, sobre todo porque al ser electos “tiene como carácter fundamental representar a la comunidad ante cualquier instancia de gobierno”²⁶⁴.

Por otro lado, en el ámbito de la estructura delegacional los Subdelegados Zonales dependen de la Coordinación Territorial de Pueblos Rurales²⁶⁵, que para el caso de Tlalpan se denomina Zona Territorial Cinco²⁶⁶. No obstante que esta Coordinación depende jerárquicamente de la Dirección General de Enlace Territorial, el

²⁶² Como puede constatarse en la Convocatoria y el Reglamento respectivos a la jornada electoral comunitaria, cada uno de los pueblos analiza, discute y aprueba su propia Convocatoria y Reglamento para la elección del Subdelegado con el arbitrio de la autoridad delegacional competente (que para tal efecto es la Dirección General de Enlace Territorial, la Coordinación de Participación Ciudadana y la Coordinación Territorial de Pueblos Rurales).

²⁶³ Nominalmente y dentro de la estructura delegacional de Tlalpan están contemplados como Enlace, figura que depende de la Coordinación Territorial de los “Pueblos Rurales” (Zona territorial 5) y de la Dirección General de Enlace Territorial.

²⁶⁴ Punto 2 de los Considerandos que comprende la Convocatoria del 8 de febrero de 2004 para la elección de Subdelegados de Tlalpan.

²⁶⁵ Consideramos que, orgánicamente, la figura de Coordinador Territorial de Pueblos Rurales es la autoridad delegacional más cercana a la presidencia municipal.

²⁶⁶ Conforme datos oficiales, la Zona Territorial 5 cuenta con una población de 99,447 habitantes (que representa el 17% de la población total de la Delegación Tlalpan), con una superficie de 263.1 km² (lo que representa poco más del 84% de la superficie total de la demarcación territorial de Tlalpan).

Coordinador Territorial de Pueblos Rurales es electo por los habitantes de los ocho pueblos originarios que integran la zona territorial cinco²⁶⁷.

Al respecto, también se destaca como evidencia del avance de la democracia local en el caso de Tlalpan, así como de otras delegaciones como Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta y Magdalena Contreras, es el relacionado con la forma de representación comunitaria que recae directamente en los habitantes de los pueblos originarios toda vez que la elección de los Subdelegados Zonales se aplica con una hipotética imparcialidad que establece que “durante las campañas electorales para ocupar dicho cargo está prohibido utilizar emblemas, colores y propaganda partidistas”²⁶⁸.

Sin embargo, una vez que son electos el Coordinador y los Subdelegados responden más a la estructura administrativa delegacional (emanada de una ideología y principios partidistas) que al pueblo que los eligió. Dichos cargos están homologados al del resto de las Coordinaciones Territoriales de Tlalpan que a su vez son catalogadas como zonas territoriales urbanas²⁶⁹ pero con la diferencia de que las zonas 1, 2, 3 y 4 no cuentan con la figura de los Subdelegados Zonales, ni tampoco con procesos de elección local; es decir que el resto de las Zonas Territoriales de Tlalpan, en su calidad de zonas urbanas, no

²⁶⁷ Como sucede en la elección de los presidentes municipales, los coordinadores territoriales delegacionales son los representantes populares de las áreas electorales que componen a su vez una zona o distrito electoral.

²⁶⁸ El Artículo 4 del Reglamento Interno para las Elecciones de Subdelegados de febrero de 2004, señala que “la propaganda electoral será en blanco y negro y no podrá llevar emblemas de ningún tipo”, asimismo establece que no habrá coaliciones ni el apoyo de funcionarios públicos, que para votar y ser votado se tendrá que contar con credencial de elector con registro del pueblo respectivo, y las boletas electorales oficiales se expedirán con el sello de la Coordinación de Participación Ciudadana, entre otros aspectos.

²⁶⁹ Con datos proporcionados por el Gobierno del Distrito Federal de Tlalpan hasta marzo de 2003, las cuatro Zonas Territoriales que integran la Delegación Tlalpan son las siguientes: Coordinación Territorial “Centro de Tlalpan” (con una población de 163,209 habitantes y una superficie de 22.94 km²), Coordinación Territorial “Villa Coapa” (con una población de 118,291 habitantes y una superficie de 9.084 km²), Coordinación Territorial “Padierna-Miguel Hidalgo” (con una población de 148,582 habitantes y una superficie de 11.33 km²) y Coordinación Territorial “Ajusco Medio” (con una población de 59,509 habitantes y una superficie de 4.092 km²).

cuentan con espacios de representación político-comunitaria como sucede con los pueblos rurales u originarios que comprenden ésta demarcación territorial.

Por otro lado, el sustento jurídico y administrativo de la elección del Coordinador Territorial de Pueblos Rurales y de los ocho Subdelegados Zonales se establece con base en las atribuciones del Jefe Delegacional para “designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional”²⁷⁰.

Hasta donde se tiene conocimiento, no existe ordenamiento alguno que determine o formalice la elección del Coordinador Territorial de Pueblos Rurales y los Subdelegados Zonales, por lo que se tiene que dar cumplimiento a la normatividad electoral vigente para la elección de funcionarios públicos y establecer una estructura de organización compatible con las disposiciones aplicables en la materia²⁷¹.

Cabe señalar que la legislación electoral del Distrito Federal establece como figuras de representación ciudadana electivas o como autoridades locales sujetas a elección al Jefe de Gobierno y a los Diputados Locales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En cuanto a las demarcaciones territoriales, sólo son sujetos al sufragio popular los Jefes Delegacionales y los representantes de los Comités Ciudadanos²⁷².

²⁷⁰ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 117, frac. IX, <http://www.asambleadf.gob.mx/index2.php?pagina=13>, p.38.

²⁷¹ *Ibidem*, fracción X.

²⁷² Al respecto, se sugiere consultar los artículos 88 al 116 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en <http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000032.pdf>, pp. 20-24.

Aunque las funciones administrativas de los Subdelegados Zonales o Enlaces Territoriales se refieren básicamente a la captación y gestión de las demanda social en las áreas operativas de la Delegación, consideramos que se genera una duplicación de funciones dado que cada área u oficina delegacional realizan las mismas funciones de captación y respuesta a la demanda ciudadana²⁷³.

A su vez, los Subdelegados Zonales se reúnen, dialogan y acuerdan con una buena parte de los funcionarios que componen la estructura delegacional al igual que un gestor ciudadano, pero con las insuficiencias y limitaciones que el marco institucional delegacional le atribuye. “Los enlaces Territoriales tienen como función ser representantes de la ciudadanía. La actividad primordial del enlace territorial es coadyuvar en la atención de la demanda ciudadana, mantener y consolidar el diálogo permanente entre la comunidad y la autoridad delegacional”²⁷⁴.

También es práctica común que el Subdelegado Zonal convoque, gestione, acuerde, supervise, vigile y de seguimiento al cumplimiento de las tareas que son competencia del Jefe Delegacional y de las propias atribuciones del gobierno del Distrito Federal²⁷⁵.

Su labor resulta compleja toda vez que como trabajador de la estructura administrativa básica²⁷⁶, es jerárquicamente inferior al Coordinador

²⁷³ El presente sub apartado se desarrolla mediante el método de la entrevista así como de documentos y circulares que sustentan la conformación de esta figura de representación comunitaria. Las entrevistas fueron personales y abiertas, se aplicaron a funcionarios de alto nivel de la Delegación Tlalpan, como Directores Generales y Directores de Área, con la finalidad de integrar un diagnóstico delegacional objetivo que permita al lector conocer la problemática particular de esta demarcación territorial.

²⁷⁴ Considerandos 3 y 4 de la Convocatoria del 11 de mayo de 2001 para la elección o relevo institucional de los Enlaces Territoriales, la cual fue expedida por la Jefatura Delegacional en Tlalpan.

²⁷⁵ Al respecto se sugiere corroborar las atribuciones que el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal conceden al Jefe de Gobierno y a los Jefes Delegacionales.

²⁷⁶ Hasta el 31 de mayo de 2002 la Constancia de Movimiento de Personal del Gobierno del Distrito Federal en Tlalpan, establece que el Subdelegado Zonal o Enlace Territorial tiene una Denominación del Puesto de “Jefe de Mantenimiento, Equipo y Maquinaria Especializada”, un número de Plaza 6104853 y una percepción de \$3,604.00 mensuales.

Territorial y al Director General de Enlace Territorial, pero como Subdelegado electo tiene grandes responsabilidades ya que tiene que dar cuentas al pueblo que lo eligió con escasos recursos y con atribuciones imprecisas o ambiguas. "Los subdelegados son electos y representan a la comunidad y al mismo tiempo funcionan y representan a la autoridad delegacional en su respectivo pueblo"²⁷⁷.

Entretanto conservan la responsabilidad de rendir cuentas al pueblo que los eligió, ostentándose como funcionarios de la Delegación pero sin el sustento legal que avale su doble condición de servidores públicos y representantes populares; por ende, considera que en la práctica se desenvuelve más en tareas burocráticas y de gestión que en funciones de representación popular.

A nuestro parecer, su dualidad funcional o doble condición se reproduce en la misma dimensión de figura híbrida en la que se desenvuelven las delegaciones del Distrito Federal. Por ejemplo, los Jefes Delegacionales son electos pero responden, como órganos desconcentrados, a la estructura centralizada del gobierno del Distrito Federal; por lo que más que responder a los electores la demarcación territorial obedecen más a políticas y disposiciones de carácter central que provienen del ejecutivo local de esta entidad federativa.

Otro ejemplo es que el Jefe de Gobierno también es una figura sujeta a elección que como autoridad local gobierna y administra a la capital de la República, pero con la salvedad de que institucionalmente no tiene el nivel de Gobernador y por lo tanto está sujeto a las disposiciones constitucionales del gobierno Federal.

²⁷⁷ Considerando 3 de la Convocatoria para la elección del Subdelegado del Pueblo de San Miguel Xicalco, expedida por el Gobierno del Distrito Federal en Tlalpan el 28 de enero de 2004.

Pero volviendo al caso de los Subdelegados Zonales, ellos están obligados a observar las normas que rigen a la administración pública del Distrito Federal y a la vez son responsables de rendir cuentas en sus respectivos pueblos, donde fueron electos²⁷⁸. Esto en el mejor de los casos, porque a pesar de su condición de figura electa pueden ser destituidos en tanto respondan a la estructura administrativa que determina el Jefe Delegacional en turno.

Hasta aquí cabe precisar que la figura de los Subdelegados Zonales y/o Enlaces Territoriales es un elemento donde presumiblemente converge la calidad de “gobierno de excepción” que caracteriza a la capital del país²⁷⁹; y por otro lado, desde la propia base de organización delegacional no existen los canales institucionales suficientes para actualizar su administración y resolver adecuadamente la condición rural y comunitaria de la demarcación territorial.

Dicho sea de paso, el proceso de elección y participación comunitaria que aquí se detalla trastoca el desarrollo de la democracia local del Distrito Federal, ya que desde un principio no se debe “permitir que la movilización por problemas concretos se desarrolle al margen de la política formal, lo que puede socavar aún más a las instituciones de la democracia”²⁸⁰.

²⁷⁸ En este sentido, la Base Octava de la misma Convocatoria del 25 de mayo de 2002 establece que “el Enlace Territorial designado estará obligado a cumplir con las normas y lineamientos que rigen a los servidores públicos. El Enlace Territorial podrá ser removido de su cargo, si incumpliera con tales normas o ante acciones anómalas a juicio del Jefe Delegacional.”

²⁷⁹ Ello puede afirmarse a partir de que poco más de la mitad de las delegaciones del Distrito Federal lleva a cabo dicha práctica electoral; y de la misma manera puede agregarse que en 9 de las 16 demarcaciones territoriales hay la coincidencia de que cuentan con áreas naturales protegidas (ANP) a pesar de que se encuentran dentro del suelo urbano y de conservación. Ello podría significar un modelo para la constitución de municipios rurales.

²⁸⁰ Castells, Manuel, *La Era de la Información. El poder de la identidad*, México, Siglo XXI, vol. II, 2003, p. 390.

Paradójicamente, esta experiencia electiva que se practica a nivel delegacional se circunscribe en el contexto del avance de la democracia local ya que apunta al reconocimiento de los derechos políticos comunitarios y al otorgamiento de mayor autonomía de decisión en las delegaciones del Distrito Federal, pero ello se ha dado aceleradamente a través de mecanismos extralegales que bien o mal abogan por la democratización de la administración pública delegacional.

A partir de su incorporación en la administración delegacional y en los canales de representación comunitaria, los Subdelegados Zonales y el Coordinador Territorial responden en buena medida al proceso de modernización de la estructura del gobierno local del Distrito Federal por lo que tiene que transformarse en instituciones novedosas y necesarias para el adecuado funcionamiento de las demarcaciones territoriales.

En este contexto, se requiere de la formalización de la figura del Coordinador Territorial y de los Subdelegados Zonales en Tlalpan así como en el resto de las delegaciones en donde se lleva a cabo dicha práctica democrática. No cabe duda que su participación puede coadyuvar en la actualización de la gestión pública local en materia de seguridad pública, agua, energía eléctrica, tenencia de la tierra, ecología y medio ambiente, entre otros rubros.

Pero también, las elecciones comunitarias puede significar un modelo embrión de gobierno local o municipal, que ya opera en poco más del 50% de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y que puede ser de gran utilidad tanto para el avance de la democracia local y la representación comunitaria como para la consolidación de un gobierno local propio para la capital del país y avanzar en su proceso de reforma política, siempre y cuando exista la normatividad que formalice e

institucionalice su proceso de elección y consagre las atribuciones y responsabilidades a las que, como funcionarios de derecho, los Subdelegados Zonales están sujetos²⁸¹.

²⁸¹ A este respecto, Roberto Báez Martínez señala que el funcionario de derecho es aquel “que goza de una investidura regular, porque su designación o elección se efectuó con cumplimiento de todos los requisitos establecidos por las leyes”, en tanto que el funcionario de hecho señala que “es aquel que tiene una investidura irregular y aparente; da la impresión de ser un funcionario legalmente designado”. Báez Martínez, Roberto, *op. cit.*, nota 201, p. 54.

CAPÍTULO 5.- DE LA TRANSFORMACIÓN DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL A LA CONFORMACIÓN DE UN ESTADO MÁS DE LA FEDERACIÓN

En este capítulo se plantea que la transición²⁸² del gobierno del Distrito Federal implica pasar de un orden de corte centralista a un régimen político-administrativo descentralizado y más democrático que eleve sus capacidades institucionales y consolide su gobierno local²⁸³, como sucede con buena parte de las capitales del mundo y en el mismo sentido que el resto de las entidades federativas de la República mexicana.

Con el argumento de que existen las condiciones para formar un nuevo Estado de la República se plantea como posibilidad la aplicación del modelo constitucional que la Carta Magna tiene previsto para que se erija el Estado del Valle de México en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar.

Asimismo, se considera que existen circunstancias de apremio para consolidar un gobierno local propio para la capital del país con derechos políticos plenos y con una administración pública local fortalecida que resuelva con mayor eficiencia las demandas sociales de sus habitantes²⁸⁴, circunstancias que se refieren a que las autoridades locales del Distrito Federal cuenten con las capacidades institucionales

²⁸² En cuanto al concepto de transición, se entiende que existe una estrecha relación con el proceso de transformación democrática y de autodeterminación, sobre todo porque dicha categoría “implica una transformación en la que el nuevo orden sustituye al antiguo, reteniendo y sintetizando elementos de ambas formaciones sociales, vieja y nueva”. Solé, Carlota, *Modernización: un análisis sociológico*, España, Península, 1976, p. 7.

²⁸³ Un régimen político-administrativo cuyo objetivo principal sea mejorar las condiciones de vida de la población mediante una mayor equidad social, mayores espacios para la participación ciudadana y modernización de los mecanismos para eficientar la gestión pública local.

²⁸⁴ Como ha venido señalándose a lo largo del trabajo de investigación, la propuesta de erigir el Estado del Valle de México es tan sólo un planteamiento para reorganizar política y administrativamente a la entidad federativa en cuestión. Aunque se considera viable su elevación constitucional a Estado de la Federación, ello no exime otras propuestas que se han venido planteando desde su creación como Distrito Federal con la misma finalidad de eficientar su administración pública local y mejorar las condiciones políticas y sociales de sus habitantes.

para consolidar un gobierno local propio para la capital del país y mejorar su administración pública local.

5.1. Condiciones internacionales

El desarrollo democrático de las ciudades²⁸⁵, incluyendo las capitales del mundo, se ha orientado hacia la búsqueda de una mayor equidad en las condiciones y oportunidades de sus habitantes, al fortalecimiento de su administración pública y al derecho de contar con un gobierno local autónomo.

Como se recordará, en el capítulo segundo se expusieron diversos casos significativos que ejemplifican la existencia de capitales del mundo que cuentan con la capacidad institucional para albergar a los Poderes Federales y conservando su carácter de entidad local autónoma²⁸⁶, así como con un régimen interior que les permite resolver con mayor coordinación y eficacia la relación entre los diferentes órdenes de gobierno²⁸⁷.

Tal es el caso de la capital de la Alemania unificada, que es nuevamente la sede del Parlamento y el gobierno Federal. La ciudad capital de Berlín forma parte de la región metropolitana Berlín/Brandemburgo que se desarrolló entre la capital y las ciudades aledañas. A pesar de que esta ciudad-Estado se encuentra dentro de la demarcación territorial de Brandemburgo conserva su autonomía plena.

²⁸⁵ Como puede observarse en el Anexo 2 hay un conjunto de Cartas y Declaraciones Internacionales que desde hace más de dos décadas promueven, decididamente, el avance de la autonomía local y la gestión democrática en las ciudades.

²⁸⁶ Se sugiere ver cuadros 2.1. y 2.2. de dicho capítulo.

²⁸⁷ Cabe destacar que la variable municipalista es una constante de las capitales del mundo, como se explica detalladamente en el Capítulo Segundo.

Como es sabido, el gobierno de Berlín alberga al gobierno de la República Federal Alemana y en su régimen interior se constituye por un alcalde, seis consejeros y cinco jefes departamentales designados por el alcalde, acompañado de un Senado integrado por 16 miembros.

Tras la reunificación alemana, el Parlamento alemán decide trasladar por segunda vez la capital del Estado a Berlín y con ello adquiere nuevamente la categoría de sede de los Poderes Federales, conservando su categoría de Estado Federado.

Otro ejemplo demostrativo es el caso de Buenos Aires que, siendo la capital de Argentina y una de las mayores aglomeraciones del mundo, en 1996 se constituye en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en un territorio federal, con derechos políticos plenos para sus habitantes. En la actualidad esta ciudad capital transita por un profundo proceso de descentralización que va de la interrelación de la metrópoli con la zona conurbada hasta el impulso de células de participación ciudadana llamadas Comunas, las cuales están integradas por redes ciudadanas reconocidas por el gobierno local.

Viena es otro ejemplo importante que se basa en un modelo de ciudad Federal que cuenta con municipios, siendo a la vez la capital del país y un Estado más de la Federación austriaca. Los municipios fungen como unidades administrativas con capacidades propias, las cuales están consagradas en la propia Constitución Federal Austriaca.

Al igual que otras ciudades capitales, Viena transita por un importante proceso de descentralización que redundará en la ampliación de las capacidades y atribuciones de sus municipalidades, que entre otras, destaca la potestad para administrar su propio presupuesto.

Como se ha podido observar en el estudio comparativo de este trabajo, un buen número de ciudades capitales operan con un gobierno local autónomo que, de manera plena y en sus distintas modalidades, asume el esquema municipalista; asimismo, en el marco de la globalización o la mundialización, los procesos de cambio de sus gobiernos locales y de sus estructuras público-administrativas se orienta a la autogestión de los procesos decisorios, la innovación gubernamental y la autonomía local.²⁸⁸

De tal forma que la tendencia mundial promueve la construcción de escenarios favorables para los procesos de autodeterminación de los gobiernos locales, particularmente en las capitales nacionales. Tales escenarios se pueden ubicar en referencia a tres elementos fundamentales:

- 1) La reestructuración política y administrativa del Estado
- 2) La creciente participación ciudadana orientada al autogobierno
- 3) La construcción de redes ciudadanas²⁸⁹

De tal forma que examinando las condiciones internacionales de las capitales del mundo y haciendo el comparativo con el caso particular de la capital de México resulta notoriamente ambigua la composición actual del modelo centralista de gobierno local del Distrito Federal debido a que aún contando con autoridades locales electas democráticamente, carece de los mecanismos institucionales que le permitan consolidar su proceso de autodeterminación y de autonomía local.

²⁸⁸ Ver contenido del capítulo 2 referente a los gobiernos locales de las capitales del mundo.

²⁸⁹ Con relación a estos tres elementos se sugiere remitirse a los primeros apartados del capítulo primero, y respecto a los gobiernos locales puede consultarse *la Carta Europea de la Autonomía Local*, firmada el 15 de octubre de 1985.

A nuestro parecer los gobiernos locales de las capitales del mundo son el modelo de la autodeterminación, la gestión democrática y la responsabilidad administrativa, porque cuentan con su propia Constitución local y sus municipios, cuentan con su propia legislación y los mecanismos institucionales para transparentar a la administración pública local y a su vez cuentan con órganos de gobierno colegiados y de carácter deliberativo que comúnmente se les denomina ayuntamientos municipales²⁹⁰.

En tanto que la capital de México, siendo la excepción mundial que confirma la regla, cuenta con un entramado institucional ambiguo e insuficiente para consolidar un gobierno local autónomo²⁹¹.

5.2. Condiciones nacionales

El Distrito Federal cuenta con un gobierno local emanado de autoridades electas con mayores oportunidades y responsabilidades que derivan de su proceso de transformación democrática y del incremento en sus capacidades de autogobierno e independencia, sin embargo, aún queda un camino por avanzar en su proceso de autodeterminación y para consolidar un gobierno local propio para la entidad federativa²⁹².

El significado de la elección democrática de los Diputados locales de la ALDF, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los Jefes

²⁹⁰ Precisamente aquí descansa el *quid* de la propuesta que se desarrolla más adelante.

²⁹¹ Más que una posibilidad, el gobierno local autónomo se concibe, internacionalmente, como un derecho humano de los que habitan las ciudades. Por ejemplo, la *Carta Europea de salvaguarda de los derechos humanos en la Ciudad, op. cit.*, nota 54, plantea fortalecer los derechos civiles y políticos de la ciudadanía y promover la autonomía de los gobiernos locales como un derecho inalienable de las personas (ver Anexo 2).

²⁹² Respecto al proceso de autodeterminación del gobierno local de la capital del país, se considera que éste debe descansar en la creación del nuevo Estado, bajo el principio de soberanía que establece la Carta Magna en su Artículo 40 donde señala que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”.

Delegacionales constituye un cambio muy importante en el régimen interior de la capital de la República.

Como se puede constatar, las autoridades locales cuentan con mayores atribuciones y responsabilidades en el ejercicio del poder público, mientras que las delegaciones tienen diversas atribuciones y funciones en materia de gobierno y administración pública local.

Sin embargo, la peculiaridad del gobierno del Distrito Federal se sustancia en la restricción constitucional de las autoridades locales frente a los Poderes de la Unión, la cual se reproduce a nivel local entre el Ejecutivo local y la organización político-administrativa de las demarcaciones territoriales.²⁹³

Por lo tanto, la mixtura que prevalece entre gobierno Federal y autoridades locales, Ejecutivo local y delegaciones, contradice la naturaleza de un gobierno local propio para la capital del país que se basa en el no ejercicio de funciones de gobierno delegadas, en la independencia y la autodeterminación. A este respecto vale la pena mencionar el principio de Alexis de Tocqueville el cual refiere que "todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior"²⁹⁴.

5.2.1. Político-electorales

Con la nueva configuración político-electoral de 1997, 2000 y el 2006, donde por primera vez son electos el Jefe de Gobierno y los Jefes

²⁹³ Cabe destacar que el Artículo 122 constitucional no determina todavía un ámbito de competencia para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y por consiguiente las delegaciones no son consideradas como órganos de gobierno de esta entidad federativa debido a que forman parte de la administración pública desconcentrada quedando bajo la tutela de la jefatura de Gobierno.

²⁹⁴ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 2002, p.283.

Delegacionales, se presenta un escenario más favorable para la democracia local que implica el fortalecimiento de la autonomía local del gobierno del Distrito Federal.

Si bien es cierto que el proceso de reforma política del Distrito Federal promueve el desarrollo político a través de la elección de las autoridades locales y el respeto a los derechos políticos de sus habitantes (ver cuadro 5.1), esto resulta insuficiente en tanto no cuenta con la capacidad institucional suficiente para atender directamente la creciente demanda social en servicios públicos.

CUADRO 5.1
Etapas de la Reforma Política del Distrito Federal

Período 1993-1995	Período 1996-2000
1. Reforma al artículo 122 constitucional que establece las bases de los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal.	1. Elección directa, universal, libre y secreta del Jefe de Gobierno.
2. Intervención indirecta del Ejecutivo Federal en la designación del Jefe del Distrito Federal.	2. Ampliación de las facultades legislativas a la ALDF
3. Otorgamiento de mayores facultades legislativas a la ARDF.	3. Elección directa de los Jefes Delegacionales de las demarcaciones territoriales.
4. Expedición del Estatuto de Gobierno de Distrito Federal.	4. Conformación del gobierno local a través de los Poderes Federales y las autoridades locales del Distrito Federal.
5. Expedición de la Ley de Participación Ciudadana	5. Conformación de las autoridades electorales locales.

Fuente: Elaboración propia, con datos consultados de documentos oficiales.

En este marco, la administración pública local del Distrito Federal requiere optimizar la aplicación de sus recursos públicos, los instrumentos de gestión pública y de políticas públicas, así como potenciar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para un adecuado control administrativo.

5.2.2. Público-administrativas

Desde la primera elección del Jefe de Gobierno, la perspectiva del cambio democrático en la capital del país se traduce en mayores atribuciones y funciones para el gobierno local y en evitar que el nuevo rol de las delegaciones no sea una simple desconcentración burocrática. Ello ha significado, entre otros aspectos, que las tareas de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales respondan en mayor medida a la autoridad ejecutiva que al ámbito del gobierno local, a pesar de que el ámbito competencial de las delegaciones era hasta hace no mucho tiempo una atribución del Presidente de la República.

Cabe destacar que el resto de los gobiernos locales del país ejercen su régimen interior a través del ayuntamiento por lo tanto “no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”²⁹⁵.

Todo órgano del poder político llámese federal, estatal o municipal cuenta con instancias de decisión, control y evaluación del desempeño²⁹⁶, la excepción nacional sigue siendo la controvertida figura de las delegaciones del Distrito Federal²⁹⁷.

A pesar de que existe la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, y las Contralorías Internas de los órganos político-administrativos y que las delegaciones cuentan con autoridades electas

²⁹⁵ Fracción I del Artículo 115 constitucional, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p.74.

²⁹⁶ A nivel federal, el Presidente de la República cuenta con el contrapeso o control político del Congreso de la Unión, los Gobernadores de los Estados cuentan con un Congreso local actuante, los presidentes municipales cuentan con un Ayuntamiento de carácter deliberativo, mientras que el Distrito Federal no solamente carece de un Congreso local con facultades plenas, también las delegaciones carecen de un órgano colegiado y deliberativo que haga las veces de ayuntamiento, que para el caso puede resultar un imperativo para la vida democrática de la capital de la República.

²⁹⁷ El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala en su Artículo 104 que las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente delegaciones.

a partir del año 2000, no existen los suficientes frenos y contrapesos en el régimen interior del gobierno local que controlen, coordinen y evalúen los procesos decisorios y la ejecución de políticas de sus ámbitos de acción.

Resulta paradójico que las delegaciones, realicen una parte significativa de las funciones que son propias del gobierno local (obsérvese el cuadro 5.2) y aún no cuenten con un ámbito competencial propio que les permita ejercer plenamente sus capacidades institucionales y eficientar sus procesos administrativos y financieros.

CUADRO 5.2
ANALOGÍA COMPETENCIAL ENTRE MUNICIPIOS Y DELEGACIONES

MUNICIPIOS Artículo 115 Constitucional	DELEGACIONES Artículo 39 LOAPDF
Fracción III. Tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:	Corresponde a los titulares de los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial: (Fracciones)
a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;	LVII. Ejecutar programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicios de drenaje y alcantarillado; LVIII. Prestar los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado;
b) Alumbrado público;	XXXII. Prestar el servicio de alumbrado público;
c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;	XXVII.- Prestar el servicio de limpia en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos;
d) Mercados centrales de abasto;	XXXIV. Construir, rehabilitar, mantener y administrar los mercados públicos;
e) Panteones;	* Art. 124 frac. XIX. Administrar los panteones y crematorios públicos de su demarcación territorial, de acuerdo a las disposiciones de operación que determine la autoridad competente;
f) Rastro;	
g) Calles, parques y jardines y su equipamiento	XXXIII.- Construir, rehabilitar y mantener los parques públicos;
h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito;	XIV.- Formular, ejecutar y vigilar el Programa de seguridad pública; XVI.- Ejecutar las políticas generales de seguridad pública;
i) Los demás que determinen las legislaturas locales	XXV.- Prestar los servicios públicos que se refiere esta ley, así como aquellos que las demás determinen; LXXXIII.- Las demás que le atribuyen las leyes y reglamentos.

Fuente: Constitución Federal y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
*Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Como se puede observar en este cuadro, las delegaciones son parte importante de la base de organización del gobierno local del Distrito Federal, pero también deben considerarse las razones siguientes:

- ✓ Cuentan con autoridades electas
- ✓ Captan de manera directa la demanda social
- ✓ Efectúan una parte considerable de la gestión pública local
- ✓ Tienen capacidad de decisión en el ejercicio de los recursos públicos
- ✓ Ejercen autoridad política y atribuciones administrativas ampliadas

De tal manera que la administración pública delegacional requiere de mayores facultades para ampliar su cobertura de acción en la prestación de los servicios públicos y en los instrumentos de transparencia distributiva de los recursos públicos locales.

No obstante la incorporación de nuevos actores y esquemas de convivencia social y política que alienta el proceso de cambio democrático de esta ciudad capital, su gobierno local carece de los instrumentos necesarios para optimizar las relaciones intergubernamentales, la celebración de convenios, la planeación democrática, la concertación, la coordinación metropolitana, entre otros.

Existen limitaciones en la capacidad de respuesta de las delegaciones porque hace falta un órgano deliberativo y de control político administrativo, a pesar de ello el gobierno del Distrito Federal ha venido otorgando a las delegaciones mayores atribuciones y funciones que

obedecen a las funciones propias del gobierno local que a acciones provenientes de una simple administración desconcentrada²⁹⁸.

Salvo lo relacionado a la administración hacendaria y la seguridad pública, se considera que sus principales funciones y atribuciones se orientan a una nueva forma de organización administrativa, que a nuestro parecer es notoriamente distinta a la desconcentración (ver cuadro 5.3).

CUADRO 5.3
AMPLIACIÓN DE LA FACULTAD ADMINISTRATIVA DELEGACIONAL
2002-2005

ATRIBUCIONES
Contenidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
Dirección de la administración pública delegacional
Prestación de servicios y de obras públicas con otras delegaciones
Establecimiento de la estructura organizacional
Competencias en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva
Regulación interna sobre organización, funciones y procedimientos de la administración pública
Ejercicio del presupuesto delegacional, con autonomía de gestión
Contenidas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal
Designación de servidores públicos delegacionales
Opinión sobre concesiones de servicios públicos
Elaborar y proponer el Programa Operativo Anual (POA)
Presupuesto delegacional
Instalaciones deportivas
Administración de los mercados públicos
Vías públicas
Opinión y aprobación del jefe delegacional sobre el jefe de sector
Injerencia del jefe delegacional en el mando de la policía
Procuración de Justicia
Fiscalías por delegación
Manejo de la hacienda pública respecto a espectáculos, vía pública y mercados.
Participación en los programas Integrales Territorial izados (PITS)
Participación en los programas sociales
Participación en los programas de simplificación administrativa
Participación en los programas de desarrollo económico

Fuente: *Estatuto de Gobierno y Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal.*

Hasta aquí se puede observar que una vez que se han transitado por dos etapas de cambio institucional, de la centralización a la desconcentración, las delegaciones requieren transitar por una tercera

²⁹⁸ En este sentido, es posible transitar a la consolidación de un gobierno local plenamente autónomo mediante la instrumentación de una estructura municipal para el Distrito Federal.

etapa de cambio institucional que implique pasar de la desconcentración a la descentralización política y administrativa de las demarcaciones territoriales.

Una de las razones que provoca el tránsito a la descentralización, es la posibilidad real que el Distrito Federal siga creciendo poblacionalmente, y por ende, se incremente la demanda social en servicios urbanos, se generen conflictos y rezagos administrativos así como una distribución de los recursos públicos inequitativa (ver cuadro 5.4).

**CUADRO 5.4
POBLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL POR DELEGACIÓN***

Entidad Local	2000	2003	2006	2008*	2010*
Distrito Federal	8 813 141	8 813 276	8 815 298	8 815 821	8 814 867
Azcapotzalco	449 022	433 904	419 959	411 200	402 819
Coyoacán	655 490	654 686	653 900	653 260	652 473
Cuajimalpa de Morelos	155 608	160 039	164 346	167 113	169 778
Gustavo A. Madero	1 260 006	1 227 023	1 195 982	1 176 105	1 156 772
Iztacalco	419 324	408 194	397 799	391 185	384 785
Iztapalapa	1 821 399	1 846 136	1 868 809	1 882 448	1 894 774
Magdalena Contreras	228 124	232 135	235 945	238 326	240 560
Milpa Alta	99 985	104 700	109 394	112 484	115 528
Álvaro Obregón	704 272	708 149	711 628	713 596	715 229
Tláhuac	313 546	332 903	351 484	363 365	374 799
Tlalpan	598 522	613 530	627 794	636 765	645 251
Xochimilco	381 904	399 148	415 964	426 841	437 399
Benito Juárez	368 169	365 808	363 733	362 424	361 141
Cuauhtémoc	526 915	517 845	509 475	504 166	499 024
Miguel Hidalgo	360 060	356 227	352 855	350 772	348 781
Venustiano Carranza	470 795	452 849	436 231	425 771	415 754

Fuente: Elaboración propia, con base en el XII Censo de Población y Vivienda de 2000.
 Datos proporcionados por el INEGI y el Consejo Nacional de Población.
 *Estimaciones poblacionales del CONAPO.

Como se observa en este cuadro, las demarcaciones territoriales que muestran un mayor crecimiento demográfico son las de Iztapalapa y Gustavo a Madero; mientras que las delegaciones que registran la tasa de crecimiento poblacional más elevada son Milpa Alta, Cuajimalpa, Tláhuac y Xochimilco. Y coincidentemente estas delegaciones concentran

un buen número de asentamientos de carácter rural que acumulan alrededor del 53% del total del suelo de conservación del Distrito Federal

A su vez se dice que por su dimensión demográfica y estructura territorial el Distrito Federal es una ciudad de alto riesgo y también se habla de su alta peligrosidad debido a sus altos índices de violencia así como por ser la entidad federativa que registra los mayores egresos brutos y la mayor deuda pública²⁹⁹.

Otro ejemplo significativo, se observa en las grandes insuficiencias respecto a la gestión del agua a nivel local ya que por la falta de mayores atribuciones en esta materia los servicios de abastecimiento de agua potable, drenaje y alcantarillado, resultan marcadamente limitados y al parecer éstas carencias y otras se convertirán próximamente en un problema de dimensiones nacionales³⁰⁰.

Aunado a lo antes expresado, el gobierno del Distrito Federal se debate entre diversas inconsistencias que a nuestro parecer redundan en el inadecuado funcionamiento de las delegaciones, en la falta de políticas públicas (urbanas y rurales), en la falta de profesionalización en el

²⁹⁹ Para ejemplificar lo señalado en este párrafo se menciona que, por un lado, en cuanto a los índices de violencia, el Distrito Federal es la segunda entidad federativa (después del Estado de México), con mayor número de delitos denunciados ante el Ministerio Público (denuncias de hechos), los cuales en el año 2003 ascendieron a 189,750 denuncias; por otro lado, en lo referente a los ingresos públicos, la capital del país pasó de 68,486,239 millones de pesos en el año 2002 a 73,148,594 millones de pesos en el año 2004 mientras que en cuanto a las aportaciones federales, la ciudad de México es la entidad federativa que recibe mayores participaciones (de 27,537,102 millones en 2002 a 29,230,546 millones en 2004); asimismo, en lo que respecta al total de egresos brutos estatales, que en el año 2002 fueron de 562,738,004 millones de pesos, en ese mismo año el Distrito Federal gastó 68,486,239 millones de pesos (que representa aproximadamente la octava parte del gasto nacional), en el año 2003 fue de 69,945,789 millones de pesos y en el año 2004 ascendió a 73,148,594 millones de pesos; y en cuanto a su deuda pública, ésta ascendió de 2,220,933 millones de pesos en el año 2002 a 4,782,298 millones de pesos en el año 2003 y para el año 2004 fue de 4,420,642 millones de pesos. Datos proporcionados por el CONAPO, e INEGI, en *Estadística Anual y Mensual de Finanzas Públicas*.

³⁰⁰ Como ejemplo significativo se señala que conforme a los datos proporcionados por el Censo de Población y Vivienda 1980-2000 del CONAPO, el Distrito Federal es una de las entidades federativas que consume más agua potable (2,891 litros por segundo aproximadamente). Ello implica altos costos en la extracción y almacenamiento de dicho recurso para el abastecimiento de la ciudad capital.

servicio público, en la falta de una coordinación metropolitana que atienda lo referente al transporte público, la seguridad pública y la procuración de justicia, los servicios públicos de limpia y basura, entre otros.

Se puede decir entonces que a falta de una organización administrativa que promueva decisiones colegiadas, la administración pública delegacional queda circunscrita a disposiciones unipersonales y al arbitrio del gobierno central.

Frente a esta situación resulta indispensable crear los mecanismos institucionales que democraticen los procesos decisorios del gobierno local, incluyendo el nivel delegacional, y garanticen la adecuada aplicación de los recursos públicos mediante el fomento a la participación ciudadana, entre otros aspectos.

De la misma manera es ineludible recapitular sobre la necesidad de reordenar la división territorial de la entidad federativa³⁰¹, a fin de que el gobierno local atienda con criterios de equidad y eficiencia lo relacionado a los asentamientos humanos, la reestructuración y funcionalidad de la administración pública local así como el ejercicio del presupuesto de egresos y el diseño de planes y programas de desarrollo local.

Por otro lado, una vez que se ha rebasado en mucho el plano presidencialista, en donde el Jefe del Ejecutivo Federal era quien gobernaba la capital del país a través del desaparecido Departamento

³⁰¹ En este rubro puede consultarse la propuesta de redimensionamiento delegacional para el Distrito Federal contenida en la tesis profesional para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, presentada por Jorge Robles-Arenas Migoni, intitulada *Un análisis prospectivo de la reforma política del Distrito Federal*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1996, pp. 93-101.

del Distrito Federal, las delegaciones requieren de reconocimiento y mayor participación en las decisiones del gobierno de la ciudad capital, de modo tal que es menester impulsar su proceso de transformación política y administrativa a fin de avanzar en lo relacionado a la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la rendición de cuentas, así como para mejorar los procesos administrativos y de gestión pública locales.

5.3. Hacia la conformación del Estado del Valle de México

Hasta aquí cabría cuestionarse, ¿qué es lo que está faltando con el modelo de gobierno actual del Distrito Federal y qué se estaría mejorando con la posible conformación del Estado 32 de la República mexicana? ¿Por qué a diferencia de la organización administrativa centralizada, la descentralización política (que conlleva un gobierno estatal) estaría garantizando una transferencia de funciones ordenada e institucionalizada?

Como respuesta a estas interrogantes se plantea que con la conformación del Estado 32 se estaría propiciando una mayor optimización de la administración pública local y un mejor funcionamiento estructural del gobierno de la ciudad, lo cual a nuestro parecer redundaría en el manejo directo y más participativo del presupuesto, la distribución equitativa y homogénea de los recursos públicos y una mayor capacitación y profesionalización de los funcionarios públicos, incluyendo los cuerpos de seguridad pública (Ver cuadro 5.5).

CUADRO 5.5
COMPARATIVO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

DISTRITO FEDERAL	ESTATAL
Alienta la delegación de funciones del gobierno central a la administración desconcentrada.	Promueve la transferencia de funciones del gobierno central a las entidades locales.
Es parte de las reformas administrativas que dicta el gobierno federal y el gobierno local.	Funge como generadora de reformas administrativas.
Atienda la provisión de servicios conforme a los planes y programas del gobierno central.	Refiere la provisión de infraestructura básica, educación, salud, etcétera.
Altera los derechos democráticos	Amplia los derechos democráticos.
Los funcionarios responden a la autoridad central.	Posibilita que los funcionarios respondan más a los electores.
Supeditada a reformas a la Ley Secundaria y Reglamentaria.	Comprende reformas constitucionales.
Se sujeta a los sistemas redistributivos que, de manera homogénea y unificada, determina el gobierno central.	Contiene sistemas redistributivos para compensar las variaciones de ingresos entre las diferentes demarcaciones territoriales.
Fomenta la concentración de atribuciones y funciones.	Frena la concentración de atribuciones y funciones.
Acota o limita las capacidades de la administración pública local.	Amplia la capacidad de autogobierno de la administración pública local.
Refiere la integración de las preferencias colectivas a un todo unitario.	Representa un mayor acercamiento a las preferencias colectivas.
Implica la concentración del poder hacia la autoridad superior jerárquica.	Implica la redistribución espacial del poder hacia las comunidades locales.
Se limita a la transferencia de funciones desde el gobierno central a la administración pública desconcentrada.	Alude a la transferencia de funciones a niveles inferiores de la administración central y en dirección a las autoridades electas.
Representa la centralización de las decisiones hacia el poder central.	Constituye la autonomía local en las decisiones hacia los procesos democráticos.
Impulsa la transferencia de competencias administrativas a las autoridades electas.	Significa que las competencias administrativas sean ejercidas con plena autonomía por el gobierno electo.
Es una manera centralizada y medianamente eficiente para la prestación de los servicios públicos	Es una forma más eficiente para la prestación de los servicios públicos
Determina que la asignación de los recursos públicos sea limitativa y restrictiva.	Reduce la ineficiencia y la inequidad en la asignación de los recursos públicos
Acota las capacidades de gestión pública así como los sistemas de participación y de representación política	Mejora la calidad de los sistemas de participación y de representación política locales.
Propicia la intermediación político-administrativa.	Reduce la intermediación político-administrativa
Limita la rendición de cuentas a la lógica del gobierno central en turno.	Establece mecanismos y reglas de rendición de cuentas para un mayor control político-administrativo desde las propias localidades

Fuente: Elaboración propia, a partir de observaciones directas relacionadas con las acciones de gobierno.

Derivado de que el gobierno local del Distrito Federal proviene de una visión poco integral con respecto a la gestión pública de la capital de la República, el reto es lograr que dicha entidad federativa transite hacia condiciones más óptimas en su administración pública local, donde se ejerzan mayores capacidades institucionales para efficientar la prestación de los servicios públicos y para resolver una multiplicidad de demandas relacionadas con el transporte, la seguridad pública, las finanzas

públicas, los servicios ambientales, la infraestructura urbana, los servicios urbanos, entre otros.

Observando este cuadro comparativo se puede constatar que, de proveer a su gobierno local de los instrumentos necesarios para la atención de los sistemas redistributivos que resuelvan las marcadas desigualdades de los ingresos públicos en las distintas delegaciones, apegándose a un modelo constitucional de Estado de la Federación se pueden perfeccionar los procesos democratizadores de la capital del país mediante y mejorar la representación política local.

Como se señala en los capítulos tres y cuatro, a partir del año 2000 se registran nuevas evidencias de una configuración política distinta que puede recaer en el autogobierno y la autonomía plena del gobierno local así como en el otorgamiento de mayores atribuciones gubernamentales para las demarcaciones territoriales.

En este sentido cabría cuestionarse, ¿por qué ahora es más necesario descentralizar que centralizar?, y para responder a ello partimos señalando que la República mexicana se constituye bajo un sistema Federal³⁰², por medio del cual el Estado está obligado a promover el desarrollo local de los gobiernos estatales y municipales. En segundo término hay que considerar que en la lógica del federalismo "las instituciones descentralizadas tienen ventajas sobre las instituciones centralizadas: 1) son mucho más flexibles, 2) son más eficaces, 3) son más innovadoras, y 4) propician una mayor productividad"³⁰³.

³⁰² La base fundamental del sistema federal es la descentralización del poder político, así como de la administración pública.

³⁰³ Osborne, David y Gaebler, Ted, *Un nuevo modelo de gobierno*, México, Gernika, 1994, pp. 357-359.

A ello hay que agregarle otro aspecto no menos importante, el cual nos conduce a pensar en la viabilidad de conformar el Estado 32, que se refiere al efecto multiplicador de la práctica ciudadana consistente en que sus habitantes ejerzan la potestad categórica de participar en las decisiones locales, aún en las circunscripciones con menor dimensión territorial que las delegaciones³⁰⁴.

Como se señala en el capítulo cuatro, se están generando novedosas prácticas de la democracia local y de la gestión gubernamental que caracterizan al proceso de transformación y democratización de la capital de la República³⁰⁵. “En la medida que un gobierno se aproxima a sus ciudadanos, aumenta la confianza que éstos le demuestran. Y cuanto más se acerca, más responsables suelen ser los funcionarios y más probable resulta que ideen soluciones personalizadas, en lugar de programas estandarizados”³⁰⁶.

Frente a la posibilidad de conformar el Estado 32, mediante la aplicación del modelo constitucional que la Carta Magna contempla para el Distrito Federal, las instituciones locales de la entidad federativa pueden lograr un ámbito competencial propio con una forma de organización administrativa distinta a la actual y con las capacidades institucionales para responder a las necesidades de su entorno político, social y económico.

En tanto que para los gobernados cuentan con efectivos canales de participación ciudadana como son el referéndum, la revocación del

³⁰⁴ Como es el caso significativo de las subdelegaciones y los comisariados ejidales.

³⁰⁵ Si se desea ampliar la información al respecto, obsérvese la última parte del cuarto capítulo de este trabajo.

³⁰⁶ Osborne, David y Gaebler, Ted, *op. cit.*, nota 277, p. 391.

mandato, la iniciativa popular y la audiencia pública así como las asambleas y los comités ciudadanos³⁰⁷ (ver cuadro 5.6).

CUADRO 5.6
FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

CENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN	DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA
Es el régimen constitucional en el que todo proviene del Estado e implica la reunión de facultades en un solo ente. Concibe un poder Supremo que dirige las relaciones y facultades público-administrativas	Es la forma jurídico-administrativa, en que a través de una ley, la administración centralizada delega facultades de decisión en algunos órganos de la administración pública federal o estatal	Es la forma de organización que se adopta mediante una ley y consiste en atribuir ciertas actividades administrativas a organismos que conservan una relación no jerárquica con la administración central	Corresponde a la forma de Estado o de Gobierno. Por precepto constitucional representa la autonomía de decisión, de actuación y de fijación de políticas del gobierno federal, estatal y Municipal
Es la relación jerárquica de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores (poder central o Poder Ejecutivo)	Atribución de facultades de decisión a algunos órganos de la administración que están sometidos a los poderes jerárquicos superiores	Los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos	Autonomía orgánica y no está sujeta a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado
Todos los órganos que la integran están ligados por la relación que emana del poder superior jerárquico o Ejecutivo Federal	Es parte de la centralización, cuyas atribuciones se ejercen en forma regional o fuera del centro geográfico	Se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo	Implica una independencia de los poderes estatales frente a los Poderes Federales
Es el poder central	Es parte del poder central	Es creada por el poder central	Los Estados miembros crean al Estado Federal
El poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos	Prestación de los servicios públicos en coadyuvancia y sujetos al poder central	Atención de servicios públicos específicos	Prestación legal de servicios públicos y fuera de la relación jerárquica del poder central
Con personalidad jurídica y patrimonio propios	Sin personalidad jurídica ni patrimonio propios	Con personalidad jurídica y patrimonio propios	Con personalidad jurídica y patrimonio propios
El Poder Ejecutivo Federal es quien designa a los funcionarios públicos	Funcionarios subordinados al poder central (pueden ser designados o electos)	El Poder Ejecutivo designa a los funcionarios	Elección popular directa de funcionarios
Ámbito competencial amplio (poder de decisión del Ejecutivo sobre el resto de los órganos del Estado)	Ámbito competencial limitado (autonomía técnica o funcional)	Ámbito competencial medio (sujeto a mecanismos centrales de vigilancia y control)	Ámbito competencial propio (autonomía plena)

Fuente: Elaboración propia.

³⁰⁷ Aunque la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal contempla dichas modalidades de la participación de los habitantes de la ciudad capital, todavía está pendiente su aplicación dado que hasta la fecha no han sido aplicadas, sobre todo, en lo referente a la elección de las Asambleas y Comités Ciudadanos que fue pospuesta hasta un próximo año electivo. Conforme a lo establecido por el Artículo sexto transitorio de las reformas a dicha ley del 1° de enero de 2005, las elecciones debieron celebrarse el primer domingo de abril de ese mismo año.

Como se puede observar en este cuadro, una forma de organización administrativa cuyo método sea la descentralización implica mayor responsabilidad para los gobernantes, el establecimiento de un gobierno local regido bajo los principios de transparencia, legalidad, rendición de cuentas y evaluación del servicio público.

Otro aspecto a considerar para argumentar respecto a la posible conformación del Estado 32 es la condición *sine qua non* de que los ciudadanos de cada localidad tienen el derecho inalienable de una representación popular que responda al propio ámbito local y atienda los aspectos concernientes a los intereses comunitarios, tal y como lo establece la misma Constitución Federal³⁰⁸.

En efecto, se tienen que tomar en cuenta las ventajas que ofrece la descentralización en el marco del gobierno local del nuevo Estado en los procesos decisorios bajo la práctica común de reuniones de cabildo y con su propia reglamentación (como es la dinámica de los cabildos municipales). Ejemplo de ello es que si no se modifica la estructura delegacional actual, las decisiones internas de cada delegación son poco transparentes y eminentemente discrecionales por parte de los funcionarios públicos que el mismo Jefe Delegacional designa y sin suficientes controles políticos y administrativos³⁰⁹, la cual puede modificarse una vez que se constituyera el Estado 32.

Continuar en la tónica de la centralización con desconcentración es un riesgo para la democracia local y sus procesos decisorios. A nuestro

³⁰⁸ En este sentido, el Artículo 41 constitucional señala que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

³⁰⁹ Esto evitaría también la carencia del pluripartidismo a nivel de la representación política local y, por consiguiente, una sub-representación de los habitantes de la entidad federativa.

parecer, en términos de equidad, transparencia y rendición de cuentas, la organización administrativa vigente es ambigua y poco clara en el manejo de los recursos públicos. En la actualidad un grupo de funcionarios encabezado por la única autoridad electa en la demarcación territorial, que es el Jefe Delegacional, deciden en coordinación con el Gobierno Central respecto al rumbo de la administración pública de determinada demarcación territorial.

No obstante lo anterior, se ha logrado legitimar la actuación de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales mediante el valor agregado del voto ciudadano, sin embargo, creemos que es necesario conceder mayores espacios de participación ciudadana a las delegaciones sin reproducir los viejos esquemas suscitados por la duplicación de funciones y atribuciones administrativas eminentemente centralizadas³¹⁰.

Por tales motivos se plantea que frente a la posibilidad de que el modelo constitucional que aplica para los Estados de la República³¹¹ se atienda mediante la cláusula que establece el artículo 44 constitucional para la conformación del Estado del Valle de México, pudiendo conservar en el corto y mediano plazo su carácter de ciudad capital y sede de los Poderes Federales.

De tal suerte que en el mediano y largo plazos se lleve a cabo una amplia reforma política y administrativa que promueva la transferencia de atribuciones hacia el poder local y la autonomía plena del nuevo Estado de la República.

³¹⁰ Sobre este argumento se ha profundizado en los anteriores capítulos, particularmente en el capítulo tres.

³¹¹ Artículos 116, 117, 118 y 124 de la Carta Magna, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, pp.78-97.

Consideramos que es menester disolver la intermediación político-administrativa que prevalece entre el gobierno local y las delegaciones, a través de la instauración de órganos colegiados de gobierno en cada demarcación territorial que obedezcan a la representación de las comunidades y atienda la problemática local bajo los principios de autodeterminación de los pueblos y la autonomía local³¹².

5.4. Sede de los Poderes de la Unión, capital de la República y Estado de la Federación

En el presente apartado se formula que para aplicar el modelo constitucional que la Carta Magna prevé el Distrito Federal y los Estados de la República mexicana, se tendrá que contemplar que en el corto y mediano plazo los Poderes Federales permanezcan en el nuevo Estado.

Con esta fórmula jurídico-política se plantea como objetivo inicial el impulsar un proceso de descentralización del poder en donde la composición del gobierno estatal y los municipios sean un referente significativo para el perfeccionamiento de la administración pública local del nuevo Estado de la Federación³¹³. Es decir, una redistribución de competencias y funciones entre los órganos de gobierno local (gobierno central y órganos político-administrativos) que coadyuve en el buen desenvolvimiento de la administración pública local.

Cabe puntualizar que más que tratar de responder a una serie de cuestionamientos que redundan en el adecuado o correcto

³¹² Principios contenidos en los Artículos 115 y 116 constitucionales, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, pp. 74-81.

³¹³ Se parte entonces de la afirmación de que aun el marco jurídico municipal todavía no precisa los ámbitos competenciales con los niveles federal y estatal, lo que ha implicado que la autoridad municipal desconozca su ámbito de acción (creando confusión en la ciudadanía) y que prevalezca la preponderancia del Poder Ejecutivo Federal.

funcionamiento del gobierno del Estado 32 y sus municipios³¹⁴, se parte de la idea de que para eficientar el manejo de los recursos públicos y atender las demandas sociales de la entidad federativa se requiere de la descentralización del poder para garantizar plena capacidad de autogobierno.

Lo anterior puede resultar limitado en tanto no se contempla la democratización plena de la administración pública local mediante los criterios de autonomía local (como es el caso de la autonomía financiera) que contribuyan a la adecuada composición del entramado institucional, la transparencia en el manejo de los recursos públicos así como mayores responsabilidades en el servicio público y la estricta rendición de cuentas³¹⁵. Es decir, se tiene que emprender una reforma político-administrativa integral y de largo alcance que implique el reconocimiento irrestricto de los principios constitucionales de autodeterminación de los pueblos, la planeación democrática y capacidades plenas de autogobierno.

Para ello se requiere un nuevo orden normativo (llámese Constitución local del Estado del Valle de México y Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal) que, por un lado, reconozca la autodeterminación del gobierno local, y por otro lado, defina a la descentralización y la división

³¹⁴ Conforme a lo establecido por el Artículo 44 constitucional, el Distrito Federal se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 35.

³¹⁵ Al respecto Nuria Cunill Grau sostiene lo siguiente: “la democratización de la administración pública significa convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control: esta es nuestra primera tesis. La segunda es que la democracia en la administración pública es una solución válida sólo si no atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental. Para aportar realmente a la construcción de ciudadanía, la democracia en la administración debe redundar en el aumento de su eficiencia”. Cunill Grau, Nuria, *Política y Gestión Pública*, Argentina, FCE-CLAD, 2004, p. 44.

de poderes como la base de organización político-administrativa del gobierno del nuevo Estado³¹⁶.

En tal sentido concebimos que uno de los aspectos fundamentales de todo gobierno republicano es el de contar con instituciones capaces para atender las exigencias de la gobernabilidad³¹⁷. Sin embargo, hasta hoy no se ha alcanzado dicha capacidad institucional ni con la instrumentación de dos reformas políticas, ni con la delegación o transferencia de funciones del gobierno Federal al gobierno local, mucho menos con el otorgamiento de mayores atribuciones y funciones a las demarcaciones territoriales.

Por lo que en un modelo de Estado, que a su vez sea sede de los Poderes de la Unión y capital de la República, se requiere de la actualización de su régimen interior que contemple, entre otros aspectos, la democratización de la administración pública local y la distribución equitativa de los recursos económicos³¹⁸. Se sabe que este modelo de gobierno opera con éxito en diversas capitales del mundo, que son sede de los Poderes nacionales y ciudades-Estado (como los son Berlín, Ottawa y Viena, entre otras capitales del mundo).

El modelo constitucional que aquí se propone, tendrá la encomienda de coadyuvar en el mejoramiento del régimen Federal mediante una

³¹⁶ Al hacer referencia a la descentralización política se hace hincapié en el principio que establece el Artículo 116 constitucional en materia de división de poderes públicos, así como en la capacidad de los estados y municipios para celebrar convenios de colaboración en la prestación de los servicios públicos.

³¹⁷ La gobernabilidad se determina tanto por el manejo y funcionamiento de los procedimientos a través de leyes confiables como por la manera en que funciona el régimen político para la adecuada distribución de los recursos públicos y la estabilidad política. Al respecto, Antonio Camou señala que “la categoría de gobernabilidad, lleva implícita la idea de que hay parámetros de evaluación de la acción gubernamental, ya sea intrínsecos a la relación del gobierno (la opinión de los gobernados, por ejemplo) o extrínsecos a ella (establecidos por un observador científico con base en mediciones objetivas”. Camou, Antonio (comp.), *op. cit.*, nota 129, p. 22.

³¹⁸ Al respecto, el Artículo 134 constitucional señala que los recursos económicos de que dispongan el gobierno Federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administraran con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

estructura gubernamental orientada a la adecuada distribución del poder y con competencias relevantes para el control del ejercicio del poder público que impliquen que la toma de decisiones se efectúe desde las propias localidades y desde la periferia al centro. Es decir, poder de autoridad para concebir un régimen de gobierno abierto, horizontal y descentralizado que contenga una administración pública local eficiente, responsable y más democrática.

Luego entonces el punto medular será que el Congreso General determine la permanencia de los Poderes de la Unión una vez que se erija el nuevo Estado de la Federación y adopte la figura del municipio libre en su régimen interior. Al respecto, consideramos que no existe impedimento alguno para que permanezcan en el corto y mediano plazo los Poderes Federales debido a que la Constitución Federal establece claramente las bases competenciales entre autoridades federales y locales así como de los controles políticos que han de garantizar el buen funcionamiento del gobierno Federal y local así como la buena marcha de los Poderes de la Unión.

Como se señaló desde el capítulo tercero, en un primer momento la capital del país transita de la centralización con autoridades locales inscritas a los Poderes de la Unión (considerando la eminente supremacía prevaleciente del poder Ejecutivo Federal en las decisiones de la capital), a un segundo momento, donde se materializa la desconcentración delegacional con facultades administrativas limitadas, acompañada de autoridades electas pero sin atribuciones plenas y subordinadas al ejecutivo local³¹⁹.

³¹⁹ Conforme a la doctrina contemplada por el Derecho Administrativo, el proceso evolutivo de la organización administrativa es el tránsito de la centralización a la desconcentración y de esta última a la descentralización.

En un tercer momento, y como virtual consecuencia de los momentos anteriores, la descentralización del poder orientada a la conformación de un nuevo Estado de la República constituirán una aportación importante en la recomposición de la organización político-administrativa del gobierno local por ser un modelo de organización más democrático y congruente con el proceso de reforma política por el que transita la capital del país y que sea compatible con la reforma del Estado mexicano³²⁰.

Por lo anterior, en una primera etapa el nuevo Estado se dará a la tarea de avanzar en la reasignación de competencias entre el gobierno Federal, el gobierno estatal y el municipal encaminadas al otorgamiento de atribuciones plenas a las autoridades locales (capacidad de autogobierno, procesos decisorios autónomos y más democráticos); y en la segunda etapa la democracia local, la transparencia y la rendición de cuentas tendrán un papel fundamenta en los continuos procesos decisorios y de acción gubernamental (estatal y municipal), para garantizar el mejoramiento y la igualdad en la distribución de los recursos públicos, la autodeterminación, la participación ciudadana, entre otros aspectos.

³²⁰ Respecto a la coincidencia o vinculación de la Reforma del Estado con la conformación de un nuevo Estado pueden observarse distintos documentos de consulta que se han generado en los foros de discusión y análisis sobre la importancia de transformar la configuración del Estado mexicano y el Distrito Federal. El 13 de abril de 2007 se publica la Ley para la Reforma del Estado y en su Artículo 12 se establecen cinco temáticas para generar acuerdos en torno a dicha reforma; posteriormente se crea la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de acuerdos del Congreso de la Unión para la Reforma del Estado, de la cual destacan los temas de Federalismo y Régimen de Estado y Gobierno que contiene propuestas significativas respecto al Distrito Federal y su reforma política. En *Diario Oficial de la Federación del 13 de abril de 2007*, p. 8.

CAPÍTULO 6.- PROPUESTA PARA CONSOLIDAR UN GOBIERNO LOCAL PROPIO PARA LA CAPITAL FEDERAL: LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO DEL VALLE DE MÉXICO

Con ya se mencionó en el capítulo anterior, el referente principal para instituir el modelo constitucional para erigir un nuevo Estado de la Federación se fundamenta en el principio de soberanía nacional, que se refiere a la capacidad que tienen los pueblos para auto gobernarse así como a los procesos de autodeterminación y descentralización del poder³²¹, lo que en este caso implica establecer las bases de una adecuada distribución de competencias tanto del gobierno Federal como del gobierno estatal, en el mismo sentido que la propia Constitución establece para los Estados de la República mexicana.

Previamente se ha señalado que el Estado del Valle de México puede permanecer en el corto y en el mediano plazo como capital de la República mexicana y sede de los Poderes Federales, ello con la finalidad de que consolide desde su propio proceso de autodeterminación una estructura de gobierno eficaz, eficiente, transparente y responsable así como de que el Congreso de la Unión se tome el tiempo que estime necesario para acordar el nuevo lugar donde residan los Poderes Federales³²².

El modelo constitucional de Estado Federado que concibe la Carta Magna implica que las distintas esferas de competencia gubernamental (administrativa, territorial, económica, fiscal, servicios públicos y desarrollo social, entre otras) actúen en la lógica de un régimen

³²¹ Cfr. Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico-constitucional*, México, UNAM, 2007, pp. 3-51.

³²² Es decir, el tránsito de la centralización de la administración pública del Distrito Federal a la descentralización de su administración pública local en dirección a la redistribución de competencias de la autoridad ejecutiva local y las delegaciones del Distrito Federal.

democrático acompañado de una estructura gubernamental con las capacidades institucionales para resolver la problemática urbana y la transparencia en la administración de los recursos públicos³²³.

De tal forma que su proceso de transformación implica el otorgamiento de mayores atribuciones, funciones y efectivos controles políticos, los cuales estén lo suficientemente delimitados y debidamente asignados al campo de acción del gobierno estatal³²⁴.

En cuanto a su régimen interior se considera que a pesar de que existen diversas denominaciones para referirse a los gobiernos locales³²⁵, en la presente propuesta se adopta el modelo constitucional de Estado y su estructura de organización municipal por cuatro razones: 1) porque en México no existe todavía otra denominación que identifique a los gobiernos locales; 2) porque el esquema municipalista es concurrente con los gobiernos locales de las capitales del mundo; 3) porque se considera que al ser el municipio el nivel de gobierno de menor dimensión territorial y política es la entidad autónoma que inspira de manera directa a la descentralización política; y 4) porque implica la optimización de instituciones y controles políticos para la democratización de la administración pública local.

Aunado a ello se propone adoptar el modelo constitucional de Estado de la Federación a fin de alentar el otorgamiento de atribuciones a los poderes locales y a los municipios que todavía son ejercidas por el

³²³ Para ello se requiere que el Gobierno del Distrito Federal confiera a las delegaciones una serie de atribuciones que aduzcan la transferencia de funciones y recursos públicos, y alienten la participación ciudadana en los procesos decisorios de las entidades locales.

³²⁴ De tal modo se cumple en lo fundamental con la premisa de que “la administración pública es un actor político que requiere de más democracia para ser controlado”.

³²⁵ En el entorno mundial existen diferentes denominaciones que a nuestro parecer obedecen o se identifican con la figura municipal tales como las Provincias, las Comunas, los Distritos, los Consejos, los Departamentos, las Parroquias, los Condados y los Cantones.

gobierno del Distrito Federal. Al parecer la vía estatal resulta viable y más democrática para atender la descentralización del poder y resolver su plena incorporación a la dinámica del federalismo mexicano en sus diversas formas y ámbitos de acción³²⁶. Se asume que para vislumbrar una adecuada redistribución de competencias se requiere entonces atribuirle a dicha entidad federativa el carácter de Estado de la Unión Federal para garantizar una adecuada división del poder local y el ejercicio pleno de sus funciones públicas.

6.1. Aplicación del modelo constitucional

Previo al desarrollo de aplicación del modelo constitucional manifestamos que esta propuesta es tan sólo una más de las que se han planteado en torno al rumbo de la reforma política del Distrito Federal³²⁷, y que prosperará en el supuesto caso de que avance el proceso histórico-político del Distrito Federal en el sentido de que esta entidad federativa se convierta en un Estado libre y soberano.

De la misma manera, se señala que una vez que progresara la posibilidad de conformar el Estado 32 de la República, más que ahondar en las particularidades del municipio mexicano que han puesto en entredicho la funcionalidad de dicha institución política así como las razones de su deterioro y la ausencia de una efectiva vida democrática, particularizamos en los posibles beneficios que la figura estatal abona al proceso de democratización del gobierno local.

³²⁶ Dieter Nohlen concibe dos formas básicas de la descentralización política: 1) la federalización y 2) la municipalización. Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 94, pp. 360-361.

³²⁷ Las diferentes propuestas que se han vertido con relación a la reforma política del Distrito Federal y el Estado 32 pueden consultarse en el análisis efectuado en el capítulo tercero.

También volvemos a señalar que mucho se ha hablado de los beneficios que trae consigo contar con un gobierno local electo democráticamente, con un Congreso local actuante y vigilante, con órganos político-administrativos con personalidad jurídica y patrimonio propios para fungir como célula básica de la organización social y política; pero para el caso del Distrito Federal queda aún en entre dicho lo relacionado a los mecanismos institucionales para la adecuada distribución de los recursos públicos. “Los recursos que llegan a los municipios son verdaderamente escasos, la población en general se está empobreciendo, y cada día hay más gente marginada del mercado del trabajo, como del mercado del producto, que ya no son competitivos frente a esta competencia global”³²⁸.

Hoy en día pensar en los Estados y sus municipios nos liga con el sentido público local, es decir con la creación y recreación de los servicios públicos que en el caso de las grandes ciudades son cada vez más numerosos y especializados. En efecto, ahora que se busca resolver las necesidades de una colectividad creciente y más participativa por “la necesidad de establecer un nuevo pacto con los municipios, no sólo pasa por la necesidad de desconcentrar recursos sino por la urgencia de terminar con la debilidad institucional que golpea la autonomía del municipio; se habla mucho de ella, pero todo el sistema político está estructurado para impedirlo”³²⁹.

³²⁸ Olmedo Carranza, Raúl, *Perspectivas del municipio mexicano*, México, Canal del Congreso, Versión Estenográfica, febrero 6 de 2006, Cámara de Diputados-IILSEN, 2007.

³²⁹ Aziz Nassif, Alberto, “Municipio y transición política: una pareja en formación”, en Merino, Mauricio (Coord.), *En busca de la democracia Municipal, la participación ciudadana en el Gobierno Local Mexicano*, México, El Colegio de México, 1995, pp. 218-219.

No obstante que la realidad estatal en la mayor de los casos es heterogénea y diferenciada, se considera que el gobierno local es el originario natural de instituciones democráticas y de procesos innovadores así como factor coadyuvante en la transformación del Estado. "Todo sistema complejo tiende a dividirse en subsistemas para cumplir mejor con sus funciones. Este es justamente el principio en el que se sustenta el municipio como subsistema o unidad natural administrativa y política del Estado, desde la época romana hasta la actualidad"³³⁰.

Por otro lado, tenemos claro que el régimen estatal y los municipios enfrentan diversos retos, en el marco de la dinámica demográfica y la movilidad social, como el caso de la reactivación económica y las relaciones del mercado, el constante crecimiento urbano y la aglomeración industrial, la planeación democrática y la representación política. Por lo que hay que considerar que ante "la ausencia de una división real del poder, de los pesos y contrapesos propios de los sistemas plurales, poliárquicos, impide que la ciudadanía, como tal, emerja y, sobre todo, adquiera la capacidad de control sobre las acciones de sus autoridades para exigirles cuentas de manera efectiva"³³¹.

De tal forma que en el proceso de conformación del Estado del Valle de México se enfrentan dos desafíos particulares: uno en el plano nacional, que se refiere a su tránsito de entidad federativa hasta su consolidación como Estado soberano; otro en el plano local, que se circunscribe en el

³³⁰ Meyer, Lorenzo, "El Municipio Mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades", en Merino, Mauricio (Coord.), *op. cit.*, nota 303, p. 231.

³³¹ *Ibidem*, p. 249.

marco de la problemática municipal donde las demarcaciones territoriales adquieren una responsabilidad más amplia y definida.

Entonces la administración pública local del nuevo Estado tendrá que quedar a tono con las capacidades institucionales para atender tanto las funciones generales con una visión de conjunto y en la lógica de resolver, entre otros aspectos, los problemas metropolitanos y los asuntos públicos comunitarios.

Requiere también prestar servicios públicos de calidad a través de la planeación y ejecución de obras para el desarrollo urbano, la promoción del desarrollo económico y social, la planificación urbana, la coordinación social, entre otros aspectos. Pero también “es necesario crear figuras jurídicas que realmente garanticen una gestión compartida, un proceso de toma de decisiones conjunto respecto a la ciudad metropolitana”³³².

6.1.1. De la Iniciativa

Con la iniciativa que se plantea para erigir el Estado del Valle de México se tiene en cuenta que pueden haber otros escenarios a favor o en contra de esta iniciativa, sin embargo, partimos de la idea de que en caso de que prospere la formalización de la figura de Estado de la Federación, con las variantes y características que prevé la propia Carta Magna.

³³² Álvarez Enríquez, Lucía, Duarte Trujillo, María Concepción, Sánchez-Mejorada, Cristina y San Juan Victoria, Carlos (Coords.), ¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo, “*Comentarios sobre la Agenda de problemas y políticas a futuro*” de Alicia Ziccardi, México, UAM-CONACULTA-INAH, 2002, p. 663.

La propuesta se centra en que el Estado 32 opere como el resto de los gobiernos locales del país y cuente con los instrumentos gubernamentales apropiados que le permitan desenvolverse tanto en el plano federal como en el plano local, lográndose así una redistribución de competencias y funciones gubernamentales que consoliden sus estructuras administrativas y mejore las relaciones intergubernamentales.

Por lo tanto, con la presente iniciativa se aplica el principio de autodeterminación de los pueblos para sustentar la transferencia de facultades y atribuciones del gobierno del Distrito Federal y las demarcaciones territoriales hasta su elevación a Estado de la Unión Federal y de gobiernos municipales.

Ello sería básicamente a partir de una reforma constitucional a los Artículos 44 y 122 de la Carta Magna (ver cuadro 6.1), a fin de que el Gobierno del Distrito Federal cuente con una organización político-administrativa con las capacidades y competencias de un Estado soberano para atender de manera directa los aspectos concernientes a la gestión urbana, la coordinación metropolitana, la planeación y desarrollo democráticos de su ámbito territorial.

Ello sin descartar la posibilidad de que el Congreso de la Unión ejerza su facultad constitucional para admitir o formar nuevos Estados a la Unión Federal³³³, lo que obviaría la mencionada reforma constitucional.

³³³ El Artículo 73 constitucional prevé en sus fracciones I y III la posibilidad de admitir nuevos Estados de la Unión Federal, así como para formar nuevos Estados dentro de los límites ya existentes.

De modo tal que la aplicación del modelo constitucional deriva en lo siguiente:

Cuadro 6.1
PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

ACTUAL	PROPUESTA
<p>Artículo 44. La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.</p>	<p>Artículo 44. <i>El Estado del Valle de México es la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se formará del territorio que comprende el Distrito Federal, con los límites y extensión que determine el Congreso General.</i></p>
<p>Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.</p> <p>A. Corresponde al Congreso de la Unión:</p> <p>I.- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa,</p> <p>II. Expedir el Estatuto de Gobierno</p> <p>III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;</p> <p>IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión;</p> <p>V. Las demás atribuciones que señala esta Constitución.</p> <p>BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:</p> <p>I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;</p> <p>II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.</p>	<p>Artículo 122. <i>El Gobierno del Estado del Valle de México estará a cargo de los Poderes locales. Por su naturaleza jurídica de asiento de los Poderes Federales y capital de la República, su gobierno local será concurrente con el buen funcionamiento de los Poderes de la Unión.</i></p> <p><i>Corresponde al Congreso de la Unión:</i></p> <p>I.- <i>Los Poderes de la Unión podrán dictar las disposiciones generales que aseguren su debido, oportuno y eficaz funcionamiento.</i></p> <p>II.- <i>Las demás atribuciones que señale la Constitución.</i></p> <p>BASE TERCERA.- <i>Respecto a la organización de la Administración Pública local del Estado del Valle de México:</i></p> <p>I.- <i>Se establecerán municipios en cada una de las demarcaciones territoriales, de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Federal.</i></p> <p>II.- <i>Los municipios tendrán las mismas atribuciones que establece el Artículo 115 constitucional.</i></p>

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede observar en el cuadro, la propuesta de erigir el Estado del Valle de México se concibe con una base de organización política y administrativa propia y conservando su naturaleza jurídico-política de sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, disposición que permanecerá vigente en tanto el Congreso de la Unión disponga en contrario.

Se considera que esta reforma constitucional puede ir acompañada de la promulgación de una Ley Orgánica de la Administración Pública del nuevo Estado que establezca las bases generales de la organización político-administrativa del nuevo Estado, las cuales recaerían tanto en el gobierno estatal como en las autoridades municipales.³³⁴.

Por otra parte, cabría considerar una versión mejorada respecto a la composición del ayuntamiento, que sea lo más adecuada posible a las dimensiones poblacionales y territoriales de las demarcaciones territoriales. Por ejemplo, en los municipios de menor dimensión territorial y poblacional habrá que considerar menos ediles conservando a los de representación proporcional, ya que para el caso del nuevo Estado pudiera resultar poco funcional tener un gran número de ellos.

También puede resultar más factible que los funcionarios estatales y municipales sean preferentemente habitantes de las localidades que conforman los ayuntamientos, pero a fin de darle una adecuada proporción al gobierno local se pueden considerar ternas para designar a determinados funcionarios de la administración pública local que atiendan los aspectos prioritarios en la órbita de la profesionalización del

³³⁴ Ello de conformidad con lo establecido por las fracciones I, III y V del artículo 73 constitucional, relacionadas con las facultades del Congreso para admitir nuevos Estados de la República, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, pp. 42-43.

servicio público (como puede ser la seguridad pública, el agua, administración y finanzas, obra pública, limpia, etcétera). En este sentido, con la finalidad de respetar la autonomía local es viable que el ayuntamiento en pleno apruebe y designe a dichos funcionarios.

Al contratar a determinados funcionarios (con conocimientos técnicos en las áreas de administración, finanzas, seguridad pública y servicios públicos) se estará propiciando la profesionalización del servicio público y se estará en posibilidad de dar continuidad a las acciones de gobierno que le sean prioritarias a los municipios del nuevo Estado de la Unión Federal.

6.1.2. La nueva configuración

En materia de organización político-administrativa, el Estado del Valle de México requerirá de un gobierno local que sea promotor del avance democrático e impulsor del proceso de transformación de su administración pública local.

Asimismo, con el establecimiento del gobierno estatal y sus municipios se mantendrá su carácter especial de la entidad federativa, toda vez que continuara siendo el asiento de los Poderes Federales y capital de la República y acatará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados³³⁵.

Pero una vez que se modificara el esquema institucional de la entidad federativa para erigirse en el Estado del Valle de México y se le otorgue

³³⁵ Fracción Primera de la Base Tercera del Artículo 122 Constitucional, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 87.

un régimen propio de gobierno, se abre la posibilidad de aplicar las atribuciones y prerrogativas con que cuentan los gobiernos estatales, previstos por el artículo 115 constitucional así como las disposiciones contempladas para los Estados de la República como son los artículos 116, 117, 118 y 124 constitucionales, principalmente.

Bajo ésta categoría se plantea más adelante que el Estado del Valle de México puede coordinarse interestatal e intermunicipalmente a través de un cuerpo colegiado que funja como órgano de coordinación para el gobierno estatal y municipal.

6.1.3. Las relaciones intergubernamentales

Las relaciones intergubernamentales se caracterizan por una colaboración continua y diversa entre los diferentes órdenes de gobierno. Del mismo modo la distribución de funciones entre los niveles federal, estatal y municipal se van modificando gradualmente al igual que diversas actividades públicas. “Aunque las relaciones entre las unidades de gobierno se pueden organizar de muchas maneras, no todas funcionan igualmente bien. Los países en desarrollo brindan variados ejemplos de organizaciones que no son óptimas: situaciones que no permiten conocer la opinión de los beneficiarios, donde las responsabilidades son ambiguas o donde la relación entre el gobierno central y el local está plagada de incentivos contraproducentes”³³⁶.

En cuanto a la posible conformación del Estado del Valle de México se puede señalar que el gobierno local se desenvolverá en un marco de libertades para configurar y dirigir sus actividades conforme a las

³³⁶ Banco Mundial, *Mejorar la calidad de los servicios urbanos: En busca de incentivos válidos*, Estados Unidos de América, 1995, p. 41.

condiciones y necesidades locales, pero también para dirigir y controlar a los órganos de la administración local mediante su capacidad para dictar leyes, ordenanzas y bandos a través de la vigilancia que las autoridades estatales ejercen sobre aquellos órganos. Sin embargo “es difícil conocer las relaciones intergubernamentales de un país. Las normas oficiales –el marco jurídico- sólo constituyen, en el mejor de los casos, un indicador del núcleo donde reside efectivamente el poder de decisión y de las influencias a que se ven sometidos los responsables de tomar decisiones”³³⁷.

En el caso particular del Estado del Valle de México, las relaciones intergubernamentales se caracterizarán por la redistribución del poder público y por autonomía local.

Al ser las entidades más cercanas al individuo, el gobierno local y los municipios tendrán los parámetros suficientes para identificar la problemática local y allegarse de los criterios para plantear soluciones que impliquen la realización de acciones gubernamentales en dos frentes: en el ámbito federal, como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República, y en el ámbito estatal, para la planeación y programación de sus objetivos y para resolver desde su jurisdicción las necesidades de sus habitantes³³⁸.

Para ello será de utilidad fortalecer la institución municipal desde las propias agencias municipales, pueblos, barrios y colonias; pero también

³³⁷ *Idem.*

³³⁸ Al respecto José Luis Méndez señala en su Estudio Introdutorio a la obra de Deils S. Wrigth, que “el concepto de relaciones intergubernamentales tiene dos dimensiones básicas. En primer lugar, hace referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno (...). La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.)”. Méndez, José Luis, “Estudio Introdutorio”, en Wrigth, Deils S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, CNCPAP-UAC-FCE, 1997, pp. 8-9.

mediante la construcción de canales de participación ciudadana de abajo hacia arriba y horizontales que permitan que las acciones gubernamentales sean más democráticas y autónomas³³⁹.

En definitiva se considera que el gobierno local del nuevo Estado deberá ser el conductor del cambio social y de los procesos democráticos del nuevo Estado, por lo que requerirá de una administración pública que legitime sus acciones y responda a la demanda social. Por ejemplo, los mismos procesos electorales provienen del ejercicio de la democracia local, pero una vez resueltos pasan al ámbito de la organización territorial en sus diferentes niveles (regional, comunal, pueblos, barrios, entre otros).

El detalle de su desenvolvimiento como Estado de la Federación radicará en transitar hacia un plano distinto al centralista, es decir a la dinámica de la descentralización del poder a fin de lograr una adecuada coordinación entre los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), así como una mayor colaboración entre el gobierno estatal y los municipios en concurrencia con los Poderes de la Unión³⁴⁰.

De forma tal que el gobierno estatal y su administración pública habrán de funcionar en la dimensión general del Estado y en el contexto de cumplir con la encomienda de coadyuvar en la buena marcha de los Poderes de la Unión y desarrollarse en su propio ámbito de acción para el fortalecimiento de su estructura político-administrativa.

³³⁹ En tal sentido existe una tesis jurisprudencial que confirma la autonomía municipal en materia presupuestaria y hacienda pública, en *Semanario Judicial de la Federación*, t. XVIII, Novena Época, Instancia: Pleno, p. 1373, Tesis: P/J. 37/2003, Jurisprudencia, Materia (s): Constitucional.

³⁴⁰ Al respecto, ver obra de Manuel González Oropeza, *El Federalismo*, México, UNAM, 1995, pp. 96-99.

Por lo tanto es indispensable que el gobierno del Estado del Valle de México cuente con las capacidades para trasladar recursos a los municipios y consolidar la autonomía administrativa de los mismos. Ante tal posibilidad, resultaría muy útil la pronta instrumentación del servicio profesional de carrera, entre otros aspectos no menos importantes, para que dichas instancias cuenten con el personal calificado para la adecuada administración y gestión municipal, así como para la conformación de organismos técnicos especializados para una mejor distribución de los recursos públicos.

Por otra parte, es importante señalar que el Artículo 26 Constitucional contempla un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que se reproduce a nivel estatal con la Ley de Planeación, con la integración de los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES) y los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN); para lo cual el nuevo Estado deberá integrar su propio Comité Estatal y Comités Municipales para garantizar los procedimientos de participación democrática que la misma ley prevé.

De modo tal que una vez que se conformara el Comité de Planeación Democrática del Estado del Valle de México (COPLADEEVM), técnicamente estaría en posibilidad de resolver dos aspectos: el primero, tocante a la coordinación intermunicipal; y el segundo, en lo concerniente a la relación entre los tres órdenes de gobierno (en lo particular en lo referente a la coordinación de las acciones entre el Gobierno Federal y el Estado del Valle de México).

De aquí se desprenden diversos aspectos que redundan en la importancia de la planeación democrática para las relaciones intergubernamentales, el fortalecimiento de la capacidad de los

gobiernos locales para la formulación, implementación y evaluación de los mismos así como las bases para la redistribución de competencias entre las instancias gubernamentales³⁴¹.

En la medida que se cumpla la exigencia del sistema federal mexicano, en términos de lograr una proporcionada distribución de facultades, el gobierno del Estado del Valle de México (estatal y municipal) estará en posibilidad de incrementar sus capacidades políticas y administrativas, porque el Federalismo tiene como una de sus principales características la descentralización del poder a través del reconocimiento de la soberanía y el autogobierno así como de las distintas formas de participación y representación ciudadanas reconocidas a través de los procesos democratizadores y de innovación gubernamental³⁴².

En este orden de ideas se hace hincapié en los preceptos constitucionales que prevalecen frente a la posible instauración del Estado del Valle de México. Sin embargo, el Artículo 73 de la Carta Magna es muy claro en términos de que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad para formar nuevos estados dentro de los límites existentes así como para cambiar la residencia de los Poderes de la Unión.

Una vez que se erija Estado del Valle de México será facultad del Congreso estatal expedir la Constitución local, establecer las bases de la organización político-administrativa y los mecanismos para las relaciones intergubernamentales. Habrá que valorar la posibilidad de conservar el espíritu del artículo 122 constitucional en el cual se

³⁴¹ Ver estudio introductorio de José Luis Méndez, *op. cit.*, nota 312, pp. 36-39.

³⁴² Si se desea abundar respecto a la concepción del Federalismo y las relaciones intergubernamentales, véase obra de Deils S. Wright, *op. cit.*, nota 312, pp. 91-131.

contempla que corresponde al Congreso de la Unión “dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión”³⁴³.

De la misma manera se puede contemplar alguna disposición constitucional en la cual el Congreso Federal y el Congreso local convengan respecto a la posible disolución o suspensión de los ayuntamientos del nuevo Estado, en los casos que consideren violatorios de las leyes y decretos en materia estatal y municipal³⁴⁴.

Por otro lado, las facultades y obligaciones del Presidente de la República que se establecen conforme a lo dispuesto por los Artículos 89 y 90 constitucionales, señalan que es el Jefe del Estado mexicano y de la administración pública Federal, por lo que conserva el mando de la fuerza pública, particularmente de las fuerzas armadas, la guardia nacional y la policía preventiva³⁴⁵.

En cuanto a sus atribuciones en el ámbito del nuevo Estado de la República, se considera que en caso de que se reformaran los artículos 44 y 122 constitucionales relativos al estatus jurídico-político de la entidad federativa, se considera que no habrá impedimento para dar cumplimiento a lo estipulado por el artículo 29 constitucional, referente a la paz pública y al buen funcionamiento de los Poderes de la Unión.

Respecto a las disposiciones que puedan afectar a la sede de los Poderes Federales, el Presidente de la República puede emitir recomendaciones

³⁴³ Apartado A, fracción IV del Artículo 122 constitucional, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 83.

³⁴⁴ *Cfr.* Constitución de Austria en su Apartado B, referente a la estructura municipal de la capital Federal Viena, particularmente los artículos 107-120.

³⁴⁵ Ver artículo 115 fracción VII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

al Congreso de la Unión a fin de garantizar la coordinación de las relaciones intergubernamentales con las autoridades locales de la capital del país.

En tanto que el gobierno estatal tendrá entre sus funciones la de programar los recursos municipales para estar en condiciones de impulsar el propio desarrollo local de los municipios.

Sin duda es muy importante la participación de los ayuntamientos para evitar la discrecionalidad y hacer estrictamente aplicables los preceptos contenidos en el Artículo 115 Constitucional, sobre todo en materia hacendaria y en el ejercicio del presupuesto público³⁴⁶.

6.1.4. Las competencias³⁴⁷

El Estado del Valle de México estará compuesto en su régimen interior por un Gobernador, el Congreso local y el Poder Judicial local, así como por los Presidentes Municipales de las demarcaciones territoriales que serán electos a través del sufragio universal, libre y directo. Al respecto se propone adicionar al gobierno estatal un cuerpo colegiado, de coordinación y deliberativo denominado Consejo Municipal, el cual en su integración y atribuciones se desarrolla a detalle más adelante.

³⁴⁶ De conformidad con la fracción IV del Artículo 115 Constitucional, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, pp. 76-77.

³⁴⁷ Las competencias de las entidades locales se clasifican en tres tipos: propias, concurrentes y delegadas. Las primeras se ejercen dentro del marco de la autonomía municipal y bajo su propia responsabilidad (como es el caso de la función urbana o urbanística); las segundas son aquellas por las cuales los municipios actúan de manera complementaria con la Administración Central (como son la educación, salud, vivienda y medio-ambiente); mientras que las competencias delegadas se dan cuando la Administración Central puede delegar en los municipios el ejercicio de las mismas en áreas de sus propios intereses. Por lo que para el caso del desarrollo de la presente investigación se estaría haciendo referencia básicamente a las competencias propias, sin embargo la propuesta competencial confluye con el resto de ellas.

Conforme al modelo constitucional, el gobierno del Estado del Valle de México estará compuesto por las autoridades ejecutiva, legislativa y judicial de carácter local³⁴⁸; mientras que para establecer una adecuada distribución de competencias, el Congreso local tendrá la responsabilidad de determinar las funciones y atribuciones de la administración pública municipal en donde cabrán los puntos de vista del gobierno federal y estatal así como de expertos a fin de realizar el laborioso ejercicio de consenso, acuerdos y trabajo legislativo.

De conformidad con los Artículos 44, 115, 116, 117, 118, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tendrá que modificar el régimen interior de gobierno del Estado del Valle de México así como reconocer al municipio como la base de la organización política y administrativa de la capital de México.

En este sentido, el Congreso local del nuevo Estado tendrá que expedir la Ley Municipal del Estado del Valle de México bajo la cual se establezcan, entre otros aspectos, la organización y competencias del municipio.

Cabe destacar que en función del artículo 115 constitucional los municipios que no cuenten con capacidad suficiente para administrar determinados servicios (como es el agua, transporte, servicios urbanos, entre otros) podrán establecer convenios con el gobierno estatal para que éste asuma la función en tanto que el municipio esté en posibilidad de administrar los distintos servicios públicos³⁴⁹.

³⁴⁸ Primer párrafo del Artículo 116 constitucional, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 78.

³⁴⁹ Ver Artículo 115 constitucional en su fracción III, inciso i), párrafo tercero, referente a la coordinación municipal y estatal, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 76.

En lo relacionado al Poder Judicial estatal, éste será ejercido por los tribunales que establezca la Constitución local, los Magistrados y Jueces gozarán de independencia en sus funciones; asimismo, se expedirá la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado del Valle de México.³⁵⁰

De tal forma que el gobierno local del Estado del Valle de México se compondrá de las autoridades locales siguientes³⁵¹:

- a) El Gobierno estatal, ejercido por el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial del Estado del Valle de México. En cuanto al Gobernador, será el encargado del despacho de los asuntos públicos encomendados al poder ejecutivo estatal y contará con el apoyo de los secretarios y los funcionarios que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal.
- b) El Gobierno Municipal, conformado por los municipios del nuevo Estado, ejercidos exclusivamente por el Ayuntamiento de cada demarcación territorial e integrados por un Presidente, un Síndico y el número de Regidores que determine la Ley Municipal del Estado del Valle de México.
- c) Complementariamente, se propone conformar el Consejo Municipal del Estado del Valle de México el cual será presidido por el Gobernador, integrado por los dieciséis Presidentes Municipales

³⁵⁰ Disposiciones contenidas en la fracción III del Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 79.

³⁵¹ Aunque la Constitución Federal y las Constituciones Locales no contemplan un Consejo Municipal de carácter local, se considera pertinente hacer la propuesta de su creación en la posible integración en el gobierno del Estado del Valle de México.

de las demarcaciones territoriales, regido por la Ley Municipal y el Reglamento Interior del propio Consejo Municipal³⁵².

El Gobernador es la máxima autoridad ejecutiva local de la capital del país, dirigirá y coordinará el Consejo Municipal por el periodo que dure su encargo.

De tal forma, el Gobernador contará con las atribuciones que confiere el Artículo 116 constitucional a los gobiernos estatales, entre los que destacan: expedir Reglamentos, preservar el orden y la seguridad pública, dirigir la administración pública local, suscribir convenios de carácter metropolitano con los estados circunvecinos, rendir su Informe Anual de Actividades ante el Congreso Local, entre otras.

Asimismo, el gobernador de Estado del Valle de México será electo por un período de seis años, sin posibilidad de volver a ocupar el encargo. "Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección"³⁵³.

Por otro lado, el Congreso local se integrará por los Diputados electos por la vía uninominal y por el sistema de representación proporcional, se regirá por la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado del valle de México, la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal y demás disposiciones que determinen su régimen interior. Se establecerá, entre otros aspectos, que "los Diputados a la

³⁵² Como se señala con anterioridad, la figura del Consejo Municipal del Estado del Valle de México es una propuesta que a nuestra consideración debe formar parte del gobierno local con las atribuciones y configuración que más adelante se desarrollan.

³⁵³ Fracción I del Artículo 116 constitucional, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 78.

legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”³⁵⁴.

Mientras que el Poder Judicial local se ejercerá a través de los tribunales y juzgados que señale la Constitución local, los cuales estarán integrados por Magistrados y Jueces que permanecerán en su encargo el tiempo que señale la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado del Valle de México y se regirán por las disposiciones contempladas en materia de responsabilidad de los servidores públicos.³⁵⁵

Cada municipio será presidido por una autoridad ejecutiva electa por el voto directo, universal, libre y secreto de los habitantes de cada demarcación territorial. Estos tendrán sus propias competencias y contarán con la capacidad de organizarse a sí mismos a través de la Ley Municipal del nuevo Estado y demás Leyes y Decretos en materia municipal.

Referente a los Presidentes Municipales, éstos serán la máxima autoridad del gobierno municipal que ejerza sus atribuciones y funciones en la demarcación territorial. En caso de que prosperara la conformación del Consejo Municipal del Estado del Valle de México ellos podrán fungir como integrantes de dicho órgano colegiado por el periodo que dure su encargo.

El ayuntamiento tendrá la dirección del gobierno municipal que corresponde a cada demarcación territorial y con las atribuciones contempladas por el Artículo 115 de la Constitución de la República, la

³⁵⁴ Fracción II del Artículo 116 constitucional, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, pp. 78-79.

³⁵⁵ Fracción III del Artículo 116 constitucional, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 79.

Constitución local, la Ley Municipal del nuevo Estado y demás ordenamientos en materia municipal.

Dichos cuerpos colegiados podrán aprobar y reformar las ordenanzas, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas que sean de observancia general. También podrán administrar su hacienda pública municipal, preservar el orden y la seguridad pública del municipio, organizar y dirigir la administración pública municipal, dictar los decretos previstos en el ordenamiento jurídico y los reglamentos que desarrollen las ordenanzas sin alterar lo previsto en Ley Municipal; asimismo, suscribirán convenios municipales y rendirán su Informe Anual de Actividades ante el cabildo municipal.

Respecto a las competencias que actualmente conserva el gobierno Federal, se considera que una vez que se instaure el Estado del Valle de México algunas de ellas tendrán que derogarse y otras deberán permanecer vigentes. Por ejemplo, la fracción IX del Artículo 76 constitucional que hace referencia a la facultad exclusiva del Senado para nombrar y remover al titular del órgano ejecutivo de carácter local, quedará reservada al Congreso local del Estado del Valle de México; en el mismo sentido, la expedición del ordenamiento constitucional local ya no será facultad exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que la fracción I y II del inciso A del Artículo 122 de la Constitución Federal serán derogadas y la facultad de expedir y reformar las normas estatales será facultad expresa del poder legislativo local; y en lo que respecta a los nombramientos del Procurador de Justicia y al Secretario de Seguridad Pública será facultad del Gobernador del Estado, en la misma forma que el resto de las entidades federativas.

En cuanto a la concurrencia de facultades federales y estatales se considera que una vez que se erija el Estado del Valle de México tendrán que atenderse aspectos concernientes a la educación básica obligatoria³⁵⁶, la protección a la salud, medio ambiente y servicios públicos obligatorios³⁵⁷, al sistema integral penal y de justicia³⁵⁸, al sistema nacional de seguridad pública³⁵⁹.

Asimismo, habrán facultades exclusivas del Estado mexicano que permanecerán en el ámbito del gobierno Federal como son la rectoría del desarrollo nacional, la organización de un sistema de planeación democrática, la propiedad originaria de la nación, las áreas estratégicas del Estado (correos, petróleo y demás hidrocarburos, energía y electricidad, comunicaciones, entre otros)³⁶⁰; así como en lo relacionado a las facultades exclusivas del Congreso General³⁶¹, el Poder Ejecutivo³⁶² y el Poder Judicial³⁶³.

De la misma manera, tiene que quedar a salvo lo relacionado a las disposiciones generales que garanticen el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión³⁶⁴, así como en lo concerniente a las prevenciones generales que establece la Constitución

³⁵⁶ De conformidad con el Artículo 3° constitucional.

³⁵⁷ Conforme a lo establecido por el Artículo 4° constitucional.

³⁵⁸ Relacionado con lo que estipula el Artículo 18 constitucional.

³⁵⁹ Establecido por el Artículo 21 constitucional.

³⁶⁰ Aspectos que respectivamente contempla la Carta Magna en sus Artículos 25, 26, 27, 28.

³⁶¹ Las facultades que se le confieren a través de los Artículos 73 al 79 constitucionales, salvo la fracción IX del Artículo 76 constitucional (referente al nombramiento y remoción del titular de ejecutivo local).

³⁶² Facultades exclusivas que se señalan en los Artículos 80 al 93 constitucionales, salvo lo relacionado con el nombramiento del Procurador de Justicia y el Secretario de Seguridad Pública del gobierno local.

³⁶³ Facultades estipuladas en los Artículos 94 al 107 y el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁶⁴ Se considera que debe quedar a salvo lo estipulado por el inciso A del Artículo 122 constitucional para garantizar la salvaguarda y buen funcionamiento de los Poderes Federales, ya que una vez que se erija el Estado del Valle de México se considera pertinente que prevalezca como capital de la República y sede de los Poderes Federales como sucede con otras capitales del mundo (al respecto se sugiere ver el Capítulo Segundo de este trabajo de investigación).

Federal, particularmente en lo relacionado a las facultades reservadas a los Estados³⁶⁵.

6.1.5. El Consejo Municipal del Estado del Valle de México (CMEVM)³⁶⁶

Como se pudo observar en el capítulo segundo, la figura de Consejo Municipal es recurrente en la composición de la estructura de organización político-administrativa de las capitales del mundo. Su importancia como órgano de coordinación y deliberación se ha acrecentado a razón de concebir espacios de participación, discusión y análisis para la gestión municipal así como para lograr una mayor interrelación entre el gobierno local y sus habitantes.

Derivado del estudio comparado que se desarrolló en el mencionado capítulo segundo se confirmó que diversas capitales del mundo cuenta con dicho órgano colegiado, que genéricamente se le denomina Consejo, Comisión o Asamblea Municipal³⁶⁷, el cual funge como instrumento deliberativo y de coordinación intermunicipal y de las áreas metropolitanas.

Asimismo, al observar la configuración de los gobiernos locales de las capitales del mundo se identificó la integración de un Consejo de la Ciudad que funge en la mayoría de los casos como órgano coadyuvante y de coordinación municipal.

³⁶⁵ El Artículo 124 constitucional señala que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p. 97.

³⁶⁶ Respecto al término Consejo, que proviene de la raíz etimológica latina *consilium*, el Diccionario de la Lengua Española define Consejo como al “órgano colegiado con la función de informar al Gobierno o a la Administración sobre determinadas materias, que dirige o administra una organización pública”. Real Academia Española, *op. cit.*, nota 97.

³⁶⁷ El Diccionario de la Lengua Española asocia estos términos con “cuerpo administrativo, consultivo o de gobierno, reunión de los miembros de uno de estos cuerpos y lugar donde se reúne este cuerpo”. Real Academia Española, *op. cit.*, nota 97.

Como ejemplos significativos se enuncia que el gobierno de Caracas cuenta con un Consejo del Municipio, Ottawa con la Comisión de la Capital Nacional, la ciudad de Viena con el Consejo Municipal, Washington D.C. con el Consejo del Distrito de Columbia, mientras que la capital de Londres cuenta con el Consejo de la Gran Londres, París con un Consejo Municipal y la ciudad de Tokio con las Comisiones Administrativas. Otros casos importantes relacionados con la figura del Consejo son los de Madrid que es gobernada por el Consejo Municipal, Roma que es gobernada por el Consejo de la Municipalidad, Estocolmo por un Consejo Autónomo Municipal, en tanto que Wellington se gobierna a través de un Consejo Municipal³⁶⁸.

Por tales experiencias mundiales y en la intención de hacer una propuesta ampliada que en su caso sirva de modelo para el resto de los Estados de la Federación se propone instituir la figura del Consejo Municipal del Estado del Valle de México en la integración de su gobierno estatal y municipal³⁶⁹, a fin de coadyuvar en el mejoramiento de la estructura organizativa y de coordinación y para dar un mejor rumbo a la vida municipal de la capital del país.

Dicha figura se puede distinguir como el órgano de enlace o de coordinación entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales, el cual se encarga de dar a conocer la problemática y las necesidades particulares de los municipios en el contexto estatal fungiendo como instancia uniformadora de la gestión pública y de los procesos decisorios de carácter local.

³⁶⁸ A este respecto se sugiere consultar el capítulo segundo del presente trabajo de investigación.

³⁶⁹ Ordenar el contenido de la Base Tercera del Artículo 122 constitucional para decretar que las delegaciones del Distrito Federal cuenten con un régimen municipal.

De igual forma el Consejo Municipal estará en posibilidad de participar en la solución de diversos rubros como es el caso del sistema de basura del área metropolitana, la gestión del agua, el desarrollo social, entre otros aspectos.³⁷⁰

Por otro lado, consideramos que el Consejo Municipal debe ser un órgano de cooperación y coordinación de la administración pública estatal, el cual gestione las acciones gubernativas de interés común tanto para el nuevo Estado como para los municipios.

A su vez, debe regirse por la Constitución local y demás disposiciones que rijan la administración pública municipal y contar con atribuciones relacionadas con al desarrollo urbano, los de centros de población, a los acuerdos y convenios así como al diseño de políticas públicas en materia de transporte público, medio ambiente, desarrollo social, abastecimiento de agua potable, educación, entre otros.

Por lo que en caso de prosperar la conformación del Estado del Valle de México, esta entidad federativa podrá coordinarse interestatal e intermunicipalmente a través de una autoridad colegiada denominada Consejo Municipal del Estado del Valle de México (CMEVM)³⁷¹.

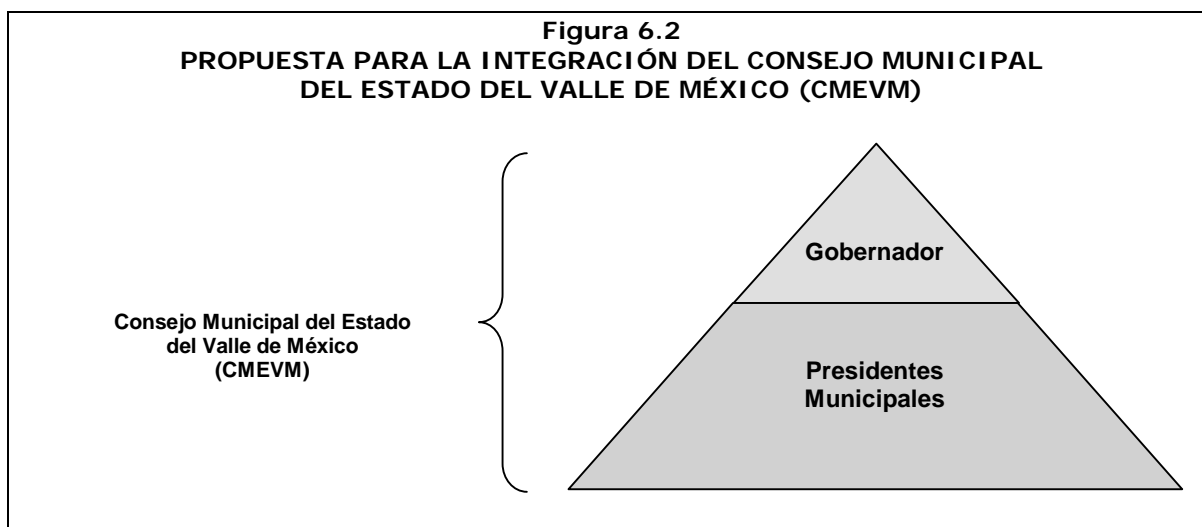
³⁷⁰ Cabe destacar al respecto que se creó un Comité Delegacional para atender lo relacionado con la seguridad pública, transporte y vialidad, obra pública, salud, entre otros, el cual se integra por un representante de cada Delegación y dos ciudadanos propuestos por el Jefe Delegacional en turno y con la ratificación del Jefe de Gobierno (*Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 11 de marzo de 2003); también se incorporan los Comités Delegacionales a los procesos de adquisiciones del Distrito Federal (*Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 22 de abril de 2003). Se crean los Comités de Seguridad Pública, contemplados en la Ley Orgánica de Seguridad Pública del Distrito Federal, para atender lo concerniente a la inseguridad que prolifera en las delegaciones. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 29 de mayo de 2003.

³⁷¹ En México existe algún precedente del llamado Parlamento Municipal (caso particular de Ciudad Mendoza, Veracruz), el cual se conforma más bien por una estructura de carácter vecinal en donde hay representantes de las colonias y los barrios que son electos para constituir Comités que atienden asuntos específicos de nivel municipal (servicios urbanos, educación, obras, medio ambiente, entre otros) y se entiende como una estructura paralela al Cabildo. Ver "El Parlamento Municipal de Ciudad Mendoza", en Cabrero Mendoza, Enrique, *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, pp. 497-530.

Con dicha autoridad de coordinación se concibe un mecanismo que puede resultar novedoso para coordinar, deliberar, uniformar y organizar respecto a los procesos decisorios de la entidad federativa, como es el caso de la reglamentación por consenso y la concertación.

De tal suerte, se propone que dicho órgano de colaboración del gobierno local sea presidido por el Gobernador del Estado del Valle de México con derecho a voz y voto de calidad, y a su vez cuente con la participación de los Presidentes Municipales con derecho a voz y voto en las decisiones (ver figura 6.2).

De modo tal, se le concibe como un órgano plural que promueve espacios horizontales de participación ciudadana y acciones gubernamentales realizadas programáticamente y de manera transparente bajo esquemas de estricto control, evaluación y seguimiento de la gestión pública local.



Fuente: Elaboración propia.

Al respecto, se tiene previsto que el CMEVM cuente con la capacidad para opinar en relación a la planeación del desarrollo estatal, la

elaboración de políticas territoriales y administrativas, la coordinación de las relaciones intergubernamentales así como en la definición de la política ambiental, y los asuntos del orden común como el agua, la tenencia de la tierra, las comunicaciones, las vías primarias, el drenaje profundo y la basura.

Cabe precisar que el Consejo Municipal no será el superior jerárquico de los Presidentes Municipales ni mucho menos del Gobernador del Estado, más bien será un órgano plural de colaboración, cooperación y coordinación intermunicipal que en lo fundamental contribuirá en la planeación democrática de la ciudad, el mejoramiento de las políticas del desarrollo local y el mejoramiento continuo de la administración pública local, el seguimiento de los planes y programas de desarrollo locales así como en la estrecha relación con la problemática comunitaria. “Cuando el poder es compartido por múltiples partidos, el sistema de controles y equilibrios reduce la discrecionalidad del gobierno. Incluso cuando el gobierno es ejercido por un solo partido, el Poder Judicial y otros organismos de control pueden prevenir los abusos de poder”³⁷².

En efecto, el CMEVM se constituirá en un órgano de coordinación entre el gobierno estatal y los municipios que componen el Estado del Valle de México para ejecutar diversas tareas en materia de administración pública local, economía y finanzas, industria y comercio, entre otras, que promuevan su desarrollo económico y social con criterios de transparencia y equidad en la distribución de los recursos públicos.

Por otro lado, el Consejo Municipal del Estado del Valle de México tendrá competencias para coordinar y deliberar respecto al uso y

³⁷² Przeworski, Adam, “Política y Administración”, en Bresser-Pereira *et al.*, *Política y Gestión Pública*, Argentina, FCE, 2004, p. 212.

aprovechamiento de diversas materias como son el abastecimiento de agua potable, políticas de vivienda, transporte y vialidad, saneamiento de aguas residuales, seguridad pública, abasto, tenencia de la tierra, espacios públicos, entre otras.

En este sentido, las competencias que serán propias del CMEVM (determinadas por la legislación del Estado) se efectúan a través de la autoridad ejecutiva municipal y bajo criterios administrativos³⁷³. También deberán recaer en el contexto del diseño de políticas públicas, planes, programas, control y evaluación de los resultados de la gestión pública local.

De tal manera que este Consejo Municipal tendrá entre sus principales atribuciones la de participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Estatal y los programas que de él se deriven, en la preparación del anteproyecto del Presupuesto de Egresos y los techos de endeudamiento estatales, en los acuerdos para sentar las bases y lineamientos para celebrar convenios entre el Estado y los municipios.

Como ejemplo, habrá que considerar que en caso de que un asunto público del Estado del Valle de México afectara los servicios de las entidades federativas circunvecinas, se tendrá que reunir el pleno del CMEVM para que, a juicio de la mayoría de los integrantes de dicho Consejo, se determine el sentido de las políticas territoriales y administrativas así como de los acuerdos que se puedan suscribir con los gobiernos de otros Estados.

³⁷³ Es decir, en políticas que sean de interés general y que aborden directamente la problemática urbana.

Con la aportación del Consejo Municipal en materia de gestión pública local el Congreso local podrá legislar con mayor conocimiento de causa respecto a las diversas materias que impactan a nivel estatal y municipal; como es el caso de la elaboración de la Ley Municipal y las leyes orgánicas municipales así como de la emisión de bandos de policía y buen gobierno.

En este carácter se concibe al CMEVM, como entidad de colaboración y coordinación en la toma de decisiones del gobierno local que puede opinar respecto a la programación del presupuesto de egresos y al ejercicio fiscal de Estado del Valle de México para la adecuada distribución financiera y para que los municipios cuenten con los recursos suficientes para atender la demanda social de sus habitantes.

6.2. Aspectos para mejorar la administración pública local del Estado del Valle de México

Como es sabido, la capital de México es una de las regiones política y económicamente más importantes del país por lo que requiere de las bases institucionales para concebir la ciudad del futuro. Una ciudad más democrática con capacidades para hacer frente al crecimiento urbano, el comportamiento demográfico, la prestación de los servicios públicos, el desarrollo sostenible, la suficiencia financiera, entre otros aspectos. “Aunque la transformación democrática de la ciudad de México aún no está concluida, es indudable que el escenario actual de los movimientos sociales es diferente al de la etapa previa a la democratización. La regresión al sistema autoritario es un riesgo vigente que todos los actores sociales deben combatir”³⁷⁴.

³⁷⁴ Nipón Bolán, Eduardo, “La Ciudad de México en la Globalización”, en Navia, Patricio y Zimmerman, Marc (Coords.), *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo [des]orden Mundial*, México, Siglo XXI, 2004, p. 428.

Por tal motivo, en este apartado se señala que la institucionalización del Estado del Valle de México con sus municipios no sólo puede significar una organización política fiable para avanzar en la democracia local, la descentralización y la autonomía local; consideramos que también debe de significar un cambio cualitativo en la reorganización de la administración pública local, en la consolidación de su régimen interior y en la transformación de las denominadas delegaciones en gobiernos municipales.

En este apartado se pone especial énfasis en el diseño o ingeniería institucional de la organización político-administrativa de las demarcaciones territoriales, es decir en la municipalización del nuevo Estado para así concebir un poder local que resuelva las necesidades y expectativas de sus habitantes³⁷⁵. Entonces será necesaria la transformación definitiva de las demarcaciones territoriales para referirnos a una entidad federativa soberana con una efectiva división del poder público, como sucede con el resto de los Estados del país.

Siendo punto de partida el evitar las prácticas autoritarias³⁷⁶, que se han arraigado con el argumento de que la centralización es la forma más efectiva para gobernar una ciudad de tales dimensiones; señalamos que ello es inexacto porque no sólo ha significado la carencia de una base de organización político-administrativa plenamente democrática y transparente sino que también ha frenado la concepción de una

³⁷⁵ Resulta de actualidad considerar que Miguel Lira y Ortega en su calidad de Gobernador del Estado de Tlaxcala identificó al municipio como base de la soberanía popular y expuso la obligación de los estados de la Federación para reconocer la libertad y soberanía de los pueblos a través del poder municipal. A su vez, sentenció que la democracia mexicana queda en entredicho por la sujeción del poder municipal e hizo un llamado para que los estados regularan el poder municipal.

³⁷⁶ Tales como la administración burocratizada, el legalismo procedimental, la discrecionalidad en la programación del gasto, la verticalidad en la toma de decisiones y el corporativismo, entre otros.

administración pública local con plenas capacidades para atender las demandas sociales y económicas de sus habitantes.

De la misma manera consideramos que en el caso de que prospere la conformación del Estado 32 de la República, uno de los aspectos que deberá ser abordado con profundidad es el de las competencias de los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales, que a nuestro juicio deben concordar con las del régimen municipal.

Mucho se ha discutido respecto a ¿qué sucederá una vez que las denominadas delegaciones se conviertan en municipios? ¿Qué pasará con la brecha entre demarcaciones territoriales ricas y pobres? ¿Qué ocurrirá con las demarcaciones que por sus dimensiones territoriales y poblacionales ejercen una potestad mayor a la del resto de los municipios del nuevo Estado?

Al respecto observamos que dado que el proceso de cambio institucional que conlleva la creación del Estado del Valle de México será gradual y que el Congreso local, en coordinación con el resto de los poderes locales, tomará las medidas necesarias para readecuar la composición de la administración pública local, el diseño institucional del nuevo Estado debe encaminarse a la concepción de los mecanismos e instrumentos indispensables para atender de manera eficaz y eficiente los requerimientos en servicios públicos de calidad y para mejorar el desarrollo económico y social de las localidades.

Entonces cabría preguntarse ¿qué funciones le corresponden al gobierno local y cuáles funciones a los municipios? ¿Cómo dotar a estos últimos de los instrumentos suficientes para cubrir sus funciones? Estas son

interrogantes que buscaremos dar respuesta mediante la exposición de la nueva arquitectura gubernamental que conlleva la instrumentación del modelo constitucional para la capital del país.

A nuestro juicio para concebir una administración pública local eficaz y eficiente, tanto en el contexto estatal como municipal, se requiere de una estructura de organización administrativa más abierta que contribuya al mejoramiento de las instituciones locales para que, de ser posible, sea modelo de gobierno para el resto de las entidades locales del país. “Los nuevos ayuntamientos deben prepararse para atender las demandas ciudadanas de principios de siglo XXI, tienen que convertirse en una administración abierta a la información y al conocimiento. Deben ser capaces de relacionarse con sus ciudadanos y con las demás administraciones y actuar en un entorno altamente cambiante”³⁷⁷.

Como se ha mencionado a lo largo del presente trabajo de investigación, se tiene que superar la etapa de la administración tradicional con un gobierno central que asigne soluciones generales a problemas particulares, para que a través de la municipalización se esté en posibilidad de concebir una administración pública local más abierta que cuente con una gestión pública promotora de la participación ciudadana y generadora de insumos para el desarrollo económico y social de las propias localidades. Para tal efecto hay que considerar que “la innovación en la gestión local no significa alentar un nuevo localismo, idealizar los niveles subnacionales como los únicos verdaderamente políticos o de convivencia, entre otras cosas porque la economía y la política local no son autárquicas”³⁷⁸.

³⁷⁷ Varona Arciniega, Juan Antonio, *Propuesta de una Nueva Gestión Municipal*, España, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, 2002, p. 9.

³⁷⁸ García Delgado, Daniel (Comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, FLACSO-Universidad de Córdoba, 2005, p. 18.

Se puede entonces afirmar que para que el Estado del Valle de México pase de una democracia tutelada e incompleta a otra con plenos derechos y autonomía local, se necesita un sistema municipal innovador que cuente con los mecanismos redistributivos necesarios (que en determinados casos pueden ser concurrentes o de cogestión) para garantizar la adecuada prestación de servicios públicos, la responsabilidad en el diseño presupuestario así como la rendición de cuentas y la transparencia en los procesos decisorios y el ejercicio del presupuesto público.

6.3. ¿Otro modelo de gestión pública local?

Con el establecimiento del régimen municipal no es suficiente para desatar procesos de desarrollo local, también debe ir acompañado de un andamiaje institucional que contemple formas más democráticas y transparentes para el ejercicio del poder público y para implantar “las herramientas de la planeación corporativa, el desempeño medido y la devolución de proveer una responsabilidad más clara”³⁷⁹.

Lo cual no se limita a lograr una mayor capacidad de gestión de los recursos públicos transferidos al gobierno estatal, también implica la consolidación de los gobiernos municipales como verdaderos promotores del desarrollo local, la delimitación o acotamiento gradual del centralismo y la atención directa de aspectos tales como la suficiencia financiera, la adecuada distribución de los recursos públicos, el empleo, la educación, entre otros.

³⁷⁹ Shand, David, “La nueva gestión pública: retos y temas de discusión en una perspectiva internacional”, *Ensayos sobre la nueva administración pública*, México, *Revista de Administración Pública*, núm. 91, 1996, p. 82.

La función principal de los nuevos municipios será entonces la de promover el desarrollo local del Estado del Valle de México, para lo cual su acción debe ser integral, de colaboración y especializada en las áreas y regiones que la administración pública local así lo requiera. "El proceso de transición que está viviendo México está lleno de contradicciones y a la vez de alternativas abiertas a la experimentación y exploración de nuevas vías de vinculación gobierno-sociedad; contradicciones en el sentido de que ante una economía más abierta a la liberalización, es decir, tendiente a la construcción de espacios eficientes para la actuación individual, aparece como necesario desarrollar capacidades colectivas de participación ciudadana como requisito para la generación de viabilidad y suficiencia en los espacios sociales"³⁸⁰.

A su vez, el grado de preparación de los municipios para asumir nuevas competencias será esencial para la cogestión de los servicios y la atención a las necesidades sociales. También se tendrán que diseñar y coordinar estrategias municipalistas de orden común que impliquen ventajas comparativas a la de otros Estados como es el caso de los esfuerzos en el mejoramiento de la infraestructura, captación de inversiones y recursos, oferta de servicios públicos y la atención al fenómeno metropolitano.

Porque los municipios en lo individual, descoordinados de otras entidades locales, tienen pocas posibilidades de alcanzar la autonomía local y los recursos suficientes para desatar procesos de cambio que promuevan el avance de la administración pública local. Ejemplo de ello son los servicios públicos del agua potable, la basura, el desarrollo social, las vialidades y el medio ambiente; en donde tienen mayores

³⁸⁰ Arellano Gault, David y Rivera Sánchez, Liliana, "Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social", Revista *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. VIII, núm. 1, 1999, p. 114.

posibilidades de optimización de recursos públicos para la coordinación intermunicipal así como para las actividades concurrentes entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales.

A pesar de las limitaciones y obstáculos a los que se puedan enfrentar las autoridades municipales para la administración y ejercicio de los recursos públicos, deben estar en la tesitura de desplegar tanto iniciativas de cambio organizacional como herramientas de planeación del desarrollo para la mejor coordinación institucional y la transparencia en los procesos decisorios.

El modelo estatal que se ha venido trazando en este capítulo sexto, se orienta esencialmente en la idea de que los municipios se administren de manera autónoma (eficiencia), con la capacidad suficiente para tomar libremente las decisiones en el ámbito de sus competencias (eficacia) y mediante la acción gubernamental que contemple el impulso de la participación social (legitimidad)³⁸¹. “Los nuevos escenarios muestran el comienzo de otro modelo de gestión local y, por tanto, de vínculo entre gobierno y sociedad civil. Si bien la asunción de los nuevos roles del municipio no significa la eliminación de los antiguos sino su mejor cumplimiento -ya que las elecciones siguen ganándose aún por obra pública, barrido y limpieza urbana-, en este marco comienza aparecer una concepción de la política más dialógica y negociadora”³⁸².

En lo que respecta a la función pública municipal se debe contar con servidores públicos profesionalizados y debidamente capacitados bajo la aplicación de una política del desarrollo de los recursos humanos y la

³⁸¹ Cfr. “Marco de Análisis Tridimensional en la Gerencia Pública”, en Cabrero Mendoza, Enrique, *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 21-26.

³⁸² García Delgado, Daniel (Comp.), *op. cit.*, nota 350, p. 17.

instrumentación del servicio profesional de carrera³⁸³. “En el proceso de la innovación, se requiere un mejoramiento en la gestión de los recursos humanos. Para ello son tres las líneas de acción: capacitación, remuneración y relaciones laborales. Por lo que se refiere a la capacitación, las técnicas gerenciales permiten innovar el perfil de la actividad pública, así como fortalecer sus cuadros estratégicos, coordinadores y operativos. Sin embargo, para lograr una óptima capacitación se requiere de un diagnóstico integral y sistematizado del quehacer típico del funcionario”³⁸⁴.

De la misma manera se debe orientar el servicio público municipal en los mismos términos que dicte la legislación en materias tales como seguridad pública, protección civil, gestión urbana, protección al medio ambiente, servicios de salud, abastecimiento de agua potable, entre otros³⁸⁵.

Cabe señalar que la visión que tiene que desarrollarse en relación a los municipios gira en torno al servicio profesional, el cual será un detonador importante del cambio institucional al grado de que los gobiernos estatal y municipales ofrezcan servicios públicos especializados. Pero otra de las materias de mayor importancia para la vida municipal es la concerniente a la hacienda pública, porque con su adecuada aplicación es posible dotar al gobierno local de recursos

³⁸³ Se tiene contemplado que la Administración Pública del Distrito Federal “se integrará con base en un servicio público de carrera, que se sujetará a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia”, sin embargo, aún no se ha sido instrumentada en el servicio público de la capital del país. Ver artículo 7° de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, en <http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000061.pdf>, p 3.

³⁸⁴ Ávalos Aguilar, Roberto, “Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva”, *Revista Gestión y Estrategia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 8, 1996, pp. 11-12.

³⁸⁵ Como se ha señalado, uno de los aspectos que llaman a la reflexión como modelo de municipio es el caso de la Ciudad-Estado de Viena, el cual contempla la administración de sus recursos públicos en sus propios límites y con funciones de autoridad en su ámbito de competencia. Ver Artículo 118 de la Constitución Austriaca, en <http://hc.rediris.es/05/constituciones/html/caus1920.htm>

suficientes para el cumplimiento de las metas y fines que le sean encomendados; para lo cual se tiene que diseñar un sistema de tributación local en donde el gobierno del nuevo Estado participe en la administración de los ingresos municipales a través de un marco legal en la materia, como es el caso de los impuestos provenientes del predial, espectáculos públicos y el registro civil.

Por lo antes señalado se considera que son tres potestades o aspectos de autoridad municipal que habrán de tomarse en cuenta para establecer las bases de organización de la autonomía local y la nueva gestión pública del Estado del Valle de México: 1) la potestad reglamentaria y de auto organización, 2) las potestad tributaria y financiera, y 3) la potestad de programación y planificación.

Respecto a la primera se menciona que algunos de los tipos de reglamentos municipales que se pueden emitir son el reglamento interior (que establece la composición y estructura del ayuntamiento), así como los reglamentos de servicios públicos, de los mercados, limpia, alumbrado público, rastros, panteones, parques y jardines, agua potable y alcantarillado.

A su vez en las primeras potestades se pueden regular otras materias (tanto desde el punto de vista ejecutivo como territorial y administrativo) que son necesarias tanto para su eficaz organización y funcionamiento del gobierno municipal como para garantizar la calidad en la prestación de los servicios públicos municipales.

Respecto al segundo punto se considera que al recibir los municipios mayores responsabilidades y prerrogativas en materia tributaria y financiera se les tiene que dotar de instrumentos relacionados con la

autonomía presupuestaria, la mayor transferencia de recursos públicos así como la generación de más espacios de participación ciudadana (como es el caso de la consulta popular para la determinación del presupuesto municipal). De tal modo que “las aportaciones deben cubrirse directamente por la Federación a los municipios, con lo que se evitaría, además, esa triangulación que propicia el retardo en la administración”³⁸⁶

Cabe señalar que como cualquier otra entidad federativa, el Estado del Valle de México y sus municipios establecerán diferentes tipos de impuestos siempre y cuando no estén prohibidos constitucionalmente, con lo que se aumentará el nivel de recaudación (como es el caso del impuesto predial, las licencias y las multas, que son tributaciones que ya existen y que pueden ser de utilidad para financiar programas y proyectos de gobierno), y con ello se fortalecerán los instrumentos de la autonomía local para incrementar la vigilancia en el manejo de los recursos propios y para estar en condiciones de concebir en el futuro próximo a los municipios autofinanciables³⁸⁷, sobre todo para que puedan configurar programas sistemáticos para el mejoramiento y actualización de sus sistemas recaudatorios, entre otros aspectos.

A fin de que los municipios tengan plena autonomía política y administrativa se tienen que sentar las bases de una organización administrativa que garantice la suficiencia financiera, particularmente en lo que concierne a la facultad presupuestaria que proviene de una

³⁸⁶ Torres Eyras, Sergio, “El municipio libre en Coahuila”, en De Andrea Sánchez, Francisco José (Coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los Estados de la República mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, p. 63.

³⁸⁷ Como es el caso de los Países Bajos, en donde prolifera el concepto de calidad básica en la prestación de los servicios públicos. De igual forma, en los modelos alemán y austriaco se observa la visión de fortalecer los gobiernos locales mediante el desarrollo de entidades locales o municipios autofinanciables.

legislación impositiva que les provea de recursos para la ejecución de programas y proyectos para el desarrollo local y comunitario.

Con relación a la tercera potestad, se considera que a través de la programación y planificación municipal se reconocerá la capacidad que tiene los habitantes del nuevo Estado para incidir en su realidad y problemática concreta, de tal manera que los municipios tiene que contar con mayores mecanismos de participación ciudadana para que los procesos decisorios sean más democráticos y participativos. A este respecto se menciona como ejemplo significativo que “el medio ambiente y su relación con la organización es el puente en el que la legitimidad se sustenta. La legitimidad, tampoco se limita a las teorías de la democracia y su voto, sino más bien al accionar cotidiano que la organización pública hace frente a su sociedad”³⁸⁸.

Con las tres potestades en mención prácticamente se estará refundando la democracia local de la entidad federativa, partiendo de un trabajo de colaboración entre el gobierno estatal, los municipios y sus habitantes. Ejemplo de ello puede ser el presupuesto participativo (promovido en algunas de demarcaciones territoriales sin mayor continuidad), que como mecanismo incluyente y de participación, el ciudadano puede incidir en las decisiones que afectan a las propias comunidades.

En la medida que participen conjuntamente el gobierno local y la ciudadanía en las políticas locales y en la administración de los servicios públicos se puede avanzar en aspectos tales como la instrumentación de la planeación estratégica para la prevención y la cogestión. “La idea de planeación estratégica es de gran utilidad en el manejo de un gobierno

³⁸⁸ Ávalos Aguilar, Roberto, *op. cit.*, nota 356, p. 6.

municipal que si bien define objetivos iniciales de gobierno, debido a restricciones presupuestales, o a crisis no previstas referentes a los servicios públicos, o a cambios tecnológicos importantes en los procesos de transporte, tratamiento de desechos, purificación del agua, etcétera, o a cambios de preferencias en la ciudadanía, debe modificar los supuestos iniciales del plan para adaptarse a nuevas situaciones”³⁸⁹.

Al igual que el resto de los Estados de la República, habrán que considerar aspectos concernientes a la formulación de los bandos de policía y buen gobierno así como los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general; a su vez se establecerán convenios de colaboración interestatales e intermunicipales, se implementará un sistema de planeación democrática estatal y municipal para el diseño de los planes de desarrollo urbano, se impulsará la participación en el control y vigilancia en el uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra, se velará por la aplicación de las disposiciones administrativas de observancia general así como de los procedimientos, funciones y servicios públicos en el ámbito estatal y municipal³⁹⁰.

6.4. Cambio estructural para una mayor eficiencia municipal³⁹¹

Con el establecimiento de una administración pública municipal en el Estado del Valle de México se puede elevar la capacidad de gestión del gobierno local y mejorar la organización interna y financiamiento de los

³⁸⁹ Ver “Gerencia Pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”, en Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela (Coords.), *op. cit.*, nota 353, p. 29.

³⁹⁰ Que son los que básicamente se establecen a partir del Artículo 115 constitucional y las disposiciones contempladas en la Constitución local y las leyes municipales del nuevo Estado.

³⁹¹ Entendiendo al cambio estructural como la puesta en marcha de la descentralización y la modernización de la administración pública local a través de la institucionalización del municipio y del mayor impulso a la participación ciudadana.

propios municipios. A nuestro parecer, el cambio estructural para la eficiencia municipal se puede emprender mediante seis puntos fundamentales: 1) La distribución de competencias; 2) La administración racional de los recursos públicos; 3) El servicio profesional de carrera; 4) La prestación de servicios públicos de calidad; 5) La planeación estratégica y; 6) El control de la gestión pública (en los ámbitos presupuestario, evaluación del desempeño y programas de gobierno), sin olvidar los insumos para la planificación que se derivan de la formulación presupuestaria estatal y municipal.

Previo al desarrollo de dichos puntos advertimos que el cambio estructural que se emprendería a partir de la conformación del Estado del Valle de México se tiene que concebir como un proceso de mediano y largo plazo que formalice su proceso de municipalización. "El cambio a nivel estructural plantea también la observación de iniciativas reglamentarias, normativas, o la creación de nuevos marcos regulatorios. Igualmente en este nivel se buscarán las nuevas instancias de decisión creadas, su capacidad de incluir nuevos actores y de redistribución del poder de decisión a partir de instancias colegiadas de decisión"³⁹².

De tal forma que con el siguiente ejercicio de arquitectura se pretende aportar en lo relacionado a la instrumentación del cambio estructural para la eficiencia municipal, la cual queda circunscrita en dos dimensiones:

1. La municipalización del Estado del Valle de México.
2. El proceso de modernización de la administración pública local.

³⁹² Cabrero Mendoza, Enrique, *La nueva gestión municipal en México*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 33.

En cuanto a la primera dimensión, se ha venido planteando desde el capítulo primero que la municipalización del gobierno local implica renovar y mejorar la base de organización político-administrativa del nuevo Estado (como se concibe a través del modelo constitucional), y establecer un ámbito competencial estatal y municipal adecuado a las condiciones del nuevo Estado³⁹³.

En relación a la segunda dimensión, se parte de la idea de vislumbrar mayores capacidades institucionales y una mejor organización administrativa a fin de que los municipios estén en condiciones de proporcionar servicios públicos de calidad, con suficiencia financiera y transparencia en los procesos decisorios así como con la aplicación de distintas modalidades de participación de la ciudadanía en las acciones gubernamentales y en el diseño de políticas públicas locales.

Como se observará en los siguientes sub apartados, nos daremos a la tarea de esbozar estos ocho puntos que consideramos relevantes para la instrumentación del modelo constitucional propuesto y el diseño institucional del gobierno del Estado del Valle de México y sus municipios.

6.4.1. Competencias compartidas

Uno de los aspectos más importantes del modelo constitucional del Estado del Valle de México³⁹⁴, es sin duda el de competencias compartidas o de concurrencia de facultades, que establece las

³⁹³ Básicamente en lo relacionado con los Artículos 115 y 116 constitucionales.

³⁹⁴ En tanto el Estado del Valle de México prevea como capital de la República y sede de los Poderes Federales, en el corto y mediano plazo se sostendrá una relación estrecha entre el gobierno federal, estatal y municipal. A pesar de que el resto de los Estados mantiene una relación de colaboración con el gobierno federal, existen mecanismos promovidos por la coexistencia y la cohabitación entre los poderes federales y los poderes locales (estatal y municipal) que giran en torno a la coordinación de la gestión pública y el apoyo interinstitucional, entre otros aspectos.

funciones y atribuciones que atenderán los tres niveles de gobierno para garantizar el buen funcionamiento de la administración pública del nuevo Estado. "Cuando se sugiere la aplicación de un modelo de competencias compartidas entre los distintos niveles de la administración del Estado, tres son los temas claves a tener en cuenta: 1. Definición clara y precisa de las funciones que les corresponderá asumir a cada nivel, con sus respectivas atribuciones. 2. La coordinación entre la gestión de los tres niveles a modo de lograr eficiencia y control, evitando las disfuncionalidades y la duplicación del uso de los recursos públicos, 3. La colaboración o cooperación, que se vincula a la idea de apoyo interinstitucional y a una forma de relación que partiendo del respeto por la autonomía, permite la ejecución de procedimientos y acciones en conjunto"³⁹⁵.

A manera de ejemplo, señalamos que la administración pública local del nuevo Estado deberá atender de manera compartida los servicios de agua, basura y seguridad pública, para lo cual deberán de precisarse los lineamientos para la distribución del agua, los tiraderos y la recolección de basura así como del bando de policía y buen gobierno.

Otros servicios serán la atribución exclusiva del gobierno estatal, como son los servicios urbanos, el alcantarillado, la infraestructura urbana y las obras hidráulicas.

En cuanto a las funciones y atribuciones municipales se entiende que para el adecuado funcionamiento del gobierno local es importante delimitar con precisión las competencias compartidas con el gobierno

³⁹⁵ Allende Pasten, María José, *Algunos criterios para la definición de las Competencias de los niveles nacional, regional y Local de la administración del Estado*, documento del gobierno de Chile. Consultado a través de la dirección electrónica http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-66418_recurso_1.pdf, p. 18.

federal y estatal así como las funciones y atribuciones que le son exclusivas a los municipios (ver cuadros 6.3 y 6.4).

**CUADRO 6.3
FUNCIONES MUNICIPALES**

Exclusivas	Concurrentes
Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal Administrar su hacienda pública Formulación del presupuesto Promoción del desarrollo municipal Aplicar las disposiciones respecto al transporte Aplicar las disposiciones de tránsito y urbanización Turismo Urbanización Policía preventiva	Seguridad pública Educación Desarrollo económico Salud Medio ambiente Planeación urbana Vivienda Transporte público Protección civil

Fuente: Elaboración propia, con información relativa a la legislación municipal de México.

**CUADRO 6.4
ATRIBUCIONES MUNICIPALES**

Prioritarias	Comunes
Ejecución de planes y programas municipales Elaboración y aplicación de su propio presupuesto municipal Aplicación de tributaciones locales Aprobación y ejecución de los Reglamentos municipales Protección del medio ambiente	Procedimientos administrativos Registro público Tenencia de la tierra Fondos públicos Contratación de funcionarios Municipales Obra pública Bienes municipales

Fuente: Elaboración propia, con información relativa a la legislación municipal de México.

Como se observa en este cuadro, hay funciones y atribuciones que se identifican tanto en el ámbito de las facultades ejecutivas del municipio como en el contexto administrativo estatal, pero también en función de las relaciones intergubernamentales con la Federación y el gobierno del nuevo Estado. Ejemplo de ello son los planes, programas y proyectos municipales, incluyendo los aspectos hacendarios concernientes a la tributación y la presupuestación enmarcados en la dimensión del gobierno local.

Se considera que para delimitar dichas atribuciones municipales será necesario que el Congreso local expida una Ley Municipal que detalle los

mecanismos para las relaciones intergubernamentales y la gestión pública local.

6.4.2. Gestión pública local

Respecto a los instrumentos legales, administrativos, financieros, de coordinación y de planeación en lo que habrán de operar la gestión local, se identifican los planes y programas de desarrollo estatal y municipal así como el presupuesto anual municipal.

De la misma manera se contempla la celebración de convenios, contratos, concesiones y permisos, los acuerdos y las asociaciones.

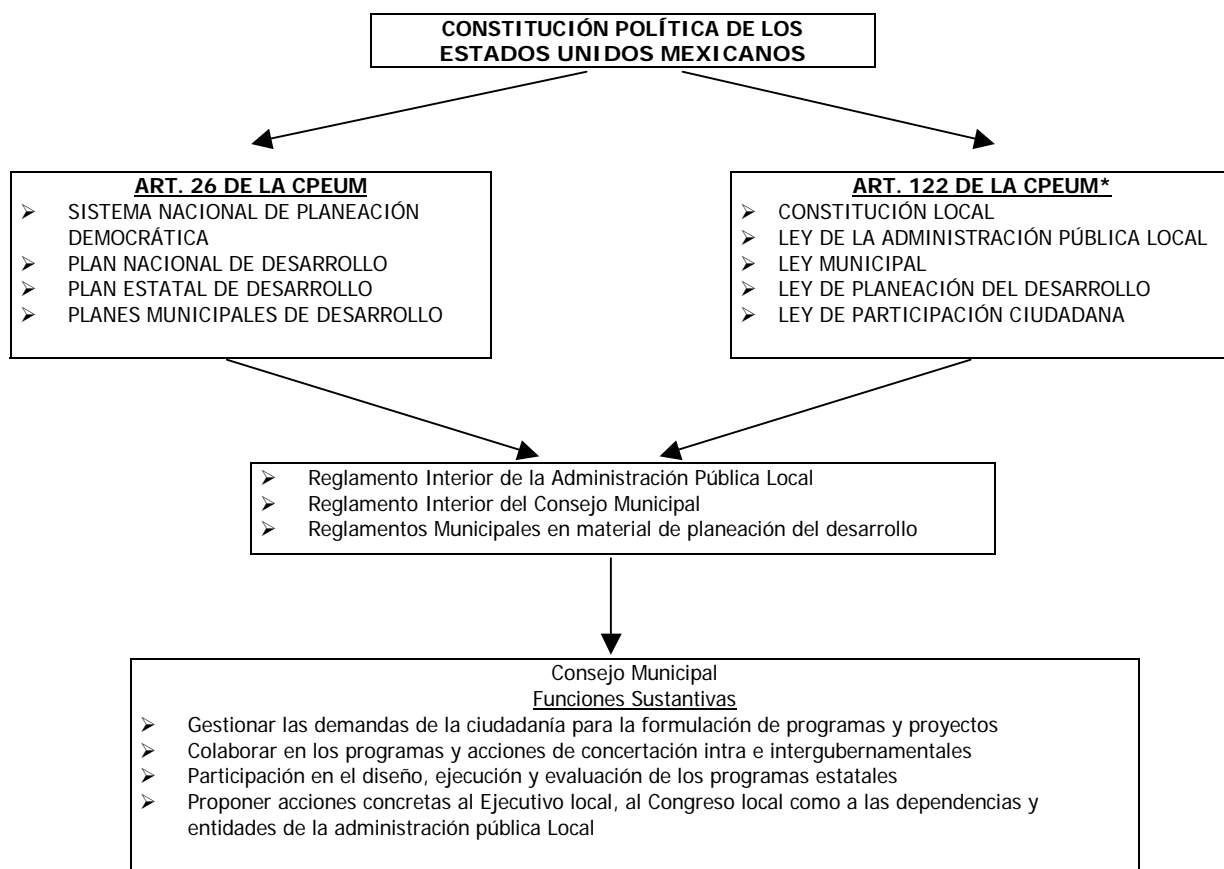
Por otra parte, la gestión local tendrá que ajustarse al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Estatal del Desarrollo así como a los mecanismos de la planeación democrática contemplados en el marco institucional del nuevo Estado (ver diagrama 6.5).

En cuanto a los canales institucionales para promover la participación ciudadana en materia de planeación del desarrollo, se requiere fortalecer la figura del Comité de Planeación y los Comités Mixtos de Planeación³⁹⁶, ya que los municipios del nuevo Estado se sujetarán a las bases de coordinación del gobierno estatal para resolver los problemas de su competencia y definir las políticas de acción integral del gobierno estatal³⁹⁷.

³⁹⁶ Particularmente, se propone reformar la *Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal* (publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 27 de enero de 2000) a fin de que las autoridades ejecutivas municipales y el Gobernador del Estado conduzcan la Planeación del Desarrollo Local. Actualmente dicha disposición jurídica acota la participación de los Jefes Delegacionales, sobre todo en lo relacionado a la elaboración de sus propios programas de desarrollo, ya que una vez que los elaboran tienen que remitirlos al Jefe de Gobierno para su posible aprobación (ver Artículos 7 y 8 de esta Ley).

³⁹⁷ Cfr. Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de enero del año 2000.

DIAGRAMA 6.5
PROPUESTA PARA LA GESTIÓN LOCAL DEL ESTADO DEL VALLE DE MÉXICO



Fuente: Elaboración propia, con sustento en fuentes oficiales.

Como se puede observar, las relaciones intergubernamentales del nuevo Estado se pueden optimizar con la aplicación del sistema de planeación democrática, la colaboración del Consejo Municipal del Estado del Valle de México y mediante el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo metropolitano por regiones y caso específico.

Señalamos en párrafos anteriores que con el apoyo de este órgano colegiado de coordinación y colaboración, las autoridades municipales estarán en posibilidad de asumir de manera ordenada las tareas de planeación, seguimiento y evaluación del desarrollo local; asimismo pueden ejecutarse de mejor manera la ejecución de los planes y

programas de desarrollo, como sucede con la utilización de los Comités de Planeación del Desarrollo Municipales (COPLADEMUNS).

No obstante que el CMEVM puede ser pieza importante de la gestión local, la conformación de una estructura a nivel de comité o consejo de planeación democrática será de vital importancia para el buen funcionamiento del gobierno estatal, para gestionar con mayor efectividad las demandas locales y promover que los municipios actúen bajo criterios más flexibles y horizontales.

Es importante recordar que la participación ciudadana contribuye al mejor funcionamiento del gobierno estatal y municipal partiendo de las disposiciones contempladas en la Constitución General de la República³⁹⁸, y en congruencia con la Ley de Planeación Federal y las leyes locales en la materia; por lo que a nuestro parecer la democracia local deberá traducirse en una participación ciudadana que influya en los procesos decisorios del gobierno estatal y municipal, que signifique el mayor aprovechamiento de las experiencias democráticas, como es el caso de las audiencias públicas, las prácticas plebiscitarias, las asambleas vecinales. “Los procesos de democratización de la vida local, han tendido a la construcción de mecanismos que permitan establecer una nueva relación gobierno-sociedad basada en la participación ciudadana, en la generación de espacios de representación plural y en la apertura de las políticas y programas de gobierno a la consideración, enriquecimiento, toma de decisiones, ejecución y fiscalización conjuntamente con la población”³⁹⁹.

³⁹⁸ Particularmente y de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 26 constitucional.

³⁹⁹ “Construyendo democracia y poder local: apuntes sobre los retos y perspectivas de la gestión local democrática”, en Assies, Willem, *Gobiernos Locales y Reforma del Estado en América Latina*, México, El Colegio de Michoacán, 2003, p. 96.

6.4.3. Servicio Profesional

El servicio público profesional puede ser un elemento determinante en la instrumentación del cambio estructural para la eficiencia municipal y puede resultar un factor preponderante para la democratización de las instituciones locales del Estado del Valle de México. En este sentido, se propone que el servicio profesional se instrumente a través de un organismo público de carácter autónomo, denominado *Centro de Formación Continua para la Función Pública Local*, el cual garantice la imparcialidad, legalidad y transparencia en los procesos de reclutamiento y capacitación de los servidores públicos que integran la administración pública estatal y municipal.

Este Centro tendría como principal encomienda la de coadyuvar en la democratización de la administración pública local a través del cumplimiento de las disposiciones relacionadas al reclutamiento y selección de los servidores públicos para asegurar la imparcialidad y la igualdad de oportunidades⁴⁰⁰; de instrumentar mecanismos para la evaluación del desempeño para garantizar la calidad en el servicio público; de establecer fondos de financiamiento para fortalecer los procesos de capacitación continua; de aprovechar las nuevas tecnologías para concebir un sistema integral y moderno de profesionalización de la administración pública local; de aplicar los instrumentos de la previsión y la simplificación para el mejoramiento de los procedimientos administrativos y la eficiencia en la atención al público; de promover criterios de reconocimiento al mérito y parámetros de excelencia para elevar el nivel de la función pública local; así como

⁴⁰⁰ No obstante que es expedida la Ley del Servicio Profesional de Carrera del Distrito Federal el 13 de junio del 2000 y después de casi ocho años de vigencia, el Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal no aplica en ninguna de sus fases y modalidades.

de diseñar un sistema de medición del desempeño para evaluar la gestión pública local.

Para tales efectos se tiene que fortalecer la administración pública municipal mediante el establecimiento de la figura de *Consejero Municipal*⁴⁰¹, el cual será nombrado por el Presidente Municipal y ratificado por los integrantes del Cabildo. Su función principal sería la de ofrecer asesoría especializada a los integrantes del ayuntamiento, particularmente al Presidente Municipal y al Síndico.

Dicha figura sería representada por una persona de reconocida trayectoria profesional y académica, con grado mínimo de licenciatura, fungirá en su encargo por el período electivo municipal y con posibilidad de ser ratificado para posteriores administraciones.

Por otro lado, se plantea que los Directores Generales (particularmente los de Administración y de Finanzas) provengan obligatoriamente del servicio profesional de carrera con la finalidad de garantizar que en estas áreas exista una continuidad en el manejo y programación de los recursos públicos. "La administración municipal es un importante campo para la profesionalización y para el mantenimiento de un servicio público de carrera que propicie el desarrollo de los recursos humanos de los ayuntamientos e incremente la eficiencia operativa en todas sus estructuras orgánicas"⁴⁰².

Asimismo se propone someter a concurso las plazas de mandos medios y de estructura conforme a lo dispuesto por el servicio profesional de

⁴⁰¹ Se tiene entendido que dicha figura no está institucionalizada en nuestro país, por lo que se plantea tan sólo como propuesta para mejorar al gobierno estatal y sus municipios.

⁴⁰² Merino Mañón, José, *Una nueva hacienda pública municipal, apuntes para el análisis de una reforma*, México, INAP-Gobierno del Estado de México, 2003, p. 114.

carrera⁴⁰³. De la misma manera se plantea establecer un sistema de promociones y de capacitación del personal del gobierno municipal. “La clave para mejorar el gobierno son las personas, sus valores y sus conductas. Estamos hablando entonces de la reingeniería del hombre para la reinención de la gestión pública”⁴⁰⁴.

6.4.4. Hacienda pública local

Para alcanzar la suficiencia financiera, el gobierno del Estado del Valle de México y sus municipios tendrán que superar una inercia histórica eminentemente centralista y una importante resistencia al cambio institucional debido en lo particular a la opacidad en el manejo de los recursos financieros, ya que el proceso evolutivo de la entidad federativa en materia presupuestaria se caracteriza por una fuerte centralización, el gradualismo, insuficiente capacidad institucional en materia financiera y presupuestaria así como por un excesivo control del gasto por parte del gobierno federal.

Asimismo, el proceso de distribución presupuestaria del gobierno estatal deberá favorecer en un principio a los municipios más poblados y con mayores requerimientos de infraestructura y desarrollo urbano⁴⁰⁵, con el objetivo de eliminar los contrastes y la desigualdad entre municipios ricos y pobres. “En el caso del Distrito Federal es evidente la necesidad de que la hacienda pública contenga elementos redistributivos además

⁴⁰³ Existe una *Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal* (publicada el 13 de junio de 2000), donde se establece el proceso de ingreso al servicio público de carrera, que por cierto es por conducto de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, hasta el día de hoy no se ha dado cumplimiento a dicha disposición jurídica.

⁴⁰⁴ Ibáñez, José María y Sosa, Víctor Manuel, *Reinventando la Gestión Pública en Paraguay*, Paraguay, Intercontinental Editora, 2003, p. 48.

⁴⁰⁵ Por ejemplo, las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero son las de mayor dimensión territorial y poblacional; y conforme a la Cuenta Pública del año 2001 son las que concentran la mayor parte (el 25% aproximadamente) del gasto programable delegacional.

de los criterios de eficiencia y correspondencia entre la capacidad contributiva y la asignación del presupuesto”⁴⁰⁶.

En efecto, el gobierno del Estado del Valle de México requerirá fijar criterios de equidad y transparencia en los procesos tributarios a fin de que la recaudación sea a cargo del gobierno estatal y que se establezcan los mecanismos necesarios para que los municipios cuenten con recursos suficientes para atender sus responsabilidades mediante criterios de autonomía financiera. “En lo que corresponde a la descentralización de potestades fiscales el criterio base es el de otorgar a las demarcaciones la posibilidad de establecer, fijar políticas y recaudar contribuciones cuya incidencia se restrinja a los habitantes de la comunidad o a los usuarios de los servicios a cargo del gobierno local. Por razones de eficiencia el gobierno central deberá conservar aquellas contribuciones que requieran de un grado de homologación fiscal para evitar la migración de las bases gravables”⁴⁰⁷.

Sin duda un elemento clave para establecer una gestión municipal distinta a la actual y más eficiente es el concerniente a la capacidad presupuestaria de los municipios, que implica tanto el fortalecimiento de las finanzas municipales y la posibilidad de que el ayuntamiento administre libremente sus propios recursos financieros así como el mejoramiento de las condiciones económicas para un adecuado desempeño de sus funciones y la calidad en la prestación de servicios públicos. Es decir, que los municipios tengan “la disponibilidad de recursos en los montos necesarios para cubrir los gastos de

⁴⁰⁶ Beristain Iturbide, Javier y Rodríguez Gómez, Francisco Tonatiuh, “Distribución de competencias y responsabilidades Hacendarias entre el Gobierno Central y las delegaciones del Distrito Federal”, en *Memoria del Seminario Taller: Reforma Política del Distrito Federal*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 2001, p. 181.

⁴⁰⁷ Beristain Iturbide, Javier y Rodríguez Gómez, Francisco Tonatiuh, *ibidem*, p. 188.

administración, en el ejercicio de sus competencias, bajo principios de equidad, eficiencia y eficacia”⁴⁰⁸.

En este sentido se está planteando que el mismo municipio sea quien determine el presupuesto a ejercer sobre el esquema de una administración democrática y transparente que facilite el manejo de los recursos propios y bajo un estricto control del gasto. Al respecto coincidimos en que “la suficiencia financiera de los ayuntamientos debe afrontarse mediante un amplio proceso de reforma al esquema de financiamiento, en sus vertientes de ingreso y gasto”⁴⁰⁹.

Y para lograr la suficiencia financiera, los municipios tendrán que desarrollar su capacidad presupuestaria en torno a las propuestas siguientes:

- ✓ Presupuesto formulado y ejercido directamente por el ayuntamiento.
- ✓ El presidente municipal presenta el proyecto de presupuesto municipal al cabildo para su debida aprobación.
- ✓ El proyecto de presupuesto que apruebe el cabildo es sometido al Congreso local para su debida aprobación y sujeto a las medidas de control del gasto del gobierno estatal.
- ✓ Los integrantes del cabildo tendrán que evaluar cada cuatro meses o tres veces al año el ejercicio presupuestario municipal.
- ✓ El cabildo podrá someter el ejercicio presupuestario a consulta popular en el período que el mismo determine.

⁴⁰⁸ Merino Mañón, José, *op. cit.*, nota 374, p. 30.

⁴⁰⁹ *Ibidem*, p. 31.

También se tendrán que generar otros recursos municipales propios, como los que se plantean a través de un Fondo Local de Ingresos (FONLI) integrado por las aportaciones del gobierno estatal y los municipios del nuevo Estado y conforme a las capacidades financieras de cada uno de ellos, el cual se puede programar anualmente por conducto del gobierno del Estado del Valle de México en tanto que su administración interna está a cargo del organismo descentralizado que determine el poder ejecutivo local y con la aprobación del Congreso local.

De la misma manera se propone crear un fondo de ahorro proveniente de los ingresos municipales y de las aportaciones de un porcentaje calculado del impuesto predial, las licencias, las rentas, las multas, los autogenerados, entre otros⁴¹⁰.

Asimismo, se plantea que los propios municipios accedan a recursos financieros externos provenientes de la iniciativa privada, las organizaciones civiles y las fundaciones.

También se tiene que tomar como parámetro para elevar las capacidades financieras municipales a la descentralización por colaboración, con la finalidad de mejorar los servicios públicos prioritarios como es el caso del agua potable, servicios urbanos, alcantarillado, pavimentación, alumbrado público, entre otros⁴¹¹, así como para llevar a buen término los programas y proyectos municipales

⁴¹⁰ En lo referente a las adecuaciones presupuestarias se tomarán como base los Artículos 58 al 63 de la Ley Federal del Presupuesto y Reforma Hacendaria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de marzo de 2006.

⁴¹¹ En este aspecto puede tomarse como caso ejemplificativo el de los programas de mejoramiento de Kampung (KIP) que se aplicaron en la ciudad capital de Yakarta, los cuales se instrumentaron para proveer a los residentes de la distribución de servicios básicos de agua, drenaje y pavimentación. Dicha práctica tuvo efectos multiplicadores y hasta se logró la atracción de capitales privados notoriamente superiores a los provenientes de los fondos públicos. *Ciudades habitables para el siglo XXI*, E.U.A., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1996, pp. 27-33.

como pueden ser en materia de educación, salud, medio ambiente, transporte, vialidades y desarrollo rural.

Para hacer posible el cumplimiento de estos objetivos se considera necesario crear las bases de un sistema de fiscalización municipal, el cual esté organizado tanto por el gobierno estatal como por la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo local y con la finalidad de dar cumplimiento a los planes y programas municipales y evitar el desvío de recursos públicos y las prácticas de corrupción.

6.4.5. Elecciones

Un aspecto que es fundamental para la conformación del nuevo Estado y para el mejoramiento de la vida municipal es el relacionado con los procesos electorales locales, ya que las elecciones deben garantizar la responsabilidad y buen desempeño en el servicio público y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. "El gobierno municipal debe ser un gobierno con alto grado de legitimidad por su apoyo y compromiso social, que abandone la pretensión de interpretar unilateralmente cuál es el interés general al que está abocado a servir"⁴¹².

En tal proporción, se propone que el mandato de las autoridades municipales sea de cuatro años con posibilidad de reelección posterior al período de su última elección, mientras que para el caso del Gobernador del Estado del Valle de México será electo por un período de seis años sin posibilidad de reelección. A su vez, dichos funcionarios públicos deberán acreditar una residencia de por lo menos cinco años así como

⁴¹² Doger Guerrero, Enrique, *Gobierno Municipal*, México, INAP-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2004, p. 184.

reunir los requisitos de elegibilidad que regulen las leyes en materia electoral.

En cuanto a la fórmula de elección de los cabildos, prevalecerá tanto la elección por mayoría relativa como la de representación proporcional con la salvedad de que el Presidente municipal junto con el Síndico integren una fórmula de elección directa o de mayoría relativa; en tanto que los Regidores pueden ser electos indirectamente o por el principio de representación proporcional.

Con tal fórmula de elección mixta, el proceso de elegibilidad de los Cabildos se concentrará en la elección del Presidente Municipal y el Síndico, que irían en una misma fórmula partidista; y de manera consecuente, serán electos proporcionalmente los Regidores mediante el porcentaje de votación que obtenga cada partido político con registro local⁴¹³.

En cuanto al número de regidores, se sugiere determinarlo en función del porcentaje de habitantes de cada municipio que en ningún caso serán menor de 8 ni mayor de 15 Regidores.

6.4.6. Seguridad pública

Sin duda uno de los temas que requerirá el mayor tratamiento por parte del gobierno estatal es el de la seguridad pública, sobre todo porque es un servicio público estratégico que parte del precepto constitucional de garantizar la salvaguarda de los Poderes de la Unión en tanto estos

⁴¹³ El Senado de la República aprobó el 22 de noviembre de 2005 una Iniciativa de Ley que contempla la participación de partidos políticos locales en las elecciones del Distrito Federal. La Iniciativa fue turnada a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales y posible aprobación.

permanezcan en el territorio del Estado del Valle de México, por lo que será necesario concebir una policía metropolitana que, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, establezca las directrices para instrumentar políticas policiales que atiendan las necesidades de los tres órdenes de gobierno y fortalezcan la capacidad institucional y técnica de la policía local.

Las autoridades estatales y municipales tendrán que desarrollar políticas en materia de seguridad pública y protección civil a fin de incrementar la colaboración de la ciudadanía en la integración de consejos y comités en la materia; ello con el objeto de que los habitantes de cada localidad (a nivel de colonia, barrio o pueblo) participen en la toma de decisiones, la formulación, evaluación e instrumentación de políticas, programas y proyectos, sobre todo en lugares de alto riesgo y en espacios públicos donde existan elevados índices delictivos. Al respecto se propone ampliar la base recaudatoria de los municipios estableciendo tarifas de cobro en la prestación de los servicios de seguridad pública para la vigilancia a los particulares.

Dado que cada municipio contará con su propia policía, se requerirá de una mayor capacitación y especialización de los cuerpos policíacos así como de la incorporación de los habitantes en los sistemas de seguridad pública local y en la integración de comisiones especiales encabezadas por los Regidores y con el apoyo del gobierno estatal.

Para tales efectos resulta apremiante que el Congreso local expida la Ley de Seguridad Pública del Estado del Valle de México a fin de normar y coordinar los esfuerzos federales, estatales y municipales, detallando las competencias concurrentes (seguridad pública metropolitana) así

como los parámetros de la autonomía municipal en la materia (sistema integral de policía local).

De la misma forma se tiene que establecer una Ley de Seguridad Pública Municipal⁴¹⁴, que conciba nuevas formas de organización y de participación ciudadana para sentar las bases de una genuina policía local profesionalizada y con vocación de servicio a la comunidad.

6.4.7. Agua

Otro de los servicios fundamentales que debe garantizar el gobierno estatal, que por cierto es de gran importancia para el desarrollo sustentable del nuevo Estado y que cobra dimensiones concernientes a la seguridad nacional, es precisamente el del abastecimiento de agua potable. Dicho servicio público está ligado con diversos temas de relevancia como son el medio ambiente, los recursos naturales, la infraestructura urbana, el presupuesto, entre otros.

Por tal motivo consideramos que la prestación de este servicio público se vincula con la necesidad de concebir un programa exhaustivo de gestión del agua tanto a nivel estatal como municipal. Dicho programa tendrá como tareas primordiales sentar las bases para eficientar el adecuado abastecimiento de agua potable, promover políticas públicas en zonas de alto consumo, campañas de concientización para su adecuado aprovechamiento, acciones de gobierno para el mantenimiento de la infraestructura hidráulica y para ofrecer atención especializada en zonas de alto riesgo. Para su instrumentación "se

⁴¹⁴ Cabe destacar que existe la *Ley Orgánica de Seguridad Pública del Distrito Federal*, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de julio de 1993. Dicha ley es de orden federal y es decretada por el Congreso de la Unión, la cual establece las bases de organización policial de la entidad federativa y señala en su Artículo 7º que: "corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Mando Supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública".

requiere fortalecer los vínculos con la comunidad, ya que no existen canales institucionales definidos para responder ante los problemas del servicio reportados por los ciudadanos”⁴¹⁵.

Otros aspectos que habrán de tomarse en cuenta para eficientar el servicio de agua potable son: 1) el mantenimiento del sistema de drenaje profundo del nuevo Estado, a través del cual se tiene que instrumentar un plan preventivo que contenga un diagnóstico real y contundente relacionado al estado de la infraestructura hidráulica y la capacidad de desagüe que genera la planta de bombeo del Gran Canal.

Cabe señalar que con la federalización no se ha podido resolver del todo el problema del agua, por el contrario, crece la demanda y esta recae en los Estados y Municipios.

Ante tal escenario se requiere avanzar en las facultades concurrentes de los tres órdenes de gobierno para la mejor participación de cada uno de ellos y alentar la racionalidad en la distribución de este recurso natural.

En esta perspectiva es donde pueden jugar un papel importante tanto el gobierno del nuevo Estado como los municipios para resolver el problema del agua, que no es un problema menor. En principio, se tiene un marco constitucional obsoleto, un manejo discrecional y gran escasez de los recursos hídricos, baja calidad en el servicio, aumento considerable en la demanda del servicio, deficiencia en su uso y aprovechamiento, entre otros aspectos.

⁴¹⁵ Libreros Muñoz, Héctor V., et al., *Gestión del agua en el Distrito Federal, Retos y propuestas*, México, UNAM, 2004, p. 75.

En segunda instancia, es indispensable una adecuada coordinación entre el gobierno estatal y los municipios para atender lo relacionado a la red de distribución de agua potable, mantenimiento del drenaje y la proliferación de fugas, revisión y reajuste de tarifas del servicio de agua así como la falta de insumos para el uso y aprovechamiento de las aguas residuales.

Y es aquí donde se desprenden una serie de aspectos no menos importantes que giran en torno a la falta de una justicia redistributiva del agua y de instrumentos que promuevan la participación estatal y municipal en la gestión del agua⁴¹⁶.

Frente a ello, puede ser de utilidad celebrar diversas mesas de trabajo y foros de consulta y concientización sobre el uso y aprovechamiento del agua, el mejoramiento de la calidad de los recursos hídricos, el establecimiento de cobros equitativos del agua, el aumento de las opciones para acceder al servicio de agua potable y elevar su suministro. "Algunos ayuntamientos u organismos operadores de agua han comenzado a utilizar sistemas de prepagos, consistentes en mecanismos que operan bajo dispositivos como surtidores operados con tarjetas que dan derecho a un cierto consumo y cuyo importe se cubre previamente al adquirirlas, lo que permite adelantar la recaudación y disminuir los costos de toma de lecturas"⁴¹⁷.

Al respecto se propone impulsar desde los propios municipios la inversión pública y privada a efecto de alentar el desarrollo de

⁴¹⁶ Para profundizar en tal aspecto, se sugiere ver el artículo de la Dra. Carmen Carmona "El sistema de concurrencia y la distribución de competencias en las reformas a la Ley de Aguas nacionales", en el cual plantea la necesidad de conformar una Comisión Federal del Agua a fin de incluir tanto a los estados como a los municipios en la administración de los recursos hídricos. En Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier, *Régimen jurídico del agua. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, pp. 109-152.

⁴¹⁷ Merino Mañón, José, *op. cit.*, nota 374, p. 73.

infraestructura hidráulica, el equipamiento y conservación del drenaje⁴¹⁸. También se sugiere propiciar una mayor participación de las empresas privadas a través de la descentralización por colaboración, la cual tenga como finalidad principal la de resolver el problema de las redes de distribución hidráulica.

Como se puede constatar la temática de la gestión del agua es basta y de gran importancia para el Estado del Valle de México. En un esfuerzo de síntesis podemos señalar que el principal aspecto que tendrá que resolver en el corto plazo el gobierno estatal y el gobierno municipal es el del abasto y suministro del agua potable que, como ya se señaló anteriormente, tiene que ser resuelto de manera concurrente a través de una visión integral con esfuerzos compartidos.

Por ejemplo se tendrán que atender de manera cooperativa aspectos interrelacionados como las obras de drenaje profundo, las obras hidráulicas municipales, políticas públicas sobre el uso y aprovechamiento del agua, la administración de tarifas y cobros por servicio del agua potable, la creación de una cultura del agua, entre otros aspectos no menos importantes.

Del mismo modo, para garantizar el abasto de agua en calidad y en cantidad se tiene que regular su uso en términos de utilización racional de la misma, establecer las restricciones para controlar las emisiones de contaminantes, promover el uso de productos biodegradables así como instrumentar sistemas ahorradores de agua (ver Cuadro 6.6).

⁴¹⁸ En este aspecto va de la mano el establecimiento de políticas poblacionales que den como efecto la reducción del consumo y el mejoramiento en la calidad del servicio de agua potable bajo estándares de distribución y de uso adecuado de los mantos acuíferos.

CUADRO 6.6
PROPUESTA PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL AGUA

Municipio	Delegación
1. Autonomía en el manejo y disponibilidad de recursos hídricos	1. Abastecimiento
2. Vigilancia y responsabilidad para garantizar la calidad y cantidad del agua	2. Red secundaria de agua potable
3. Medidas para el cumplimiento de la normatividad en materia de emisiones	3. Red secundaria de drenaje
4. Sistema de tratamiento de agua primario, secundario y terciario	4. Agua tratada para parques y jardines
5. Sistema de tratamiento de aguas residuales	5. Incipiente sistema de tratamiento de aguas residuales

Fuente: Datos obtenidos de la *Ley de Aguas del Distrito Federal* y de la *Cuenta Pública 2003*.

A este respecto es importante considerar que en caso de que algún municipio del nuevo Estado no estuviera en la capacidad de atender cabalmente alguna de sus facultades (como el abastecimiento de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales) estaría en posibilidad de establecer un convenio o convenios de colaboración con el gobierno estatal para lograr las funciones y atribuciones encomendadas y de conformidad con el propio artículo 115 constitucional⁴¹⁹; asimismo, contará con la capacidad de adoptar las formas de organización que decida⁴²⁰.

Frente a tal contexto, proponemos concebir un órgano estatal que suministre el servicio del recurso hídrico a los municipios que no cuenten con la suficiencia en la capacidad de cobertura; que el control normativo esté a cargo del gobierno estatal y los órganos competentes estén al mando del gobierno federal o viceversa; en tanto que el control administrativo, que consiste en garantizar el abasto e instrumentar los

⁴¹⁹ Al respecto se sugiere consultar el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en sus fracciones III, párrafo tercero del inciso i) y fracción IV, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, pp. 75-77.

⁴²⁰ Se sugiere ver el mismo artículo 115 constitucional en su fracción II.

lineamientos para el uso del agua, se puede establecer en el orden de 140 litros persona/día, mientras que el tratamiento y el reciclaje hídrico correría a cargo de los municipios, es decir, que las tarifas puedan ser administradas tanto por los municipios como por el gobierno estatal y que éste último se encargue de garantizar el abastecimiento de éste recurso natural.

Consideramos que el gobierno estatal debe vigilar el cumplimiento puntual de la normatividad en materia de uso y control de las emisiones a los sistemas de drenaje, y que tiene que ser competencia de este nivel de gobierno el establecimiento de las tarifas del costo real del agua considerando criterios de consumo, tipo de consumidores.

Mientras tanto los municipios se encargarán de recaudar los cobros del agua y devolver al gobierno estatal el porcentaje que determine el propio Congreso Local, que a nuestro parecer puede ser del 30% para el gobierno estatal y el 70% para el gobierno municipal.

De forma tal que la base del impuesto predial se puede constituir en un indicador para diferenciar las tarifas según la base del costo predial al tipo de consumidores y al propio consumo, de la misma manera pensamos que por encima de los 140 litros persona-día se efectúe por el incremento gradual en una curva ascendente por el exceso de consumo. "Para definir las tarifas es necesario tener en cuenta todos los costos: los de conexión, de gestión y de manutención, de amortización de las infraestructuras, hasta aquellos relativos a la construcción de canales de drenaje que puedan derivar del mejoramiento del servicio y por lo tanto del aumento del consumo. Además, una buena estructura tarifaria

puede reducir los dispendios, cubrir una parte importante de los costos y asegurar un mínimo nivel de abastecimiento a todos”⁴²¹.

A esto último se pueden agregar los costos de los sistemas de tratamiento de agua, frente a lo cual el municipio puede encargarse del cobro de tarifas, programación de obras y actividades relacionadas con la calidad y cantidad en el abasto así como en el uso y tratamiento del agua⁴²².

Por lo antes señalado y a fin de contar con mayores instrumentos para enfrentar la problemática del agua en el Estado del Valle de México, planteamos una reforma a la Ley de Aguas a fin de que contemple en su Artículo 18 un ámbito de competencia ampliado para que los municipios participen en la elaboración de los programas del gobierno estatal y garanticen el cumplimiento de la normatividad en materia de agua potable, drenaje y alcantarillado.

6.4.8. Redimensionamiento

Respecto al tema del redimensionamiento señalaremos de manera sucinta y objetiva que de prosperar o no la conformación del Estado del Valle de México, la capital de la República requiere de una revisión profunda de su división político-administrativa por los cambios y las dimensiones que se vino registrando durante el siglo pasado.

Ejemplo de ello es que el nuevo Estado seguirá siendo una entidad federativa de gran población ya que, por un lado, es la segunda entidad

⁴²¹ Balbo, Marcello, Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (Comps.), *La ciudad inclusiva*, Chile, ONU-CEPAL, 2003, p. 160.

⁴²² Actualmente la *Ley de Aguas del Distrito Federal* (publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 27 de mayo de 2003) establece un Sistema de Aguas que está a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones prevalecen como órganos de apoyo y preventivas en la dotación de los servicios de agua y drenaje.

federativa más poblada del país después del Estado de México –con una población estimada para el año 2010 de 8,814.867 habitantes⁴²³– y con una zona metropolitana que congrega a más de 20 millones de habitantes, y por otro lado, es el territorio de la Federación donde concurren características de complejidad metropolitana que hacen imprescindible un *ajuste mayor* a la estructura de gobierno local, particularmente a las actuales demarcaciones territoriales⁴²⁴.

A nuestro parecer, el redimensionamiento del Estado del Valle de México debe ir acompañado del proceso de municipalización⁴²⁵ que asuma la tarea de garantizar el buen funcionamiento de los nuevos municipios y de sentar las bases de una estructura de organización político-administrativa lo más proporcionada a las necesidades del nuevo Estado y bajo criterios de proporcionalidad demográfica y equidad en la prestación de los servicios públicos⁴²⁶.

Por lo tanto, una vez constituidos los municipios del Estado del Valle de México corresponderá al Congreso local plantear la pertinencia de instituir un mayor número de municipios en el territorio de la capital del país⁴²⁷.

⁴²³ Proyecciones poblacionales proporcionadas por el Consejo Nacional de Población y Vivienda, Secretaría de Gobernación.

⁴²⁴ En definitiva, resulta impropia la dimensión territorial y el aspecto poblacional en buena parte de las demarcaciones territoriales. Como ha venido señalándose, en la actualidad las delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero tienen una población superior a la de los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas (se sugiere prestar atención al *Censo General de Población y Vivienda* correspondientes a los años 2000 y 2005 del INEGI).

⁴²⁵ Como se señala en el capítulo primero, la municipalización comprende tanto la posibilidad de modificar la organización territorial a través de la creación de más municipios como de crear las condiciones institucionales y democráticas para el desarrollo de los municipios desde sus propias localidades.

⁴²⁶ Como se señala al principio de este trabajo de investigación, diversas organizaciones internacionales han determinado que las entidades locales con más de 250,000 habitantes resultan inviables para satisfacer con efectividad la demanda social en servicios públicos de calidad.

⁴²⁷ Ya no sería el Jefe de Gobierno el que determine o fije los criterios para efectuar la división territorial de la entidad federativa, el Congreso local estaría en posibilidad de determinar si existen las condiciones y la necesidad de crear nuevos municipios.

Existen diversas propuestas respecto al número de municipios que debieran conformar al nuevo Estado⁴²⁸, sin embargo, los criterios que pueden considerarse para el posible redimensionamiento de las actuales demarcaciones territoriales son los que giran en torno a la solución de la marcada concentración poblacional⁴²⁹ y a los instrumentos para lograr una mayor eficiencia en la administración pública local.

Esta temática ha sido muy debatida desde principios de los años noventa, cuando se planteó la posibilidad de un redimensionamiento del ámbito territorial del nuevo Estado⁴³⁰.

Aunque todavía no prospera la propuesta, se tiene un antecedente claro respecto a la necesidad de readecuar su división política bajo el principio de equidad y en términos de proporcionarle mayor congruencia a su estructura de gobierno, particularmente en lo relacionado al comportamiento demográfico y al desarrollo urbano de esta gran metrópoli⁴³¹.

Por lo anterior consideramos que puede ser de utilidad para la conformación del Estado del Valle de México la incorporación de un diseño institucional más actualizado que de continuidad a su proceso de democratización, promueva la modernización de la administración pública local y contemple la posibilidad de crear un mayor número de entidades locales y promover su adecuada municipalización.

⁴²⁸ Propuesta muy similar a la división política de la ciudad-estado de Viena, que en la actualidad cuenta con 23 municipalidades autónomas.

⁴²⁹ Como puede ser el caso de las delegaciones: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Tlalpan.

⁴³⁰ Existen diversos documentos de consulta que han abordado el tema de la conformación del Estado 32, que desde 1992 hasta el año 2002 han puesto de relieve la necesidad del redimensionamiento de su ámbito territorial. Sin embargo, como se señala en el capítulo tercero, el debate respecto al tema del nuevo Estado de la República ha venido discutiéndose desde el Constituyente de 1824 y 1857 hasta el proceso de reforma del Estado que en la actualidad se debate en el Congreso de la Unión.

⁴³¹ Periódico *La Jornada*, miércoles 14 de febrero de 2001.

6.5. Perspectiva

No cabe duda que la modernización de la administración pública local es una construcción más que una simple normatividad, porque implica el diseño institucional y la instrumentación de procesos, metas, indicadores (infraestructura, educación, salud, desarrollo rural, entre otros) así como mayor capacidad de decisión para que la ciudadanía infiera en cuestiones que son de gran importancia para el nuevo Estado, como lo son el presupuesto⁴³², el gasto público y la seguridad pública, entre otras. “Con todo, las instituciones municipales constituyen la fuerza de las naciones libres. Las asambleas de los pueblos son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia: la ponen al alcance de la gente, enseñan a los hombres cómo usarla y cómo disfrutarla. Una nación puede establecer un gobierno libre, pero sin instituciones municipales no puede tener el espíritu de libertad”⁴³³.

A fin de poner en marcha la hechura de las instituciones locales del nuevo Estado y avanzar en su proceso de democratización consideramos que puede ser de utilidad estudiar la aplicación de proyectos exitosos, como es el caso del presupuesto participativo que se rige por el principio de igualdad de oportunidades⁴³⁴. Probablemente éste sea uno de los modelos más sugerentes de participación ciudadana, ya que constituye

⁴³² En este aspecto en particular, Claudio Tecco señala que “el presupuesto es un *instrumento de gobierno*, que asigna recursos a los programas y proyectos resultantes del proceso de planificación. Si los presupuestos municipales devienen del mero ajuste o actualización de los ejecutados en años anteriores, las decisiones adoptadas en un proceso de planificación estratégica carecen de sentido”. Tecco, Claudio, “El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional”, en García Delgado, Daniel (Comp.), *op. cit.*, nota 350, p. 107.

⁴³³ Tocqueville, Alexis de, *op. cit.*, nota 268, p. 67.

⁴³⁴ Un modelo exitoso que han venido reproduciendo diversos países de América y Europa es el del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil y el modelo de Tilburg, Países Bajos, el cual se desarrolla como una fórmula de participación ciudadana donde la alcaldía convoca a los barrios y les pregunta cuáles son sus prioridades. Los recursos son gestionados de forma transparente y aplicados en las áreas que son prioritarias para los ciudadanos, por ello se dice que la participación comunitaria no se agota en la definición de prioridades porque incluye la fiscalización social en la ejecución de los recursos. Consultar la obra de Iosu Perales Arretxe, *Poder local y democracia participativa en América Latina*, <http://www.rebellion.org/otromundo/030701iosu.pdf>

el núcleo más importante en cuanto a la capacidad ampliada, control y decisión de los ciudadanos en el ámbito financiero municipal.

Otro aspecto importante es el de la hacienda local, que concibe al municipio como fuente particular de ingresos para la recaudación de las contribuciones inmobiliarias (a pesar de que aún estén gravadas por la Federación), el Impuesto Sobre la Renta (en especial lo que se refiere a la enajenación de bienes), a la prestación de servicios públicos, al comercio, entre otros. "A pesar de la crítica académica casi universal a la dependencia de los municipios de los impuestos sobre los bienes, los gobiernos provinciales han efectuado pocos esfuerzos por designar nuevas fuentes de ingresos"⁴³⁵.

En cuanto a los aspectos fiscales, se pueden replantear el tema dejando un precedente para que el contribuyente asuma la responsabilidad de cumplir con sus obligaciones tributarias, para lo cual se requiere de la instrumentación de programas de gobierno que generen mayores recursos financieros y distributivos.

De aquí precisamente la preeminencia de alentar los procesos democráticos hasta la refundación de la democracia local mediante el trabajo coordinado entre las autoridades y las propias comunidades. "Uno de los desafíos a los que debe hacer frente el futuro de la hacienda local es el de la autonomía y la responsabilidad fiscal. La dependencia financiera excesiva respecto a los niveles superiores de gobierno no supone una limitación para la autonomía de los gobiernos locales que la padecen, e impide la responsabilidad fiscal, al enmascararse las relaciones fiscales entre los ciudadanos y sus gobiernos. Esta falta de

⁴³⁵ Bowan, Margaret y Hampton, William, *Democracias Locales. Un estudio comparativo*, México, FCE, 1989, p. 271.

responsabilidad fiscal termina convirtiéndose, además, en un grave obstáculo, no ya para la autonomía financiera, sino para la propia autonomía política, porque imperceptiblemente el contrato democrático entre los ciudadanos y sus gobernantes tiende a ser sustituido por la reivindicación frente al gobierno central"⁴³⁶.

De modo tal que siendo el gobierno local el intermediario natural entre el ciudadano y el Estado, la administración pública local tiene que responder con amplia capacidad de decisión y autonomía financiera para incorporar a la democracia local, más que como instrumento de experimentación, como un valor agregado en la consolidación y fortalecimiento del nuevo Estado.

Por último, la labor de institucionalizar el Estado del Valle de México no solamente implicará la construcción de un andamiaje institucional y la modernización de su administración pública, también requiere de la participación de los diferentes actores políticos y sociales así como de los factores reales de poder y la voluntad política de los diferentes actores sociales y políticos.

Creemos que la probable conformación del Estado del Valle de México va a depender en mucho de la unión de voluntades, del proceso político e ideológico y de la capacidad de las fuerzas políticas y sociales para crear los consensos necesarios y acuerdos políticos que resuelvan en pro de su autodeterminación e independencia.

⁴³⁶ Castells, Antonio, "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal", *Revista Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. VIII, núm. 2, 1999, p. 291.

CONCLUSIONES

1. El desarrollo de la investigación consistió en realizar un análisis respecto al gobierno local del Distrito Federal, que a nuestro parecer trastoca la esencia del Federalismo mexicano. Por tal motivo, el tema sobre el presente y futuro de la capital del país no es asunto cerrado, habrá que seguir reflexionando respecto a la factibilidad política de conformar el Estado 32 de la República.
2. El aspecto toral de dicha reflexión se circunscribe en la afectación de los principios fundamentales de la entidad federativa, es decir el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de sus habitantes mediante la democratización plena de las instituciones locales (capacidad de autogobierno con base en los principios de soberanía, representación y autonomía), y precisamente una forma relevante de mejorar y hacer crecer las condiciones de los capitalinos es a través del perfeccionamiento del régimen político de la ciudad capital.
3. Actualmente lo que está en juego para el caso de la capital Federal es la autonomía plena e independencia de sus instituciones locales, como sucede con las demás entidades federativas. Históricamente ha permanecido intervenida por el gobierno Federal por su condición de sede de los poderes Federales y capital de la República, sin embargo, ha venido transitando de un modelo centralizado a otro modelo de gobierno más democrático y descentralizado que promueve la consolidación de sus instituciones locales.

4. Después de casi 200 años de debate y discusión respecto al futuro de la ciudad de México, aún prevalecen dos tendencias respecto al rumbo que debe seguir el Distrito Federal: la primera, que se refiere a una reforma somera o *light* en donde impera el gradualismo y los cambios institucionales poco significativos; la segunda, que significa una reforma radical o definitiva que en lo fundamental implica la conformación del Estado 32 de la República. En esta perspectiva, se considera que de esas dos grandes posiciones histórico-ideológicas se traduce una posición dividida y ambigua respecto al proceso de transformación del gobierno local y en consecuencia la falta de una visión integral de ciudad que determine la modernización de su administración pública local.
5. En esta perspectiva, se considera que de éstas dos grandes posturas la balanza de la historia se ha inclinado más por la primera; sin embargo, después de dos siglos no hay todavía un acuerdo definitivo y la democratización de sus instituciones locales sigue su curso. Como resultado de ello, se carece de una visión integral de ciudad que impulse en sentido estricto la modernización de su administración pública local, los antagonismos entre las dos posturas se han agudizado y se ha optado por combinarlas o mezclarlas, lo cual trae como consecuencia la concepción de una figura híbrida con autoridades locales electas democráticamente pero sin capacidades plenas de autogobierno y sin posibilidad para dictarse su propia Constitución local.
6. Ante la polarización de dichas posiciones antagónicas se considera factible combinarlas, rescatando lo más valiosos de cada una de ellas y enfatizando en sus coincidencias. El resultado de esta fusión es la representación de un proceso de cambio institucional con

importantes beneficios para los habitantes de la capital Federal; a pesar de ello, se tiene que dar cumplimiento cabal al mandato constitucional plasmado desde la Constitución de 1857 hasta la Constitución de 1917, que es precisamente establecer un lugar de residencia de los poderes Federales donde existan las condiciones suficiente para garantizar su buena marcha y adecuado funcionamiento.

7. Aunque la capital del país ha alcanzado políticamente su mayoría de edad falta que desarrolle y alcance su madurez administrativa. Para ello se requiere concebir como derecho humano al gobierno local autónomo que enfatice en las ventajas político-administrativas respecto a la descentralización, la prestación de los servicios públicos y el desarrollo urbano y social, así como en la modernización de los procedimientos administrativos y la mejora de las relaciones intergubernamentales.
8. Una vez que exista la voluntad política de los actores políticos y sociales para establecer un gobierno local autónomo en la capital Federal se podrá avanzar en dirección al establecimiento de un nuevo Estado de la Federación aplicando el modelo constitucional que se tiene previsto para el Distrito Federal, el cual se visualiza en dos planos principales: el primero, en el contexto de la conservación de su estatus de capital de la República y sede de los poderes Federales; el segundo, que implica considerar un régimen interior que corresponda a las necesidades de una entidad federativa soberana.
9. Actualmente, existen diversas capitales del mundo que cumplen un papel multifuncional de gran ciudad, Estado, capital del país, sede

de los poderes nacionales, con una división política descentralizada y con un gobierno local autónomo; frente a lo cual se considera que el modelo prevaleciente en el Distrito Federal mexicano no corresponde a la realidad mundial y por lo tanto, siendo la excepción que confirma la regla, es considerado como la antítesis de la autodeterminación y la autonomía local.

10. Si bien la capital de México ha venido actualizando sus estructuras de gobierno y su administración pública local, su proceso de democratización y de cambio institucional está inconcluso; por lo que estamos ciertos de que al igual que diversas capitales del mundo esta entidad federativa requiere de un gobierno local autónomo que contribuya al mejoramiento de su administración pública local y al desarrollo de su condición de entidad soberana.
11. En un corto periodo de tiempo, el proceso de transformación democrática de la capital Federal avanzó en torno al fortalecimiento de sus instituciones locales, derivado de ello se deduce que para el mediano y largo plazo puede prosperar la concepción del nuevo Estado de la Federación.
12. Frente a tal posibilidad se comprende que el criterio constitucional que establece la fórmula para la conformación del Estado del Valle de México no excluye que conserve, temporal o permanentemente, su estatus de capital y sede de los Poderes Federales, resolviéndose con ello el conflicto ideológico o doctrinario referente a la no intervención de los poderes de la Unión en los asuntos internos del gobierno local y a la instauración de un régimen estatal para la capital del país.

13. Entendemos que dicho criterio constitucional promueve la posibilidad de que la entidad federativa cambie el lugar de residencia de los poderes Federales, pero en todo caso corresponderá al Congreso General determinar esa eventualidad así como los tiempos políticos para efectuar el traslado de poderes Federales a un lugar distinto al que actualmente tiene.
14. Al respecto, apreciamos que es conveniente que los poderes Federales se trasladen a otro lugar debido a que, en el corto plazo, es menester consumir su proceso de democratización como factor de previsión y resolución de conflictos locales; y en el entendido de que en el mediano plazo resultaría más costoso mantener una burocracia repetida o sobrante, proveniente de un gasto excesivo y duplicado, que apostarle a la buena marcha del Estado mexicano.
15. El tema del presente y futuro de la capital del país es un caso que puede parecer trillado después de haberse discutido por casi 200 años, y que por lo mismo pudiera significar poca o nula novedad abordarlo; sin embargo, es primicia fundamental para los estudiosos, especialistas e investigadores sobre el tema que se cumpla la independencia de la capital del país, lo contrario puede causar preocupación y confusión. Definitivamente no es un asunto terminado, por el contrario es un gran tema que hay que seguir reflexionando en torno a la conveniencia de crear el Estado 32 de la República y los posibles alcances y beneficios de su proceso de autodeterminación.
16. El punto medular de la discusión es que el Distrito Federal se convierta en un Estado de la Federación, independientemente si conserva o no su estatus jurídico actual de capital de la República y

sede de los Poderes Federales. A este respecto confirmamos que se ha mitificado el principio de capital Federal dado que buena parte de las capitales del mundo son Estados y/o municipios independientes, capital nacional y sede de los poderes constituidos; de igual forma, sus dimensiones actuales distan mucho de la concepción primigenia que concibe un territorio de la Federación para la naciente República mexicana, que asumiera el carácter de ciudad principal por su importancia económica, extensión territorial, comportamiento demográfico y estatus político.

17. No obstante lo anterior, en nuestro país todavía prevalece la visión conservadora o tradicional que enmarca a la capital Federal en una situación de excepción y *sui generis*, con un gobierno local propio pero sin el estatus de Estado de la Federación.

18. Cuando se definió un lugar que sirviera de residencia a los supremos Poderes de la Federación se concibió un Proyecto de la Constitución Política para el Distrito y Territorios de la Federación mexicana que data de 1828, cuyo artículo 1° dice: "*Los supremos poderes de la federación toman a su cargo y protección el distrito y territorios, ejerciendo en cada uno particularmente todas las atribuciones necesarias para el arreglo de sus gobiernos interiores*". Este dato histórico permite confirmar que no sólo es una asignatura pendiente debatir y completar el proceso de cambio institucional previsto desde entonces para concebir otro Estado de la Federación, sino también es imperativa la posibilidad de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar del país.

19. De la misma manera se considera que es menester recuperar la vida municipal y garantizar el buen funcionamiento de la capital del país, para lo cual es fundamental avanzar en la conformación de un consejo de la ciudad o consejo municipal que atienda la problemática intermunicipal, para lo cual el Congreso local determinará su procedencia y las bases de organización para que dicho cuerpo plural y de coordinación imposibilite los excesos en el ejercicio del poder público, mejore la distribución de los recursos locales, y evite a toda costa los actos de gobierno unilaterales o discrecionales que afecten las condiciones de vida de los habitantes de la entidad federativa.
20. Respecto al municipio, consideramos que es parte de un sistema institucional con una historia amplia y controvertida. Su recomposición administrativa, su capacidad innovativa y el desarrollo de sus procesos democráticos significan mayores beneficios para la capital de la República así como la obtención de mayores instrumentos para la capacitación técnica y la profesionalización para la mejora continua de las instituciones locales y la prestación de servicios públicos.
21. En este sentido, la municipalización contribuye a la autonomía local y la modernización del gobierno local de la capital Federal. A su vez, apoya directamente los procesos democratizadores y promueve la adecuada distribución del poder político, el fortalecimiento de la participación ciudadana y el equilibrio del poder público entre las autoridades locales.
22. La transformación democrática de la capital del país tiene que avanzar hacia una tercera generación de cambios institucionales

que modernicen su estructura político-administrativa y consoliden un gobierno local propio para la capital del país. Es decir, instrumentar una profunda reforma política, acompañada de una reforma administrativa que perfeccionen sus capacidades de autogestión y distribución de los recursos públicos.

23. Al respecto, puede resultar factible reconocer y tomar como base la representación comunitaria para el mejoramiento de la gestión pública y la democracia local con la finalidad de que se atienda de manera más directa la problemática de las localidades, las alternativas de crecimiento y desarrollo económico y social así como el reconocimiento de sus usos y costumbres. También se hace imperativo que los centros urbanos y las localidades atiendan de manera directa y mediante plenas atribuciones la administración y buen gobierno así como la coordinación, planeación del desarrollo desde sus propios ámbitos territoriales.
24. La nueva dinámica política y social de la capital de México demanda la consolidación de mecanismos más democráticos para el diseño e instrumentación de planes, programas proyectos y acciones que realice la administración pública local a fin de mejorar, fortalecer y hacer más eficaz su gobierno local.
25. La concepción de una administración pública moderna implica hacer uso de las herramientas, metodologías y tecnologías administrativas para eficientar y mejorar el servicio público, en un marco de cambio social y la mejora continua; al respecto, uno de los instrumentos que contribuye a garantizar su actualización es el desarrollo científico y tecnológico, el cual tiene que estar permanentemente

vinculado con la mejora y eficacia de los procedimientos administrativos.

26. La administración pública local debe aprovechar el máximo de recursos para desarrollar su capacidad de gestión pública y acción gubernamental. Su actualización no sólo implica el acceso inmediato y difusión de los datos relevantes producidos por el gobierno local, también se refiere a la generación de mayores opciones para la eficiencia administrativa, el manejo equitativo y transparente de los recursos públicos, así como los mecanismos de participación ciudadana que incidan directamente en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos.

27. Sin duda, aún hay mucho por hacer en relación al presente y futuro de la capital de México. Su inminente emancipación será referente y dialéctica para otras investigaciones y propuestas de cambio institucional que redunden en los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos.

ANEXO 1

622. [342.38 (12)] 7.6.

PROYECTO

DE LA CONSTITUCION POLITICA

PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS

DE LA FEDERACION MEXICANA,

formado por la comision que nombró el de Colima á consecuencia del dictámen de la especial de la cámara de diputados fecha 25 de abril de 1827.

BIBLIOTECA NACIONAL.

MEXICO.

CONCIUDADANOS.

La comision nombrada por la presente junta para hacer observaciones al dictámen de la comision especial de la cámara de diputados, sobre la constitucion del distrito y territorios de la federacion mexicana, tiene el honor de presentar sus trabajos este dia, aunque poseida de aquella timidez que naturalmente ocasiona la desconfianza de no haber tocado el acierto en asunto de tanta importancia, superior en verdad á todos sus esfuerzos, aunque los haya empleado con la mas empeñosa eficacia.

La comision llevó sus trabajos preparados de la discusion habida en la junta acerca del dictámen de la especial de la cámara, y tiene la satisfaccion de manifestar que ese acertado paso en que se pronunció francamente la opinion, le facilitó sobre manera, las tareas de su delicado encargo; en el que si bien nada ha discurrido que sea nuevo, la aplicacion de las sublimes doctrinas, á las varias circunstancias, no deja de ser dificultoso; y mas cuando ha tenido que apresurarse á convinar aquellas en el corto periodo de quince dias.

La comision consideró mas conveniente formar un proyecto, conciliando las diferencias del distrito y territorios, que entender solo unas observaciones que ya son implícitas en aquel, á consecuencia del dictámen; del cual ha copiado párrafos enteros. No cree necesario detallar menudamente la utilidad de los puntos á que se contraen sus adiciones, que el me-

nos avisado advertirá una ligera mirada; ni la superfluidad de los que ha suprimido, porque son bien pocos y de ninguna trascendencia en la substancia del objeto.

Ha redactado una ley como creé convenir á los deseos que animan á los habitantes de los territorios de elevarse al rango de estados y principalmente este, que en distintos modos los ha manifestado; sin omitir un ápice de todo aquello generalmente recibido por benéfico, para el afianze de los derechos y libertades comunes, en que influye la popularidad que se establece en la eleccion de los gobernantes reducidos estos al menor número posible, pero suficientes con todas las atribuciones para promover el bien y equilibrio constante que coarte los abusos.

La comision reproduce, que solo ha hecho una compilacion de varias constituciones y autores políticos bien reputados, y que las máximas que ha encontrado en aquellas y éstos liberales y benéficas ha procurado adecuarlas: si no lo ha conseguido, no es por falta de deseos, ni por la apatia contraria del mas entusiasta patriotismo que abriga. Ha añadido al fin una tabla de los sueldos, con que juzga deben dotarse á los funcionarios de Colima, económica y decentemente con proporcion al pais; y quisiera no dejar el menor vacio en su proyecto: empero, aunque con precision son necesarios otros reglamentos y leyes para los ramos de la administracion, de preferencia en lo judicial, es indispensable queden pendientes por comprender circunstancias particulares que deben meditarse, y que no pueden incluirse en la generalidad de la ley por los diversos paises que abraza: se lisongea, que como es de esperar, las cámaras de la union acudirán puntualmente con sus sábias disposiciones.

Colima enero 2 de 1823. 3.º I. 7.º L. y 6.º R.— José Rafael de Andrade.—José Maria Gerónimo Arzac.—Lic. José R. Arzac.—Liberato Muldonado.—Nicolás Tortolero.

CONSTITUCION POLITICA

DEL DISTRITO Y TERRITORIOS

DE LA FEDERACION MEXICANA.

Bases generales.

Art. 1.º Los supremos poderes de la federacion toman á su cargo y proteccion el distrito y territorios, ejerciendo en ca-

18.1.65 002327

Ha uno particularmente todas las atribuciones necesarias para el arreglo de sus gobiernos interiores.

Art. 2.º En consecuencia y entretanto el congreso no determine otra cosa, son separados en su administracion, entre sí y de cualesquiera estado.

Art. 3.º Los límites del distrito y territorios serán por ahora los que actualmente reconocen.

Art. 4.º El distrito y territorios protejen la religion católica en la parte que les toca y conforme establece el art. 3.º sesion 1.ª de la constitucion federal.

De los habitantes.

Art. 5. Todo hombre que habite en el distrito ó territorios, aun en clase de transeunte, goza de los imprescriptibles derechos

I. Del de libertad para hablar, escribir y hacer cuanto no se oponga á los derechos de otro.

II. Del de igualdad para toda aplicacion de la ley sin mas distincion que la que ella estableciere.

III. Del de propiedad para disponer de sus bienes; no ser privados de ellos, ni ser turbados en sus posesiones, uso, ú aprovechamiento de las mismas, á menos que un conocido interés público lo requiera; en cuyo evento procederá siempre la indemnizacion á juicio de peritos nombrados por el gobierno y por los interesados.

IV. Del de seguridad para no ser molestados, presos, ni detenidos, sino en la forma y casos que la ley determine; y para reclamar proteccion de esta en defensa de sus personas, derechos é intereses.

Art. 6.º El gobierno federal indemnizará á los actuales poseedores de esclavos para el puntual cumplimiento del artículo anterior.

Art. 7.º Todo hombre segun espresa el art. 5.º, estará por su parte obligado

I. A ser fiel á la nacion mexicana, y á mas de la obediencia á las leyes generales, guardarla á las particulares del distrito y territorios; y á respetar las autoridades legítimamente constituidas.

II. A contribuir indistintamente para los gastos generales y particulares, en los términos y forma que designen las leyes.

III. A defender con las armas toda agresion, sin que nadie pueda escusarse del servicio militar ó político, cuando fuere llamado por la ley.

De los ciudadanos.

Art. 8.º Son ciudadanos del distrito y territorios

- I. Los nacidos en cualquiera punto de su demarcacion.
- II. Los ciudadanos de cualquiera estado, distrito ó territorios de la república luego que se avecinden en ellos.
- III. Los originarios de las repúblicas de América que se han independido de la dominacion española, con dos años de vecindad en algun punto de su demarcacion, con ocupacion honrosa que les proporcione la subsistencia.
- IV. Los extranjeros que obtengan carta de naturaleza, con residencia de cinco años, en las mismas circunstancias que el párrafo anterior, y si casaren con hijas del pais les bastará la vecindad de dos años.
- V. Los comprendidos en los dos párrafos anteriores que hayan prestado algun servicio muy distinguido á la confederacion, distrito ó territorios, luego que se avecinden y acrediten aquel.

Art. 9.º Las obligaciones del ciudadano son, á mas de las comunes á todo hombre que habite en el pais, las de desempeñar todos los cargos de eleccion popular, bajo las reglas que se establecen en esta constitucion.

Art. 10. Sus derechos son, á mas de los comunes imprescriptibles, elegir y poder ser electo para todos los destinos que requieren esta circunstancia, bajo las citadas reglas.

Art. 11. Los ciudadanos pierden sus derechos.

- I. Por adquirir naturaleza en pais extranjero.
- II. Por admitir empleo, pension ó condecoracion de cualquier gobierno extranjero sin permiso del de la república.
- III. Por soborno para que recaigan las elecciones en determinada persona, y por faltar en ellas á la fé pública los presidentes, escrutadores y secretarios, con tal de que sobre estos hechos haya sentencia ejecutoriada.
- IV. Por sentencia ejecutoriada que imponga penas afflictivas ó infamantes.
- V. Por quiebra fraudulenta calificada y declarada en tribunal competente.

Art. 12. Los derechos de ciudadanos se suspenden.

- I. Por incapacidad fisica y moral decidida legalmente.
- II. Por ser deudor á los caudales públicos.
- III. Por no tener domicilio, empleo, oficio ó modo de vivir legalmente conocido.
- IV. Por estar procesado criminalmente.
- V. Por ser ébrio consuetudinario ó jugador de profesion, calificada por la opinion pública.

VI. Por no tener veinte y un años cumplidos, excepto con casados.

VII. Por el estado del servicio doméstico hácia la persona.

VIII. Por no estar inscriptos en el catálogo de los ciudadanos de su respectiva municipalidad, despues de dos años de publicada esta constitucion.

IX. Por no estar alistados en la milicia local, sin causa legítima que los escuse.

X. Por haberse declarado la guerra entre ésta y la nacion de su origen.

Art. 13. Desde el año de 1840 deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano y sin este requisito no serán inscriptos en el catálogo de ellos.

Art. 14. Para ser inscriptos en el catálogo de los ciudadanos, bastará la solicitud del interesado acreditando las cualidades que se requieren.

Art. 15. Los individuos que hallan perdido los derechos de ciudadanía no los pueden recobrar, sino por espresa rehabilitacion de las diputaciones distrital y territorial.

Art. 16. En consecuencia solo los ciudadanos en ejercicio pleno, con las escepciones que esta ley establece, podrán optar empleos populares como los demas del distrito y territorios, aunque el destino que esija conocimientos científicos, podrán conferirse á facultativos, previa calificacion de aquellos y de una buena conducta, por las diputaciones respectivas.

Del gobierno interior del distrito y territorios.

Art. 17. Para la mejor administracion del gobierno interior del distrito y territorios, habrá en cada uno diputacion, gefe político y tribunal de justicia en la forma que se espresa.

Art. 18. Los territorios se dividirán en partidos, y éstos en municipalidades; pero el distrito segun le convenga.

De las elecciones.

Art. 19. En la demarcacion de cada pueblo se elegirán anualmente ayuntamientos, estableciéndose conforme al decreto publicado en 15 de octubre de 812, arreglándose en lo relativo á juntas primarias y secundarias, al de 17 de junio de 823, en la parte que no pugne con las leyes vigentes posteriores, é interim fijan las bases y forman sus reglamentos de la materia, las diputaciones distrital y territoriales.

Art. 20. Las elecciones de diputados al congreso general se

harán arreglándose á las leyes vigentes con presencia de los decretos de 21 de julio y 4 de agosto de 1824.

Art. 21. Al día siguiente de las elecciones, de que habla el artículo anterior los mismos electores harán la de vocales propietarios y suplentes para las diputaciones distrital y territorial.

Art. 22. Cada cuatro años los domingos 1.º y 3.º de junio y 1.º de julio se harán las elecciones populares, en el mismo método y orden que para la de diputados, con la diferencia solo de duplicarse los últimos electores: estos ya reunidos en la capital elejirán tres sugetos, de los cuales nombrará el presidente de la república un gefe político y un suplente, denominandose vice-gefe.

Art. 23. En igual período y día señalado en el artículo anterior, habiendo invitado el gefe político á letrados de un modo público, con anticipacion de dos meses, y previo consejo de la diputacion, nombrará para la administracion de justicia en segunda instancia un magistrado y un fiscal.

Art. 24. La eleccion de gefe político prefiere á la de diputados del congreso general, esta á la de vocales para las diputaciones distrital y territoriales y por este orden sus suplentes.

De las diputaciones.

Art. 25. Habrá diputaciones en el distrito y territorios, de los que tomarán su nombre, y en las comunicaciones oficiales su tratamiento será impersonal.

Art. 26. Estas diputaciones se compodrán de cinco vocales, el gefe político que las presidirá, y un secretario: los dos últimos no tendrán voto.

Art. 27. Se renovarán por mitad cada dos años, saliendo la vez primera los tres primeros nombrados, en la segunda los dos que quedaron, y así sucesivamente: al tomar posesion prestarán juramento en manos del gefe político, de desempeñar fielmente las obligaciones de sus cargos.

Art. 28. No podrán reelegirse hasta pasado un bienio de haber cesado absolutamente en sus funciones.

Art. 29. Para cada diputacion habrá cinco suplentes: estos podrán ser reelegibles y aun elegidos para propietarios y entre tanto no funcionen con este carácter podrán desempeñar cualquiera carga consegil: se renovarán como los propietarios; pero si alguno se empleare en destino de eleccion popular en propiedad será tambien reemplazado.

Art. 30. Las diputaciones residirán en sus respectivas capitales y no podrán trasladarse á otro punto sin permiso del congreso general.

Art. 31. Para ser vocal de las diputaciones distrital ó territoriales se requiere ser ciudadano de cualquier punto de la república en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años.

Art. 32. De los cinco vocales de la diputacion, tres por lo menos contarán en el distrito ó territorios, la vecindad de mas de tres años.

Art. 33. No podrán ser vocales ningun empleado de la federacion con ejercicio, si no es que haya cesado en él seis meses ántes; ni los eclesiásticos.

Art. 34. Ningun vocal podrá ausentarse del distrito ó territorios sin permiso del presidente de la república; pero para salir á cualquier punto de la demarcacion bastará el acuerdo de la diputacion respectiva.

Art. 35. Entre tanto forman sus reglamentos tendrán dos sesiones, lo menos cada semana.

Art. 36. Las diputaciones arreglarán sus secretarías y nombrarán su respectivo secretario que podrán remover si así lo estima la pluralidad de votos.

Art. 37. Tocará á las diputaciones

I. Hacer sus reglamentos particulares y dirigirlos al congreso general para su aprobacion.

II. Iniciar las leyes que se consideren necesarias.

III. Establecer el número de partidos de sus territorios y fijar sus límites.

IV. Hacer repartimientos de las contribuciones decretadas por el congreso general, y disponer lo necesario para su recaudacion.

V. Dar reglas y fijar las bases para las elecciones é instalacion de los ayuntamientos en donde convenga que los haya y dirigirlos al congreso general para su aprobacion.

VI. Resolver decisivamente las dudas que se ofrezcan sobre las elecciones de los ayuntamientos.

VII. Velar de que los ayuntamientos observen cuanto se les previene y aprobar sus reglamentos interiores.

VIII. Velar sobre la buena inversion de los fondos públicos de los ayuntamientos, examinar sus cuentas y aprobarlas, ccsigiéndoles la responsabilidad en caso de mala versacion.

IX. Aprobar los nombramientos y dotaciones de los secretarios de los ayuntamientos y maestros de primeras letras.

X. Erijirse en jurado para declarar si ha ó no lugar á la formacion de causa de los ayuntamientos por faltas ó abusos de sus deberes.

XI. Promover la educacion pública, el fomento y progreso de todos los ramos de prosperidad, particularmente la agricul-

tura, disponiendo de todo aquello que cediendo en beneficio común, no esté prohibido por las leyes.

XII. Dar sus dictámenes al jefe político en los casos que determine la ley, y siempre que se los pidiere.

XIII. Proponer al presidente de la república los oficiales de milicia activa de su distrito ó territorios, con arreglo á las leyes.

XIV. Dar reglas para cubrir el cupo de hombres que se les designare para el reemplazo del ejército permanente y de la milicia activa.

XV. Organizar la milicia cívica segun la ley general.

XVI. Dar parte directamente á cualquiera de las cámaras de las infracciones de leyes que notaren.

XVII. Hacer al gobierno las propuestas en terra de los empleados subalternos de hacienda, sujetándose á las leyes de la materia; y poner interventores en las oficinas de recaudacion, dando parte al gobierno de los abusos que noten en la administracion de las rentas públicas.

XVIII. Tomar el censo y la estadística con la mayor exactitud, arreglándola cada cuatro años lo menos, y remitiendo sus planes al gobierno general dejando archivadas todas las noticias que les hubiere servido al efecto en sus secretarias.

XIX. Dar instrucciones á los diputados del congreso general sobre las necesidades que ocurran.

Art. 38. Velarán sobre la conservacion de las obras establecidas de beneficencia, de comun utilidad, y promover haciéndolo presente al gobierno la construccion de nuevas obras y la formacion de cualquiera establecimiento benéfico en general. Si el establecimiento público fuese de fundacion particular y regido por reglas ya establecidas, se limitará la vigilancia de la diputacion á que llene su respectivo objeto, proponiendo al gobierno las medidas que estime mas conducentes para la reforma de los abusos que observare.

Art. 39. En las obras nacionales que por su estension ó importancia y por interesar á la república en general, estan inmediatamente á cargo del gobierno y por tanto emprendidas á costa del erario nacional, tendrán las diputaciones territoriales respectivamente aquella intervencion especial que les diere el gobierno, y además aquella vigilancia general, en virtud de la cual deben avisar al mismo de los abusos que observaren, sin entrometerse en ningun caso en la direccion de las obras ni embarazar de modo alguno á sus directores.

Art. 40. El fondo de que dispondrán las diputaciones para la reparacion de las obras públicas ó construccion de las nuevas y demás gastos de ellas será el sobrante de propios y arbitrios de los ayuntamientos despues de satisfechas las necesidades de los pueblos.

Art. 41. Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad comun, la reparacion de las antiguas, ó establecimientos de ilustracion pública, y no bastare para ello el sobrante de propios y arbitrios, pedirán al congreso general de las rentas de la federacion las sumas que necesite.

Art. 42. Para la seguridad de los fondos de las diputaciones nombrarán éstas depositario bajo su responsabilidad, señalándole un tanto por ciento; y las cuentas de cargo y data que aquel lleve ecsaminadas por las diputaciones, se remitirán anualmente al gobierno general para que las haga reconocer y glosar, y finalmente las pase al congreso general para su aprobacion.

Art. 43. Las diputaciones anualmente mandarán formar y publicar un estado general de los ingresos y egresos de los fondos que estén bajo su inspeccion.

Art. 44. Ausiliarán al gefe político cuando ocurriere en algun pueblo del territorio cualquier enfermedad contagiosa ó epidémica, nombrando una junta de sanidad.

Art. 45. Las diputaciones en las faltas ó abusos de sus deberes podrán ser acusadas por cualquier corporacion, autoridad ó persona, al presidente de la república, quien pasará las acusaciones á la cámara de senadores y en su receso al consejo de gobierno donde se declarará previamente haber lugar ó no á la formacion de causa.

Art. 46. Declarado haber lugar á la formacion de causa, conocerán de ella en primera instancia los tribunales de segunda que se establecen, cesando desde luego la diputacion en sus funciones y reemplazándola los suplentes.

Art. 47. En los delitos comunes serán juzgados los vocales por los tribunales ordinarios.

Art. 48. Las comunicaciones y recursos de las diputaciones al gobierno general, se dirigirán por el conducto del gefe político su presidente, excepto en los casos de acusacion contra él mismo.

Art. 49. Cuando haya de tratarse algun asunto relativo á la persona ó administracion del gefe político en la diputacion será presidida por el vocal primer nombrado.

Art. 50. Los vocales y secretario de las diputaciones, disfrutarán las dotaciones que les señale el congreso general, é iguales las disfrutarán los suplentes cuando funcionen en reemplazo de los propietarios.

Art. 51. Las diputaciones no tendrán asistencias públicas en cuerpo.

Del gefe político.

Art. 52. El gobierno del distrito y territorios de la federa-

cion residirá en el gefe político nombrado por el presidente de la república en los términos prescritos en esta ley.

Art. 53. Habrá un vice-gefe nombrado en los mismos términos, quien en caso de imposibilidad física ó moral del gefe político, hará sus veces con la misma autoridad y prerrogativas, y en defecto de aquel las hará el vocal mas antiguo de la respectiva diputacion.

Art. 54. Si llegare el caso de faltar absolutamente el gefe político y el vice-gefe en el primer bienio de su periodo, se hará nueva eleccion por los mismos electores en los términos prescritos, y los nuevos funcionarios nombrados durarán solamente el resto del periodo cuaternal.

Art. 55. El gefe político y vice-gefe durarán cuatro años en el ejercicio de su cargo: el primero no podrá ser reelegido, sino despues de haber cesado absolutamente en sus funciones cuatro años.

Art. 56. El gefe político y vice-gefe no podrán ser suspensos sino por causa intentada, ni removidos sino por causa legalmente probada.

Art. 57. El 1.º de octubre prócsimo, despues de las elecciones de estos funcionarios prestarán juramento en manos del gefe político saliente, á presencia de la diputacion, de guardar y hacer guardar la constitucion federal, las leyes generales y las particulares para el distrito y territorios que acordare el congreso general, y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo, quedando desde luego en posesion.

Art. 58. Los gefes políticos, residirán en la capital del distrito y territorios, y para salir á su comarca darán aviso circunstanciado á la diputacion respectiva; pero para fuera de aquella necesitarán licencia del presidente de la república.

Art. 59. Los individuos que no pueden ser vocales de las diputaciones no pueden ser gefe político ni vice-gefe: estos serán mayores de treinta años y cinco lo menos de vecindad no interrumpida en la demarcacion del distrito ó territorios.

Art. 60. Los gefes políticos tendrán el tratamiento de señoría en los asuntos de oficio: usarán de baston con borlas, y su distintivo será tres plumas blancas en el sombrero montado guarnecido de negro.

Art. 61. Disfrutarán de una decente compensacion señalada por el congreso general, y asimismo los vice-gefes cuando les substituyan.

Art. 62. Las acusaciones de los gefes políticos en todos casos, se harán del mismo modo, que para las de las diputaciones se previene en el art. 45 y serán juzgados conforme al 46.

Art. 63. Las de los vice-gefes mientras no funcionen se harán ante las diputaciones respectivas, quienes erigiéndose en jurado, declararán haber ó no lugar á la formacion de causa, sujetándose en el primer caso á los tribunales que designa el art. 47.

Art. 64. Las atribuciones de los gefes son, á mas de las que les pertenecen como presidentes de las diputaciones, cuidar de la tranquilidad pública, del buen órden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecucion de las leyes y órdenes del gobierno, y en general de todo lo que pertenece al órden público. Y asi como será responsable de los abusos de su autoridad, deberá ser tambien puntualmente respetado y obedecido. No solo podrá hacer ejecutar las leyes de policia y bandos de buen gobierno, sino que tendrá facultad de imponer y ecsijir multas hasta 100 ps. á los que desobedezcan sus órdenes gubernativas y á los que turben el órden y sosiego público, aplicándolas á los fondos de las diputaciones.

Art. 65. Cuidará de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales de primera instancia que le ejecuten las sentencias é igualmente de que se les formen causas á los delincuentes para que no queden impunes los delitos. Por esta atribucion no podrá entrometerse en el ecsámen de las causas pendientes, ni disponer durante el juicio, de las personas de los reos.

Art. 66. Citará á sesiones extraordinarias á la diputacion siempre que lo estime conveniente.

Art. 67. Los gefes políticos como primeros agentes del gobierno en los territorios de la federacion, podrán ejercer en ellos la facultad que concede al presidente el párrafo 2.º del art. 112 de la constitucion federal, en el solo caso y con la obligacion que alli previene.

Art. 68. Tambien podrán arrestar á los que infraganti se hallen delinquiriendo, y en este caso entregarán los reos á disposicion del tribunal ó juez competente en el preciso término de veinte y cuatro horas.

Art. 69. Toda providencia gubernativa sobre quejas, dudas ó reclamaciones de los pueblos ó particulares, se espedirá gratis.

Art. 70. Podrá conceder licencias por determinado tiempo para salir del distrito ó territorios al vice-gefe, á los diputados suplentes y á los individuos de los ayuntamientos.

Art. 71. Darán de gracia pasaportes para salir del distrito ó territorios á quien se los pida para su mayor seguridad.

Art. 72. Estenderá el informe que se le ofrezca en las solicitudes que por su conducto se eleven á los supremos poderes.

Art. 73. Presidirá todas las funciones cívicas ó religiosas y si ocurriesen al mismo tiempo, dos ó mas, nombrará al efecto los alcaldes ó regidores necesarios.

Art. 74. Cuidará de que se celebren con el conveniente decoro en los dias señalados, las funciones públicas que hubiere decretado el congreso general, y que lo mismo se efectúe por los ayuntamientos de los pueblos.

Art. 75. Cada gefe político tendrá un secretario nombrado y removido por él mismo, el subalterno ó subalternos de la secretaría que sean absolutamente indispensables, sobre cuyo número y sueldos espondrá el gobierno al congreso general lo que le parezca para su aprobacion.

Art. 76. El gefe político será el único conducto de comunicacion entre los ayuntamientos y la diputacion territorial, como entre ésta y el gobierno, al que remitirá para la determinacion competente los proyectos, informes y planes que aquella formare sobre los objetos encargados á su vigilancia, quedando responsables de cualquiera omision ó dilacion á escepcion de quejas contra él que no irán por su conducto.

Art. 77. Solamente el gefe político respectivo circulará por todo el distrito federal ó por todo el territorio las leyes y decretos que se espidieren por el gobierno, haciendo que se publiquen en la capital, y cuidando de remitirlas á los alcaldes primeros de todos los ayuntamientos para el mismo objeto, quienes acusarán el recibo de todas las órdenes certificadas de sus secretarios.

Art. 78. El cargo de gefe político será siempre separado de la comandancia de las armas.

Art. 79. El gefe político de acuerdo con el comandante de las armas si lo hubiere, tomará las medidas convenientes en caso de una invasion inesperada, y al efecto podrá disponer de la milicia cívica, de que se considerará gefe nato.

Art. 80. El vice-gefe, sin pretender estipendio alguno, hará una visita dentro del año, á todos los pueblos de la demarcacion de los territorios, para tomar noticias del estado de sus progresos, corregir los abusos por los medios que estén á su alcance; reconocer el estado de los fondos de los ayuntamientos y el libro de sus actas, presidiendo las sesiones en que se hallare, y dará parte de cuanto observe al gefe político.

BIBLIOTECA NACIONAL.

De los ayuntamientos. **MEXICO.**

Art. 81. Para el gobierno interior y económico de los pueblos del distrito y territorios de la federacion, habrá ayunta-

mientos compuestos de alcaldes, regidores y síndicos, presididos por el alcalde primer nombrado.

Art. 82. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí ó con su comarca lleguen á tres mil almas.

Art. 83. Todos los ayuntamientos constarán de dos alcaldes, ocho regidores, un síndico y un secretario, sin perjuicio de aumentarse ó disminuirse este número, segun lo ecsija el de sus atenciones municipales y á juicio de la diputacion respectiva.

Art. 84. El secretario será elegido por los individuos del ayuntamiento á pluralidad absoluta de votos, y dotados de los fondos del comun.

Art. 85. La dotacion será propuesta por cada ayuntamiento y aprobada por la diputacion respectiva.

Art. 86. Los individuos de los ayuntamientos usarán el distintivo de una medalla de plata en que estén gravadas, por el anverso las armas nacionales, y por el reverso el nombre del lugar del ayuntamiento, pendiente de una faja ó cinta de seda azul del ancho de tres dedos, que traerán al cuello; y los alcaldes portarán baston con cordones negros.

Art. 87. El tratamiento de los ayuntamientos, será impersonal; y queda abolido el uso de masas.

Art. 88. Para ser alcalde, regidor ó procurador síndico, ademas de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de 25 años, con tres á lo menos de vecindad y residencia en el pueblo.

Art. 89. Todos los empleos municipales serán carga consegil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal. Los individuos de que trata el artículo 33, no pueden obtener carga consegil, sino en los términos que allí se espresa.

Art. 90. El dia 1^o de cada un año se mudarán todos los alcaldes, y por mitad los regidores y síndicos, haciendo juramento en manos del alcalde 1^o saliente el entrante y en las de este los demas individuos, de guardar y hacer guardar las leyes del congreso general, y las obligaciones de su cargo.

Art. 91. Todos serán reelegibles, mas no precisados á servir sino pasados por lo menos dos años de estar esentos de toda carga consegil.

Art. 92. Estará á cargo de los ayuntamientos:

- I. La policia de salubridad y comodidad.
- II. Ausiliar á los alcaldes en todo lo que pertenezca á la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y á la conservacion del órden público.
- III. La administracion é inversion de los caudales de pro-

pios y arbitrios, conforme á las leyes y sus reglamentos, con el cargo de nombrar depositarios bajo la responsabilidad de los que lo nombren.

IV. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demas establecimientos de educacion que se paguen de los fondos del comun, celando el buen desempeño de los maestros, y disponiendo se doten convenientemente de los mismos fondos del comun prvia la aprobacion de la diputacion respectiva.

V. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de espsitos, y demas establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que hubiere prescritas ó que en adelante se prescribieren.

VI. Cuidar de la construccion y reparacion de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

VII. Tomar sus ordenanzas municipales y presentarlas á las respectivas diputaciones para su aprobacion en el término que estas designen.

VIII. Promover la agricultura, la industria y el comercio segun la localidad y circunstancias de los pueblos y cuanto les sea útil y benéfico.

Art. 93. Cuando haya necesidad de hacer algun gasto público en beneficio de comun utilidad de cuenta de los fondos de los ayuntamientos, lo harán presente al gefe político para que este lo haga á la diputacion respectiva, á fin de que d su consentimiento.

Art. 94. Si se ofrecieren obras de otros objetos de utilidad comun, y por n ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir á arbitrios, no podrán estos imponerse sino obteniendo por medio de las diputaciones que acompañan su informe la aprobacion del congreso general. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

Art. 95. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspeccion de las diputaciones respectivas, á quienes rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado é invertido para la aprobacion ó providencias que convergan.

Art. 96. Tendrán una sesion cada semana y concurrirán á las extraordinarias á que su presidente citare por sí ó por solicitud de tres de sus miembros. Los ayuntamientos llevarán un registro en que anotarán á todos los ciudadanos de su demarcacion conforme al artículo 14, espresando sus nombres, edades, estados, ocupaciones, y las fechas de las anotaciones.

Art. 97. Las obligaciones de los ayuntamientos son las siguientes:

I. Cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas y de la de los hospitales, cárceles y casas de caridad ó de beneficencia, velar sobre la calidad de los alimentos de toda clase, cuidar de que en cada pueblo haya cementerios situados estramuros de las poblaciones, cuidar asimismo de la disecacion, ó bien dar curso á las aguas estancadas ó insalubres, y remover todo lo que en el pueblo ó en su demarcacion pueda perjudicar á la salud pública.

II. Dar inmediatamente cuenta al gefe político para que se tomen las correspondientes medidas cuando se manifieste en el pueblo alguna enfermedad á fin de cortar sus progresos con los medicamentos y demás socorros que pueda necesitar, avisando al gefe político semanariamente ó con mayor frecuencia si asi lo requiere el estado de la salud pública y de la mortandad que se note.

III. Formar cada año donde el vecindario lo permita una junta de sanidad, compuesta del alcalde 1.º ó quien sus veces haga, del cura que nombre, de uno ó mas facultativos, de uno ó mas regidores y de uno ó mas vecinos segun la estension de la poblacion y ocupaciones que ocurran, pudiendo el ayuntamiento volver á nombrar los mismos regidores y vecinos y aumentar el número en la junta cuando el caso lo requiera. Esta junta de sanidad se gobernará por los reglamentos existentes ó que en adelante ecsistieren, y en las providencias de mayor consideracion procederá con acuerdo del ayuntamiento.

IV. Cuidar por medio de providencias económicas conforme á las leyes de franquicia y libertad, de que el pueblo esté surtido abundantemente de comestibles de buena calidad: de que estén las fuentes públicas convenientemente situadas con abundancia de buenas aguas: de que las calles en los pueblos en que pudiere ser estén empedradas y alumbradas; y de que estén hermoeados los parajes públicos en cuanto lo permitan las circunstancias de cada pueblo.

V. Cuidar de los caminos rurales y de travesia de su respectivo territorio, y de todas aquellas obras públicas de utilidad, beneficencia, ú ornato que estén dentro del término de su jurisdiccion, dando oportunamente aviso al gefe político de cuanto creyere digno de su atencion para el conveniente remedio, y teniendo ademas aquella intervencion que le fuere cometida.

Art. 98. Limitándose la inspeccion de los ayuntamientos con respecto á los establecimientos de los hospitales, casas de espósitos y de beneficencia solamente á aquellas que se mantengan de los fondos del comun del pueblo, toda su obligacion con respecto á aquellos que fueren de fundacion parti-

cular de alguna persona familiar ó corporacion, ó que estuvieren encargados por el gobierno á personas ó cuerpos particulares con sujecion á reglamentos, será, si observaren abusos, dar parte de ellos al respectivo gefe político para el conveniente remedio; pero sin perturbar de modo alguno en el ejercicio de sus funciones, á los directores, administradores y demás empleados en ellos.

Art. 99. Cuidará asimismo cada ayuntamiento de formar y remitir anualmente al respectivo gefe político una noticia del estado en que se hallen los diferentes objetos que quedan puestos á su cuidado.

Art. 100. Las medidas generales de buen gobierno que deban formarse para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes, serán acordadas en el ayuntamiento y ejecutadas por el alcalde ó alcaldes; pero tanto en estas providencias como en las que los alcaldes están autorizados por las leyes á tomar por sí para conservar el orden y la tranquilidad de los pueblos, serán auxiliados por el ayuntamiento y por cada uno de sus individuos cuando para ellos sean requeridos.

Art. 101. Si algun vecino se sintiere agraviado por providencias económicas ó gubernativas, dadas por el ayuntamiento ó por el alcalde sobre cualquiera de los objetos que quedan indicados, deberá acudir al gefe político, quien por sí resolverá gubernativamente toda duda, oido el informe del ayuntamiento ó alcalde contra quien se dió la queja, sin que por estos recursos se ecsija derecho alguno.

Art. 102. Los alcaldes comunicarán inmediatamente al ayuntamiento las órdenes que deban publicarse, y en seguida las harán publicar en el pueblo por los medios acostumbrados.

Art. 103. El secretario del ayuntamiento, que no ha de ser ninguno de sus individuos á menos que la cortedad del vecindario sea un obstáculo en los territorios á juicio de la diputacion territorial, podrá ser removido por el ayuntamiento cuando lo estimare conveniente con el consentimiento de la diputacion respectiva, y lo que ésta decida sobre el particular se tendrá por definitivamente resuelto, sin admitirse recurso alguno.

Art. 104. Estará á cargo del ayuntamiento bajo su responsabilidad cuidar de que se remuevan sus individuos en el tiempo, modo y forma que se previene en esta ley, dando parte al gefe político de haberlo así ejecutado: cuidando de que se avise á todos los vecinos con anticipacion suficiente el dia de las elecciones por aquel medio que estuviese en uso para que concurran á ella como tambien de las demas populares.

Art. 105. Las vacantes de los alcaldes, regidores y procuradores síndicos, serán inmediatamente reemplazadas por la última junta electoral de ayuntamiento.

Art. 106. Cierta número de ayuntamientos, á juicio de las diputaciones formarán un partido, y el alcalde primer nombrado de la cabecera, será el juez de primera instancia de todo él, y el presidente de las juntas electorales de partido administrará la justicia fiel y legalmente con arreglo á las leyes. Dará parte de los abusos, infracciones de leyes y faltas que notare en el distrito del partido al gefe político, y á éste le remitirá mensalmente una relacion circunstanciada de las causas que tuviere pendientes y de las que hubiere despachado.

Del poder judicial.

Art. 107. El poder judicial del distrito y territorios residirá en los tribunales que se establecen en esta constitucion: á estos pertenece la potestad de aplicar las leyes, y no podrá ejercer mas facultades que las de juzgar y hacer se ejecute lo juzgado.

Art. 108. En consecuencia, ninguna autoridad podrá ejercer las funciones judiciales, abocarse causas pendientes, ni abrir juicios fenecidos.

Art. 109. La justicia se administrará en nombre de la república federal mexicana.

Art. 110. Sea cual fuere la clase del negocio no puede haber mas instancias definitivas: las leyes determinarán en cual de las tres debe ejecutoriarse, sin que haya otro recurso que el de nulidad.

Art. 111. La sentencia en toda causa civil ó criminal, deberá contener la espresion del testo de la ley en que se funde el fallo.

Art. 112. Ningun juez que haya sentenciado en alguna instancia puede hacerlo en otra.

Art. 113. En ningun caso se procederá contra persona alguna por denuncia secreta.

Art. 114. Nadie podrá ser detenido ni preso sin orden espresa de la autoridad competente; y los alcaides de las cárceles no admitirán á persona alguna sin este requisito; pero cualquiera persona podrá aprehender al delincuente infraganti el delito grave, poniéndole en el momento á disposicion de la autoridad que corresponda.

Art. 115. En todo tribunal se observará estrictamente lo prevenido en la sesion 7.ª tít. 5.º de la constitucion federal.

Art. 116. En el distrito conocerán en primera instancia los

jueces de letras establecidos, ó que en adelante se establecieren; en 2.^o y 3.^o la suprema córte de justicia.

Art. 117. En los territorios los alcaldes primeros de las cabeceras de partidos, administrarán la justicia en primera instancia, consultando con asesores.

Art. 118. Actuarán con escribano público donde lo hubiere y en falta de éste, con testigos de asistencia.

Art. 119. En cada territorio habrá un asesor letrado que dará sus dictámenes á los jueces de primera instancia.

Art. 120. En la segunda instancia habrá asimismo un magistrado y un fiscal, letrados, que conocerán tambien en 1.^o en los casos que espresa esta constitucion.

Art. 121. De la última instancia conocerá indistintamente la 1.^o y 2.^o sala de la suprema córte de justicia, quedando la 3.^o para determinar los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias ejecutoriadas en cualquiera de las tres instancias; y conocer de los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos.

Art. 122. Las reglas á que deben ajustarse todos estos funcionarios para la administracion de justicia, serán objeto de su reglamento particular.

Art. 123. Los jueces de letras, asesores, magistrados y fiscales serán nombrados por los gefes políticos, de acuerdo con las diputaciones: serán ciudadanos de cualquier punto de la república, mayores de 25 años, y durarán cuatro en el ejercicio de sus encargos sin que puedan reelegirse hasta pasado igual periodo. No podrán ser suspendidos, sino por causa legalmente intentada, ni removidos sino por causa legalmente probada; y de sus delitos conocerán los tribunales ordinarios, previa declaracion de las diputaciones de haber ó no lugar á la formacion de causa.

Art. 124. Tomarán posesion de sus destinos el dia 1.^o del mes de setiembre siguiente al de su nombramiento, prestando en manos del gefe político á presencia de la diputacion, juramento de guardar y hacer guardar las leyes generales y las particulares del distrito y territorios dadas por el congreso general y administrar la justicia fiel y legalmente, cumpliendo con esactitud sus deberes.

Art. 125. Residirán en las capitales, y no podrán ausentarse sin licencia de la diputacion, que la concederá en casos muy urgentes una vez por solo dos meses. De otro modo se considerará la plaza vacante, y las que ocurrieren serán reemplazadas lo mas pronto posible; pero los nuevos funcionarios duraran solo el resto del periodo cuaternal, aunque podrán reelegirse para el siguiente.

Art. 126. Usarán baston con borlas negras: no tendrán distintivo ni tratamiento; y en las asistencias ó funciones públicas concurrirán como particulares.

Art. 127. Los funcionarios de que trata el art. 123 serán dotados competentemente á juicio del gobierno y aprobacion del congreso general, quedando abolidos los derechos que hasta aquí se han llamado de arancel. En consecuencia todo en sus oficinas se despachará gratis, por el órden de su importancia.

Art. 128. Hasta el tiempo prescripto por la reforma de la constitucion general no podrá alterarse ninguna de las disposiciones de esta ley.

NOTA. El 14 de enero de 1828 se aprobó este proyecto por la junta que formaron las comisiones de los ayuntamientos del territorio y varios vecinos que se invitaron, segun consta en el archivo del de esta capital.

ANEXO 2

DECLARACIÓN POLÍTICA DE LA "II CUMBRE MUNDIAL DE CIUDADES Y AUTORIDADES LOCALES SOBRE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN"

A - PREÁMBULO

Nosotros, alcaldes y representantes de autoridades locales y regionales, reunidos en la II Cumbre Mundial de Ciudades y Autoridades Locales sobre la Sociedad de la Información que se celebra del 9 al 11 de noviembre de 2005 en Bilbao:

1. *Reconociendo* los compromisos adquiridos en la *Primera Cumbre Mundial de Ciudades y Autoridades Locales sobre la Sociedad de la información* celebrada en Lyon del 4 al 5 de diciembre de 2003;
2. *Integrando* las aportaciones recogidas durante el proceso preparatorio de la Cumbre de Bilbao, y muy particularmente en las conferencias regionales y los seminarios temáticos, en las que se ha contado con la participación de un amplio número de Autoridades Locales y Regionales, así como de asociaciones y redes que las representan, el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR) y la Red de Autoridades Locales para la Sociedad de la Información IT4ALL.
3. *Reconociendo* que las tecnologías de la información y la comunicación son herramientas de desarrollo esenciales que deben estar al servicio de una globalización basada en la libertad, la paz, la equidad y el respeto de la diversidad cultural;
4. *Reconociendo* el papel de todas las organizaciones de Ciudades y Autoridades Locales y Regionales que han contribuido a la preparación de esta Declaración; - *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (CGLU) y todos sus secciones (CEMR, UCLG-ASPAC, FLACMA, UCLG-MEWA, UCLG África, UCLG Norte América, UCLG Euro asia, Metrópolis), la Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos, la Asociación de Ciudades Árabes (Arab Towns Organization), Comité Europeo de las Regiones (CdR), el Congreso de Poderes Locales y Regiones de Europa (CPLRE), la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL), Eurocities, ELANET, CITYNET, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), el Comité Permanente para el Partenariado Euromediterráneo de las Autoridades Locales y Regionales (COPPEM), la Red de Autoridades Locales para la Sociedad de la Información - IT4ALL, Global Cities Dialogue, la Asociación Regional Europea sobre la Sociedad de la Información (eris), Telecities, Fundación SIDAR - Acceso Universal, y el Instituto de Internet Inalámbrico -Wireless Internet Institute (W2i)

5. *Reconociendo* el papel de *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)* en promover la agenda internacional de las Autoridades Locales y apoyar las redes activas que trabajan a favor de la inclusión digital de la Sociedad de la Información;
6. *Comprometiéndose* a salvaguardar los principios que fueron adoptados por el Consejo Mundial de *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)* en Beijing, y que constituyen la base para el borrador Plan de Acción de Bilbao que puede servir como herramienta para poner en práctica los contenidos de esta declaración;
7. *Comprometiéndose* con los esfuerzos de las Naciones Unidas para desarrollar una Sociedad de la Información justa e inclusiva, en particular dentro del marco de la Cumbre Mundial sobre Sociedad de la Información (WSIS) y la Declaración del Milenio;
8. *Comprometiéndose* con una cibercultura global respetuosa con los valores humanos tal como es promovida por la Carta de las Naciones Unidas y por las organizaciones de Ciudades y Autoridades Locales, teniendo en cuenta en particular los derechos a la libertad de opinión y de expresión tal como se estipula en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
9. *Asumiendo* plenamente los principios y valores que deben guiar la acción local en materia de desarrollo de la Sociedad de la Información, el "Decálogo de Bilbao"

B - PRINCIPIOS Y VALORES

Nosotros, alcaldes y representantes de autoridades locales y regionales, asumimos los principios y valores ("Decálogo de Bilbao") que deben guiar la acción local en materia de desarrollo de la Sociedad de la Información:

10. I- "La libertad de comunicar y un acceso universal a la información y el conocimiento son derechos fundamentales de todo ciudadano y toda ciudadana".
11. II- "La era de la información debe conducir al refuerzo del conjunto de los derechos humanos y al desarrollo de la democracia, de acuerdo con los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos".
12. III- "Las potencialidades de las tecnologías de la información y las comunicaciones deben contribuir, principalmente, a la realización de los objetivos de la Declaración del Milenio".

13. IV- "El desarrollo de la Sociedad de la Información debe beneficiar al conjunto de los ciudadanos y las ciudadanas, sin exclusiones, y evitar la brecha digital, prestando especial atención a los colectivos más desfavorecidos, a las personas con discapacidades y a las que habitan las zonas más aisladas, en particular las que pueblan las áreas rurales y menos desarrolladas económicamente".
14. V- "La promoción de una eficiente descentralización democrática con competencias relevantes y recursos financieros suficientes".
15. VI- "El respeto a la diversidad cultural y lingüística, al diálogo de las civilizaciones, así como al pluralismo de los medios de información".
16. VII- "La promoción de la transparencia en la gestión de los asuntos locales y regionales y reforzar la participación ciudadana".
17. VIII- "La contribución mediante la utilización de las tecnologías de la información a la reducción de las desigualdades y de la discriminación por motivos de género"
18. IX- "El fomento de la cooperación entre las autoridades locales y regionales del mundo, a través del intercambio de la información y el conocimiento, y el desarrollo de proyectos comunes que permitan un avance de la Sociedad de la Información".
19. X- "El desarrollo de la solidaridad Norte-Sur y Sur-Sur para reducir las desigualdades, sociales y económicas, contribuyendo al desarrollo de una Sociedad de la Información más justa y equitativa".

C - COMPROMISOS

Nosotros, alcaldes y representantes de autoridades locales y regionales, adoptamos la Declaración de Bilbao y nos comprometemos a las siguientes acciones prioritarias:

20. *Exigir* un compromiso inmediato y tangible de los representantes de ciudades y autoridades locales de todo el mundo para hacer todo lo que esté en su mano para garantizar que los ciudadanos se beneficien de las ventajas de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, en particular facilitando el acceso universal al conocimiento y la cultura;

A nivel local y regional

21. *Trabajar* activamente por el desarrollo de nuestras ciudades y regiones, utilizando las Tecnologías de la Información y la Comunicación como un instrumento para el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones, para todas las comunidades, para eliminar la brecha Norte-Sur y para todos los ciudadanos, contra la marginalización y la división social;
22. *Implementar* en nuestras ciudades y regiones una Agenda Digital Local (e-local agenda) diseñada para promocionar la Sociedad de la Información, teniendo en cuenta en particular el entorno socio-económico y cultural, y basada en la amplia participación de ciudadanos y actores sociales, con el objetivo último de promover el desarrollo sostenible;
23. *Reforzar* el papel activo de los gobiernos locales y regionales para garantizar una infraestructura tecnológica adecuada y segura y para promover las aplicaciones basadas en TIC para servicios incluyentes;
24. *Promover*, en la medida de lo posible, el uso del software libre y de otras herramientas que faciliten la inclusión y la solidaridad digital;
25. *Facilitar* la movilización de recursos para la inclusión digital, recurriendo, si fuera necesario, a nuevos mecanismos de financiación;
26. *Animar a* todas las organizaciones locales y regionales implicadas en el desarrollo de una Sociedad de la Información más equitativa a implementar los compromisos de esta Declaración.

A nivel global

27. *Promover* programas de cooperación descentralizada entre ciudades, gobiernos locales y regionales y sus asociaciones de todo el mundo para salvar la brecha digital;
28. *Trabajar juntos*, participando activamente en iniciativas de cooperación entre autoridades locales y otras partes interesadas, incluyendo los Estados, el sector privado, las instituciones financieras internacionales y el sistema de las Naciones Unidas;
29. *Promover* la solidaridad digital, apoyando:
 - a) al Fondo de Solidaridad Digital, y contribuir a su financiación, de forma voluntaria, a través de los mecanismos financieros oportunos, como el Principio de Ginebra;

- b) otros mecanismo de financiación descentralizada, en el contexto de programas de cooperación entre iguales, establecidos de forma voluntaria, y que también incluyan otros métodos de colaboración, como compartir conocimientos, formación y asesoramiento técnico, entre otros;
 - c) otros fondos de solidaridad que contribuyan a reducir la brecha digital;
30. *Promocionar instrumentos* como la Agencia de Solidaridad Digital, la Red IT4ALL y otras iniciativas similares como forma de incrementar la viabilidad de los proyectos financiados por estos programas de solidaridad.

D - SOLICITUDES

Nosotros, alcaldes y representantes de autoridades locales y regionales, hacemos un llamamiento:

A los estados y a la comunidad internacional

31. *Para que reconozcan* el papel de las autoridades locales y regionales en el desarrollo de una Sociedad de la Información que responda a las aspiraciones y necesidades de todos los ciudadanos;
32. *Para que adopten* medidas legislativas y financieras que permitan a las autoridades locales y regionales desempeñar su papel para crear una Sociedad de la Información más justa y equitativa;
33. *Para que apoyen* programas y medidas destinados a reforzar la capacidad de las autoridades locales y regionales para hacer frente a los numerosos desafíos que se plantean al llevar a la práctica la Sociedad de la Información;
34. *Para que apoyen* a las autoridades locales y regionales para obtener una mayor accesibilidad y conectividad de alta velocidad en cualquier forma, en todas nuestras áreas locales y en particular en escuelas, instituciones sanitarias, instalaciones del gobierno local y regional y espacios públicos abiertos a ciudadanos y empresas, y a proporcionar ayuda reglamentaria dónde sea necesario;
35. *Para que respalden la implementación* de las Agendas Digitales Locales y su inclusión en los planes nacionales e internacionales para el desarrollo de la Sociedad de la Información, reconociendo el principio de subsidiaridad inherente a las mismas y estimulando partenariados público-privados a largo plazo;
36. *Para que contribuyan a salvar la brecha digital*, asignando recursos a los programas y mecanismos financieros establecidos a tal fin.

Al sector privado y a las empresas de tecnología

37. *Para que cooperen* con las autoridades locales y regionales en la implementación de proyectos que promuevan la Sociedad de la Información, ejecutando inversiones que garanticen el acceso de todo el mundo, incluyendo a quienes viven en áreas rurales y otros lugares considerados no rentables, y contribuyendo a iniciativas para la inclusión y la solidaridad digital;
38. *Para que respalden la implementación* de las Agendas Digitales Locales, creando partenariados a largo plazo con el sector público;
39. *Para que contribuyan a salvar la brecha digital*, asignando recursos para mecanismos financieros concretos y programas de desarrollo de las TIC.

A las instituciones financieras internacionales

40. *Para que concedan fondos* para respaldar la capacidad de actuación de las autoridades locales y regionales y el desarrollo e implementación de planes de acción para ciudades y regiones;
41. *Para que respalden* programas de cooperación descentralizados destinados a salvar la brecha digital y para la inclusión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en servicios públicos en los países en vías de desarrollo;
42. *Para que cooperen* a salvar la brecha digital asignando recursos a mecanismos financieros concretos y programas de desarrollo de las TIC.

A la Cumbre Mundial de Túnez sobre la Sociedad de la Información

43. *Para que incluya* los resultados de la Cumbre de Bilbao, establecidos en esta Declaración, como el documento oficial de la Cumbre de Túnez, y para que promueva las líneas directrices del Plan de Acción de Bilbao de forma voluntaria.

E - SEGUIMIENTO DE ESTA DECLARACIÓN

Nosotros, alcaldes y representantes de autoridades locales y regionales, acordamos:

44. *Solicitar* que CGLU asegure el seguimiento de las Cumbres de Bilbao y de Túnez mediante la supervisión de la Declaración de Bilbao, así como la implementación de los compromisos de las autoridades locales y regionales, particularmente los relativos a la inclusión de la Solidaridad Digital en las estrategias locales de cooperación al desarrollo y el apoyo a iniciativas como los Fondos de Solidaridad Digital, y las solicitudes a otros actores establecidas en esta Declaración.

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

Foro Social de las Américas – Quito – Julio 2004

Foro Mundial Urbano - Barcelona – Quito – Octubre 2004

Foro Social Mundial – Porto Alegre - Enero 2005

Revisión previa a Barcelona – Septiembre 2005

PREÁMBULO

Iniciamos este nuevo milenio con la mitad de la población viviendo en ciudades. Según las previsiones, en el 2050 la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65%. Las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. El modo de vida urbano influye sobre el modo en que establecemos vínculos con nuestros semejantes y con el territorio.

Sin embargo, en sentido contrario a tales potencialidades, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Estos procesos favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales.

Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población urbana, en su mayoría, está privada o limitada -en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad- para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos. Contribuyen a ello las políticas públicas, que al desconocer los aportes de los procesos de poblamiento popular a la construcción de ciudad y de ciudadanía, violentan la vida urbana. Graves consecuencias de esto son los desalojos masivos, la segregación y el consecuente deterioro de la convivencia social.

Este contexto favorece el surgimiento de luchas urbanas que, pese a su significado social y político, son aún fragmentadas e incapaces de producir cambios trascendentes en el modelo de desarrollo vigente.

Frente a esta realidad, y la necesidad de contrarrestar sus tendencias organizaciones y movimientos urbanos articulados desde el I Foro Social Mundial (2001), han discutido y asumido el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social y fundamentado en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural. Desde entonces, un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, están construyendo una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que busca recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades.

El Derecho a la Ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos.

En la ciudad y su entorno rural, la correlación entre estos derechos y la necesaria contrapartida de deberes es exigible de acuerdo a las diferentes responsabilidades y situaciones socio-económicas de sus habitantes, como forma de promover la justa distribución de los beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización; el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad.

Por su origen y significado social, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad es, ante todo, un instrumento dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas. Está llamado a constituirse en plataforma capaz de articular los esfuerzos de todos aquellos actores – públicos, sociales y privados – interesados en darle plena vigencia y efectividad a este nuevo derecho humano mediante su promoción, reconocimiento legal, implementación, regulación y puesta en práctica.

Parte I – Disposiciones Generales

ARTICULO I. DERECHO A LA CIUDAD

1. Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta Carta.

2. El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.

Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes.

El territorio de las ciudades y su entorno rural son también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el

Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.

3. La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes.

4. A los efectos de esta Carta, el concepto de ciudad tiene dos acepciones. Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semi rural que forma parte de su territorio. Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general.

5. A los efectos de esta Carta se consideran ciudadanos(as) a todas las personas que habitan de forma permanente o transitoria en las ciudades.

6. Las ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben adoptar todas las medidas necesarias -hasta el máximo de los recursos que dispongan- para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados y con la adopción de medidas legislativas y normativas, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, las ciudades, con arreglo a su marco legislativo a los tratados internacionales, deben dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter para hacer efectivos en ellas los derechos civiles y políticos recogidos en esta Carta.

ARTICULO II. PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS ESTRATÉGICOS DEL DERECHO A LA CIUDAD

1. EJERCICIO PLENO DE LA CIUDADANIA Y GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CIUDAD:

1.1. Las ciudades deben ser un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas, en condiciones de igualdad, equidad y justicia. Todas las personas tienen el derecho de encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad.

1.2. Todas las personas tienen el derecho de participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas y del presupuesto municipal de las ciudades, para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.

2. FUNCION SOCIAL DE LA CIUDAD Y DE LA PROPIEDAD URBANA:

2.1. Como fin principal, la ciudad debe ejercer una función social, garantizando a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece. Es decir, debe asumir la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica, para garantizar el bienestar de todos y todas los(as) habitantes, en armonía con la naturaleza, para hoy y para las futuras generaciones.

2.2. Los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de los(as) ciudadanos(as) deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental. Todos los(as)

ciudadanos(as) tienen derecho a participar en la propiedad del territorio urbano dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables. En la formulación e implementación de las políticas urbanas se debe promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano, en condiciones seguras y con equidad entre los géneros.

2.3 Las ciudades deben promulgar la legislación adecuada y establecer mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, para el cumplimiento de la función social de la propiedad.

2.4 En la formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos.

2.5. Las ciudades deben inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, equitativo y sustentable. Las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública, - actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares -, deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo.

3. IGUALDAD, NO-DISCRIMINACIÓN:

3.1 Los derechos enunciados en esta Carta deben ser garantizados para todas las personas que habiten en forma permanente o transitoria en las ciudades sin discriminación alguna.

3.2 Las ciudades deben asumir los compromisos adquiridos sobre la implementación de políticas públicas que garanticen la igualdad de oportunidades para las mujeres en las ciudades, expresados en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW), y en las conferencias de Medio Ambiente (1992), Beijing (1995) y Hábitat II (1996), entre otras. Para ello, se deben asignar los recursos necesarios de los presupuestos gubernamentales para la efectividad de dichas políticas y establecer mecanismos e indicadores cuantitativos y cualitativos para monitorear su cumplimiento en el tiempo.

4. PROTECCIÓN ESPECIAL DE GRUPOS Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

4.1 Los grupos y personas en situación vulnerable tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, de distribución de los recursos, de acceso a los servicios esenciales y de no-discriminación. A los efectos de esta Carta se consideran vulnerables a: personas y grupos en situación de pobreza, en riesgo ambiental (amenazados por desastres naturales), víctimas de violencia, con discapacidad, migrantes forzados, refugiados y todo grupo que, según la realidad de cada ciudad, esté en situación de desventaja respecto al resto de los habitantes. En estos grupos, a su vez, serán objeto prioritario de atención las personas mayores, las mujeres, en especial las jefas de hogar, y los(as) niños(as).

4.2 Las ciudades, mediante políticas de afirmación positiva de los grupos vulnerables, deben suprimir los obstáculos de orden político, económico, social y cultural que limiten la libertad, equidad e igualdad de los(as) ciudadanos(as) e impidan el pleno desarrollo de la persona humana y su efectiva participación política, económica, social y cultural en la ciudad.

5. COMPROMISO SOCIAL DEL SECTOR PRIVADO:

5.1 Las ciudades deben promover que los agentes del sector privado participen en programas sociales y emprendimientos económicos con la finalidad de desarrollar la solidaridad y la plena igualdad entre los habitantes, de acuerdo con los principios rectores que fundamentan esta Carta.

6. IMPULSO DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y POLÍTICAS IMPOSITIVAS PROGRESIVAS:

Las ciudades deben promover y valorizar las condiciones políticas y económicas necesarias para garantizar programas de economía solidaria y sistemas impositivos progresivos que aseguren una justa distribución de los recursos y los fondos necesarios para la implementación de las políticas sociales.

Parte II. Derechos relativos al ejercicio de la Ciudadanía y a la participación en la Planificación, Producción y Gestión de la Ciudad

ARTÍCULO III. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA CIUDAD

1. Las ciudades deben abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los(as) ciudadanos(as) en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos. Se debe garantizar el funcionamiento de órganos colegiados, audiencias, conferencias, consultas y debates públicos, así como permitir y reconocer los procesos iniciativa popular en la proposición de proyectos de ley y de planes de desarrollo urbano.

2. Las ciudades, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, deben formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

3. Las ciudades, para salvaguardar el principio de transparencia, deben organizar la estructura administrativa de modo que garantice la efectiva responsabilidad de sus gobernantes frente a los(as) ciudadanos(as), así como la responsabilidad de la administración municipal ante los demás niveles de gobierno y los organismos e instancias regionales e internacionales de derechos humanos.

ARTÍCULO IV. PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HABITAT

Las ciudades deben establecer mecanismos institucionales y desarrollar los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales, tecnológicos y de capacitación necesarios para apoyar las diversas modalidades de producción social del hábitat y la vivienda, con especial atención a los procesos autogestionarios, tanto individuales y familiares como colectivos organizados.

ARTÍCULO V. DESARROLLO URBANO EQUITATIVO Y SUSTENTABLE

1. Las ciudades deben desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida la segregación y la exclusión territorial; que priorice la producción social del hábitat y garantice la función social de la ciudad y de la propiedad. Para ello, las ciudades deben

adoptar medidas que conduzcan a una ciudad integrada y equitativa.

2. La planificación de la ciudad y los programas y proyectos sectoriales deberán integrar el tema de la seguridad urbana como un atributo del espacio público.

ARTÍCULO VI. DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna respecto a la actividad administrativa y financiera de cualquier órgano perteneciente a la administración de la ciudad, del poder legislativo y del judicial, y de las empresas y sociedades privadas o mixtas que presten servicios públicos.

2. Los funcionarios del gobierno de la ciudad o del sector privado deben producir la información requerida de su área de competencia en un tiempo mínimo si no cuentan con ella en el momento de efectuarse el pedido. El único límite al acceso a la información pública es el respeto al derecho de las personas a la intimidad.

3. Las ciudades deben garantizar mecanismos para que todas las personas accedan a una información pública eficaz y transparente. Para ello deberán promover el acceso de todos sectores de la población a las nuevas tecnologías de la información, su aprendizaje y actualización periódica.

4. Toda persona o grupo organizado, y muy especialmente quienes auto producen su vivienda y otros componentes del hábitat, tiene derecho a obtener información sobre la disponibilidad y ubicación de suelo adecuado, los programas habitacionales que se desarrollan en la ciudad y los instrumentos de apoyo disponibles.

ARTÍCULO VII. LIBERTAD E INTEGRIDAD

Todas las personas tienen derecho a la libertad y a la integridad, tanto física como espiritual. Las ciudades deben comprometerse a establecer garantías de protección que aseguren que esos derechos no sean violados por individuos o instituciones de cualquier naturaleza.

ARTÍCULO VIII. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

1. Todos(as) los(as) ciudadanos(as), tienen derecho a la participación en la vida política local mediante la elección libre y democrática de los representantes locales, así como en todas las decisiones que afecten las políticas locales de planificación, producción, renovación, mejoramiento y gestión de la ciudad.

2. Las ciudades deben garantizar el derecho a elecciones libres y democráticas de los representantes locales, la realización de plebiscitos e iniciativas legislativas populares y el acceso equitativo a los debates y audiencias públicas sobre los temas relativos a la ciudad.

3. Las ciudades deben implementar políticas afirmativas de cuotas para la representación y participación política de las mujeres y minorías en todas las instancias locales electivas y de definición de sus políticas públicas, presupuestos y programas.

ARTICULO IX. DERECHO DE ASOCIACIÓN, REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y USO DEMOCRÁTICO DE ESPACIO PÚBLICO URBANO

Todas las personas tienen derecho de asociación, reunión y manifestación. Las ciudades deben disponer y garantizar espacios públicos para ese efecto.

ARTICULO X. DERECHO A LA JUSTICIA

1. Las ciudades deben adoptar medidas destinadas a mejorar el acceso de todas las personas al derecho y la justicia.
2. Las ciudades deben fomentar la resolución de los conflictos civiles, penales, administrativos y laborales mediante la implementación de mecanismos públicos de conciliación, transacción, mediación y arbitraje.
3. Las ciudades deben garantizar el acceso al servicio de justicia estableciendo políticas especiales en favor de los grupos vulnerables de la población y fortaleciendo los sistemas de defensa pública gratuita.

ARTÍCULO XI. DERECHO A LA SEGURIDAD PÚBLICA Y A LA CONVIVENCIA PACIFICA, SOLIDARIA Y MULTICULTURAL

1. Las ciudades deben crear condiciones para la seguridad pública, la convivencia pacífica, el desarrollo colectivo y el ejercicio de la solidaridad. Para ello deben garantizar el pleno usufructo de la ciudad, respetando la diversidad y preservando la memoria e identidad cultural de todos los(as) ciudadanos(as) sin discriminación alguna.
2. Las fuerzas de seguridad tienen entre sus principales misiones el respeto y la protección de los derechos de los(as) ciudadanos(as). Las ciudades deben garantizar que las fuerzas de seguridad bajo su mando apliquen el uso de la fuerza estrictamente bajo las previsiones de la ley y bajo control democrático.
3. Las ciudades deben garantizar la participación de todos(as) los(as) ciudadanos(as) en el control y evaluación de las fuerzas de seguridad.

Parte III. Derechos al Desarrollo Económico, Social, Cultural y Ambiental de la Ciudad

ARTICULO XII. DERECHO AL AGUA, AL ACCESO Y SUMINISTRO DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y URBANOS

1. Las ciudades deben garantizar a todos(as) los(as) ciudadanos(as) el acceso permanente a los servicios públicos de agua potable, saneamiento, remoción de basura, fuentes de energía y telecomunicaciones, así como a los equipamientos de salud, educación, abasto y recreación, en corresponsabilidad con otros organismos públicos o privados, de acuerdo al marco jurídico del derecho internacional y de cada país.
2. Las ciudades deben garantizar - aun cuando se haya privatizado la gestión de los servicios públicos con anterioridad a la suscripción de esta Carta- tarifas sociales asequibles y un servicio, adecuado para todos, especialmente para las personas y grupos vulnerables o sin empleo.
3. Las ciudades se comprometen a garantizar que los servicios públicos dependan del nivel administrativo más próximo a la población, con participación de los(as) ciudadanos(as) en su gestión y fiscalización. Éstos deberán estar bajo un régimen jurídico de bienes públicos, impidiendo su privatización.
4. Las ciudades establecerán sistemas de control social de la calidad de los servicios de las empresas prestatarias de servicios, públicas o privadas, en especial en lo relativo al control de su calidad, la determinación de las tarifas y la atención al público.

ARTÍCULO XIII. DERECHO AL TRANSPORTE PÚBLICO Y LA MOVILIDAD URBANA

1. Las ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precio razonable y adecuado a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad)
2. Las ciudades deben estimular el uso de vehículos no contaminantes y se establecerán áreas reservadas a los peatones de manera permanente o para ciertos momentos del día.
3. Las ciudades deben promover la remoción de barreras arquitectónicas, la implantación de los equipamientos necesarios en el sistema de movilidad y circulación y la adaptación de todas las edificaciones públicas o de uso público y los locales de trabajo y esparcimiento para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.

ARTÍCULO XIV. DERECHO A LA VIVIENDA

1. Las ciudades, en el marco de sus competencias, deben adoptar medidas para garantizar a todos(as) los(as) ciudadanos(as) que los gastos de vivienda sean soportables de acuerdo a sus ingresos; que las viviendas reúnan condiciones de habitabilidad, que estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan.
2. Las ciudades deben facilitar una oferta adecuada de vivienda y equipamientos urbanos para todos(as) los(as) ciudadanos(as) y establecer programas de subsidio y financiamiento para la adquisición de tierras e inmuebles, de regularización de la tenencia del suelo y de mejoramiento de barrios precarios y ocupaciones informales.
3. Las ciudades deben garantizar a los grupos vulnerables prioridad en las leyes, las políticas y los programas habitacionales y asegurar financiamiento y servicios destinados a la infancia y la vejez.
4. Las ciudades deben incluir a las mujeres en los documentos de posesión y propiedad expedidos y registrados, independientemente de su estado civil, en todas las políticas públicas de distribución y titulación de tierras y viviendas que se desarrollen.
5. Las ciudades deben promover la instalación de albergues y viviendas sociales de alquiler para mujeres víctimas de violencia familiar.
6. Todos(as) los(as) ciudadanos(as), en forma individual, en pareja o en grupo familiar sin hogar tienen derecho a exigir de las autoridades la efectiva implementación del derecho a la vivienda adecuada de forma progresiva y mediante aplicación de todos los recursos disponibles. Los albergues, los refugios y el alojamiento de cama y desayuno podrán ser adoptados como medidas provisionales de emergencia, sin perjuicio de la obligación de proveer una solución de vivienda definitiva.
7. Toda persona tiene derecho a la seguridad de tenencia de su vivienda por medio de instrumentos jurídicos que la garanticen y derecho a protección frente a desalojos, expropiaciones o desplazamientos forzados o arbitrarios. Las ciudades deben proteger a los inquilinos de la usura y los desalojos arbitrarios, regulando los alquileres de inmuebles para habitación de acuerdo a la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas.
8. Las ciudades deben reconocer como interlocutores directos a las organizaciones y movimientos sociales que reivindican y trabajan por hacer efectivos los derechos vinculados a la vivienda contenidos en esta carta. Muy especial atención, impulso y apoyo deberán dar a las organizaciones de personas vulnerables y en situación de exclusión, garantizando en todos los casos la preservación de su autonomía.

9. El presente artículo será aplicable a todas las personas, incluyendo familias, grupos, ocupantes sin títulos, sin techo y a aquellas personas o grupos de personas cuyas circunstancias de vivienda varían, en particular los nómadas, los viajeros y los romaníes.

ARTÍCULO XV. DERECHO AL TRABAJO

1. Las ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la consecución del pleno empleo en la ciudad. Asimismo, deben promover la actualización y la recalificación de los trabajadores, empleados o no, a través de la formación permanente.

2. Las ciudades deben promover la creación de condiciones para combatir el trabajo infantil para que los niños y las niñas puedan disfrutar de la infancia y acceder a la educación.

3. Las ciudades, en colaboración con las demás administraciones públicas y las empresas, deben desarrollar mecanismos para asegurar la igualdad de todos ante el trabajo, impidiendo cualquier discriminación.

4. Las ciudades deben promover el igual acceso de las mujeres al trabajo mediante la creación de guarderías y otras medidas, así como de las personas discapacitadas mediante la implementación de equipamientos apropiados. Para mejorar las condiciones de empleo, las ciudades deben establecer programas de mejora de las viviendas urbanas utilizadas por las mujeres jefas de familia y grupos vulnerables como espacios de trabajo.

5. Las ciudades deben promover la integración progresiva del comercio informal que realizan las personas de bajos ingresos o desempleadas, evitando su eliminación y la represión hacia los comerciantes informales.

También dispondrán espacios acondicionados para el comercio informal y políticas adecuadas para su incorporación en la economía urbana.

ARTICULO XVI. DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y SOSTENIBLE

1. Las ciudades deben adoptar medidas de prevención frente a la contaminación y ocupación desordenada del territorio y de las áreas de protección ambiental, incluyendo ahorro energético, gestión y reutilización de residuos, reciclaje, recuperación de vertientes, y ampliación y protección de los espacios verdes.

2. Las ciudades deben respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico y promover la recuperación y revitalización de las áreas degradadas y de los equipamientos urbanos.

Parte IV. Disposiciones Finales

ARTICULO XVII. OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DEL ESTADO EN LA PROMOCIÓN, PROTECCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

1. Los organismos internacionales, gobiernos nacionales, provinciales, regionales, metropolitanos, municipales y locales son actores responsables de la efectiva aplicación y defensa de los derechos previstos en esta Carta, así como de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales para todos(as) los(as) ciudadanos(as) en las ciudades, con base en el sistema internacional de derechos humanos y el sistema de competencias vigente en el respectivo país.

2. La no implementación de los derechos previstos en esta Carta, o su aplicación en desacuerdo con sus principios y directrices rectoras o con las normas internacionales y nacionales de derechos humanos vigentes en el país, por los gobiernos responsables,

concurrirá en violación al Derecho a la Ciudad que solamente podrá corregirse mediante la implementación de las medidas necesarias para la reparación/reversión del acto o de la omisión que le dieron causa. Esas medidas deberán asegurar que los efectos negativos o daños derivados sean reparados/revertidos de forma tal que se garantice a los(as) ciudadanos(as) la efectiva promoción, respeto, protección y realización de los derechos humanos previstos en esta Carta.

ARTICULO XVIII. MEDIDAS DE IMPLEMENTACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

1. Las ciudades deben adoptar todas las medidas normativas necesarias, de forma adecuada e inmediata, para asegurar el Derecho a la Ciudad de todas las personas, conforme a lo dispuesto por esta Carta. Las Ciudades deben garantizar la participación de los(as) ciudadanos(as) y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de revisión normativa. Las ciudades están obligadas a utilizar hasta el máximo de sus recursos disponibles para cumplir las obligaciones jurídicas establecidas en esta Carta.
2. Las ciudades deben proporcionar capacitación y educación en derechos humanos a todos los agentes públicos relacionados con la implementación del Derecho a la Ciudad y con las obligaciones correspondientes, en especial a los funcionarios empleados por los órganos públicos cuyas políticas influyan de alguna manera en la plena realización del Derecho a la Ciudad.
3. Las ciudades deben promover la enseñanza y socialización del Derecho a la Ciudad en los centros educativos, universidades y medios de comunicación.
4. Las ciudades deben establecer, conjuntamente con los habitantes, mecanismos de evaluación y monitoreo mediante un sistema eficaz de indicadores del derecho a la ciudad, con diferenciación de géneros, para asegurar el Derecho a la Ciudad con base en los principios y normas de esta Carta.
5. Las ciudades deben supervisar y evaluar con regularidad y globalmente el grado en que se respetan las obligaciones y los derechos de la presente Carta.

ARTICULO XIX. LESIÓN AL DERECHO A LA CIUDAD

1. Constituyen lesión al Derecho a la Ciudad las acciones y omisiones, medidas legislativas, administrativas y judiciales y prácticas sociales que resulten en el impedimento, recusación, dificultad e imposibilidad de:
 - realización de los derechos establecidos en esta Carta;
 - participación política colectiva de habitantes, mujeres y grupos sociales en la gestión de la ciudad;
 - cumplimiento de las decisiones y prioridades definidas en los procesos participativos que integran la gestión de la ciudad;
 - manutención de las identidades culturales, formas de convivencia pacífica, producción social del hábitat, así como las formas de manifestación y acción de los grupos sociales y ciudadanos(as), en especial los vulnerables y desfavorecidos, con base en sus usos y costumbres
2. Las acciones y omisiones pueden expresarse en el campo administrativo, por la elaboración y ejecución de proyectos, programas y planes; en la esfera legislativa, a través de la edición de leyes, control de los recursos públicos y acciones del gobierno; en la esfera judicial, en los juicios y decisiones sobre conflictos colectivos y difusos referentes a temas de interés urbano.

ARTICULO XX. EXIGIBILIDAD DEL DERECHO A LA CIUDAD

Toda persona tiene derecho al acceso y uso de recursos administrativos y judiciales

eficaces y completos relacionados con los derechos y deberes enunciados en la presente Carta, incluido el no disfrute de tales derechos.

ARTICULO XXI. COMPROMISOS CON LA CARTA POR EL DERECHO A LA CIUDAD

I -Las redes y organizaciones sociales se comprometen a:

1. Difundir ampliamente esta Carta y potenciar la articulación internacional por el Derecho a la Ciudad en el contexto del Foro Social Mundial, así como en otras conferencias y foros internacionales, con el objetivo de contribuir al avance de la lucha de los movimientos sociales y de las redes de ONG en la construcción de una vida digna en las ciudades;
2. Construir plataformas de exigibilidad del Derecho a la Ciudad; documentar y diseminar experiencias nacionales y locales que apunten a la construcción de este derecho;
3. Presentar esta Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad a los distintos organismos y agencias del Sistema de las Naciones Unidas y de los Organismos Internacionales Regionales para iniciar un proceso que tenga como objetivo el reconocimiento del Derecho a la Ciudad como un derecho humano.

II - Los Gobiernos nacionales y locales se comprometen a:

1. Elaborar y promover marcos institucionales que consagren el Derecho a la Ciudad, así como a formular, con carácter de urgencia, planes de acción para un modelo de desarrollo sustentable aplicado a las ciudades, en concordancia con los principios enunciados en esta Carta;
2. Construir plataformas asociativas, con amplia participación de la sociedad civil, para promover el desarrollo sustentable en las ciudades;
3. Promover la ratificación y aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales y regionales que contribuyan a la construcción del Derecho a la Ciudad.

III- Los Parlamentarios se comprometen a:

1. Promover consultas ciudadanas y realizar actividades de cabildeo con el objeto de enriquecer los contenidos del derecho a la ciudad e impulsar su reconocimiento y adopción por las instancias internacionales y regionales de derechos humanos y por los gobiernos nacionales y locales;
2. Elaborar y aprobar leyes que reconozcan y consagren el derecho humano a la ciudad, en concordancia con lo enunciado en esta carta y con los instrumentos internacionales de derechos humanos.
3. Adecuar el marco legal nacional y local incorporando las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en materia de derechos humanos, con especial atención en aquellos contenidos en esta carta.

IV- Los organismos internacionales se comprometen a:

1. Empezar todos los esfuerzos para sensibilizar, estimular y apoyar a los gobiernos en la promoción de campañas, seminarios y conferencias, así como a facilitar publicaciones técnicas apropiadas que conduzcan a su adhesión a los compromisos de esta Carta;
2. Monitorear y promover la aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales y regionales que contribuyan a la construcción del

derecho a la ciudad;

3. Abrir espacios de participación en los organismos consultivos y decisorios del Sistema de Naciones Unidas que faciliten la discusión de esta iniciativa.

Se invita a todas las personas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, parlamentarios y organismos internacionales a participar activamente en el ámbito local, nacional, regional y global en el proceso de integración, adopción, difusión e implementación de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como uno de los paradigmas de que un mundo mejor es posible en este milenio.

CARTA DE VITORIA 25 DE NOVIEMBRE DE 2004

PREÁMBULO

El 3 de abril de 1979, tras el referendo mayoritario de la ciudadanía de la Constitución de 1978 se celebran las primeras elecciones municipales, que abrieron el camino de la normalidad democrática en España y de la vertebración política de la sociedad española.

Estos 25 años han servido para afianzar el compromiso cívico de los ciudadanos con un régimen democrático, las Instituciones que los representan y la defensa de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución.

La positiva experiencia de estos años demuestra que el ámbito local se ha consolidado como una auténtica área de gobierno legitimada directamente por la voluntad de los ciudadanos y manifestada en las sucesivas elecciones locales celebradas con un alto nivel de participación.

Durante este período los Gobiernos Locales de ciudades y pueblos han mejorado el bienestar social de los ciudadanos prestándoles unos servicios públicos de calidad. El cambio y el progreso experimentados en España, en estos años de Democracia se deben en gran medida al trabajo y esfuerzo de las Instituciones Locales. Dicha respuesta de los Gobiernos Locales ha ido más allá de las competencias propias, incluso asumiendo el coste financiero que comportaban, y ha forjado una cohesión social basada en el diálogo, la convivencia y la participación cívica.

Es en nuestros pueblos y ciudades donde las decisiones políticas se viven con cercanía, como la forma más directa y próxima del derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos.

Son los Gobiernos Locales, esencialmente, los que hacen visible la descentralización del poder, donde los principios democráticos hacen permeable y cercana a los ciudadanos el valor de la soberanía que depositan en sus Instituciones. Por ello, no es casual que la ciudadanía perciba a sus Ayuntamientos como las instituciones de gobierno mejor valoradas.

I.- VITORIA, UN NUEVO IMPULSO PARA LAS CIUDADES Y PUEBLOS DEL SIGLO XXI.

La conmemoración en Vitoria del 25 Aniversario de los Ayuntamientos Democráticos ha puesto de manifiesto el extraordinario papel que los Gobiernos Locales han jugado en el desarrollo social, económico y cultural que ha disfrutado España en este feliz período de democracia.

La mirada a este pasado vivido como propio, del que han sido protagonistas miles de personas que contribuyeron a escribir la historia del municipalismo español, se convierte hoy en un activo de futuro y una potente palanca para generar nuevos impulsos de bienestar ciudadano.

Responsables políticos de todos los niveles de Gobierno, académicos, alcaldes españoles y de diversas ciudades del mundo, empresarios, expertos, cientos de personas, en decenas de sesiones a lo largo de casi tres semanas del mes de

noviembre, han reflexionado y debatido sobre el futuro de nuestras ciudades y pueblos, sobre el papel de los Gobiernos Locales del siglo XXI, sobre cómo satisfacer más y mejor las necesidades de sus vecinos, sobre cómo hacer la sociedad más justa, más próspera, más solidaria, más democrática.

Síntesis del Foro de las Ciudades 25+25 y como guía para recorrer el nuevo rumbo del municipalismo español, de sus ciudades y sus pueblos, es el presente decálogo sobre ciudadanía, ciudades y gobiernos locales, denominado "la Carta de Vitoria" que los representantes de los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Forales y Cabildos y Consells Insulares, declaramos al clausurar los actos conmemorativos de estos veinticinco años de Ayuntamientos Democráticos, estableciendo así las metas a conseguir y las etapas a cubrir en el cumplimiento de nuestras obligaciones en aras de lograr el mayor progreso, justo y solidario, para nuestras comunidades.

LA CARTA DE VITORIA

En los albores del siglo XXI es ya una realidad lo que el consenso intelectual y político venía apuntando desde el último tercio del siglo pasado en torno a la economía, la sociología o el urbanismo: el protagonismo emergente de las ciudades en el devenir de la sociedad.

Asistimos a un proceso vertiginoso de incremento de población en las ciudades. Ya cerca de tres cuartos de la población europea vive en las ciudades y España se encuentra también en ese proceso.

Se están generando en las ciudades cambios políticos, económicos, sociales, culturales, urbanos, medioambientales... que provocan nuevos problemas reales y potenciales y exigen respuestas inteligentes e innovadoras, para encontrar y aplicar alternativas progresistas, viables y duraderas.

La innovación tecnológica, relacionada con el mundo de la comunicación y la información está generando un nuevo marco de actividad económica que se concreta en nuevas formas de unión y relación en el espacio y el tiempo de personas desde distintas localizaciones físicas y procedencias culturales, donde lo determinante ya no es el tamaño o el lugar de procedencia sino su aportación al crecimiento y su apoyo en materia de conocimiento.

Esta nueva realidad, aunque todavía en proceso de emergencia, es la que está fortaleciendo en las ciudades el término vecindad como un valor claramente estratégico, que reafirma la identidad con la ciudad, enriquece el sentido de pertenencia y crea una atmósfera ciudadana más humana, en la que los diferentes grupos que integran la ciudad cooperan, se fusionan y se ayudan por mejorar su entorno cercano (la ciudad) a la vez que generan riqueza colectiva (el planeta).

I.1.- UN NUEVO CONCEPTO DE CIUDAD.

1. Ciudades identitarias.

Las ciudades en el siglo XXI se definen como tales, no por su tamaño, situación o privilegios históricos, sino por el compromiso colectivo de sus vecinos en torno a la solidaridad y los servicios recibidos, fuere cual fuere su nivel de población o su condición sociocultural. La palabra ciudadanía nace de la misma raíz que Ciudad; sin acepciones cuantitativas ni cualitativas. Ello debe suponer, en la práctica, que cualquier ciudadano o ciudadana, sea el lugar, urbano o rural, en el que viva, debe

disfrutar de los mismos derechos, prestaciones y servicios que los poderes públicos garantizan y ha de poder desarrollar su proyecto de vida en condiciones de igualdad de oportunidades.

I.2.- DERECHOS DE LAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS.

1. Ciudades de todos, con todos y para todos.

Todo miembro de una comunidad local, debe tener el derecho a participar en la construcción y ejecución de su proyecto de ciudad con igualdad de derechos, respetando sus libertades y excluyendo toda discriminación social, cultural, de origen, lingüística, religiosa, étnica o política consagrando la igualdad de todos aquellos que, como vecinos, residen y forman parte de una comunidad.

2. Ciudades democráticas y participativas.

Las ciudadanas y los ciudadanos tienen pleno derecho a la participación política en la elección, control y seguimiento de sus Gobiernos Locales.

I.3.- DERECHOS Y DEBERES DE LAS CIUDADES.

1. *Ciudades prósperas y productivas.*

Los Gobiernos Locales han contribuido, con imaginación y tenacidad a consolidar en sus ciudades y pueblos un amplio panel de servicios básicos. Y lo han hecho careciendo de los recursos suficientes y de las competencias adecuadas, demostrando una capacidad de gestión, de eficacia y eficiencia notables. Ahora, en la nueva sociedad globalizada, en la que la proximidad y cercanía a los ciudadanos se presenta como un factor fundamental para afrontar con éxito las aspiraciones y las soluciones a los problemas ciudadanos, las ciudades deben jugar un papel central, con nuevos recursos y competencias, para impulsar sus economías y su empleo, impulsando las ventajas comparativas que su singularidad cultural, natural e histórica, en cada caso, les corresponda.

2. *Ciudades sostenibles y saludables.*

Las ciudades deben gestionarse de manera corresponsable entre todos sus actores, públicos, privados y asociativos. Deben mantener un compromiso estable, tanto con su entorno inmediato, como con el conjunto del planeta. Por ello, sus recursos tienen que emplearse de manera armónica, respetando el patrimonio histórico, natural, cultural y humano, de forma que el desarrollo sostenible, en todas sus dimensiones – económicas, ecológicas y sociales- se constituya como un eje estratégico y transversal de todas sus decisiones. No se puede calificar una sociedad de progresista y solidaria, si ésta no es capaz de mejorar para las futuras generaciones el legado que recibió.

3. *Ciudades seguras.*

Las ciudades deberán fortalecer y estructurar su organización de forma que puedan dedicar recursos suficientes para garantizar la seguridad de sus ciudadanas y ciudadanos, en todos sus planos. Estas estructuras o servicios deben estar diseñadas en todos los niveles de la cadena de seguridad, desde la prevención y la educación cívica, desarrollando los servicios que garanticen la convivencia.

4. *Ciudades transitables y accesibles a todos.*

Las ciudades, como espacio de convivencia, han de promover las medidas de acción positiva necesarias para garantizar la accesibilidad del entorno urbano: los espacios públicos, los edificios, los medios de transporte y los sistemas de comunicaciones. Tienen que ser enclaves que faciliten la articulación de la convivencia ciudadana como lugares de integración y sociabilidad de la ciudadanía.

Facilitar la accesibilidad y movilidad de todas las personas, y en especial de los afectados por cualquier tipo de discapacidad, será garantizar la activa participación de todos nuestros vecinos.

I.4.- LA CIUDAD Y EL ESTADO.

1. Ciudades abiertas y vertebradoras.

La ciudad es el espacio para la vida y el encuentro, para la innovación y el aprendizaje, para la igualdad y la pluralidad. Las ciudades españolas son la savia del Estado. Vertebran y entretajan el territorio, no conocen fronteras, no establecen diferencias entre sus vecinos. Son la asociación y la suma de intereses colectivos y superan en su vida diaria de forma natural cualquier rigidez y dogmatismo en la interpretación del modelo de nuestra organización territorial del Estado.

2. Ciudades conectadas y cooperativas.

Las ciudades deben construir e impulsar redes de comunicación, física, social y económica entre sí y deben ejercer activamente la vocación de acuerdo y coordinación de sus Gobiernos Locales con los Gobiernos Autonómicos y el Gobierno de la Nación. Desde el pleno respeto a la autonomía local, coordinar, cooperar, colaborar, son verbos a conjugar activamente en el marco del gobierno de las ciudades.

Esta será la vía más eficaz y justa de consolidar y desarrollar el derecho a la cultura, a la vivienda, a la educación, a la salud, a la información, a un medio ambiente equilibrado, a la protección de su vida privada y la de su familia, que ha de disfrutar cualquier ciudadana o ciudadano.

II.- UN NUEVO IMPULSO A LOS GOBIERNOS LOCALES.

25 años de Ayuntamientos democráticos han servido para que nuestras ciudades y pueblos se hayan constituido en la punta de lanza de la mejora de la calidad de vida y del proceso de modernización económica y de cohesión social y territorial que ha disfrutado España en este período.

La democracia le ha sentado bien a España; los gobiernos locales, con el apoyo y la participación de una ciudadanía cada día más exigente y comprometida, han jugado un papel fundamental. Y lo han hecho derrochando enormes dosis de imaginación, de esfuerzo, de tenacidad, para dar respuesta a las justas exigencias de sus vecinos, sin contar con los medios, los instrumentos y los recursos adecuados para cumplir el papel que les demanda la ciudadanía y les reserva y asigna la Constitución.

La autonomía local y la capacidad efectiva de los gobiernos locales para gestionar y atender adecuadamente los intereses ciudadanos no son una realidad plena en España. La agenda política, durante estos 25 años, se ha centrado especialmente en otras prioridades.

Pero es el momento de situar la cuestión de los nuevos Gobiernos Locales en el centro de las urgencias políticas. Es justo, es conveniente y es una demanda unánime del municipalismo español.

Es la hora de realizar, con el apoyo y el consenso de todos los actores del Estado, una apuesta decidida para dar la respuesta que el municipalismo español viene requiriendo para hacer realidad las nuevas ciudades del siglo XXI respuesta que demanda la ciudadanía. Ello, requiere adoptar el siguiente.

DECÁLOGO DEL MUNICIPALISMO DEL SIGLO XXI

Garantizar la representación de los poderes locales en el Senado.

El artículo 137 de la Constitución organiza territorialmente al Estado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Para que el Senado pueda desarrollar la identidad de Cámara territorial que le confiere el artículo 69 de la Constitución, su composición debe ser fiel reflejo de esa estructura, integrando tanto la representación de las Comunidades Autónomas como la de los Gobiernos Locales, tal como se hizo al fijar la representación del Reino de España en el Comité de las Regiones de la Unión Europea.

Un nuevo Estatuto del Gobierno Local.

El reconocimiento constitucional de los municipios, de las provincias e islas como nivel de gobierno territorial autónomo requiere para su efectividad, el establecimiento de un ámbito competencial propio, que les permita gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus vecinos, así como un sistema de financiación que les garantice recursos suficientes para su adecuado ejercicio. España debe aplicar los principios de autonomía local suscritos en los tratados internacionales representados por nuestro País, tal como la Carta Europea de Autonomía Local.

Un Gobierno Local solvente.

El principio constitucional de suficiencia financiera garantiza a los Gobiernos Locales los medios necesarios para desarrollar aquellas funciones que se les atribuyan, dotándolos de recursos que permitan asegurar que las competencias asumidas, sea cual sea el origen de las mismas, van a ejercitarse a plena satisfacción de los vecinos y además con un importante ahorro de medios por el interés y proximidad en la gestión.

La reforma que se aborde, debe contemplar una conexión entre competencias y medios adecuados para ejercitarlas, diseñando una nueva financiación local con medios propios y transferencias incondicionadas del Estado y Comunidades Autónomas, en función de las competencias que desarrollen y estableciendo los mecanismos de nivelación necesarios para garantizar la equidad.

Los Poderes Locales deberán ser compensados por la deuda histórica acumulada a lo largo de estos años a causa de la prestación de servicios por parte de los Ayuntamientos, sustituyendo la no presencia de los otros poderes del Estado.

Un Gobierno Local de proximidad.

En los términos de la Carta Europea de Autonomía Local, los Gobiernos Locales tendrán el derecho y la capacidad efectiva de ordenar y gestionar, en ese espacio propio del que hablamos, una parte importante de los asuntos públicos, aplicando como norma general el llamado principio de subsidiariedad.

La garantía de prestación de los servicios públicos de calidad en todo el territorio será articulada mediante entes locales intermedios (diputaciones, mancomunidades, comarcas...) que permitirán que todas aquellas competencias o servicios, que interesen a la comunidad vecinal, sean prestados por instituciones locales de ámbito municipal o supramunicipal.

Reforzar los mecanismos de relaciones intergubernamentales.

Las relaciones de colaboración y cooperación entre las administraciones públicas requieren el buen funcionamiento de una organización pública fuertemente descentralizada. El incremento de la cooperación Local con la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas requiere la consolidación de mecanismo y fórmulas de cooperación conjunta entre Estado, Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales, aplicando el principio de subsidiariedad como forma de distribución de funciones y competencias entre las tres Administraciones.

Un nuevo régimen de organización para los Gobiernos Locales.

El reconocimiento para la capacidad normativa del Estado de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales debe ir acompañado de la consolidación del principio de autonomía local que conlleva el valor de ordenanzas y reglamentos que aprueban los gobiernos locales junto con el desarrollo organizativo como auténticas instituciones de gobierno.

Un Estatuto de los cargos electos locales.

Casi veinte años después de la aprobación de la Ley de Bases del Régimen Local, la experiencia acumulada durante este tiempo aconseja proceder a una auténtica revisión del Estatuto de los cargos electos locales que garantice el pleno desarrollo de sus funciones como legítimos representantes democráticos del pueblo soberano. Así como otorgarle los mismos derechos sociales que a cualquier ciudadano cuando deje de ocupar el cargo público para el que fue elegido.

Modernizar la función pública local.

Impulsar una política de recursos humanos integrada que permita a todos los empleados públicos locales desarrollar plenamente sus actitudes, con el fin de conseguir que la función pública se adapte a las exigencias improrrogables de la creciente sociedad de la información y nuevas tecnologías en aras a lograr una mejor prestación de servicios frente al ciudadano.

La institucionalización de la FEMP.

Es el paso necesario para lograr el reconocimiento efectivo del papel desarrollado por los Gobiernos Locales en los últimos veinticinco años y para restablecer el equilibrio de representación que requiere el mandato constitucional de configuración territorial de nuestro Estado de Derecho.

A través de la FEMP, los Poderes Locales Españoles estarán representados en todos los Consejos y Conferencias Sectoriales del Estado, donde se debatan y decidan las políticas territoriales.

El Presidente de la FEMP será miembro nato de la Conferencia de Presidentes.

Los Poderes Locales son a la vez Órganos de Gestión e Instituciones Públicas.

Son parte integrante del Estado y conforman uno de los tres niveles de su Estructura Administrativa, gozando de plena autonomía en las funciones que les son propias y no siendo en ningún caso Instituciones de ámbito Autonómico.

DECLARACIÓN DE LA CUMBRE MUNDIAL DE LAS CIUDADES Y DE LAS AUTORIDADES LOCALES SOBRE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Lyon – 4 y 5 de diciembre de 2003

Adoptada en Lyon el 5 de diciembre 2003

1 - Nosotros, alcaldes, presidentes de regiones y cargos electos de las ciudades y autoridades locales del mundo, asociados a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, reunidos en Lyon los días 4 y 5 de diciembre de 2003 para la primera Cumbre mundial de las ciudades y autoridades locales sobre la sociedad de la información,

2 - Al congratularnos por la iniciativa de las Naciones Unidas de reunir en Ginebra en diciembre de 2003, y seguidamente en Túnez en noviembre de 2005 la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información,

3 - Al fundarnos en la Declaración de Helsinki para un Diálogo Global de los Alcaldes sobre la Sociedad de la Información (GCD), sobre la declaración final de la segunda Asamblea mundial de las ciudades y autoridades locales en Río en mayo de 2001, sobre los trabajos de Telecities para la preparación de la "carta de los derechos de los ciudadanos en la sociedad de la información", sobre las Asambleas y consejos de las redes y asociaciones internacionales de ciudades (FMCU, IULA, Global Cities Dialogue en Riga en abril de 2003) y de regiones (Congreso IT4All en Bilbao en febrero de 2003, ERISA, ELANET/CCCR – EISCO 2003 Conferencia) , así como sobre los trabajos de las conferencias continentales preparatorias para la cumbre de Lyon celebradas en Nouakchott (julio de 2003), Curitiba (octubre de 2003) et Shanghai (octubre de 2003),

4 - Saludamos la creación en París en mayo de 2004 de la nueva organización mundial "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos", que permitirá a las autoridades locales de todo el mundo hablar por unanimidad. "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos" fomentará la participación de las autoridades locales en la instauración de una Sociedad de la Información justa, equitativa y solidaria.

5 - Al apoyarnos la creciente colaboración entre los Gobiernos locales y las Naciones Unidas, en particular, a través del Comité Consultivo de las Autoridades locales junto a las Naciones Unidas (UNACLA) y de Hábitat-Naciones Unidas, así como el proceso preparatorio en la Cumbre de Lyon impulsado por la UNITAR,

6 - Saludamos la instauración por los actores de la sociedad civil, implicados en el SMSI, de nuevos mecanismos de participación (Asamblea plenaria y Oficina internacional...) que abren la vía a una verdadera implicación de los actores de la sociedad civil en el debate internacional,

7 - Convencidos de que el desarrollo de las tecnologías de la información contribuye considerablemente a los cambios de nuestras sociedades tanto al Norte como al Sur, y requiere un trabajo de supervisión y de prospectiva continuo, así como una acción del conjunto de las autoridades públicas, locales, nacionales e internacionales, en estrecha colaboración con los representantes de la sociedad civil y el sector privado,

8 - Al constatar que las ciudades y las regiones están a menudo en primera línea para responder a las transformaciones efectuadas por las Tecnologías de la información y la comunicación, en ámbitos tan distintos como lo son el acceso universal, la educación y la formación, el alojamiento, la cultura, el desarrollo económico duradero, la participación democrática, el medio ambiente, el agua y las condiciones sanitarias, la cohesión social...

9 - Al considerar que la mitad de la población mundial vive en ciudades y zonas urbanas, y que la otra mitad depende de manera creciente de las ciudades para su desarrollo económico.

10 - Conscientes que al apoyarnos en la herencia y la vitalidad de nuestras ciudades y nuestras regiones, es como construiremos, ya no una sociedad de la información impersonal y uniforme, sino una sociedad compuesta de ciudades solidarias, valiosa por su diversidad, sus culturas, sus lenguas,

11 - Determinados a desempeñar plenamente el papel que nos incumbe en el desarrollo de la sociedad de la información, y deseosos de garantizar una nueva dinámica local y regional en el desarrollo de la sociedad de la información, tomando por objetivo la mejora de la calidad de vida de nuestras comunidades y la respuesta a las necesidades de nuestros conciudadanos,

12 - Aprobamos la siguiente declaración, denominada declaración de Lyon 2003 sobre la sociedad de la información

I - Principios

13 -La libertad de comunicar y un acceso igualitario al conocimiento constituyen derechos fundamentales de todo ciudadano y toda ciudadana,

14 -La era de la información debe conducir al refuerzo del conjunto de los derechos humanos y al desarrollo de la democracia, de acuerdo con los principios contenidos en la Declaración universal de los derechos humanos, la Carta de las Naciones Unidas, la Constitución de la UNESCO, el Pacto Internacional relativo a los derechos cívicos y políticos y el Pacto internacional relativo a los derechos económicos sociales y culturales,

15 -Las potencialidades de las tecnologías de la información y la comunicación deben contribuir, principalmente, a la realización de los objetivos de la Declaración del Milenio y la erradicación de la pobreza y el hambre, la instauración de una enseñanza primaria y secundaria universal, la igualdad entre los sexos, la reducción de la mortalidad infantil, la lucha contra las grandes pandemias, la mejora de las condiciones de vida en los barrios urbanos más desfavorecidos y el desarrollo sostenible,

16-La instauración de la sociedad de la información debe beneficiar al conjunto de los ciudadanos de nuestras ciudades y nuestras regiones, y contribuir al desarrollo de la democracia y la buena gobernanación urbana, al respeto de la diversidad cultural y lingüística, al diálogo de las civilizaciones, así como al pluralismo de los medios de información y comunicación, y a la afirmación de una solidaridad numérica mundial.

II - Nuestros compromisos

En este marco, nos comprometemos a:

17 - Reafirmar los derechos fundamentales de la persona, en particular, los derechos a expresarse, comunicar y acceder a los conocimientos, y velar para que el desarrollo de las tecnologías contribuya a la ampliación del campo de las libertades, combatiendo todo dispositivo que estuviese en contradicción con la Declaración de los Derechos humanos.

18 - Promover el acceso universal a las nuevas tecnologías y evitar que aumente la fractura social.

19 - Contribuir mediante la movilización de estas tecnologías a la reducción de las desigualdades y discriminaciones entre los hombres y las mujeres, en particular en el mundo laboral.

20 - Utilizar las tecnologías de la información y la comunicación para satisfacer más concretamente las necesidades de los habitantes de nuestras ciudades, que se encuentran en una situación muy vulnerable: minusválidos, personas en gran pobreza, ancianos...

21 - Sacar provecho de las tecnologías de la información para permitir a los pueblos autóctonos proteger y enriquecer su patrimonio cultural.

22 - Promover una total transparencia en la gestión de los asuntos locales y regionales a través de una utilización ciudadana de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

23 - Movilizar estas nuevas herramientas para animar los procesos de descentralización, la diversidad y la auto organización local, y evitar la uniformidad de los servicios y usos en nombre de imperativos técnicos. Los programas nacionales no deben ir contra las necesidades locales y la diversidad local.

24 - Desarrollar, entre las ciudades y las regiones de los países industrializados y los países en desarrollo, programas ambiciosos de cooperación descentralizada para reducir con mucho las desigualdades sociales, económicas y medioambientales, extrayendo el mejor beneficio posible de las tecnologías de la información y la comunicación.

25- Aumentar la colaboración de las ciudades y las regiones con el sistema de Naciones Unidas en todos los ámbitos donde los esfuerzos emprendidos por las Naciones Unidas puedan contribuir al desarrollo de una sociedad de la información más solidaria.

26 - Compartir la visión de una Sociedad de la información al reforzar la participación ciudadana, basándose en la sociedad civil y fomentando los procesos innovadores de democratización y una mayor participación de las mujeres y hombres en la vida política.

27 - Garantizar en nuestros territorios un acceso a las TIC, tan igualitario como posible, prestando una atención especial a las zonas más aisladas, en particular a las zonas rurales, así como a los barrios y territorios dónde viven las poblaciones más debilitadas. Cuando el mercado no permite un acceso universal a los servicios esenciales, las colectividades locales pueden incluir cláusulas de interés general en las negociaciones con los operadores.

28 - Asumir si fuera necesario responsabilidades directas en el despliegue de las redes

de comunicación, y favorecer las iniciativas locales y comunitarias de equipamiento colectivo.

29 - Hacer de la educación y de la formación un eje prioritario de nuestras políticas contribuyendo a las inversiones materiales y humanas, fomentando la instrucción de formadores, el mantenimiento de los equipamientos y redes, y apoyando la producción de programas informáticos pedagógicos adaptados...

30 - Formar a los administradores y cargos electos locales a los usos y a los impactos potenciales de las tecnologías de la información, para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en materia de buena gobernación y servicios públicos esenciales.

31 - Desarrollar el acceso público acompañado para satisfacer las necesidades de formación, en particular, sosteniendo las estructuras públicas, asociativas y comunitarias que responden a criterios de servicio de interés general.

32 - Facilitar el acceso y la difusión de la información que depende del ámbito público, en particular, de las bibliotecas públicas, de los servicios de patrimonio, cultura, arquitectura, del turismo... que dependen de las colectividades locales.

33 - Promover la puesta en línea de contenidos en varios idiomas, incluyendo en particular las lenguas locales para contribuir a la diversidad lingüística y cultural de nuestro planeta.

34 - Desarrollar la administración en línea para favorecer el acceso de todos los ciudadanos a los servicios administrativos y de interés general y contribuir a la transparencia, a la eficacia y al desarrollo del Estado de Derecho. Esta evolución deberá ir acompañada de una información sistemática de los ciudadanos sobre sus derechos, en particular sobre aquellos que afectan a las cuestiones información y comunicación.

35 - Favorecer, en la medida de lo posible, el uso y el desarrollo de programas informáticos libres en las inversiones de nuestras ciudades y nuestras regiones, de tal modo que estas inversiones puedan servir a otras colectividades locales.

36 - Contribuir al desarrollo de la innovación y a la creación de empresas innovadoras en el ámbito del TIC, asociando autoridades locales, empresas, centros de investigación y universidades, y favorecer el acceso de las empresas, en particular, de las PYME y TPE, a las redes de alta velocidad, así como su formación a los usos de las TIC.

37 - Fomentar los usos de herramientas que favorecen la expresión de los habitantes y la democracia participativa.

38 - Desarrollar a nivel local y regional las condiciones que permitan a los representantes de la sociedad civil y del sector privado asociarse a las tomas de decisión que afectan al desarrollo local y regional de la sociedad información

39 - Implicar los medios de comunicación tradicionales, televisiones comunitarias y locales, abrir nuevos campos de expresión y participación ciudadana y democrática.

40 - Apoyar las iniciativas locales que permiten valorizar otras formas de saberes y conocimientos, desarrollar la creación artística entre actores locales.

41 - Promover la puesta en red de las experiencias de los distintos actores locales para facilitar la formación, la diseminación y el desarrollo de aplicaciones y contenido.

42 - Intercambiar las experiencias y las mejores prácticas aplicadas en nuestras ciudades, al servicio de los habitantes

43 - Aumentar los programas de cooperación entre ciudades y autoridades locales del mundo para favorecer el desarrollo y reducir la zanja entre los privilegiados y los dejados por cuenta de la información.

44 - Invitar las ciudades y las autoridades locales a comprometerse activamente en favor del Fondo de Solidaridad Numérico para permitir a los países del sur participar plenamente en la sociedad de la información.

45 - Empezar todas las medidas necesarias para garantizar la difusión de los principios contenidos en esta declaración

46 - Traducir estas orientaciones en un plan de acción, elaborado por la Secretaría ejecutiva durante el proceso de seguimiento de la cumbre de Lyon, el cual se propondrá al congreso constitutivo de "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos", en mayo de 2003 en París.

III –Nuestras recomendaciones para garantizar el seguimiento de la cumbre de LYON.

47 - Nosotros, alcaldes, presidentes de regiones y cargos electos de las ciudades y autoridades locales, asociados a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, implicados en el desarrollo local y regional, reunidos en Lyon los días 4 y 5 de diciembre de 2003 para la primera Cumbre mundial de las ciudades y autoridades locales sobre la sociedad de la información solicitamos:

48 - que la Declaración de Lyon esté anexada a la Declaración del SMSI de Ginebra,

49 - al primer Congreso de "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos" que adopte y tome todas las medidas convenientes para aplicar la presente Declaración y el plan de acción que se elaborará desde ahora hasta dicho Congreso.

50 - que la preparación de la segunda fase del SMSI desde el día siguiente de la Cumbre de Ginebra, asocie oficialmente a las autoridades locales en la aplicación del Plan de acción de Ginebra,

51 - al Secretario General de las Naciones Unidas que tenga en cuenta el papel de las ciudades y las regiones en la aplicación de la Declaración del Milenio y, en particular, en el desarrollo de una sociedad de la información más solidaria y más preocupada por las aspiraciones de los ciudadanos,

52 - al Secretario General de las Naciones Unidas que conceda una voz específica a los representantes de las ciudades y las regiones junto a las instituciones que contribuyen al desarrollo de la sociedad de la información,

53 - a la Secretaría General de las Naciones Unidas que amplifique el papel del Comité Consultivo de las Autoridades Locales junto a las Naciones Unidas – UNACLA, con el fin de promover la Sociedad de la Información y la Comunicación en el marco de la campaña mundial para la buena gobernación coordinada por UN-HABITAT, y para que se escuche la voz de las ciudades junto a las instituciones que contribuyen al desarrollo

de la sociedad de la información.

54 - a los Gobiernos nacionales reunidos en el marco del SMSI que tengan en cuenta, en la elaboración y la instauración de programas nacionales sobre la sociedad de la información, la especificidad, el papel y las responsabilidades que incumben a los municipios y a los Gobiernos locales tal como se han enunciado en esta declaración.

55 - a los Gobiernos nacionales que establezcan los cuadros legislativos susceptibles de favorecer la acción de las autoridades locales en materia de sociedad de la información, en cumplimiento del principio de subsidiaridad.

56 - a los Gobiernos nacionales y a la comunidad internacional que apoyen programas de acciones destinados a aumentar la capacidad de las autoridades locales para hacer frente a los numerosos desafíos a los cuales se enfrentan en la aplicación de la Sociedad de la información

57- a los Gobiernos nacionales que promuevan, en asociación con las colectividades locales, el desarrollo de infraestructuras, con una atención especial para los barrios desfavorecidos.

58 - a los actores de la cooperación internacional, bilateral o multilateral, en particular a la UIT, a la UNESCO, a UN Hábitat y a la UNITAR, que establezcan relaciones concretas con las ciudades y las regiones para aplicar las partes de la Declaración que dependen de sus respectivas competencias,

59 - a los Gobiernos nacionales, a los municipios y Gobiernos locales de los países desarrollados, que aumenten sus contribuciones en la cooperación internacional a través de la cooperación descentralizada y las colaboraciones de multiactores (autoridades públicas, sociedad civil y sector privado), en particular, en la educación y el acceso de todos a la sociedad de la información

60 - a las empresas del sector privado que tengan en cuenta las necesidades específicas de las ciudades y las regiones, y que se comprometan activamente en proyectos concretos para desarrollar la sociedad de la información al nivel local y regional,

61 - tanto a los actores locales sin ánimo de lucro como a las empresas del sector privado que cooperen con las autoridades locales y regionales en los proyectos de cooperación descentralizada destinados a reducir la fractura numérica,

62 - que los mecanismos de seguimiento y aplicación de las Declaraciones y Planes de acción de Ginebra y Lyon, así como el proceso preparatorio de la segunda fase del SMSI en Túnez, velen por la coherencia entre, por una parte, los principios enunciados en estas Declaraciones y estos Planes de acción y, por otra parte, las decisiones tomadas por otras organizaciones internacionales como la OMPI o la OMC cuando estas decisiones se refieren a la sociedad de la información, *****

63 - Nosotros, alcaldes, presidentes de regiones y cargos electos de las ciudades y autoridades locales, asociados a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado implicados en el desarrollo local y regional, reunidos en Lyon los días 4 y 5 de diciembre de 2003 para la primera Cumbre mundial de las ciudades y autoridades locales sobre la sociedad de la información.

64 - Invitamos a las partes implicadas en el proceso de la preparación de la segunda fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de información que se celebrará en Túnez del 16 al 18 de noviembre de 2005, a tener en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la Cumbre de Lyon.

65 - Damos las gracias a la Municipalidad y a la Comunidad urbana de Lyon por la organización de esta primera cumbre de las ciudades y autoridades locales sobre la sociedad de la información; a la municipalidad de Ginebra por la acogida de la delegación de las ciudades y autoridades locales para presentar las conclusiones y las recomendaciones de la Cumbre de Lyon al conjunto de los participantes de la Cumbre de Ginebra; a la UNITAR y Hábitat-Naciones Unidas por su contribución en la expresión de las autoridades locales en el seno del SMSI; a la Comisión Europea, al Consejo general del Rhône, a la Región Rhône-Alpes, y a la red mundial de las regiones IT4all, por su ayuda en la Cumbre de Lyon.

La Secretaría ejecutiva de la cumbre de Lyon (CAMVAL, FMCU, IULA, Global Cities Dialogue, Telecities, Municipalidades de Lyon y Ginebra...)

Lyon, 5 de diciembre de 2003

CARTA EUROPEA DE SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD

Dirigida a los hombres y las mujeres de la ciudad

¿Por qué, en el umbral del siglo XXI, una Carta Europea de los Derechos Humanos en la Ciudad?

La Declaración de Derechos Humanos (1948) es universal. ¿No ha sido reforzada y completada por otros muchos compromisos que hacían hincapié en la protección de ciertos derechos de distinto alcance? La Convención Europea (1950) ofrece lo que llamamos una garantía jurisdiccional. Y, sin embargo, existen muchos derechos que no son todavía “efectivos” y a los ciudadanos y ciudadanas les cuesta orientarse en el laberinto de los procedimientos administrativos y jurídicos.

¿Cómo garantizar mejor? ¿Cómo actuar mejor? ¿Cómo asegurar mejor las condiciones públicas para la felicidad privada de cada uno?

Aquí es donde surge la Ciudad.

Porque, en todas partes donde los habitantes de las áreas rurales prosiguen su largo camino hacia las ciudades y donde éstas acogen un gran número de ciudadanos y ciudadanas de paso, pero también y sobre todo, extranjeros en busca de libertad, trabajo e intercambio de los conocimientos, la ciudad se ha convertido en el futuro del ser humano.

La ciudad es hoy el espacio de todos los encuentros y, por lo tanto, de todas las posibilidades. Asimismo es el terreno de todas las contradicciones y de todos los peligros: en el espacio urbano de fronteras inciertas aparecen todas las discriminaciones ancladas en el paro, la pobreza, el desprecio de las diferencias culturales, mientras que, al mismo tiempo, se esbozan y se multiplican prácticas cívicas y sociales de solidaridad.

La vida en la ciudad impone hoy en día la obligación de precisar mejor ciertos derechos porque vivimos en ella, buscamos trabajo, nos desplazamos. Nos impone también el reconocimiento de nuevos derechos: el respeto por el medio ambiente, la garantía de una alimentación sana, de la tranquilidad, de las posibilidades de intercambio y de ocio, etc.

Por último, frente a la crisis que azota la democracia delegada en el ámbito de los Estados nacionales y frente a la inquietud que suscitan las burocracias europeas, la ciudad surge como el recurso de un nuevo espacio político y social.

Aquí es donde se abren las condiciones para una democracia de proximidad. Se presenta la ocasión para que todos los ciudadanos y ciudadanas participen en la ciudadanía: una ciudadanía de la ciudad. Si cada derecho definido pertenece a cada uno, cada ciudadano, libre y solidario, debe garantizarlo también a los demás.

El compromiso que adoptamos aquí se dirige a mujeres y hombres de nuestro tiempo. No pretende ser exhaustivo y su alcance dependerá de cómo los habitantes de la ciudad lo hará suyo. Se presenta como un marco de respuesta a las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas que las ciudades escenifican y revelan. Esta Carta se situará para ellos, al igual que para quienes les gobiernan, en el nivel de subsidiariedad

que es el de la ciudad, conjunto de puntos de apoyo para reivindicar sus derechos, reconocer violaciones eventuales y ponerles fin.

Estos puntos de apoyo son ofrecidos como otras tantas oportunidades para superar las dificultades y conciliar las lógicas a veces contradictorias que están implantadas en la propia vida de la ciudad.

Una voluntad: integrar el vínculo social, de forma duradera, en el espacio público.

Un principio: la igualdad.

Un objetivo: el incremento de la conciencia política de todos sus habitantes.

Las ciudades abajo firmantes:

Reconociendo que la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio Europeo para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Carta Social Europea y los demás instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos, se aplican a los habitantes de las ciudades como a cualquier otra persona.

Recordando que los Derechos Humanos son universales, indivisibles e interdependientes, que todos los poderes públicos son responsables de su garantía, pero que su reconocimiento y los mecanismos que permiten su aplicación y su protección son todavía insuficientes, muy especialmente en lo que se refiere a los derechos sociales, económicos y culturales.

Persuadidas de que la buena administración de las ciudades exige el respeto y la garantía de los Derechos Humanos para todos los habitantes sin exclusión en aras de promover los valores de cohesión social y de protección de los más vulnerables;

Convencidas, por estos motivos de la necesidad de una Carta Europea de los Derechos Humanos en las Ciudades que proclame solemnemente y de forma comprensible las libertades públicas y los derechos fundamentales reconocidos a los habitantes de las ciudades y el compromiso de las autoridades municipales a garantizarlos en el respeto de las competencias y de los poderes legalmente detentados, según los términos de sus legislaciones nacionales respectivas.

Inspiradas en los valores de respeto de la dignidad del ser humano, de la democracia local y del derecho a una existencia que permita mejorar el bienestar y la calidad de vida de todas y todos.

Adoptando los postulados de la Carta Europea de Autonomía Local, que promueve hacer la administración municipal más eficaz y más próxima al ciudadano, y siguiendo las recomendaciones del Compromiso de Barcelona, firmado el 17 de octubre de 1998 por las ciudades participantes en la Conferencia Europea de las Ciudades por los Derechos Humanos, de mejorar el espacio público colectivo para todos los ciudadanos sin distinción de ninguna clase.

Han decidido, de común acuerdo, asumir los compromisos siguientes:

PARTE I DISPOSICIONES GENERALES

Art. I - DERECHO A LA CIUDAD

1. La ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad.
2. Las autoridades municipales fomentan, por todos los medios de que disponen, el respeto de la dignidad de todos y la calidad de vida de sus habitantes.

Art. II - PRINCIPIO DE IGUALDAD DE DERECHOS Y DE NO DISCRIMINACIÓN

1. Los derechos enunciados en esta Carta se reconocen a todas las personas que viven en las ciudades signatarias, independientemente de su nacionalidad.
2. Dichos derechos son garantizados por las autoridades municipales, sin discriminación alguna debida al color, la edad, el sexo o la opción sexual, la lengua, la religión, la opinión política, el origen nacional o social, o el nivel de ingresos.

Art. III - DERECHO A LA LIBERTAD CULTURAL, LINGÜÍSTICA Y RELIGIOSA

1. Se reconoce el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a ejercer y desarrollar la libertad cultural.
2. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ejercer su libertad lingüística y religiosa. Las autoridades municipales, en colaboración con las demás administraciones, actúan de modo que los niños y niñas pertenecientes a grupos lingüísticos minoritarios puedan estudiar su lengua materna.
3. La libertad de conciencia y de religión individual y colectiva queda garantizada por las autoridades municipales a todos los ciudadanos y ciudadanas. Dentro de los límites de su legislación nacional, las autoridades municipales ejecutan todo lo necesario para asegurar dicho derecho velando por evitar la creación de guetos.
4. En su respeto por el laicismo, las ciudades favorecen la tolerancia mutua entre creyentes y no creyentes, así como entre las distintas religiones.
5. Las autoridades municipales cultivan la historia de su población y respetan la memoria de los difuntos, asegurando el respeto y la dignidad de los cementerios.

Art. IV- PROTECCIÓN DE LOS COLECTIVOS Y CIUDADANOS MÁS VULNERABLES

1. Los colectivos y ciudadanos y ciudadanas más vulnerables tienen derecho a gozar de medidas específicas de protección.
2. Las personas discapacitadas son objeto de una asistencia municipal específica. Las viviendas, los lugares de trabajo y de ocio deben estar adaptados para ellas. Los transportes públicos deben ser accesibles a todos.
3. Las ciudades signatarias adoptan políticas activas de apoyo a la población más vulnerable garantizando a cada uno el derecho de ciudadanía.
4. Las ciudades adoptan todas las medidas necesarias para facilitar la integración de todos los ciudadanos y ciudadanas cualquiera que sea la razón de su vulnerabilidad evitando los reagrupamientos discriminatorios.

Art. V - DEBER DE SOLIDARIDAD

1. La comunidad local está unida por un deber de solidaridad recíproca. Las autoridades locales participan en dicho deber promoviendo el desarrollo y la calidad de los servicios públicos.
2. Las autoridades municipales promueven la creación de redes y asociaciones de solidaridad entre los ciudadanos y ciudadanas, y controlarán la buena ejecución de los deberes públicos.

Art. VI - COOPERACIÓN MUNICIPAL INTERNACIONAL

1. Las ciudades alientan el conocimiento mutuo de los pueblos y de sus culturas.
2. Las ciudades signatarias se comprometen a cooperar con las colectividades locales de los países en vías de desarrollo en los sectores del equipamiento urbano, la protección del medio ambiente, la salud, la educación y la cultura, y a implicar el mayor número de ciudadanos y ciudadanas.
3. Las ciudades instan particularmente a los actores económicos a participar en programas de cooperación y a hacer que toda la población se asocie a ellos, con el fin de desarrollar un sentimiento de solidaridad y de plena igualdad entre los pueblos que vaya más allá de las fronteras urbanas y nacionales.

Art. VII - PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

1. El principio de subsidiariedad que rige el reparto de competencias entre el Estado, las Regiones y las Ciudades, debe ser acordado permanentemente para evitar que el Estado central y las demás Administraciones competentes no se descarguen de sus propias responsabilidades en las ciudades.
2. Dicha concertación tiene como objetivo garantizar que los servicios públicos dependan del nivel administrativo más cercano a la población para lograr su mayor eficacia.

PARTE II DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LA CIUDADANÍA LOCAL

Art. VIII - DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar en la vida política local mediante la elección libre y democrática de los representantes locales.
2. Las ciudades signatarias promueven la extensión del derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito municipal a todos los ciudadanos y ciudadanas mayores de edad no nacionales, después de un período de dos años de residencia en la ciudad.
3. Fuera de las elecciones que se celebran periódicamente para renovar las instancias municipales, se fomenta la participación democrática. Con este fin, los ciudadanos y ciudadanas y sus asociaciones pueden acceder a los debates públicos, interpelar a las autoridades municipales sobre los desafíos que afectan al interés de la colectividad local y expresar sus opiniones, ya sea de forma directa mediante "referéndum municipal", ya sea a través de las reuniones públicas y de la acción popular.
4. Las ciudades, para salvaguardar el principio de transparencia y de acuerdo con la ordenación legislativa de los distintos países, organizan el sistema de gobierno y la estructura administrativa de forma que haga efectiva la responsabilidad de sus gobernantes ante los ciudadanos y ciudadanas, así como la responsabilidad de la administración municipal ante los órganos de gobierno.

Art. IX - DERECHO DE ASOCIACIÓN, DE REUNIÓN Y DE MANIFESTACIÓN

1. Se garantizan a todos los ciudadanos y ciudadanas los derechos de asociación, reunión y manifestación.
2. Las administraciones locales fomentan la vida asociativa como expresión de la ciudadanía, en el respeto de su autonomía.
3. La ciudad ofrece espacios públicos para la organización de reuniones abiertas y encuentros informales. Asegura el libre acceso de todos a dichos espacios en el respeto de las normas.

Art. X - PROTECCIÓN DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR

1. La ciudad protege el derecho a la vida privada y familiar y reconoce que el respeto a las familias, en la diversidad de sus formas actuales, es un elemento esencial de la democracia local.
2. La familia desde su formación, y sin intervenciones en su vida interna, disfruta de la protección de las autoridades municipales y de facilidades, en particular en el acceso a la vivienda. Las familias más necesitadas disponen a tal fin de incentivos financieros, y de estructuras y servicios para la asistencia a la infancia y a la vejez.
3. Las autoridades municipales desarrollan políticas activas para velar por la integridad física de los miembros de las familias y fomentan la desaparición de los malos tratos en su seno.
4. En el respeto de la libertad de elección en los ámbitos educativo, religioso, cultural y político, las autoridades locales adoptan todas las medidas necesarias para proteger la infancia y la juventud y fomentar la educación sobre bases de democracia, tolerancia y la posibilidad de plena participación en la vida de la ciudad.
5. Las autoridades locales crean las condiciones para que los niños y niñas puedan disfrutar de la infancia

Art. XI - DERECHO A LA INFORMACIÓN

1. Se reconoce el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a ser informados sobre todo lo relativo a la vida social, económica, cultural y administrativa local. Los únicos límites son el respeto a la intimidad de las personas, y la protección de la infancia y la juventud.
2. Las autoridades municipales garantizan los medios para que la circulación de la información que afecte a la población sea accesible, eficaz y transparente. Para ello, impulsan el aprendizaje de tecnologías informáticas, su acceso y su actualización periódica.

PARTE III DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES DE PROXIMIDAD

Art. XII - DERECHO GENERAL A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

1. Las ciudades signatarias consideran las políticas sociales como parte decisiva de las políticas de protección de los Derechos Humanos y se comprometen a garantizarlos en el marco de sus competencias.
2. Se reconoce el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a acceder libremente a los servicios municipales de interés general. Para ello, las ciudades signatarias se oponen a la comercialización de los servicios personales de ayuda social y velan para que existan servicios fundamentales de calidad a precios aceptables en otros sectores de los servicios públicos.
3. Las ciudades signatarias se comprometen a desarrollar políticas sociales, especialmente destinadas a los más desfavorecidos, como forma de rechazo a la exclusión y en la consecución de la dignidad humana y de la igualdad.

Art. XIII - DERECHO A LA EDUCACIÓN

1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a la educación. Las autoridades municipales facilitan el acceso a la educación elemental de los niños y niñas y de los jóvenes en edad escolar.
Fomentan la formación de las personas adultas, en un marco de proximidad y de

respeto de los valores democráticos.

2. Las ciudades contribuyen a poner a disposición de todos los espacios y los centros escolares, educativos y culturales, en un contexto multicultural y de cohesión social.

3. Las autoridades municipales contribuyen a aumentar el nivel de ciudadanía mediante pedagogías educativas, en especial en lo que se refiere a la lucha contra el sexismo, el racismo, la xenofobia y la discriminación, implantando principios de convivencia y hospitalidad.

Art. XIV - DERECHO AL TRABAJO

1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a disponer de recursos suficientes, mediante un empleo digno que garantice la calidad de vida.

2. Las autoridades municipales contribuyen, en la medida de sus posibilidades, a alcanzar el pleno empleo. Para hacer efectivo el derecho al trabajo, las ciudades signatarias favorecen el equilibrio entre la oferta y la demanda laboral, y fomentan la puesta al día y el reciclaje de los trabajadores a través de la formación continua. Desarrollan actividades accesibles a las personas en paro.

3. Las ciudades signatarias se comprometen a no firmar ningún contrato municipal que no incorpore una cláusula de rechazo al trabajo ilegal, tanto si se trata de trabajadores nacionales como de extranjeros, de personas en situación regular como irregular respecto a las leyes nacionales, así como cláusulas que rechacen el trabajo infantil.

4. Las autoridades municipales desarrollan, en colaboración con las demás instituciones públicas y las empresas, mecanismos para garantizar la igualdad de todas las personas en el trabajo, para impedir toda discriminación por motivos de nacionalidad, sexo, opción sexual, edad o discapacidad en materia de salario, de condiciones laborales, de derecho de participación, de promoción profesional y protección contra el despido. Fomentan la igualdad de acceso de las mujeres al trabajo mediante la creación de guarderías y mediante otras medidas, y el de las personas discapacitadas mediante la implantación de equipamientos apropiados.

5. Las autoridades municipales fomentan la creación de empleos protegidos para las personas que necesitan reinsertarse en la vida profesional. En particular, las autoridades municipales favorecen la creación de empleos relacionados con los nuevos yacimientos de empleo y con las actividades que tienen un beneficio social: servicios a las personas, medioambiente, prevención social y educación de personas adultas.

Art. XV - DERECHO A LA CULTURA

1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a la cultura en todas sus expresiones, manifestaciones y modalidades.

2. Las autoridades locales, en cooperación con las asociaciones culturales y el sector privado, fomentan el desarrollo de la vida cultural urbana en el respeto a la diversidad. Se ponen a disposición de los ciudadanos y ciudadanas espacios públicos para actividades culturales y sociales en condiciones de igualdad para todos.

Art. XVI - DERECHO A LA VIVIENDA

1. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a una vivienda digna, segura y salubre.

2. Las autoridades municipales velan por la existencia de una oferta adecuada de vivienda y equipamientos de barrio para todos sus ciudadanos y ciudadanas, sin distinción por razón del nivel de ingresos. Dichos equipamientos deben comprender estructuras de acogida para los sin techo que garanticen su seguridad y su dignidad, y estructuras para las mujeres víctimas de la violencia, en particular de la violencia

doméstica, malos tratos, y para las que intentan salir de la prostitución.

3. Las autoridades municipales garantizan el derecho de los nómadas a permanecer en la ciudad en condiciones compatibles con la dignidad humana.

Art. XVII - DERECHO A LA SALUD

1. Las autoridades municipales favorecen el acceso igual para todos los ciudadanos y ciudadanas a la atención y prevención sanitaria.

2. Las ciudades signatarias mediante sus acciones en los sectores económico, cultural, social y urbanístico contribuyen de manera global a promover la salud para todos sus habitantes con su participación activa.

Art. XVIII - DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a un medio ambiente sano que busque la compatibilidad entre el desarrollo económico y el equilibrio medioambiental.

2. Para ello, las autoridades municipales adoptan, sobre la base del principio de precaución, políticas de prevención de la contaminación, incluyendo la contaminación acústica, de ahorro de energía, gestión, reciclaje, reutilización y recuperación de los residuos; amplían y protegen los espacios verdes de las ciudades.

3. Las autoridades municipales ponen en práctica todas las acciones necesarias para que los ciudadanos aprecien, sin degradarlo, el paisaje que rodea y configura la ciudad y para que sean consultados sobre las modificaciones que puedan alterarlo.

4. Las autoridades municipales desarrollan una educación específicamente orientada al respeto de la naturaleza, en particular dirigida a la infancia.

Art. XIX - DERECHO A UN URBANISMO ARMONIOSO Y SOSTENIBLE

1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a un desarrollo urbanístico ordenado que asegure una relación armoniosa entre el hábitat, los servicios públicos, los equipamientos, los espacios verdes y las estructuras destinadas a los usos colectivos.

2. Las autoridades municipales ejecutan, con la participación de los ciudadanos y ciudadanas, una planificación y una gestión urbanas que logran el equilibrio entre el urbanismo y el medio ambiente.

3. En este marco, se comprometen a respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico de las ciudades y a promover la rehabilitación y la reutilización del patrimonio construido, para reducir las necesidades de nuevas construcciones y su impacto sobre el territorio.

Art. XX - DERECHO A LA CIRCULACIÓN Y A LA TRANQUILIDAD EN LA CIUDAD

1. Las autoridades locales reconocen el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a disponer de medios de transporte compatibles con la tranquilidad en la ciudad. Con este fin, favorecen transportes públicos accesibles a todas las personas siguiendo un plan de desplazamientos urbanos e interurbanos. Controlan el tránsito automovilístico y aseguran su fluidez respetando el medio ambiente.

2. El municipio controla estrictamente la emisión de cualquier tipo de ruidos y vibraciones. Define las áreas reservadas a los peatones de manera permanente o en ciertos momentos del día y fomenta el uso de los vehículos no contaminantes.

3. Las ciudades signatarias se comprometen a asignar los recursos necesarios para hacer efectivos dichos derechos, recurriendo, en caso de necesidad, a formas de colaboración económica entre entidades públicas, sociedades privadas y la sociedad civil.

Art. XXI- DERECHO AL OCIO

1. Las autoridades municipales reconocen el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a disponer de tiempo libre.
2. Las autoridades municipales garantizan la existencia de espacios lúdicos de calidad abiertos a todos los niños y niñas sin discriminación alguna.
3. Las autoridades municipales facilitan la participación activa en el deporte y hacen posible que las instalaciones necesarias para la práctica deportiva estén a disposición de todos los ciudadanos y ciudadanas.
4. Les autoridades municipales fomentan un turismo sostenible y velan por el equilibrio entre la actividad y el rendimiento turístico de la ciudad y el bienestar social y medioambiental de los ciudadanos y ciudadanas.

Art. XX II- DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

Dentro de los límites de sus competencias, las ciudades velan por la protección de los consumidores. Para ello, y en lo que se refiere a los productos alimenticios, garantizan o hacen garantizar el control de los pesos y medidas, de la calidad, de la composición de los productos y la exactitud de las informaciones, así como los períodos de caducidad de los alimentos.

PARTE IV DERECHOS RELATIVOS A LA ADMINISTRACIÓN DEMOCRÁTICA LOCAL

Art. XXIII - EFICACIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1. Las autoridades locales aseguran la eficacia de los servicios públicos y su adaptación a las necesidades de los usuarios y velan para evitar cualquier situación de discriminación o de abuso.
2. Las administraciones locales se dotarán de instrumentos de evaluación de su acción municipal y tendrán en cuenta los resultados de dicha evaluación.

Art. XXIV- PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

1. Las ciudades signatarias garantizan la transparencia de la actividad administrativa. Los ciudadanos y ciudadanas deben poder conocer sus derechos y sus obligaciones políticas y administrativas a través de la publicidad de las normas municipales, las cuales deben ser comprensibles y actualizadas de forma periódica.
2. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a tener una copia de los actos administrativos de la administración local que les conciernen, excepto si existen obstáculos de interés público o relacionados con el derecho a la intimidad de terceras personas.
3. La obligación de transparencia, publicidad, imparcialidad y de no discriminación de la acción de los poderes municipales se aplica a:
 - la conclusión de los contratos municipales en aplicación de una gestión rigurosa del gasto municipal;
 - la selección de funcionarios, empleados y trabajadores municipales en el marco de los principios de mérito y competencia.
4. Las autoridades locales garantizan la transparencia y el control riguroso del uso de los fondos públicos.

PARTE V

MECANISMOS DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE PROXIMIDAD

Art. XXV - ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA LOCAL

1. Las ciudades signatarias desarrollan políticas destinadas a mejorar el acceso de los ciudadanos y ciudadanas al Derecho y a la Justicia.
2. Las ciudades signatarias fomentan la solución extrajudicial de los conflictos civiles, penales, administrativos y laborales, mediante la implantación de mecanismos públicos de conciliación, transacción, mediación y arbitraje.
3. En su caso, la justicia municipal, ejercida por jueces de paz independientes - hombres de bien elegidos por los ciudadanos y ciudadanas o por los gobiernos locales, tiene competencia para resolver en equidad los conflictos que oponen a los ciudadanos y ciudadanas y la administración municipal y que presentan carácter de recurso.

Art. XXVI - POLICÍA DE PROXIMIDAD

Las ciudades signatarias fomentan el desarrollo de cuerpos de policía de proximidad altamente cualificados, con misiones de "agentes de seguridad y convivencia". Dichos agentes aplican políticas preventivas contra los delitos y actúan como una policía de educación cívica.

Art. XXVII - MECANISMOS DE PREVENCIÓN

1. Las ciudades signatarias implantan en su territorio mecanismos preventivos:
 - mediadores sociales o de barrio, en particular en las zonas más vulnerables.
 - Ombudsman municipal o Defensor del pueblo, como institución independiente e imparcial.
2. Para facilitar el ejercicio de los derechos incluidos en esta Carta y someter al control de la población el estado de su concreción, cada ciudad signataria crea una comisión de alerta compuesta por ciudadanos y ciudadanas, encargada de la evaluación de la aplicación de la Carta.

Art. XXVIII - MECANISMOS FISCALES Y PRESUPUESTARIOS

1. Las ciudades signatarias se comprometen a establecer sus presupuestos de manera que las previsiones de los ingresos y de los gastos permitan hacer efectivos los derechos enunciados en esta Carta. Para ello, pueden implantar un sistema de "presupuesto participativo". La comunidad de los ciudadanos y ciudadanas, organizada en asambleas por barrios o sectores, o incluso por asociaciones, podrá expresar de este modo su opinión sobre la financiación de las medidas necesarias para la realización de dichos derechos.
2. Las ciudades signatarias se comprometen, en aras al respeto de la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas ante las cargas públicas, a no permitir que las zonas o las actividades que se hallan bajo su competencia escapen a la legalidad en materia social, fiscal, ambiental o de cualquier otra índole; y actúan de manera que las zonas de excepción a la legalidad desaparezcan allí donde existen.

DISPOSICIÓN FINAL

VALOR JURÍDICO DE LA CARTA Y MECANISMOS PARA SU APLICACIÓN

1. Una vez adoptada, esta Carta quedará abierta a la firma individualizada de todas las

ciudades que se adhieran a este compromiso.

2. Las ciudades signatarias incorporan al ordenamiento local los principios y normas así como los mecanismos de garantía contemplados en esta Carta y la mencionan explícitamente en los fundamentos jurídicos de los actos municipales.

3. Las ciudades signatarias reconocen el carácter de derecho imperativo general de los derechos enunciados en esta Carta y se comprometen a rechazar o a denunciar cualquier acto jurídico, y en particular todo contrato municipal, cuyas consecuencias fueran un obstáculo a los derechos reconocidos o fueran contrarias a su realización, y a actuar de tal modo que los demás sujetos de derecho reconozcan también el valor jurídico superior de dichos derechos.

4. Las ciudades signatarias se comprometen a reconocer esta Carta mediante su mención expresa en todas las ordenanzas y reglamentos municipales, como primera regla jurídica vinculante de la ciudad.

5. Las ciudades signatarias se comprometen a crear una comisión encargada de establecer, cada dos años, una evaluación de la aplicación de los derechos reconocidos por la presente Carta, y a hacer pública dicha evaluación.

6. La Reunión de la Conferencia Ciudades por los Derechos Humanos, constituida como asamblea plenaria de las ciudades signatarias, decidirá implantar un mecanismo de seguimiento apropiado para verificar la recepción y el cumplimiento de esta Carta por las ciudades signatarias.

DISPOSICIONES ADICIONALES

PRIMERA

Las ciudades signatarias se comprometen a actuar ante sus Estados a fin de que las legislaciones nacionales de éstos permitan la participación de los ciudadanos y ciudadanas residentes no nacionales en las elecciones municipales, tal y como queda expresado en el Artículo VIII.2 de la presente Carta.

SEGUNDA

Con el fin de permitir el control jurisdiccional de los derechos contenidos en esta Carta, las ciudades signatarias se comprometen a solicitar a sus Estados y a la Unión Europea que completen las declaraciones constitucionales de los Derechos Humanos o la Convención Europea de Derechos Humanos.

TERCERA

Las ciudades signatarias elaborarán y ejecutarán Programas Agenda 21, en aplicación de los acuerdos adoptados en la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro en 1992.

CUARTA

En caso de conflicto armado, las ciudades signatarias velarán por el mantenimiento del gobierno de la municipalidad en el respeto a los derechos proclamados en esta Carta.

QUINTA

La firma del representante de la ciudad presente el dieciocho de Mayo de 2000 en Saint-Denis está sujeta a su ratificación por el Pleno Municipal que podrá establecer las reservas al texto del articulado que considere adecuadas.

Hecho en la ciudad de Saint-Denis, a dieciocho de mayo de dos mil.

CONGRESO MUNDIAL DE LA UNIÓN INTERNACIONAL DE AUTORIDADES LOCALES

**Declaración Mundial de la Autonomía
Toronto, del 13 al 17 de junio de 1998**

La Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), la Asociación Mundial de Gobiernos Locales, reunida en el 31 Congreso Mundial en Toronto del 13 al 17 de junio de 1993.

Recordando la Declaración Mundial sobre la autonomía local adoptada y proclamada en su 27 Congreso Mundial en septiembre de 1985, en Río de Janeiro.

Consciente de los tremendos cambios en la situación social, política y económica del mundo desde 1985, inclusive el colapso de los regímenes totalitarios en muchas partes del globo y la apertura creciente hacia sociedades libres y democráticas en países reprimidos durante largo tiempo.

En vista del reconocimiento de que muchos problemas globales, según lo hiciera evidente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y fuera recogido en la Agenda 21, deben ser tratados a nivel local; y siendo también evidente la tendencia creciente entre los organismos internacionales a considerar los gobiernos locales como contrapartes efectivas en programas y actividades de desarrollo económico y social.

Determinando que se deben renovar los esfuerzos tendientes a promocionar y promulgar la naturaleza esencial de la autonomía local democrática y su papel crítico en asegurar la justicia social, económica y política para todos los ciudadanos de todas las comunidades del mundo.

Considerando que el gobierno local, como parte integrante de la estructura nacional, es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y, por tanto, el que se encuentra en mejor posición para integrarlos a los procesos de toma de decisiones en lo que concierne a sus condiciones de vida, y para hacer uso de sus conocimientos y capacidades para la promoción de desarrollo, recordando el principio reconocido en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad de gobierno.

Acogiendo con satisfacción el hecho de que, hasta la fecha, 19 gobiernos locales europeos han ratificado la Carta Europea de Autonomía Local -que fuera adoptada en 1985 como una Convención del Consejo de Europa- y que esta Carta ha sido utilizada por varios gobiernos de Europa Central y Oriental como directiva principal en la preparación de sus nuevas legislaciones sobre los gobiernos locales.

Considerando que es a nivel local donde existen las mejores condiciones para la creación de una comunidad armónica en la que los ciudadanos puedan satisfacer su sentido de pertenencia y cuya responsabilidad asuman.

Enfatizando que el fortalecimiento de los gobiernos locales robustece a la nación entera pues asegura una gestión más efectiva y democrática de los asuntos públicos.

Considerando que la descentralización de la toma de decisiones reduce la congestión a nivel central, que mejora y acelera la acción gubernamental, que estimula la iniciativa local, que libera energías creadoras e innovadoras, brinda vitalidad a las nuevas instituciones y aumenta la posibilidad de que los servicios, una vez obtenidos, sean mantenidos y ampliados.

Proclama nuevamente la siguiente Declaración Mundial sobre la autonomía local, para que sirva como modelo al que todas las naciones pueden aspirar en sus esfuerzos para lograr procesos democráticos más efectivos, mejorando de este modo el bienestar de sus pueblos.

PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA LOCAL

Artículo 1. Bases constitucionales para la autonomía de los gobiernos locales

El principio de la autonomía de los gobiernos locales debe ser reconocido en la constitución o en la legislación básica concerniente a las estructuras de gobierno del país.

Artículo 2. Concepto de autonomía de los gobiernos locales

I. La autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos locales para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local.

II. Este derecho debe ser ejercido por representantes o cuerpos de representantes libre y periódicamente elegidos mediante el sufragio universal; sus máximos directivos deben ser elegidos de modo similar o designados por el cuerpo de representantes.

Artículo 3. Alcance de la autonomía de los gobiernos locales

I. Las unidades básicas de los gobiernos locales que estén más cercanas a los ciudadanos deben ejercer responsabilidades públicas. Éstas pueden también ser ejercidas por las unidades territoriales de nivel intermedio o regional de acuerdo a las prácticas de cada país.

II. Las autoridades locales deben tener el derecho general de actuar bajo su propia iniciativa en relación a cualquier asunto, siempre que éste no sea atribución exclusiva de otra autoridad o esté específicamente excluido de la competencia local.

III. Las responsabilidades básicas de las autoridades locales, así como los procedimientos para cambiar estas responsabilidades deben estar establecidos en la constitución o en la ley.

IV. Los poderes otorgados a las autoridades locales deben ser, por norma, completos y exclusivos. En la medida en que la autoridad central o regional esté facultada por la constitución o la ley para intervenir en asuntos cuya responsabilidad sea compartida con las autoridades locales, éstas últimas mantendrán su derecho de tomar iniciativas y decisiones sobre el particular.

V. Cuando haya delegación de poderes de la autoridad central o regional a la local, esta última debe tener las atribuciones necesarias para adaptar la implementación de la legislación a las condiciones locales.

VI. Las autoridades locales deben ejercer una razonable y efectiva participación en las tomas de decisiones de otros niveles de gobierno cuando éstas tengan implicaciones locales.

Artículo 4. Protección de las autoridades locales existentes

I. Si la constitución o las leyes nacionales permiten la suspensión o disolución de los consejos locales o la suspensión o destitución de sus dirigentes, ello debe ser realizado de acuerdo al proceso legal. No obstante, su funcionamiento debe ser restaurado dentro de un plazo breve que deberá ser señalado por la ley.

II. Los cambios en las atribuciones de las autoridades locales únicamente podrán ser realizados por la ley, y luego de consultar con la comunidad local o con las comunidades implicadas, inclusive por medio de referéndum donde la ley lo permita.

Artículo 5. Estructura organizacional adecuada para los gobiernos locales

I. Las autoridades locales podrán determinar su propia estructura administrativa interna, con el objeto de adaptar ésta a las necesidades locales y asegurar una administración efectiva.

II. Las condiciones de empleo y oportunidades de capacitación para los empleados del gobierno local serán tales que permitan atractivas perspectivas de carrera. El gobierno central y/u otros altos niveles de gobierno propiciarán y facilitarán de sistemas de carreras y méritos en el gobierno local.

Artículo 6. Condiciones de servicios de los representantes locales electos

I. Las condiciones del servicio de los representantes locales elegidos deberán garantizar el libre ejercicio de sus funciones.

II. Estas condiciones deben incluir, particularmente, una adecuada compensación y la protección de la seguridad social.

III. Aquellas funciones o actividades que sean consideradas incompatibles con los cargos de elección local, deben estar determinadas en la ley.

Artículo 7. Supervisión de las actividades de los gobiernos locales I. Los procedimientos para la supervisión de las autoridades locales deben ser establecidos solamente por la construcción o la ley.

II. La supervisión de las autoridades locales, debe dirigirse solamente al cumplimiento de la ley.

Artículo 8. Los recursos de los gobiernos locales I. Los gobiernos locales deben percibir recursos financieros adecuados y propios, distintos de aquellos correspondientes a otros niveles de gobierno y disponer libremente de tales rentas dentro del marco de su competencia.

II. La asignación de recursos a los gobiernos locales será realizada en proporción razonable a las tareas que éstos asuman. Estos recursos deben ser de naturaleza regular y constante de modo e permitir servicios públicos permanentes y una adecuada programación financiera.

III. Cualquier transferencia de nuevas responsabilidades debe ser acompañada por la asignación de los recursos financieros requeridos para su cumplimiento.

IV. Una proporción razonable de los recursos financieros de los gobiernos locales debe provenir de impuestos locales, tasas o gravámenes, cuyos montos serán fijados libremente por la propia autoridad local.

V. Los impuestos que los gobiernos locales estén autorizados a recaudar o aquellos de los cuales reciban una parte garantizada, deben ser de una naturaleza suficientemente general, constante y flexible para permitirles cumplir con sus responsabilidades.

VI. La autonomía de los gobiernos locales económicamente débiles requiere de un sistema financiero compensatorio.

VII. El derecho de los gobiernos locales a participar de un modo apropiado para la formulación de las reglas que rijan el modo apropiado de los recursos redistribuidos, debe ser expresamente reconocido.

VIII. Debe ser promovida la provisión de subvenciones globales, no enmarcadas en el financiamiento de servicios o proyectos específicos. No obstante, dicha provisión de subvenciones no debe justificar intervenciones indebidas en las políticas seguidas por las autoridades locales dentro de su jurisdicción.

Artículo 9. Asociaciones de gobiernos locales

I. Los gobiernos locales podrán, haciendo uso de sus poderes, formar asociaciones para la defensa y promoción de sus intereses comunes o con el objeto de proveer de ciertos servicios a sus miembros.

II. Los otros niveles de gobierno deberán consultar a las asociaciones de gobiernos locales la aprobación de legislaciones que afecten a éstos.

Artículo 10. Lazos internacionales

I. El derecho a la asociación de los gobiernos locales debe incluir el de pertenencia a una asociación internacional de gobiernos locales.

II. Los gobiernos locales deben tener el derecho a mantener lazos de unión con sus contrapartes de otros países con propósitos de intercambio y cooperación, buscando promover la comprensión internacional.

Artículo 11. Protección legal de los gobiernos locales y de su autonomía.

Los gobiernos locales deben poseer el derecho a recurrir a los medios judiciales con el fin de salvaguardar su autonomía, hacer cumplir con las leyes que determinen sus funciones y proteger sus intereses.

CARTA DE LAS CIUDADES EUROPEAS HACIA LA SOSTENIBILIDAD

(La Carta de Aalborg)

Según fue aprobada por los participantes en la Conferencia europea sobre las ciudades sostenibles celebrada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de Mayo de 1994

Parte I: Declaración de consenso: las ciudades europeas hacia la sostenibilidad.

Parte II: Campaña de ciudades europeas sostenibles.

Parte III: Participación en las iniciativas locales del Programa 21: planes de acción local a favor de la sostenibilidad.

PARTE I

Declaración de consenso Las ciudades europeas hacia la sostenibilidad

1.1 El papel de las ciudades europeas

Nosotras, las ciudades europeas firmantes de esta Carta, declaramos que en el curso de la historia hemos conocido imperios, estados, naciones y regímenes, y les hemos sobrevivido como centros de la vida social, portadores de nuestras economías y guardianes de la cultura, el patrimonio y la tradición. Junto con las familias y los barrios, las ciudades han sido la base de nuestras sociedades y estados, el centro de la industria, el artesanado, el comercio, la educación y el gobierno.

Comprendemos que nuestro actual modelo urbano de vida, y particularmente nuestras pautas de división del trabajo y de las funciones, la ocupación del suelo, el transporte, la producción industrial, la agricultura, el consumo y las actividades de ocio y, por tanto, nuestro nivel de vida, nos hace especialmente responsables de muchos de los problemas ambientales con los cuales se enfrenta la humanidad. Este hecho es especialmente significativo si se tiene en cuenta que el 80% de la población europea vive en zonas urbanas.

Hemos aprendido que los actuales niveles de consumo de recursos de los países industrializados no pueden ser alcanzados por la totalidad de la población mundial, y aún menos por las generaciones futuras, sin destruir el capital natural.

Estamos convencidos de que la vida humana en este planeta no se puede sostener sin unas comunidades locales sostenibles. El gobierno local se encuentra cerca del lugar donde se perciben los problemas ambientales y muy cerca de los ciudadanos; además, comparte con los gobiernos de todos los ámbitos territoriales la responsabilidad del bienestar de la humanidad y de la naturaleza. Por tanto, las ciudades tienen una función determinante en el proceso de cambio de los modos de vida, de la producción, del consumo y de las pautas de distribución del espacio.

1.2 Noción y principios de sostenibilidad

Nosotras, las ciudades, comprendemos que el concepto de desarrollo sostenible nos ayuda a basar nuestro nivel de vida en la capacidad de carga de la naturaleza. Pretendemos conseguir la justicia social, las economías sostenibles y la sostenibilidad ambiental. La justicia social requiere necesariamente la sostenibilidad económica y la equidad, las cuales necesitan a la vez de la sostenibilidad ambiental.

La sostenibilidad ambiental significa, además, del mantenimiento y la preservación del capital natural. Necesita que nuestro ritmo de consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que el ritmo al que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución por recursos renovables perdurables. La sostenibilidad ambiental conlleva también que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos.

La sostenibilidad ambiental implica además el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud humana, la calidad del aire, del agua y del suelo a unos niveles que sean suficientes para preservar para siempre la vida y el bienestar de la humanidad, así como también de la flora y de la fauna.

1.3 Estrategias locales hacia la sostenibilidad

Nosotras las ciudades, estamos convencidas de que la ciudad es, a la vez, la entidad más importante capaz de afrontar inicialmente los numerosos desequilibrios arquitectónicos, sociales, económicos, políticos, ambientales y de recursos naturales que afectan al mundo moderno, y la unidad más pequeña donde los problemas pueden ser resueltos adecuadamente, de manera integrada y sostenible.

Teniendo en cuenta que todas las ciudades son diferentes, hemos de encontrar las vías propias hacia la sostenibilidad. Integraremos los principios de sostenibilidad en todas nuestras políticas, y haremos de nuestras fuerzas respectivas la base de las estrategias adecuadas en el ámbito local.

1.4 La sostenibilidad como proceso creativo local en la búsqueda del equilibrio

Nosotras, las ciudades, reconocemos que la sostenibilidad no es ni un sueño ni una situación inmutable, sino un proceso creativo local en busca del equilibrio que se extiende a todos los ámbitos de toma de decisiones a este nivel. Permite una realimentación de la información permanente sobre las actividades que impulsan al ecosistema urbano hacia el equilibrio, y sobre las que lo alejan de él.

Cuando se basa la gestión urbana en la información recogida a través de un proceso de este tipo, la ciudad aparece como un todo orgánico, en el que se hacen patentes los efectos de todas las actividades importantes. Mediante un proceso así, la ciudad y sus habitantes pueden elegir entre opciones, con conocimiento de causa. Un proceso de gestión basado en la sostenibilidad permite tomar decisiones que no repercuten únicamente en los intereses de las personas afectadas, sino también en los de las generaciones futuras.

1.5 Resolución de problemas mediante negociaciones abiertas

Nosotras, las ciudades, reconocemos que no podemos permitirnos trasladar nuestros problemas al medio ambiente ni tampoco a las generaciones futuras. Por tanto, hemos de resolver nuestras dificultades y desequilibrios primero por nosotros mismos y, si es necesario, con la ayuda de entidades regionales o nacionales. Éste es el principio de la concertación, la aplicación del cual dará más libertad a cada ciudad para definir la naturaleza de sus actividades.

1.6 La economía urbana hacia la sostenibilidad

Nosotras, las ciudades, comprendemos que el factor restrictivo de nuestro desarrollo económico ha sido nuestro capital natural, como la atmósfera, el suelo, el agua y los

bosques. Necesitamos, pues, invertir en este capital, respetando el orden prioritario siguiente:

- Invertir en la conservación del capital natural existente (reservas de aguas subterráneas, suelo, hábitat de especies raras)
- Fomentar el crecimiento del capital natural y reducir el nivel de explotación actual (por ejemplo, de las energías no renovables).
- Invertir para aligerar la presión sobre las reservas de capital natural, mediante la expansión del capital natural cultivado, como parques de recreo urbano que mitiguen la presión en los bosques naturales.
- Incrementar la eficiencia en el uso final de los productos, con edificios de elevada eficiencia energética o transportes urbanos respetuosos con el medio ambiente.

1.7 Justicia social para la sostenibilidad urbana

Nosotras, las ciudades, somos conscientes de que los pobres son los más afectados por los problemas ambientales (ruido, contaminación por el tránsito, ausencia de instalaciones de recreo, viviendas insalubres, inexistencia de espacios verdes) y los que tienen menos capacidad para resolverlos. El reparto desigual de la riqueza es la causa de comportamientos insostenibles y hace más difícil cambiarlos. Tenemos la intención de integrar las necesidades sociales básicas de la población, así como los programas de sanidad, ocupación y vivienda, en la protección del medio ambiente. Queremos aprender de las primeras experiencias de estilos de vida sostenibles, de manera que podamos mejorar la calidad de vida de la ciudadanía en lugar de maximizar simplemente el consumo.

Procuraremos crear puestos de trabajo que contribuyan a la sostenibilidad de la comunidad y reducir así la desocupación. Al intentar atraer o crear ocupación, evaluaremos los efectos de las oportunidades económicas en términos de sostenibilidad para favorecer la creación de puestos de trabajo y productos duraderos que se ajusten a los principios de sostenibilidad.

1.8 Pautas sostenibles de usos del suelo

Nosotras, las ciudades, reconocemos que es importante que nuestras autoridades locales apliquen políticas efectivas de usos del suelo y de ordenación del territorio que impliquen una evaluación ambiental estratégica de todos los planos. Hemos de aprovechar las oportunidades que ofrecen las concentraciones urbanas más densas de proporcionar servicios públicos de transporte y suministro de energía más eficientes y, al mismo tiempo, mantener la dimensión humana del desarrollo.

Al emprender programas de renovación del centro de las ciudades y planificar nuevas zonas suburbanas, trataremos de buscar funciones múltiples para reducir la movilidad. El concepto de interdependencia regional equitativa nos ha de permitir equilibrar los flujos entre el campo y la ciudad e impedir a las ciudades la simple explotación de los recursos de las zonas periféricas.

1.9 Pautas de movilidad urbana sostenible

Nosotras, las ciudades, nos hemos de esforzar en mejorar la accesibilidad y en mantener el bienestar y los estilos de vida urbana, reduciendo el transporte. Sabemos que para que una ciudad sea sostenible, es indispensable reducir la movilidad forzada y dejar de fomentar el uso innecesario de vehículos motorizados.

Daremos preferencia a los medios de transporte respetuosos con el medio ambiente (en particular los desplazamientos a pie, en bicicleta o en transporte público) y situaremos en el centro de nuestros esfuerzos de planificación una combinación de estos medios. Los diversos medios de transporte urbanos motorizados han de tener la función subsidiaria de facilitar el acceso a los servicios locales y de mantener la actividad económica de las ciudades.

1.10 Responsabilidad del cambio climático global

Nosotras, las ciudades, comprendemos que los riesgos considerables que comporta el calentamiento del planeta para los entornos naturales y urbanos y para las generaciones futuras requieren una respuesta adecuada para estabilizar y posteriormente reducir, con la mayor rapidez posible, las emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero. También es igualmente importante el hecho de proteger los recursos mundiales de biomasa como los bosques y el fitoplancton, que cumplen un papel fundamental en el ciclo del carbono del planeta.

La reducción de las emisiones de combustibles fósiles requerirá políticas e iniciativas basadas en un conocimiento exhaustivo de las alternativas y del medio urbano como sistema energético. Las únicas alternativas sostenibles son las fuentes renovables de energía.

1.11 Prevención de la intoxicación de los ecosistemas

Nosotras, las ciudades, somos conscientes de la creciente cantidad de sustancias tóxicas y peligrosas que se liberan a la atmósfera, el agua, el suelo y los alimentos, y del hecho de que todas constituyen una amenaza cada vez mayor para la salud de los humanos y de los ecosistemas. Procuraremos por todos los medios frenar la contaminación y prevenirla desde su origen.

1.12 La autogestión de ámbito local como condición necesaria

Nosotras, las ciudades, estamos convencidas de que tenemos la fuerza, el conocimiento y el potencial creativo para desarrollar estilos de vida sostenibles y para diseñar y manejar nuestras ciudades hacia la sostenibilidad. Como representantes de nuestras comunidades locales por elección democrática, estamos preparados para asumir la responsabilidad de la tarea de reorganización de nuestras ciudades para la sostenibilidad. La capacidad de las ciudades para afrontar este reto depende de los derechos de autogestión que les sean otorgados, en virtud del principio de subsidiariedad. Es fundamental que las autoridades locales tengan los poderes suficientes y un apoyo financiero sólido.

1.13 El protagonismo de los ciudadanos y la participación de la comunidad

Nosotras, las ciudades, nos comprometemos a seguir el mandato de la Agenda 21, documento clave aprobado en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, de trabajar con todos los sectores de nuestras comunidades –ciudadanía, empresas, grupos de interés- en el desarrollo de las Agendas 21 locales.

Estamos de acuerdo con el llamamiento del quinto programa de acción, en materia de medio ambiente, de la Unión Europea: "Hacia un desarrollo sostenible" y a compartir, por tanto, la responsabilidad de la aplicación del programa entre todos los sectores de la comunidad. En consecuencia, basaremos nuestros trabajos en la cooperación entre todas las partes implicadas.

Garantizaremos el acceso a la información de toda la ciudadanía y de los grupos que estén interesados y velaremos para que puedan participar en los procesos locales de toma de decisiones. Buscaremos oportunidades de educación y formación en materia de sostenibilidad: no sólo para el público en general, sino también para los representantes elegidos y el personal de las administraciones locales.

1.14 Instrumentos y herramientas para la gestión urbana orientada hacia la sostenibilidad

Nosotras, las ciudades, nos comprometemos a utilizar los instrumentos básicos políticos y técnicos disponibles para conseguir un planteamiento eco sistemático de la gestión urbana. Aprovecharemos la amplia gama de instrumentos para la recogida y el tratamiento de datos ambientales y la planificación ambiental, así como los instrumentos reglamentarios económicos y de comunicación, como directivas, tasas y derechos, mecanismos de sensibilización, incluyendo la participación del público.

Trataremos de crear nuevos sistemas de contabilidad ambiental que permitan una gestión de nuestros recursos naturales que sea tan económica como la de nuestro recurso artificial, "el dinero". Sabemos que hemos de basar nuestras decisiones y nuestros controles, en particular la vigilancia ambiental, las auditorias, la evaluación del impacto ambiental y los sistemas de contabilidad, de hacer balance y de información, en diferentes tipos de indicadores, entre los cuales debe nombrarse la calidad del medio ambiente urbano, los flujos y modelos urbanos y, sobre todo, los indicadores de sostenibilidad de los sistemas urbanos.

Nosotras las ciudades, reconocemos que en muchas ciudades europeas ya se han aplicado con éxito políticas y actividades positivas para el medio ambiente. Éstas constituyen unos instrumentos válidos para frenar y atenuar el ritmo de la presión de la insostenibilidad, aunque no puedan por sí mismas invertir esta tendencia insostenible de la sociedad. Sin embargo, con esta sólida base ecológica, las ciudades se encuentran en una posición excelente para dar un primer paso y poder integrar estas políticas y actividades en el proceso de gobernabilidad, con la finalidad de manejar las economías urbanas locales mediante un proceso de sostenibilidad comprensible. En este proceso deberemos concebir y probar nuestras propias estrategias y compartir nuestras experiencias.

PARTE II

Campaña de las ciudades europeas sostenibles

Nosotras, las ciudades europeas firmantes de esta Carta, trabajaremos juntas para un desarrollo sostenible en un proceso de aprendizaje a partir de la experiencia y de los éxitos conseguidos a escala local. Nos animaremos mutuamente a establecer planes de acción local a largo plazo (Agenda 21), reforzando así la cooperación entre autoridades locales integrando este proceso en las iniciativas de la Unión Europea en materia de medio ambiente urbano.

Ponemos en marcha la campaña de ciudades europeas sostenibles para animar a las ciudades en su tarea en favor de la sostenibilidad, así como para apoyarlas. La fase inicial de esta campaña tendrá una duración de dos años y será evaluada durante la segunda conferencia europea sobre ciudades sostenibles, que se celebrará en 1996.

Invitaremos a todas las autoridades locales, tanto si son de ciudades como de poblaciones menores, comarcas o países, y a todas las redes de autoridades locales europeas a participar en la campaña mediante la adopción y la firma de esta Carta.

Instamos a todas las grandes redes de autoridades locales europeas a coordinar la campaña. Se creará un comité de coordinación formado por representantes de estas redes. Se tomarán las medidas necesarias en cuanto a las autoridades locales que no formen parte de ninguna red.

Las principales actividades de esta campaña serán las siguientes:

- Facilitar la ayuda mutua entre ciudades europeas para la concepción, el desarrollo y la aplicación de políticas orientadas hacia la sostenibilidad.
- Recoger y divulgar la información sobre experiencias satisfactorias de ámbito local.
- Fomentar el principio de sostenibilidad entre las demás autoridades locales.
- Captar nuevos firmantes de la Carta.
- Organizar cada año "un premio de la ciudad sostenible".
- Formular recomendaciones políticas a la Comisión Europea.
- Contribuir a los informes de ciudades sostenibles del grupo de expertos en medio urbano.
- Dar apoyo a los responsables de la toma local de decisiones en cuanto a la legislación y las recomendaciones apropiadas de la Unión Europea.
- Publicar un boletín de información de la campaña.

Para llevar a cabo estas actividades será necesario el establecimiento de una coordinación de la campaña. Invitamos a otras organizaciones a dar apoyo activo a esta campaña.

PARTE III

Implicación en el proceso de las Agendas 21 locales: **Planes de acción local a favor de la sostenibilidad**

Nosotras, las ciudades europeas firmantes de esta Carta, nos comprometemos, por el hecho de firmarla y de participar en la campaña de ciudades europeas sostenibles, a tratar de llegar a un consenso en el seno de nuestras comunidades sobre una Agenda 21 de alcance local antes de acabar el año 1996. De este modo, seguimos el mandato establecido en el capítulo 28 de la Agenda 21, tal como se acordó en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro el mes de junio de 1992.

Mediante nuestros planes de acción local, contribuiremos a la aplicación del quinto programa de acción de la Unión Europea, en materia de medio ambiente, "Hacia un desarrollo sostenible". Los procesos de Agenda 21 locales se llevarán a cabo de acuerdo con la primera parte de esta Carta.

Proponemos que el proceso de preparación de un plan de acción local incluya las etapas siguientes:

- Reconocimiento de los marcos de planificación y de los mecanismos financieros existentes, así como también otros planes y programas.
- Localización sistemática de los problemas y de sus causas mediante amplias consultas públicas.
- Clasificación de las tareas por orden de prioridad para tratar los problemas detectados.
- Creación de un modelo de comunidad sostenible mediante un proceso participativo que incluya a todos los sectores de la comunidad.
- Consideración y evaluación de opciones estratégicas alternativas.

- Establecimiento de un plan de acción local a largo plazo hacia la sostenibilidad que incluya objetivos mensurables.
- Programación de la aplicación del plan, incluyendo la preparación de un calendario y una declaración del reparto de responsabilidades entre los participantes.
- Reparto de responsabilidades entre los participantes.
- Establecimiento de sistemas y procedimientos para la monitorización e información de la implementación.

Deberemos estudiar si los acuerdos internos de nuestras autoridades locales son apropiados y eficientes para permitir el desarrollo del proceso de la Agenda 21 local, incluidos los planes de acción local a largo plazo hacia la sostenibilidad.

Es posible que sean necesarios esfuerzos adicionales para mejorar la capacidad de organización, en los cuales deberá incluirse la revisión de los acuerdos políticos, los procedimientos administrativos, las tareas colectivas e interdisciplinarias, los recursos humanos disponibles y la cooperación entre las autoridades, incluyendo las asociaciones y redes.

Firmada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de Mayo de 1994.



**Declaración de Cartagena de Indias -
Colombia.
Noviembre - 1993
Autonomía, Democracia y Participación**

La Unión Iberoamericana de Municipalistas, Organización No Gubernamental Internacional, vinculada a la UNESCO, ha adoptado, en el marco del II Congreso Iberoamericano de Municipalistas, la presente Declaración en orden a subrayar las garantías que hagan visibles para los ciudadanos, las municipalidades y los gobiernos iberoamericanos las condiciones básicas que estructuran un contenido mínimo de la autonomía local, así como determinadas propuestas dirigidas a hacer efectivo este derecho.

CONSIDERANDO que la presente encrucijada histórica de nuestros pueblos requiere nuevas fórmulas imaginativas en la toma de decisiones, que involucren y hagan participe al individuo del devenir de su propio destino.

CONSIDERANDO el contenido de la Declaración Universal sobre Autonomía Local realizada por la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), de la Carta Europea de Autonomía Local aprobada por el Consejo de Europa y de la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana aprobada por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), que asume.

CONSIDERANDO la necesidad de robustecer los procesos democráticos y el papel de las entidades locales en la lucha por el desarrollo

CONSIDERANDO que la autonomía local, como derecho a participar en los asuntos que naturalmente atañen al municipio y a sus ciudadanos y a definir su propio destino por las entidades locales, con respeto de su cultura y tradiciones, requiere de instrumentos, cada vez más sólidos, que hagan efectivo el mismo buscando cauces de coordinación y cooperación con el resto de las entidades públicas.

DEFENDIENDO el derecho de los ciudadanos a disponer de autoridades locales, libremente elegidas, según los principios democráticos universalmente aceptados, que responsablemente definan los objetivos, planifiquen los procesos, impulsen la consecución eficiente de resultados y respondan con cambios e imaginación a los retos económicos, sociales, culturales y medioambientales que el futuro nos depara.

PROCLAMA su voluntad de hacer partícipes a los municipalistas, a las municipalidades y a los gobiernos iberoamericanos la presente Declaración dirigida a robustecer los procesos de descentralización municipal y de afirmación de la autonomía local existentes en la comunidad iberoamericana.

PRIMERO.- AUTONOMIA, DEMOCRACIA Y PARTICIPACION.

La autonomía local es un derecho que se sitúa en la base misma de una estructura democrática del poder y la descentralización y la participación de los ciudadanos en la

gestión de los asuntos públicos son condiciones básicas de la democracia de nuestros días.

En este sentido, la existencia de niveles de autonomía local, dotados de autonomía política y económico-financiera cualificada, permiten un mayor desarrollo del ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos y control por parte de los mismos de la gestión pública.

SEGUNDO.- LA AUTONOMIA LOCAL COMO DERECHO FUNDAMENTAL.

La autonomía local ha de gozar de la consideración y status de derecho fundamental, en la medida en que es cauce imprescindible para el ejercicio efectivo de los derechos de participación y representación política local.

TERCERO.- LA AUTONOMIA LOCAL DERECHO CONSTITUCIONALIZADO.

Es indispensable el reconocimiento expreso del municipio como un ámbito de gobierno, debiendo darse una concepción constitucional del mismo, que sirva como fuente de interpretación.

La autonomía local, como derecho colectivo de los ciudadanos de nuestros pueblos, aldeas y ciudades, ha de quedar recogida y garantizada de forma efectiva en la Constitución de cada país. Al respecto, las sucesivas reformas constitucionales de los países iberoamericanos deberán prever dichos extremos.

De otro lado, se deberá prever, como complemento necesario de la autonomía local, el principio de subsidiariedad, en virtud del cual, la distribución de competencias entre los distintos poderes territoriales deberá velar por la atribución al poder más cercano de aquellas competencias que inciden en la vida cotidiana de los ciudadanos.

CUARTO.- ALCANCE POLITICO DE LA AUTONOMIA LOCAL.

La autonomía local, en el aspecto político, implica necesariamente la existencia, al menos, de cuatro condiciones:

1. Un ámbito de potestad normativa real que, aun respetando la igualdad de derechos y de condiciones de todos los ciudadanos iberoamericanos, singularice y dé una respuesta propia a los problemas de la vida local.
2. Reservar constitucionalmente un ámbito de competencias, no susceptible de limitación por el legislador ordinario, delimitado por los intereses que le sean naturales y propios.
3. Asegurar la potestad de libre decisión por los municipios en el ejercicio de sus competencias. Este ejercicio de competencias requiere una amplia interpretación en cuanto a la organización interna de la entidad local y, ciertamente, una interpretación más restringida cuando se refiere al funcionamiento externo a fin de salvaguardar los principios de seguridad jurídica y de igualdad sustancial de derechos y obligaciones de los ciudadanos.

4. Asegurar a los representantes políticos locales un estatuto que asegure a éstos un adecuado ejercicio de su representación política.

QUINTO.- LA VERTIENTE ECONOMICO-FINANCIERA DE LA AUTONOMIA LOCAL.

Los municipios para un ejercicio adecuado de sus competencias necesitan, en el mundo actual, un adecuado nivel de recursos. Estos recursos, a su vez, precisan de dos cualidades: la primera, referida a una cuantía suficiente de los mismos para asegurar al poder local su prestigio y acción efectiva ante los ciudadanos y sus problemas; la segunda, también imprescindible, el poder de articulación y gestión de una parte importante de dichos recursos. En este sentido, la autonomía financiera de los entes locales implica, al menos, las siguientes condiciones:

1. Una Potestad presupuestaria propia en orden a definir cuantitativamente el alcance de las propuestas políticas, social-económicas y culturales del municipio. En este sentido, es de desear que los municipios participen de una forma creciente en el gasto público total de la nación. En la mayoría de los países iberoamericanos se considera como objetivo deseable una participación de los municipios de, al menos, un 25% en el gasto público total de la nación.

2. La capacidad de configuración de los recursos de su sistema financiero.

3. La potestad para establecer, gestionar y exigir los ingresos tributarios y extratributarios integrantes de su Hacienda.

4. Disponer de una suficiencia de medios garantizada legalmente por la cobertura del Estado y la participación de los municipios, mediante mecanismos automáticos e incentivadores de responsabilidad y de solidaridad, en los ingresos totales de éste.

SEXTO.- LÍMITES TERRITORIALES, MODERNIZACION ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO LOCAL.

Los municipios han de involucrarse en un papel efectivo de servicio al ciudadano que los haga pasar de una cultura pasiva a una actitud activa de cambio y servicio orientado al desarrollo local económico, social, cultural y político.

A estos efectos, es preciso asegurar la existencia de límites territoriales adecuados que no puedan ser alterados arbitrariamente por poderes centrales sin participación de la comunidad y sus representantes políticos, estar involucrados en procesos de modernización administrativa que permitan garantizar la eficiencia de las políticas públicas locales y comprometerse con el propio territorio mediante el desarrollo de políticas tendentes al fortalecimiento de las potencialidades endógenas existentes en la localidad.

SEPTIMO.- AUTONOMIA E INTEGRACION NACIONAL.

La autonomía local no implica el derecho a decidir arbitraria e insolidariamente, desconociendo los espacios territoriales en que se integra la comunidad. Se trata, más bien, de un derecho progresivo, solidario, democrático, integrador y que permite a los

individuos reconocerse e identificarse con el poder público constituido, participando de los problemas y de las soluciones e implicándose en el destino nacional.

OCTAVO.- AUTONOMIA Y RESPONSABILIDAD.

La autonomía local implica responsabilidad, capacidad para decidir y asumir la obligación frente a los ciudadanos de una prestación adecuada de los servicios públicos, de exigir fiscalmente la colaboración ciudadana para la obtención de recursos propios, de asumir el coste real de los servicios y de administrar con eficiencia, eficacia, economía y legalidad. No hay ni autonomía ni democracia desconociendo e ignorando las reglas emanadas de la voluntad popular.

NOVENO.- AUTONOMIA Y CONTROL.

El ejercicio de competencias y la adopción de decisiones por parte de las autoridades locales son susceptibles y requiere de un control de las entidades locales por parte de los órganos encargados de vigilar la adecuada planificación y ordenación de los recursos públicos y de asegurar la homogeneización de las políticas públicas de los entes públicos. La autonomía no es indefectiblemente contraria a la existencia de mecanismos de control. Dicho control no podrá suplantar, en su esfera de representación, a las autoridades locales, habrá de ser proporcionado, establecido mediante cauces formales, limitado en el tiempo y suficientemente eficaz para asegurar los fines a los que aspira. No cabe un control general de oportunidad sobre las decisiones locales salvo en el ejercicio de las competencias delegadas. Con carácter general, solo los órganos jurisdiccionales controlan la acción del poder municipal.

DECIMO.- DEFENSA DE LA AUTONOMIA LOCAL.

Se hace preciso articular en el ordenamiento constitucional y jurídico de cada país mecanismos de garantía que aseguren la efectiva defensa de un ámbito de decisión propia municipal. A estos efectos, consideramos imprescindible la adopción de las siguientes medidas:

1. Establecer la participación necesaria de los municipios en cualquier procedimiento de adopción de decisiones que vaya a tener una efectiva repercusión en la vida local garantizando, en determinados casos y con las salvaguardas que sean necesarias, una posibilidad de arbitraje cuando la adopción de ciertas medidas se considere, desde el punto de vista local, de carácter sumamente perjudicial para la subsistencia de municipios o para un adecuado ejercicio de sus competencias.
2. Articular una vía jurisdiccional que garantice a los municipios el acceso a los tribunales, en su caso constitucionales, en defensa de su autogobierno.

DECIMOPRIMERO.- EL DEFENSOR MUNICIPAL IBEROAMERICANO.

Entendemos que el municipio, especialmente en los países iberoamericanos con la fuerte tradición de los Cabildos y Consejos, y la defensa de su razón de ser y de su existencia, exige la articulación de medidas de carácter internacional que aseguren y apoyen a éste en el ejercicio y desarrollo de su autogobierno. En este sentido, proponemos a la Conferencia de Jefes de Estado de los Países Iberoamericanos la creación del Defensor Municipal Iberoamericano con funciones de apoyo, asesoramiento, coordinación de

políticas municipales, formación y tutela de la autonomía municipal, que podrá dirigir sugerencias y recomendaciones a los poderes públicos.

DECIMOSEGUNDO.-CONSEJO CONSULTIVO MUNICIPAL IBEROAMERICANO.

Creemos y afirmamos el derecho de las entidades locales de asociarse o cooperar con otras, en el plano nacional e internacional, para el desarrollo de actividades y funciones que sean de interés común.

En orden a una efectiva coordinación de las actividades de dichas organizaciones municipalistas proponemos la creación de un Consejo Consultivo Municipal Iberoamericano encargado de emitir informes, dictaminar cuestiones sometidas a su consulta por los gobiernos iberoamericanos, impulsar y desarrollar una cultura municipalista, fomentar la creación de Cátedras de Derecho Local Comparado en las principales Universidades Iberoamericanas y otras funciones a definir en la resolución que acuerde su creación.

Cartagena de Indias (Colombia), 19 de Noviembre de 1993

DECLARACIÓN DEL LISBOA

(Lisboa, Portugal, 27 y 28 de julio de 1988)

Los Ministros de la Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países Iberoamericanos, reunidos bajo la iniciativa de la Presidencia del Consejo de Ministros de Portugal y del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), los días 27 y 28 de Julio de 1998, en la Ciudad de Lisboa, Portugal:

- Se han constituido en la I Conferencia Iberoamericana de la Administración Pública y la Reforma del Estado bajo una nueva geografía del poder, globalización, integración regional y poder local". "La administración gestionaría en el espacio iberoamericano: equilibrar la eficiencia con la equidad" y "El rol de la cooperación internacional en la redefinición del Estado dirigido hacia el futuro";
- Han dado secuencia a las preocupaciones manifestadas en las sucesivas cumbres presidenciales de Bariloche, Viña del Mar e Isla Margarita, en los ámbitos de la Administración Pública y Reforma del Estado;
- Consideraron que los procesos de la Reforma del Estado, que ocupan un lugar de relieve en las preocupaciones gubernamentales desde hace casi dos décadas, han sido fuertemente condicionados por la liberalización de los mercados, por el proceso de globalización de la economía, por la creciente interdependencia de los países, por su propia integración a nivel regional, por el rediseño de las políticas públicas, por la redefinición de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil y los procesos de descentralización político-administrativa, y obtuvieron consenso en los principios que se enuncian a continuación, acordando que se presentarán en la próxima Cumbre de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno, a realizarse en la ciudad de Oporto en los próximos días 17 y 18 de octubre de 1998.

LA PERSPECTIVA DE LA REFORMAS DEL ESTADO EN UNA NUEVA GEOGRAFÍA DE PODER, GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN REGIONAL Y PODER LOCAL

1. En el marco de las grandes oportunidad que genera el proceso de globalización, se encuentra en un lugar relevante el referido a las transformaciones que se deben realizar para potenciar la competitividad y hacerla compatible con las reformas del Estado que garanticen la gobernabilidad democrática. En este sentido corresponde a los Estados articular un proyecto de país que sea capaz de convocar a los distintos sectores para trabajar mancomunadamente en pos de una estrategia de desarrollo que persiga el logro de los equilibrios económicos, sociales y ambientales.
2. La Reforma del Estado presupone, obligatoriamente, la necesidad de articulación de un Estado comprometido con el bienestar económico, las libertades políticas y la cohesión social, orientado hacia la obtención no sólo de la eficacia de las instituciones y organizaciones estatales a los distintos niveles de Gobierno, sino también hacia la creación de condiciones para un desempeño eficiente del sector privado que, en conjunto con el desarrollo de las redes

sociales, permitan garantizar un crecimiento sostenido, así como la mayor distribución posible del poder en la sociedad.

El Estado debe situar a los ciudadanos como punto focal de su actuación, con el objetivo de obtener la equidad social, la igualdad de oportunidades, la justa distribución de la riqueza, la erradicación de la pobreza y la exclusión social, y la promoción de la educación y de la salud.

3. Las nuevas tendencias obligan al redimensionamiento de la participación del Estado en la producción directa de bienes y servicios de acuerdo al principio de la subsidiariedad, de forma a hacer prevalecer la función reguladora y promotora de los intereses de la sociedad civil. El establecimiento de una nueva arquitectura de su organización, haciéndola más flexible y transparente, constituye el lógico corolario de esa línea de actuación.

La Reforma del Estado es un proceso integrado que debe abarcar los tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el poder judicial, teniendo como propósitos fortalecer su capacidad institucional y su legitimidad, de modo de hacer más racional y eficiente el marco normativo que rige la actividad socioeconómica y política de nuestros países. En este contexto se vuelve también indispensable combatir la corrupción en todas sus dimensiones y el rescate de los valores éticos en el ejercicio de la función pública.

4. La globalización económica y la dimensión transnacional de los fenómenos políticos, económicos y sociales, muestran la imposibilidad de concebir la problemática pública como una materia interna de cada país, por lo que se hace indispensable potenciar una cultura de integración, estableciendo mecanismos de coordinación entre los Estados. Bajo este mismo espíritu se deben desarrollar instituciones supranacionales con fuerte capacidad tecnológica, diseños organizativos flexibles, cultura de servicio a la integración y recursos humanos de excelencia.
5. Los procesos de descentralización político-administrativa constituyen parte integrante de la reforma del Estado, como forma de asegurar una mayor proximidad de las instituciones a los ciudadanos, una satisfacción más adecuada de sus necesidades y la participación más activa de la sociedad civil en el ámbito público.

La descentralización es un proceso complejo y dinámico que debe adecuarse a las realidades de cada país. El fortalecimiento de las regiones y municipios conduce, inevitablemente, a una redistribución de recursos en términos políticos, institucionales y económicos. Para tal efecto, el proceso de descentralización necesita de la cooperación y del consenso entre los diferentes niveles de la administración, teniendo como objetivo la optimización de las políticas públicas.

LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO: EQUILIBRAR LA EFICIENCIA CON LA EQUIDAD

6. La importancia del rol de la Administración Pública reside en su capacidad de dar cuerpo a las funciones del Estado de forma eficaz y eficiente, teniendo en cuenta las repercusiones de su desempeño en la profundización de la

democracia participativa, en el desarrollo económico, social y cultural, y en la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas.

No siempre la maquinaria administrativa ha sabido responder a tales desafíos, volviéndose un aparato pesado, generador de déficit, de ineficiencias, de despilfarros y hasta de frenos a la normal satisfacción de las necesidades del ciudadano/cliente/usuario. Se vuelve necesario evaluar una nueva estrategia de gestión y modernización de la Administración y de la Función Pública.

7. La implementación de una nueva cultura de relación entre el Estado y el ciudadano releva la importancia de la creación y desarrollo de mecanismos de control y participación del ciudadano/usuario en la formación del producto final en la actividad administrativa, de la simplificación de los procedimientos administrativos, de la consagración del derecho a la información, y de la multiplicación y profesionalización del sistema de atención al público."
8. La introducción de una cultura de gestión pública, orientada por criterios de eficiencia y eficacia supone el establecimiento de objetivos claros y cuantificables, los cuales deberán asumirse como marco de referencia de una administración de calidad.

Asimismo, significa imprimir condiciones de flexibilidad, de capacidad para interpretar las señales de cambio, de velocidad de respuesta y de adaptación a las transformaciones cotidianas.

Además, la institución de mecanismos de evaluación del desempeño de los servicios, sea a través de actividades de inspección, sea mediante el recurso regular a la acción de auditorías de gestión, constituye una medida necesaria para salvaguardar, simultáneamente, el interés público y el de los destinatarios de la actividad administrativa.

9. La profesionalización y motivación del personal público constituye el factor clave, capaz de articular los demás factores intervinientes en la producción de la actividad administrativa.

Una política permanente de formación y capacitación de gerente públicos, la creación de estructuras de carreras profesionales dinámicas y abiertas, la implementación de sistemas para la movilidad interdepartamentales e interprofesional, la institucionalización de mecanismos de evaluación del desempeño que conduzcan al establecimiento de un sistema de mérito, constituyen algunas líneas de orientación para adelantar una política de gestión de recursos humanos que tenga en consideración las nuevas realidades.

10. Para acompañar la revolución tecnológica con un rediseño en tiempo real de las administraciones públicas, se hace necesario realizar inversiones significativas en tecnología de la información y en reingeniería de los procesos y organizaciones, de acuerdo a las innovaciones producidas. En este contexto, debe prestarse en lo inmediato especial atención a la responsabilidad pública en el "efecto 2000".

EL ROL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA REDEFINICIÓN DEL ESTADO DIRIGIDO HACIA EL FUTURO

11. La cooperación entre los Estados constituye una de las principales vías para manifestar la solidaridad de los países que conforman una identidad cultural, especialmente cuando permite reducir la diferencia del acceso desigual a los beneficios del desarrollo. La reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, constituyen áreas sensibles en la construcción de una sociedad justa, a partir de la mejoría de la capacidad de desempeño institucional, en las cuales los errores y los fracasos tienen elevados costos sociales. Es por eso que el intercambio de experiencias y conocimientos, así como la asesoría derivada de la cooperación horizontal y la asistencia de organismos multilaterales, tiene un elevado potencial para reducir los costos de la reforma, volviéndola incluso más eficaz.

En este marco se debe fortalecer la cooperación a nivel bilateral y multilateral, incluyendo en ésta el CLAD, la ONU, el BID y otros organismos internacionales, así como promover la realización regular de conferencias internacionales en el ámbito iberoamericano, el establecimiento de protocolos con el propósito de llevar a efecto visitas de trabajo y de estudio en las distintas administraciones y el intercambio de experiencias, legislación y documentación.

12. Los Institutos Nacionales de Administración Pública deben contribuir a una mayor eficiencia y eficacia en la vinculación de las administraciones públicas de la región, concertando acciones en el campo de la investigación y de la formación.
13. Entre las áreas de cooperación técnica bilateral y multilateral se procurará privilegiar algunas que surgen con particular relevancia, tales como la participación de entidades sociales no lucrativas en el ejercicio de funciones públicas, las nuevas modalidades de la seguridad social, la codificación de los principios de la administración gerencial en función de la realidad iberoamericana, el establecimiento de relaciones interinstitucionales, las diversas formas de combatir la corrupción, entre otras.

RESOLUCIONES

Los Ministros de la Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos, reunidos en los días 27 y 28 de julio de 1998, en la ciudad de Lisboa, Portugal, en la ocasión de la I Conferencia Iberoamericana de Administración Pública y Reforma del Estado, deciden adoptar las siguientes resoluciones:

I

1. Expresar el reconocimiento al Gobierno de Portugal por el apoyo dado a la excelente organización de la Conferencia, su proverbial hospitalidad y el clima de confraternidad iberoamericana que ha caracterizado su realización.
2. Fijar encuentros periódicos de los ministros de administración pública y reforma del Estado, previos a las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, de tal forma que contribuyan a la toma de decisiones y formulación

de recomendaciones acordes con las necesidades comunes de las administraciones de la región.

3. Aceptar la invitación del Gobierno de Cuba para la realización de la II Conferencia Iberoamericana de Administración Pública y Reforma del Estado.
4. Otorgar al CLAD la responsabilidad de ejercer el secretariado permanente de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de la Administración Pública y de la Reforma del Estado, así como respaldar la realización de los congresos internacionales del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, los cuales se han convertido en el foro iberoamericano de mayor participación y pluralidad de perspectivas para el intercambio de experiencias y conocimientos.

II

1. Afirmar la necesidad de una política de Estado en materia de gerencia pública, de tal manera que permita generar organizaciones orientadas hacia los ciudadanos y que promuevan políticas de motivación de los funcionarios.
2. Ratificar el apoyo a la constitución de la "Red de Instituciones de lucha contra la corrupción y rescate de la ética pública", acordada en el Foro Iberoamericano de Combate a la Corrupción, organizado por el CLAD y la Agencia Española para la Cooperación Internacional, realizado recientemente en Santa Cruz de la Sierra, como medio idóneo para mejorar la cooperación entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales que tienen por objetivo la lucha contra este flagelo.

III

1. Solicitar a los distintos organismos y agencias nacionales de cooperación que mantengan un intercambio de informaciones con la Secretaría General del CLAD, acerca de las actividades de cooperación que llevan a cabo con países iberoamericanos, en el campo de la Administración Pública y de la Reforma del Estado.
2. Enfatizar el interés prioritario que tiene para los participantes de la Conferencia, que las agencias nacionales y las organizaciones internacionales den todo su apoyo a los esfuerzos colectivos que tienen por objetivo profundizar el conocimiento de las mejores alternativas de políticas de modernización de la Administración Pública y del Estado, mediante la realización de estudios y la sistematización de la información documental que permita compartir y consultar las experiencias y las mejoras prácticas a este respecto.

IV

Solicitar a la Secretaría Pro-Tempore de la Cumbre Iberoamericana que, a través de los respectivos canales, someta a consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno el contenido de la presente "Declaración de Lisboa".

Por cuanto el día 15 de octubre de 1985, el Plenipotenciario de España, nombrado en buena y debida forma al efecto, firmó en Estrasburgo la Carta Europea de la Autonomía Local, suscrita el 15 de octubre de 1985.

Vistos y examinados los dieciocho artículos de dicha Carta, Concedida por las Cortes Generales la autorización prevista en el artículo 94.1 de la Constitución, Vengo en

aprobar y ratificar cuanto en ella se dispone, como en virtud del presente la apruebo y ratifico, prometiendo cumplirla, observarla y hacer que se cumpla y observe puntualmente en todas sus partes, a cuyo fin, para su mayor validación y firmeza mando expedir este Instrumento de Ratificación firmado por Mí, debidamente sellado y refrendado por el infrascrito Ministro de Asuntos Exteriores, con la siguiente declaración:

«El Reino de España declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma.

CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL

PREÁMBULO

Los Estados miembros del Consejo de Europa, firmantes de la presente Carta, considerando que el objetivo del Consejo de Europa es conseguir una unión más estrecha entre sus miembros, a fin de salvaguardar y promover los ideales y los principios que son su patrimonio común;

Considerando que uno de los medios para que este fin se realice es la conclusión de acuerdos en el campo administrativo;

Considerando que las Entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático;

Considerando que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa;

Convencidos de que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente; Convencidos de que la existencia de Entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano;

Conscientes de que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder;

Afirmando que esto supone la existencia de Entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión,

Han convenido lo que sigue:

PRIMERA PARTE

Artículo 1º. Las partes contratantes se comprometen a considerarse vinculadas por los artículos siguientes de la forma y en las condiciones prescritas por el artículo 12 de la presente Carta.

Art. 2º. Fundamento constitucional y legal de la autonomía local. El principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución.

Art. 3. º Concepto de la autonomía local:

1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos

ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.

Art. 4. ° Alcance de la autonomía local:

1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley. 2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.

5. En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales.

6. Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente.

Art. 5. ° Protección de los límites territoriales de las Entidades locales.

Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allí donde la legislación lo permita.

Art. 6. ° Adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las Entidades locales:

1. Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.

2. El Estatuto del personal de las Entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera.

Art. 7. ° Condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local:

1. El Estatuto de los representantes locales debe asegurar el libre ejercicio de su mandato. 2. Debe permitir la compensación financiera adecuada a los gastos causados con motivo del ejercicio de su mandato, así como si llega el caso, la compensación financiera de los beneficios perdidos o una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente.

3. Las funciones y actividades incompatibles con el mandato del representante local no pueden ser fijadas más que por Ley o por principios jurídicos fundamentales.

Art. 8. ° Control administrativo de los actos de las Entidades locales:

1. Todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley.

2. Todo control administrativo de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales.

Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales.

3. El control administrativo de las Entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar.

Art. 9. ° Los recursos financieros de las Entidades locales:

1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.

2. Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.

3. Una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley.

4. Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Entidades locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.

5. La protección de las Entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.

6. Las Entidades locales deben ser consultadas según formas apropiadas sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos.

7. En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.

8. Con el fin de financiar sus gastos de inversión, las Entidades locales deben tener acceso de conformidad con la Ley, al mercado nacional de capitales.

Art. 10. El derecho de asociación de las Entidades locales:

1. Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común.

2. El derecho de las Entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado.

3. Las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las Entidades de otros Estados.

Art. 11. Protección legal de la autonomía local.

Las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.

SEGUNDA PARTE

DISPOSICIONES VARIAS

Art. 12. Compromisos:

1. Cada parte contratante se compromete a considerarse vinculada por veinte, al menos, de los apartados de la primera parte de la Carta de los que, al menos, diez deberán ser elegidos entre los apartados siguientes:

Artículo 2.

Artículo 3, apartados 1 y 2.

Artículo 4, apartados 1, 2 y 4.

Artículo 5.

Artículo 7, apartado 1.

Artículo 8, apartado 2.

Artículo 9, apartados 1, 2 y 3.

Artículo 10, apartado 1.

Artículo 11.

2. Cada Estado contratante en el momento de depositar los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación, notificará al Secretario general del Consejo de Europa los párrafos elegidos conforme a lo dispuesto en el párrafo uno del presente artículo.

3. Cada parte contratante podrá, en cualquier momento posterior, declarar por notificación dirigida al Secretario general que se considera vinculada por cualquier otro apartado que figure en esta Carta, que no hubiese todavía aceptado conforme a las disposiciones del apartado uno del presente artículo. Estos compromisos ulteriores serán considerados parte integrante de la ratificación, aceptación y aprobación de la parte que hace la notificación y surtirán los mismos efectos desde el día primero del mes siguiente al término del trimestre posterior a la fecha de recepción de la notificación por el Secretario general.

Art. 13. Entidades a las cuales se aplica la Carta.

Los principios de autonomía local contenidos en la presente Carta se aplican a todas las categorías de Entidades locales existentes en el territorio de la parte contratante. Sin embargo cada parte contratante puede, en el momento de depositar los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación de la presente Carta, designar las categorías de Entidades locales y regionales a las que quiere limitar el campo de aplicación o que quiere excluir del campo de aplicación de la presente Carta. Puede igualmente incluir otras categorías de Entidades locales o regionales en el campo de aplicación de la Carta por vía de comunicación posterior escrita al Secretario general del Consejo de Europa.

Art. 14. Comunicación de información.

Cada parte contratante transmitirá al Secretario general del Consejo de Europa toda la información apropiada relativa a las disposiciones legislativas y otras medidas que hubiera tomado con el fin de adaptarse a los términos de esta Carta.

TERCERA PARTE

Art. 15. Firma, ratificación y entrada en vigor:

1. La presente Carta está abierta a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa. Será ratificada, aceptada o aprobada. Los documentos de ratificación, aceptación o aprobación serán presentados ante el Secretario general del Consejo de Europa.
2. La presente Carta entrará en vigor el día 1 del mes siguiente al trimestre posterior a la fecha en que cuatro Estados miembros del Consejo de Europa hayan expresado su consentimiento de quedar vinculados por la Carta, conforme a lo dispuesto en el apartado anterior.
3. Respecto de cualquier otro Estado miembro que haya expresado ulteriormente su consentimiento de quedar vinculado por la Carta, ésta entrará en vigor el día 1 del mes siguiente al trimestre posterior a la fecha del depósito del instrumento de ratificación, de aceptación o de aprobación.

Art. 16. Cláusula territorial:

1. Todo Estado podrá, en el momento de la firma o en el momento del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, designar el o los territorios a los que se aplicará la presente Carta.
2. En cualquier momento posterior, por declaración dirigida al Secretario general del Consejo de Europa, cada Estado podrá extender la aplicación de la presente Carta a cualquier otro territorio que se designe en dicha declaración. Con respecto a este territorio, la Carta entrará en vigor el día 1 del mes siguiente al trimestre posterior a la fecha de la recepción de la declaración por el Secretario general.
3. Toda declaración hecha en virtud de los dos párrafos anteriores podrá ser retirada en lo que concierne a todos los territorios designados en esta declaración por notificación al Secretario general. Tal retirada tendrá efecto el día 1 del mes siguiente al semestre posterior a la fecha de recepción de la notificación por el Secretario general.

Art. 17. Denuncia:

1. Ninguna parte contratante puede denunciar la presente Carta antes de que finalice un período de cinco años desde la fecha en la cual la Carta entró en vigor en lo que la concierne.

Será notificado con una anticipación de seis meses al Secretario general del Consejo de Europa. Esta denuncia no afecta a la validez de la Carta con respecto a las otras partes contratantes, siempre que el número de aquéllas no sea nunca inferior a cuatro.

2. Cada parte contratante puede, según las disposiciones enunciadas en el apartado anterior, denunciar cualquier apartado de la primera parte de la Carta que haya aceptado, siempre que el número y la categoría de los apartados a los cuales esta parte contratante está obligada permanezcan conformes a las disposiciones del artículo 12 apartado 1. Cada parte contratante que, como consecuencia de la denuncia de un

apartado, no se ajuste a las disposiciones del artículo 12, apartado 1, será considerada como si hubiese denunciado igualmente la Carta en sí misma.

Art. 18. Notificación.

El Secretario general del Consejo de Europa notificará a los Estados miembros del Consejo:

- a) Cualquier firma.
- b) El depósito de cualquier instrumento de ratificación, aceptación y aprobación.
- c) Cualquier fecha de entrada en vigor de la presente Carta, de conformidad con su artículo 15.
- d) Cualquier notificación recibida en aplicación de las disposiciones del artículo 12, apartados 2 y 3.
- e) Cualquier notificación recibida en aplicación de las disposiciones del artículo 13.
- f) Cualquier otro acto, notificación o comunicación relativos a la presente Carta.

En fe de lo cual, los infrascritos, debidamente autorizados al efecto, firman la presente Carta.

Hecho en Estrasburgo, hoy día 15 de octubre de 1985, en francés e inglés, siendo ambos textos igualmente auténticos, en un único ejemplar, que queda depositado en los archivos del Consejo de Europa. El Secretario general del Consejo de Europa transmitirá copias certificadas conformes a cada Estado miembro del Consejo de Europa.

RESERVAS Y DECLARACIONES

(1) República Federal de Alemania

Declaraciones contenidas en dos cartas del Representante Permanente de la República Federal de Alemania, con fecha de 17 de mayo de 1988 y entregadas al Secretario general adjunto en el momento del depósito del instrumento de ratificación, el 17 de mayo de 1988.

Con ocasión del depósito, hoy, del instrumento de ratificación de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, tengo el honor de declarar, en nombre de la República Federal de Alemania, que la citada Carta será también aplicable al Land de Berlín a partir de la fecha en que la misma entre en vigor para la República Federal de Alemania.

Con ocasión del depósito, hoy, del instrumento de ratificación de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, tengo el honor de formular las siguientes declaraciones en nombre del Gobierno de la República Federal de Alemania, en relación con el apartado 2 del artículo 12 y con la segunda frase del artículo 13 de la Carta:

Artículo 13, segunda frase:

En la República Federal de Alemania, el ámbito de aplicación de la Carta se limitará a los «Gemeinden», «Vergandsgemeinden» y «Kreise» en el Land de Renania-Palatinado y a los «Gemeinden» y «Kreise» en los demás Laender.

Artículo 12, apartado 2:

La República Federal de Alemania se considera vinculada por todos los apartados de la Parte 1 de la Carta, con las siguientes excepciones:

1. En el Land de Renania-Palatinado, el apartado 3 del artículo 9 no será aplicable a los «Verbandsgemeinden» ni «Kreise».
2. En los demás Länder el apartado 3 del artículo 9 no será aplicable a los «Kreise».

(2) Austria

Declaración contenida en el instrumento de ratificación, depositado el 23 de septiembre de 1987. Original inglés/francés/alemán.

De conformidad con el apartado 2 del artículo 12 de la Carta, la República de Austria declara que se considera vinculada por los siguientes artículos y apartados:

Artículo 2.

Artículo 3, apartados 1 y 2.

Artículo 4, apartados 1 y 4.

Artículo 5.

Artículo 7, apartado 1.

Artículo 9, apartados 1 a 3.

Artículo 10, apartado 1,

Artículo 4, apartado 6.

Artículo 6, apartados 1 y 2.

Artículo 7, apartado 3.

Artículo 8, apartados 1 y 3.

Artículo 9, apartados 4 y 8.

Artículo 10, apartados 2 y 3.

(3) Chipre

Declaración contenida en el instrumento de ratificación, depositado el 16 de mayo de 1988.

De conformidad con el artículo 12 de la citada Carta, la República de Chipre no se considera vinculada por el artículo 5 ni por el apartado 2 del artículo 7 de la Carta.

(4) Dinamarca

Declaraciones contenidas en el instrumento de aceptación, depositado el 3 de febrero de 1988.

Original inglés.

De conformidad con el apartado 2 del artículo 12, cf. apartado 1, el Reino de Dinamarca se considera vinculado por la Carta Europea de Autonomía Local en su integridad.

De conformidad con los artículos 13 y 16, el Reino de Dinamarca considera que las disposiciones de la Carta serán aplicables a sus municipios («kommuner») y condados («amtskommuner») con la excepción del Consejo Metropolitano («Hovedstadsradet»). La Carta no será aplicable a Groenlandia ni a las islas Feroe.

(5) Liechtenstein

Declaración contenida en el instrumento de ratificación, depositado el 11 de mayo de 1988.

La presente Carta entró en vigor de forma general el 1 de septiembre de 1988 y para España entrará en vigor el 1 de marzo de 1989, de conformidad con lo establecido en el artículo 15.3 de la misma.

FUENTES

Bibliográficas

AGUIRRE, Pedro (Coordinador), *Canadá Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, México, IFE, 2001

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, 1993.

ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía, *et al.* (Coords.), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM-CONACULTA-INAH, 2002.

ANDRADE, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, UNAM-IIJ, 1997.

ARZOLA MEDINA, Mario, *La democracia humanista*, Chile, Jurídica, 1996.

ASSIES, Willem, *Gobiernos locales y Reforma del Estado en América Latina*, México, El Colegio de Michoacán, 2003.

AVEBURY, Lord, *Municipalización y nacionalización de los servicios públicos*, España, Eugenio Subirana, 1992.

AYALA ESPINO, José, *Los fundamentos institucionales del mercado*, México, UNAM, 2002.

AZUELA, Antonio y DUHAU, Emilio (Coords.), *Gestión urbana y cambio institucional*, México, UAM-UNAM-IFAL, 1993.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Curso de ciencia de la administración*, España, Tecnos, 1988.

BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, México, Trillas, 1997.

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO, *Ciudades habitables para el siglo XXI*, Estados Unidos de América, 1996.

BANCO MUNDIAL, *Mejorar la calidad de los servicios urbanos. En busca de incentivos válidos*, Estados Unidos de América, 1995.

BARSELAI, Michael, *Atravesando la burocracia*, México, FCE, 2002.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico-constitucional*, México, UNAM, 2007.

BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la democracia*, México, FCE, 1989.

BOWAN, Margaret y HAMPTON, William, *Democracias locales. Un estudio comparativo*, México, FCE, 1989.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos, *et al., Política y Gestión Pública*, Argentina, FCE, 2004.

BUNGE, Mario, *¿Qué es un problema científico?*, Argentina, Universidad de Buenos Aires, 1972.

CABRERO MENDOZA, Enrique, *Del Administrador al Gerente Público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

CABRERO MENDOZA, Enrique y NAVA CAMPOS, Gabriela (Coords.), *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

CABRERO MENDOZA, Enrique, *La nueva gestión municipal en México*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1996.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reforma política del Distrito Federal, Estudio teórico conceptual, de antecedentes constitucionales, iniciativas propuestas en las legislaturas LVIII, LIX y el primer año de ejercicio de la LX Legislatura*, México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2007.

CÁMARA DE DIPUTADOS-PUEC-UNAM, *Memoria del Seminario Taller Reforma Política del Distrito Federal*, México, Cámara de Diputados-PUEC-UNAM, 2001.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Historia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "El Distrito Federal Mexicano"*, México, 1993.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Las Constituciones de México: la Constitución de 1824*, México, 1991.

CAMOU, Antonio (Comp.), *Los Desafíos de la Gobernabilidad*, México, FLACSO-IIS-UNAM-Plaza y Valdés, 2001.

CASTELLS, Manuel, *Ciudad, democracia y socialismo*, México, Siglo XXI, 1979.

CASTELLS, Manuel, *Crisis urbana y cambio social*, España, Siglo XXI, 1981.

CASTELLS, Manuel, *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI, 1999.

CASTELLS, Manuel, *Movimientos sociales urbanos*, México, Siglo XXI, 2000.

CASTELLS, Manuel, *La era de la Información. El Poder de la identidad*, vol. II, México, Siglo XXI, 2000.

CASTELLS, Manuel, *Problemas de investigación en sociología urbana*, México, Siglo XXI, 2001.

CÓRDOVA, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Grijalbo, 1976.

CROZIER, Michel, *Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio*, México, FCE, 1989.

CUNILL GRAU, Nuria, *Política y Gestión Pública*, Argentina, FCE-CLAD, 2004.

CHÂTELET, Francois, *Historia del pensamiento político*, España, Tecnos, 1998.

DAHL, Robert A, *Política Social y Participación Ciudadana*, Partido Revolucionario Institucional, México, 1994.

DAHL, Robert A, *Los dilemas del pluralismo democrático: Autonomía versus control*, México, Alianza, 1991.

DAHL, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*, España, Taurus, 1999.

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José (Coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los Estados de la República mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001.

DELGADILLO MACÍAS, Javier, *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*, México, UNAM-IIE-Porrúa, 2001.

DEUTSCH, Karl, *Política y gobierno*, México, FCE, 1993.

DOGER GUERRERO, Enrique, *Gobierno municipal*, México, INAP-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2004.

DROR, Yehezkel, *Como reformar la Administración Pública*, México, FCE, 1977.

DUAHU, Emilio (coord.), *Espacios metropolitanos*, México, UAM-Red Nacional de Investigación Urbana A. C., 2001.

DUGLAS, John, *Los cambios de la descentralización: diversidad y retos de la transformación municipal*, Colombia, Universidad de los Andes, 1992.

DWIGHT, Waldo, *Estudio de la Administración Pública*, España, Aguilar, 1961.

EASTON, David, *Esquema para el análisis político*, Argentina, Amorrortu, 1969.

EASTON, David, *El sistema político*, México, FCE, 1986.

EIBENSCHUTZ, Roberto y RÉBORA, Alberto (Coords.), *El desarrollo urbano del Distrito Federal en el año 2000*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2000.

ELSTER, Jon y RUNE, Slagstad (comps.), *Constitucionalismo y democracia*, México, FCE, 1999.

ETZIONI, Amitai y ETZIONI, Eva, *Los cambios sociales*, México, FCE, 1995.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y SANTIAGO SÁNCHEZ, Javier, *Régimen jurídico del agua. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, IIJ-UNAM, 2007.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José, *Temas sobre teoría de la administración pública*, México, UNAM, 1981.

FLORES OLEA, Víctor, *Entre la idea y la mirada ¿Qué democracia para México?*, México, Océano, 1994.

FUNDACIÓN MEXICANA CAMBIO XXI, *Ciudades mexicanas*, México, Grupo Empresa, 1994.

GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, México, Porrúa, 2000.

GARCÍA DELGADO, Daniel (Comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Argentina, FLACSO-Universidad de Córdoba, 2005.

GATES, Bill, *Camino al futuro*, México, MC Graw Hill, 1996.

GEMBUS, Martina, *Bienvenidos a Berlín*, Alemania, Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, 2008

GOLDSMITH, Marshall, *Comunicaciones globales y comunidades de elección*, España, Fundación Drucker, Granica, Barcelona 1999.

GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, Carlos, *Administración Pública contemporánea*, México, MC Graw Hill, 2001.

GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria, *El Distrito Federal: Algunos problemas y su planeación*, México, UNAM, 1983.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Federalismo*, México, UNAM, 1995.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La Constitución del Distrito Federal*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2000.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "La condición jurídica de la sede de los poderes federales en México", en *Memoria del Congreso Iberoamericano de derecho Constitucional*, Mesa Federalismo y Regionalismo, México, IIJ-UNAM, 2002.

GORDON, Judith R, *Comportamiento organizacional*, México, Prentice Hall, 1997.

GREENE CASTILLO, Fernando y HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, César, *La planeación urbana en el Distrito Federal*, México, UNAM, 2001.

GUERRERO, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1985.

GUERRERO, Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986.

GUERRERO, Omar, *Gerencia Pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma del Estado de México, 2003.

GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Municipios en transición: actores sociales y nuevas políticas de gobierno*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 1995.

GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, "Federalismo, gobiernos locales y democracia", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, IFE, núm. 17, 1999.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías y SOLÍS ACERO, Felipe, *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, México, INAP, 1987.

HERNÁNDEZ, Antonio María, *Derecho Municipal*, Parte General, México, UNAM, 2003.

HESSELBEIN, Frances, GOLDSMITH, Marshal, BECKHARD, Richard y SCHUBERT, Richard F. (Comps.), *La Comunidad del Futuro*, España, Fundación Drucker, Granica, 1999.

HINTEREDER, Peter, *La actualidad de Alemania*, Alemania, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007.

HOOD, Chistopher, *Los Alcances de la Administración Pública; problemas de implantación y control de sistemas*, México, Limusa, 1979.

HOOD, Christopher y JACKSON, Michael, *La Argumentación Administrativa*, México, 1997.

IBÁÑEZ, José María y SOSA, Víctor Manuel, *Reinventando la Gestión Pública en Paraguay*, Paraguay, Intercontinental Editora, 2003.

ICAZURIAGA MONTES, Carmen, *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1992.

INSTITUTO DE ESTUDIOS METROPOLITANOS DE BARCELONA, *Ciudades. Información estadística, administrativa y gráfica de las mayores aglomeraciones urbanas del mundo*, España, Fondo de Población de Naciones Unidas, t. I, 2000.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Anuario de Estadísticas por entidad Federativa*, México, INEGI, 2003.

JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Administración Pública para el desarrollo integral*, México, FCE, 1971.

JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Los dilemas de la descentralización funcional: un análisis de la autonomía institucional pública*, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1978.

KUHN, Tomás, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE, 2002.

LECHNER, Norbert, *et al.* (Coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 1999.

LERNER, Max, *Ahora o nunca*, México, FCE, 1989.

LIRA Y ORTEGA, Miguel, *El poder municipal. Breves consideraciones histórico-políticas sobre el origen, naturaleza, importancia, de dicho poder*, México, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Centro de Estudios Municipales, 1982.

LIPSET, Seymour Martin, *Apuntes para la reflexión sobre la democracia: tres ensayos*, Costa Rica, Instituto Interamericano de derechos Humanos, 1996.

MALDONADO, Víctor Alfonso, *¿Hacia una nueva capital?*, España, Centro de Estudios Municipales y de corporaciones interprovinciales, 1989.

MÉNDEZ, José Luis (Comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.

MERINO HUERTA, Mauricio, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992.

MERINO HUERTA, Mauricio (Coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, CONACYT-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., 1993.

MERINO HUERTA, Mauricio (Coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1995.

MERINO MAÑÓN, José, *Una nueva hacienda pública municipal. Apuntes para el análisis de una reforma*, México, INAP-Gobierno del Estado de México, 2003.

MILLÁN, Julio y CONCEIRO, Antonio, *México 2030 nuevo siglo, nuevo país*, México, FCE, 2000.

MORENO TOSCANO, Alejandra y GAMBOA DE BUEN, Jorge, *La modernización de las ciudades en México*, México, UNAM, 1991.

MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción a la administración pública*, México, FCE, 1963.

MUTSAKU KAMILAMBA, Kande (Coord.), *La globalización vista desde la periferia*, México, Porrúa, 2002.

NACIF, Benito, *Teoría y práctica de la Administración Pública en México*, México, INAP, 1996.

NAVIA, Patricio y ZIMMERMAN, Marc, *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo [des] orden mundial*, México, Siglo XXI Editores, 2003.

NIETO MONTESINOS, Jorge, y ROBLES BERLANGA, Rosario (Comps.) *Democracias Participativas y Cultura de Paz: el Gobierno de la Ciudades y Cultura de Paz en América Latina y el Caribe*, México, Unidad para la Cultura Democrática y la Gobernabilidad, UNESCO y Gobierno del Distrito Federal, 1999.

NOHLEN, Dieter, *Descentralización política y consolidación democrática*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.

NOHLEN, Dieter, *Reforma institucional y cambio político*, Argentina, Legasa, 1991.

NOHLEN, Dieter y SOLARI, Aldo, *Reforma política y consolidación Democrática*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1988.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, *Un nuevo modelo de gobierno*, México, Gernika, 1994.

OSTROM, Elinor, *El gobierno de los bienes comunes*, México, FCE-UNAM, 2000.

OSTROM, Elinor, *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, FCE-UNAM, 2001.

PARDO, María del Carmen (Coord.), *Teoría y práctica de la Administración Pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

PERLÓ COHEN, Manuel (Comp.), *La modernización de las ciudades en México*, México, UNAM, 1991.

POWELL, Walter y DIMAGGIO, Paul, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, 2001.

PRZEWORSKY, Adam, *Democracia Sustentable*, España, Paidós, 1998.

REGATERO, Felipe, *Capitales iberoamericanas*, España, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, 1989.

RHEINGOLD, Howard, *La comunidad virtual*, España, Gedisa, 1996.

REMOLINA ROQUEÑÍ, Felipe, *Declaraciones de derechos sociales*, México, Cámara de Diputados, 1998.

RIBÓ DURÁN, Luis, *Diccionario de Derecho*, España, Bosch, 1987.

ROLLAND, Modesto, *El desastre municipal en la República Mexicana*, México, Librería Cultura, 1952.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, INAP, 1998.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*, México, Plaza y Valdés, 2002.

SANTANA RODRÍGUEZ, Pedro (Comp.), *Las incertidumbres de la democracia*, Colombia, Fondo Nacional por Colombia, 1995.

SAVIGNY, Jean de, *¿El Estado contra los municipios?*, España, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.

SIMON, Herbert A, *El comportamiento administrativo*, México, Aguilar, 1988.

SOLÉ, Carlota, *Modernización: un análisis sociológico*, España, Península, 1976.

SOSA WAGNER, Francisco y García, Pedro de Miguel, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, España, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

STURZO, Luigi, *Fundamentos de la democracia*, Argentina, Atlántico, 1957.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, México, 2002.

TOURAINE, Alain, *¿Qué es la democracia?*, España, Alianza, 1994.

UGARTE CORTÉS, Juan, *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, México, Porrúa, 1985.

UVALLE BERRONES, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y UAEM, 1997.

VARONA ARCINIEGA, Juan Antonio, *Propuesta de una nueva gestión municipal*, España, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, 2002.

WALDO, DWIGHT, *La Administración Pública del cambio social*, España, Escuela Nacional de Administración Pública, 1976.

WALDO, DWIGHT, *Teoría política de la Administración Pública*, España, Tecnos, 1961.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1991.

WRIGTH, Deils S, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Universidad de Colima-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1997.

ZICARDI, Alicia y SALTAMACCHÍA, Homero, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en las ciudades mexicanas*, México, IIS-UNAM, 1997.

Hemerográficas

ADRADOS CUESTA, Federico, "Las peculiaridades de las ciudades con gran población y su escaso tratamiento en el régimen local básico español", *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, octubre 28-31 de 2003.

ARELLANO GAULT, David y RIVERA SÁNCHEZ, Liliana, "Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. VIII, núm. 1, 1999.

ÁVALOS AGUILAR, Roberto, "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva", *Revista Gestión y Estrategia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 8, 1996.

AYUNTAMIENTO DE MADRID, "París una experiencia de participación ciudadana", *Revista Diálogos 1*, España, Boletín informativo del gobierno de Madrid, año I, núm. 1, abril-mayo 2005.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, "Problemas del gobierno local en España", *Cuadernos de Gobierno y Administración*, Universidad Rey Juan Carlos, núm. 1, Primer semestre de 2000.

BAENA DEL ALCÁZAR, "Problemas del gobierno local en España (con especial referencia a la organización administrativa de los entes locales)", *Cuadernos de Gobierno y Administración*, España, Copy Red, núm. 1, Primer Semestre de 2002.

CABRALES, Felipe y CANOSA, Elia, "América Latina, Ciudades Cerradas", *Revista Leviatán*, España, núm. 83, Primavera de 2001, Segunda época, pp. 95-109.

CASTELLS, Antonio, "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. VIII, núm. 2, 1999.

CISNEROS SOSA, Armando, "Los ciudadanos del Distrito Federal", *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, México, año IV, núm. 9, junio-diciembre de 1983.

DELGADILLO MACÍAS, Javier, "Municipio y descentralización", *Revista problemas del Desarrollo*, México, vol. XX, núm. 77, abril-junio de 1989.

EL COLEGIO DE MÉXICO, *Revista Foro Internacional*, México, El Colegio de México, núm. 1, vol. XXXIII, enero-marzo de 1993.

FRÍAS, Pedro, "Debate sobre ciudades", *El Príncipe, Revista de Ciencia Política*, España, año III, núm. 5/6, septiembre-diciembre de 1996.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1983.

MATHEUS SAMPER, Luisa, "Introducción al Estudio de la Constitución de Canadá", en *Revista de Derecho No. 22*, Colombia, Universidad del Norte, 2004.

MEDINA VARGAS, Apolinar, "El proceso de descentralización en México, Aproximaciones teóricas y experiencias en el Estado de México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, núm. 60, agosto de 1998.

MERINO HUERTA, Mauricio, "El gobierno perdido (algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano)", *Revista Foro Internacional*, México, vol. 34, núm. 3, 1994.

MONDRAGÓN CARRILLO, Guillermo, "Tipología municipal en la perspectiva del nuevo municipio", *Revista de Estudios Municipales*, México, Centro de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, núm. 2, marzo-abril de 1985, pp. 87-143.

OLMEDO CARRANZA, Raúl, "Perspectivas del municipio mexicano", México, Canal del Congreso, *Versión Estenográfica*, febrero 6 de 2006, Cámara de Diputados-IILSEN, 2007.

PENSO D´ALBENZIO, Cristina Teresa, "*Participación Social en el Ámbito Local*", *Revista Gestión y Estrategia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 15, enero-junio de 1999.

PINEDA PABLOS, Nicolás, "La municipalización de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, 1997, pp. 81-97.

PINEDA PABLOS, Nicolás, "La Municipalización y la Teoría del Lugar Central", *Revista de Estudios Sociales*, México, Vol. IV, núm. 7, enero-junio de 1993, pp. 7-27.

PLAZA CEREZO, Sergio, "Las ciudades, nuevos actores mundiales. Ventajas del Localismo", *Revista de Política Exterior*, España, Vol. XVI, núm. 85, enero-febrero de 2002, pp., 32-42.

QUIROGA LEOS, Gustavo, "La Calidad del Servicio en la Administración Municipal", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, núm. 45-46 y 47, pp. 35-59.

RAMOS RÍOS, Víctor Manuel, "Revaloración de los Gobiernos Locales en el Proceso de Descentralización", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, pp. 151-164.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, *Revista Los Monográficos de B.M.M.*, España, Barcelona Metròpolis Mediterrània, núm. 6, 2004.

SHAND, David, "La nueva gestión pública: retos y temas de discusión en una perspectiva internacional", Ensayos sobre la nueva Administración Pública, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 91, 1996.

Periódico *La Jornada*, miércoles 14 de febrero de 2001.

Periódico *El Sol de México* del 20 de noviembre de 2006.

Documentos Oficiales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de la República de Argentina.

Constitución Federal de Austria.

Constitución de la República de Cuba.

Constitución de la República de Venezuela.

Constitución de Apatzingán de 1814.

Ley Orgánica de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires decretada el 1° de septiembre de 2005.

Ley de Reorganización Gubernamental y del Autogobierno del Distrito de Columbia.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del D. F.

Ley Federal del Presupuesto y Reforma Hacendaria.

Ley Orgánica de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Ley de Aguas del Distrito Federal.

Ley para la Reforma del Estado.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006.

Diario Oficial de la Federación del 13 de abril de 2007.

Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo de 2006.

Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999.

Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre de 1999.

Diario Oficial de la Federación del 14 de octubre de 1999.

Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1993.

Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987.

Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1972.

Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970.

Diario Oficial de la Federación del 1o. de mayo de 1917

Diario de los Debates, México, 25 de abril de 1928.

Diario de los Debates, México, 16 de mayo de 1928.

Decreto del 18 de noviembre de 1824.

Gaceta Oficial núm. 36.096 del 8 de marzo de 2000.

Gaceta Oficial del Distrito Federal del 27 de enero de 2000.

Gaceta Oficial del Distrito Federal del 28 de diciembre de 2000.

Gaceta Oficial del Distrito Federal del 18 de abril de 2002.

Gaceta Oficial del Distrito Federal del 11 de marzo de 2003.

Gaceta Oficial del Distrito Federal del 22 de abril de 2003.

Gaceta Oficial del Distrito Federal del 27 de mayo de 2003.

Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de mayo de 2003.

Gaceta Oficial del Distrito Federal del 3 de junio de 2003.

Gaceta Oficial del Distrito Federal del 6 de diciembre de 2006.

Gaceta Parlamentaria del 7 de septiembre de 1999.

Semanario Judicial de la Federación, t. XVIII, Novena Época, Instancia: Pleno, p. 1373, Tesis: P/J. 37/2003, Jurisprudencia, Materia (s): Constitucional.

Boletín de Prensa del Senado de la República del 18 de octubre de 2006.

Iniciativas de Ley propuestas en las legislaturas LVIII, LIX y el primer año de ejercicio de la LX Legislatura, México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2007.

Páginas Electrónicas

http://www.bundestag.de/interakt/informat/fremdsprachiges_materia/downloads/ggEn_download.pdf

http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbm_skzl/fifawm/factsheetwmspanisch.pdf

<http://comuna.net/pf/005.pdf>

http://es.wikisource.org/wiki/Constitución_de_Japón

<http://hc.rediris.es/05/constituciones/html/caus1920.htm>

www.international.gc.ca/missions/spain-espagne/site/pdf/canada.pdf

<http://www.ipamunicipal.org.ar/Notas/gestion.htm>

<http://lois.justice.gc.ca/en/const/2.html>

<http://www.asambleadf.gob.mx/index2.php?pagina=13>

<http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000032.pdf>

<http://www.metropolis.org>

http://www.metropolis_server.com/metropolis/sites/default/files/ciudades_archivos/tokyo/436_001_tokyo_esp.pdf

http://www.mexico.diplo.de/Vertretung/mexiko/es/03_20Politik/Constitucion/ddatei_ley_fundamental,property=Daten.pdf

<http://www.britishembassy.gov.uk>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

http://www.ottawaenespanol.com/ayuntamiento_de_ottawa.htm

http://www.canalsocial.net/GER/ficha_GER.asp?id=10202&cat=politica

http://mx.starmedia.com/noticias/politica/constituciondf_176634.html

<http://www.rebellion.org/otromundo/030701iosu.pdf>

http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-66418_recurso_1.pdf

<http://www.wieninternational.at>