

Este libro analiza las bases de la gobernabilidad que hereda el primer jefe de gobierno del Distrito Federal electo por la ciudadanía. En particular, pone el énfasis en el tema de la participación ciudadana con la intención de alimentar, desde la perspectiva de los estudios urbanos, el debate que deberá darse para la construcción de un gobierno local en la capital del país.

La ciudad de México es una compleja y contrastante realidad metropolitana en la que coexisten excelentes niveles de vida para los grupos sociales de altos ingresos, condiciones acordes a las expectativas de consumo que poseen las capas medias y verdaderos enclaves de pobreza urbana, hacinamiento y precariedad para grandes mayorías. Legalmente, la ciudad de México es el Distrito Federal, la capital de la república, el asiento de los poderes del gobierno federal. En los hechos, es una megalópolis donde se localizan los mejores equipamientos educativos, culturales, hospitalarios, deportivos y de recreación; un espacio urbano que articula la economía nacional a la globalización; un gran centro de decisión política; el escenario de importantes movimientos urbanos, sociales y políticos.

Aceptada esta compleja realidad, la autora introduce temas cruciales para comprender las características que tuvo la relación gobierno-ciudadanía en el interior de los procesos de gestión urbana. Entre éstos, estudia el lugar que ocupa la ciudad en el federalismo, las propuestas de descentralización económica y poblacional, las particularidades del centralismo burocrático ejercido desde el Departamento del Distrito Federal, las formas de representación política de la Asamblea Legislativa, el carácter metropolitano de la gestión urbana, las instancias de atención de las quejas ciudadanas y las formas de participación ciudadana institucionalizada y autónoma. Este marco de actuación del gobierno central se contrasta con dos estudios de casos: las delegaciones Benito Juárez e Iztapalapa, desde los cuales se consideran las posibilidades y limitaciones que poseen estas instancias de gobierno administrativo de transformarse en gobiernos locales.

En este sentido, después de la esperada elección del jefe de gobierno deberá emprenderse un rediseño de las instituciones que garantice que, sobre la base de criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y honestidad en la gestión y de formas de participación ciudadana institucionalizadas, autónomas e incluyentes se construyan las bases de una gobernabilidad democrática para la ciudad capital. El reto sin duda es crear una mejor relación entre gobierno y ciudadanía que redunde finalmente en una mejor calidad de vida para el conjunto de la población que habita esta megalópolis.



Instituto de  
Investigaciones  
Sociales  
UNAM



GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LA CIUDAD CAPITAL



# GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD CAPITAL

Alicia Ziccardi



Las ciencias sociales  
SEGUNDA DÉCADA



Instituto de  
Investigaciones  
Sociales  
UNAM

---

Títulos de la colección  
**Las ciencias sociales**

Director de la colección  
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA

- BERITHA LERNER  
*América Latina: los debates  
en política social, desigualdad y pobreza*
- ARTURO ÁNGEL LARA RIVERO  
*Aprendizaje tecnológico y mercado de trabajo  
en las maquiladoras japonesas*
- ABELARDO VILLEGAS  
*Arar en el mar:  
la democracia en América Latina*
- MANUEL VILLA AGUILERA  
*¿A quién le interesa la democracia en México?  
Crisis del intervencionismo estatal  
y alternativas del pacto social*
- ROBERTO FIBENSCHUTZ HARTMAN  
(COORDINADOR)  
*Bases para la planeación del desarrollo  
urbano en la ciudad de México.  
Tomo I: Economía y sociedad en la Metrópoli  
Tomo II: Estructura de la ciudad y su región*
- ALICIA ZICCARDI  
(COORDINADORA)  
*Ciudades y gobiernos locales  
en la América Latina de los noventa*
- LEONEL CORONA  
(COORDINADOR)  
*Cien empresas innovadoras en México*
- CÉSAR CANSINO  
*Construir la democracia.  
Límites y perspectivas  
de la transición en México*
- ANA PAULA DE TERESA  
*Crisis agrícola y economía campesina.  
El caso de los productores de henequén  
en Yucatán*
- FERNANDO CORTÉS, ÓSCAR CUELLAR  
(COORDINADORES)  
*Crisis y reproducción social.  
Los comerciantes del sector informal*
- LOURDES ARIZPE  
*Cultura y desarrollo. Una etnografía  
de las creencias de una comunidad mexicana*
- ROBERTO BLUM VALENZUELA  
*De la política mexicana y sus medios.  
¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?*
- ENRIQUE SUÁREZ-INGUEZ  
*De los clásicos políticos*
- ABELARDO VILLEGAS, IGNACIO SOSA  
ANA LUISA GUERRERO, MAURICIO BELUCHIOT  
JOSÉ LUIS OROZCO, ROQUE CARRIÓN WAM,  
JORGE M. GARCÍA LAGUARDIA  
*Democracia y derechos humanos*
- ANDRÉS ROEMER  
*Derecho y economía:  
políticas públicas del agua*
- ALBERTO DÍAZ CAYEROS  
*Desarrollo económico e inequidad regional:  
hacia un nuevo pacto federal en México*
- JORGE HÉCTOR CARRILLO VIVEROS  
*Dos décadas de sindicalismo  
en la industria maquiladora de exportación:  
examen en las ciudades de Tijuana, Juárez  
y Matamoros*
- ARTURO BORJA  
*El Estado y el desarrollo industrial.  
La política mexicana de cómputo  
en una perspectiva comparada*
-

CÉSAR CHILBERT  
*El hábito de la utopía. Análisis del imaginario sociopolítico en el movimiento estudiantil de México, 1968*

RAFAEL GUIDO BÉJAR, OTTO FERNÁNDEZ REYES  
MARÍA LUISA TORREGROSA (COMPILADORAS)  
*El juicio al sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*

MARCOS TONATUH ÁGUILA M.  
*El liberalismo mexicano y la sucesión presidencial de 1880: dos ensayos*

JULIANA GONZÁLEZ  
*El malestar en la moral Freud y la crisis de la ética*

BLANCA SOLARES  
*El síndrome Habermas*

ENRIQUE SUÁREZ-ÍÑIGUEZ (COORDINADOR)  
*El poder de los argumentos Coloquio internacional Karl Popper*

ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ  
*Empresarios, Banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982*

EDUARDO IBARRA COLADO, LUIS MONTAÑO HIROSE (COMPILADORES)  
*Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*

IGNACIO SOSA ÁLVAREZ  
*Ensayo sobre el discurso político mexicano*

CARLOS ARRIOLA WOOD  
*Ensayos sobre el PAN*

ALEJANDRO PORTES  
*En torno a la informalidad: Ensayos sobre teoría y medición de la economía regulada*

ÁLVARO MATUTE, EVELIA TREJO  
BRIAN CONNAUGHTON (COORDINADORES)  
*Estado, Iglesia y sociedad en México. Siglo XIX*

JENNIFER COOPER, TERESITA DE BARBIERI  
TERESA RENDÓN, ESTELA SUÁREZ  
ESPERANZA TUJÓN (COMPILADORAS)  
*Fuerza de trabajo femenina urbana en México Volumen I: Características y tendencias Volumen II: Participación económica y política*

ALICIA ZICCARDI  
*Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*

JORDY MICHELI (COORDINADOR)  
*Japan Inc. en México. Las empresas y modelos laborales japoneses*

ORLANDINA DE OLIVEIRA  
MARILLE PEPIN LEHALLEUR, VANIA SALLES (COMPILADORAS)  
*Grupos domésticos y reproducción cotidiana*

TONATUH GUILLÉN LÓPEZ  
*Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*

MARÍA EUGENIA DE LA O MARTÍNEZ  
*Innovación tecnológica y clase obrera: la industria maquiladora electrónica*

ABELARDO VILLEGAS, JOSÉ LUIS OROZCO  
IGNACIO SOSA, ANA LUISA GUERRERO  
MAURICIO BEUCHOT  
*Laberintos del liberalismo*

FRANCISCO LÓPEZ CÁMARA  
*La clase media en la era del populismo*

VÍCTOR ALEJANDRO PAYÁ PORRES  
*Laguna Verde: La violencia de la modernización. Actores y movimiento social*

MANUEL VILLA AGUILERA  
*La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*

RAÚL BÉJAR NAVARRO  
HÉCTOR H. HERNÁNDEZ BRINGAS  
*La investigación en ciencias sociales y humanidades en México*

TERESA PACHECO MÉNDEZ  
*La investigación universitaria en ciencias sociales. Su promoción y evaluación*

ENRIQUE CABRERO MENDOZA  
*La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*

MÓNICA VERA CAMPOS  
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS (COORDINADORES)  
*La política exterior norteamericana hacia Centroamérica. Reflexiones y perspectivas*

CLARA JUSIDMAN  
*La política social en Estados Unidos*

LILIANA KUSNIK  
*La política social en Europa*

ABRAHAM A. MOLES  
*Las ciencias de lo imprevisto*

GRACIELA BENSUSÁN AREOUS (COORDINADORA)  
*Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio*

CAMBIO XXI, FUNDACIÓN MEXICANA (COORDINADORA)  
*Las transiciones a la democracia*

ALICIA ZICCARDI (COORDINADORA)  
*La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*

GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO  
ARTURO ALVARADO M.  
ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ (COORDINADORES)  
*La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*

MANUEL VILLA  
*Los años furiosos: 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México*

ENRIQUE CABRERO MENDOZA (COORDINADOR)  
*Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*

CARLOS ARRIOLA WOOD  
*Los empresarios y el Estado (1970-1982)*

JULIO LÓPEZ G. (COORDINADOR)  
*Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*

JOSÉ AYALA ESPINO  
*Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*

CRISTINA PUGA  
*México: empresarios y poder*

MANUEL GARCÍA Y GRIEGO Y MÓNICA VERA CAMPOS  
*México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*

ESPERANZA TUJÓN PABLOS  
*Mujeres que se organizan. El Frente Único Pro Derechos de la Mujer (1935-1938)*

HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA (COMPILADOR)  
*Población y sociedad en México*

MAURICIO BEUCHOT  
*Posmodernidad, hermenéutica y analogía*

LARISSA ADLER LOMNITZ  
*Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*

JOSÉ LUIS OROZCO  
*Sobre el orden liberal del mundo*

GINA ZABLUDOVSKY  
*Sociología y política, el debate clásico y contemporáneo*

JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS, JAVIER HURTADO  
GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (COMPILADORES)  
*Transición a la democracia y reforma del Estado en México*

CARLOS BARBA SOLANO  
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS, JAVIER HURTADO (COMPILADORES)  
*Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*

UGO PIPTONE  
*Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia oriental y América Latina*

BLANCA SOLARES  
*Tu cabello de oro Margarete... Fragmentos sobre odio, resistencia y modernidad*

RAÚL BENÍTEZ MANAUIT, LUIS GONZÁLEZ SOUZA  
MARÍA TERESA GUTIÉRREZ HACES  
PAZ CONSUELO MÁRQUEZ PADILLA  
MÓNICA VERA CAMPOS (COMPILADORES)  
*Viejos desafíos, nuevas perspectivas: México-Estados Unidos y América Latina*

MASSIMO L. SALVADOR, NORBERT LECHNER  
MARCELO CAVAROZZI, ALFRED PFALLER  
ROLANDO CORDERA, ANTONELLA ATTILI  
*Un estado para la democracia*

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA  
*Weber: la idea de ciencia social Volumen I: La tradición Volumen II: La innovación.*

---

## Estudios de género

ARACELI MINGO  
*¿Autonomía o sujeción?  
Dinámica instituciones y formación  
en una microempresa de campesinas*

MARTA LAMAS  
*El género: la construcción cultural  
de la diferencia sexual*

GLORIA CAREAGA PÉREZ  
JUAN GUILLERMO FIGUEROA PEREA  
MARÍA CONSUELO MEJÍA (COMPILADORES)  
*Ética y salud reproductiva*

MARGARITA BAZ  
*Metáforas del cuerpo: un estudio  
sobre la mujer y la danza*

ESPERANZA TUÍNÓN  
*Mujeres en escena:  
de la tramoya al protagonismo.  
El quehacer político del Movimiento Amplio  
de Mujeres en México (1982-1994)*



# GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD CAPITAL

---

Alicia Ziccardi



---

México



MCMXCVIII

*A Carolina, Natalia y Pedro*

Proyecto HSUNAM-Fundación Ford  
"La tarea de gobernar II: ciudades capitales y municipios metropolitanos"

Primera edición, febrero de 1998

© 1998  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES,  
UNAM

© 1998  
Por características tipográficas y de edición  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 968-842-742-X

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Así, el desafío que asume la autora es mayor cuando se propone evaluar el desempeño del gobierno capitalino en la relación que establece con la ciudadanía. No se trata de un diagnóstico más de los que abundan y en los cuales ella misma ha participado, sino de establecer inicialmente la compleja realidad metropolitana en el contexto de la descentralización, de la reforma del Estado y de la discusión sobre el federalismo mexicano. Por eso su recorrido retoma exclusivamente los aspectos esenciales de los cambios operados en las políticas públicas en los años más recientes, para entender los retos de la actualidad.

El cambio del paisaje urbano respondió más a los intereses del gran capital y de los considerados estratégicos por la tecnocracia gobernante desde los años ochenta que, lejos de frenar la centralización político administrativa, la fomentó estableciendo una paradoja con aquellas políticas supuestamente destinadas a tener un efecto contrario. Y es que la dinámica nacional, pese a los correctivos implantados, difícilmente podría cambiar el rumbo en un tiempo tan corto después de haber sido la experiencia acumulada en muchos años.

Pese a todo la reforma del Estado, promovida por los partidos políticos, tuvo que considerar como inaplazable el aspecto que se vinculaba de manera específica al gobierno de la ciudad de México. La actuación de las fuerzas políticas no se daba autónomamente de las expresiones de la sociedad que, cuando menos desde 1985, insistió en adquirir el reconocimiento de su capacidad de gestión y de propuesta de una alternativa. Las coincidencias llevaron a los partidos, a los ciudadanos y al gobierno a orientar el debate a la construcción de una nueva forma de gobierno y, cuando menos desde 1993, éste ha constituido el lugar de encuentro de una nueva aspiración organizativa.

El trecho recorrido significó cambios importantes, si se consideran las ataduras y las barreras antepuestas al cambio político en concordancia con los cambios operados en el orden social. El movimiento urbano popular se extendió, se consolidaron las ONG de defensa de los derechos ciudadanos, el gobierno capitalino

convocó a consultas públicas, pudo realizarse un plebiscito ciudadano, se estableció la Asamblea de Representantes del D.F. (ARDF), se otorgó un Estatuto de Gobierno a la capital, se promulgó la Ley de Participación Ciudadana para ampliar la cobertura de esa estructura con la creación de los Consejos de Ciudadanos que entrarían en funciones en las 16 delegaciones en enero de 1996.

La reforma, aun con todos los antecedentes mencionados, se mantuvo inconclusa porque pese a las expectativas que fueron surgiendo, se estableció en el ámbito de la negociación partidaria y gubernamental con el objetivo único de alcanzar la democracia electoral. Es decir, se concertó la elección del gobernador del D.F., sin someter a juicio y a un profundo análisis lo concerniente a la organización gubernamental y la posible reordenación territorial. Por esas razones la reforma política de 1996 se dio en el plano electoral y dejó al margen el cambio del Estatuto de Gobierno que debía operar como el equivalente de la constitución local que tienen las otras entidades federativas. Pero, además, canceló la Ley de Participación Ciudadana y, en consecuencia, los Consejos de Ciudadanos, dejando así de lado el compromiso de que en 1997 serían electos por tres años.

Si encauzar por canales institucionales la participación ciudadana dejó de ser una prioridad, igualmente, pero acaso más grave, fue mantener una Asamblea Legislativa cuyo cambio de nombre no resultó tan preciso. Esto por dos razones, su capacidad de legislar se encuentra subordinada al Congreso de la Unión para elaborar el Estatuto de Gobierno, equivalente de una constitución estatal. Pero, además, su pragmatismo la ha llevado a resolver cuestiones de gestión urbana que corresponderían a otras instancias.

La intención de reformar el gobierno de la ciudad de México coincidió finalmente con la elección del gobernador y no así de los delegados, que se dejó como un compromiso para el año 2000; con la descentralización de los recursos humanos, políticos y económicos a las delegaciones; y con la formulación de una propuesta de reforma de gobierno en los cauces del federalismo.

P  
MP  
©

©

IF  
A



Así, el desafío que asume la autora es mayor cuando se propone evaluar el desempeño del gobierno capitalino en la relación que establece con la ciudadanía. No se trata de un diagnóstico más de los que abundan y en los cuales ella misma ha participado, sino de establecer inicialmente la compleja realidad metropolitana en el contexto de la descentralización, de la reforma del Estado y de la discusión sobre el federalismo mexicano. Por eso su recorrido retoma exclusivamente los aspectos esenciales de los cambios operados en las políticas públicas en los años más recientes, para entender los retos de la actualidad.

El cambio del paisaje urbano respondió más a los intereses del gran capital y de los considerados estratégicos por la tecnocracia gobernante desde los años ochenta que, lejos de frenar la centralización político administrativa, la fomentó estableciendo una paradoja con aquellas políticas supuestamente destinadas a tener un efecto contrario. Y es que la dinámica nacional, pese a los correctivos implantados, difícilmente podría cambiar el rumbo en un tiempo tan corto después de haber sido la experiencia acumulada en muchos años.

Pese a todo la reforma del Estado, promovida por los partidos políticos, tuvo que considerar como inaplazable el aspecto que se vinculaba de manera específica al gobierno de la ciudad de México. La actuación de las fuerzas políticas no se daba autónomamente de las expresiones de la sociedad que, cuando menos desde 1985, insistió en adquirir el reconocimiento de su capacidad de gestión y de propuesta de una alternativa. Las coincidencias llevaron a los partidos, a los ciudadanos y al gobierno a orientar el debate a la construcción de una nueva forma de gobierno y, cuando menos desde 1993, éste ha constituido el lugar de encuentro de una nueva aspiración organizativa.

El trecho recorrido significó cambios importantes, si se consideran las ataduras y las barreras antepuestas al cambio político en concordancia con los cambios operados en el orden social. El movimiento urbano popular se extendió, se consolidaron las ONG de defensa de los derechos ciudadanos, el gobierno capitalino

convocó a consultas públicas, pudo realizarse un plebiscito ciudadano, se estableció la Asamblea de Representantes del D.F. (ARDF), se otorgó un Estatuto de Gobierno a la capital, se promulgó la Ley de Participación Ciudadana para ampliar la cobertura de esa estructura con la creación de los Consejos de Ciudadanos que entrarían en funciones en las 16 delegaciones en enero de 1996.

La reforma, aun con todos los antecedentes mencionados, se mantuvo inconclusa porque pese a las expectativas que fueron surgiendo, se estableció en el ámbito de la negociación partidaria y gubernamental con el objetivo único de alcanzar la democracia electoral. Es decir, se concertó la elección del gobernador del D.F., sin someter a juicio y a un profundo análisis lo concerniente a la organización gubernamental y la posible reordenación territorial. Por esas razones la reforma política de 1996 se dio en el plano electoral y dejó al margen el cambio del Estatuto de Gobierno que debía operar como el equivalente de la constitución local que tienen las otras entidades federativas. Pero, además, canceló la Ley de Participación Ciudadana y, en consecuencia, los Consejos de Ciudadanos, dejando así de lado el compromiso de que en 1997 serían electos por tres años.

Si encauzar por canales institucionales la participación ciudadana dejó de ser una prioridad, igualmente, pero acaso más grave, fue mantener una Asamblea Legislativa cuyo cambio de nombre no resultó tan preciso. Esto por dos razones, su capacidad de legislar se encuentra subordinada al Congreso de la Unión para elaborar el Estatuto de Gobierno, equivalente de una constitución estatal. Pero, además, su pragmatismo la ha llevado a resolver cuestiones de gestión urbana que corresponderían a otras instancias.

La intención de reformar el gobierno de la ciudad de México coincidió finalmente con la elección del gobernador y no así de los delegados, que se dejó como un compromiso para el año 2000; con la descentralización de los recursos humanos, políticos y económicos a las delegaciones; y con la formulación de una propuesta de reforma de gobierno en los cauces del federalismo.

Sin embargo, el análisis de la autora sobre el centralismo burocrático prevaleciente en lo que ha sido el funcionamiento del Departamento del D.F., comprueba los serios obstáculos para el cambio administrativo que debía ir implícito con la instauración del gobierno electo democráticamente. Pero, una materia sin resolver, complica más esa relación de problemas. Si bien el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iguala a la ciudad de México con el D.F., resulta fácilmente observable que la inclusión de un conjunto de municipios del Estado de México, desborda el territorio de éste.

Ésa es la evidencia de que la reforma política de 1996, empeñada más en los acuerdos partidarios, no observó el carácter de la ciudad como capital de la República, que la hace cualitativamente diferente de otras regiones metropolitanas en el país. Así, pese a las experiencias, susceptibles de ser retomadas de la organización entre municipios metropolitanos como Monterrey y Guadalajara, los elementos cuantitativos que desbordan las estadísticas del D.F., lo alejan de manera inexorable de esas prácticas.

La problemática de los gobiernos locales atraviesa este libro porque la investigación se dio enmarcada en las experiencias analíticas de un amplio proyecto sobre el tema. De allí que haya un diálogo constante entre la conducción del gobierno del D.F. con las experiencias de gobiernos municipales. En ese sentido el libro se abre a la disyuntiva de la ciudad de México de mantener su posición de centralidad o asumirse como una localidad más en el país. La cuestión se complejiza con su estatus de capital de la República, asiento territorial de los poderes de la Federación y centro mítico otorgado por la historia.

El funcionamiento local, de suma de localidades, se expone al analizar los casos de las delegaciones Benito Juárez e Iztapalapa, contrastantes no solamente por estar en los extremos de los indicadores económicos y por el tipo de movimientos urbanos que albergan, sino por haber sido administradas por el Partido Acción Nacional, la primera y por el PRI, la segunda. No podía haberse establecido mejor selección porque con el seguimiento de apenas

dos demarcaciones de las 16 que alberga el D.F., puede mostrarse la heterogeneidad en sus dimensiones, la diferenciación social, los mecanismos de relación con el gobierno y su capacidad de negociación, sus formas de funcionamiento y su capacidad recaudatoria. Así, aunque cumplen una variedad de funciones, semejantes a las que otorga el artículo 115 constitucional a los municipios, formalmente las delegaciones no son sino órganos desconcentrados y dependientes del Departamento del D.F., es decir, del jefe de gobierno.

En la evaluación del desempeño de las autoridades puede mencionarse que suelen hacer mucho con muy poco, pero existe ese gran problema de la falta de capacitación de los cuadros medios e incluso de los superiores sin capacitación técnica ni administrativa para los cargos que desempeñan. La cultura clientelística fomentada por el PRI y, lamentablemente extendida a los otros partidos, se retroalimentó con la ocupación de ciertos puestos de importancia y de las plazas de base, donde la sindicalización de personal sin calificación se convierte en un serio problema de falta de eficiencia en su desempeño.

Ahora bien, identificados los problemas a través de varios diagnósticos considerados en este libro, se establece la participación ciudadana como una instancia primordial para construir la gobernabilidad democrática. La experiencia del Consejo Consultivo de la ciudad de México, creado en 1928, y basado en una estructura tradicional de representación vecinal compuesta por jefes de manzana, asociaciones de residentes de colonia y de delegación, mostró imposibilidad de adecuarse a los cambios que acontecían en el D.F.

Cuando eso fue aceptado ante la avalancha de nuevos y añejos problemas que ponían en riesgo la gobernabilidad, se propuso la creación de 16 Consejos de Ciudadanos. Las elecciones de 365 consejeros ciudadanos se realizaron el 12 de noviembre de 1995 con todos los tropiezos imaginables de una tarea realizada por los ciudadanos para los ciudadanos. La exclusión de los partidos políticos para proponer candidatos, como lo estableció una discutida Ley de Participación Ciudadana, aprobada solamente por la ma-



yoría priísta en la ARDF, generó muchos problemas destacándose como el principal el de la duda entre muchos ciudadanos.

Pese a todo, los Consejos de Ciudadanos podrían estimular una política administrativa más eficaz y ventajosa para el vínculo entre ciudadanos y gobernantes en una entidad que carece de cabildos. No era la panacea, pero permitía prever que la orientación de la participación ciudadana encauzaría mejor las demandas y restauraría la confianza perdida, sobre todo, en la población con mayores carencias.

El establecimiento de los Consejos de Ciudadanos fomentó las ambigüedades que subsisten en la ciudad de México porque, por una parte, aunque desapareció el Consejo Consultivo, se mantuvieron los jefes de manzana y las asociaciones de residentes. Y por la otra, aunque la ley otorgó a los Consejos funciones de gestoría, la ARDF también las fomenta. Asimismo al otorgar a los Consejos la aprobación del Programa Operativo Anual (presupuesto) y el Programa de Desarrollo Urbano Delegacional (uso del suelo) en cada una de las delegaciones tenía, por una parte, la virtud de buscar la identidad vecinal pero, por la otra, chocaba con las tareas legislativas propias de la Asamblea.

En este proceso de pérdidas y ganancias, reconsiderar la estructura de gobierno del D.F. y su marco jurídico, las funciones y obligaciones del próximo gobernador, los procedimientos para la designación de los delegados, los cauces para la participación ciudadana resultan tareas inaplazables y este libro se constituye en una referencia fundamental si se aspira a alcanzar y mantener la gobernabilidad.

Lo más relevante de la acuciosa investigación de Alicia Ziccardi es que se inscribe en el debate actual sobre el destino de la ciudad de México. Las formas como ha venido operando el gobierno capitalino, con sus fallas y aciertos, deben ser parte de los considerandos del nuevo gobierno; pero más del compromiso que tiene con los ciudadanos de la gran urbe, no solamente con las jerarquías de los partidos políticos, sino con el mandato de la voluntad popular tal como se expresó el 6 de julio de 1997.

ALICIA ZICCARDI

## *Presentación y agradecimientos*

LA CIUDAD de México es una compleja y contrastante realidad metropolitana en la que coexisten excelentes niveles de vida para los grupos de altos ingresos, condiciones acordes a las expectativas de consumo que poseen las capas medias y verdaderos enclaves de pobreza urbana, hacinamiento y precariedad para grandes mayorías. Legalmente, la ciudad de México es el Distrito Federal, la capital de la República, el asiento de los poderes del gobierno federal. En los hechos, es una megalópolis donde se localizan los mejores equipamientos educativos, culturales, hospitalarios, deportivos y de recreación; un espacio urbano que articula la economía nacional a la globalización; un gran centro de decisión política; el escenario de importantes movimientos urbanos, sociales y políticos.

Los estudiosos de los problemas urbanos hemos dedicado nuestros mayores y mejores esfuerzos a investigar esta gran ciudad. A lo largo de los últimos 20 años hemos producido un conocimiento amplio, pero fragmentado, en el que existen grandes lagunas conceptuales, metodológicas y temáticas sobre qué es y cómo funciona la principal ciudad del sistema urbano nacional. Por ello, este libro explora un tema aún no estudiado pero de fundamental importancia para comprender la calidad de vida que prevalece en este territorio: la forma de gobierno de la ciudad capital. Su principal objetivo es el conocer cuáles son las bases de la gobernabilidad y las formas de participación ciudadana que heredará, en 1997, el primer gobierno del Distrito Federal electo por la ciudadanía. Se trata de alimentar, desde la perspectiva de la

investigación urbana, el debate sobre la forma de gobierno del Distrito Federal, el cual ha sido hasta ahora un espacio exclusivo de reflexión y propuestas de políticos y politólogos. La perspectiva espacial, la visión urbana, la que contempla el significado que encierra el gobernar una ciudad, debe ser incorporada en los proyectos para crear nuevas bases que permitan construir una gobernabilidad democrática. Ello no sólo requiere de un diagnóstico de los problemas de la ciudad y el diseño de acciones para atenderlos, sino una evaluación de las características y el desempeño del gobierno de la ciudad en la gestión del territorio y el suministro de bienes y servicios urbanos.

En este sentido, este libro es un aporte de la investigación urbana al debate actual sobre la forma de gobierno del Distrito Federal, poniendo especial atención al tema de la participación ciudadana. Él mismo forma parte de los trabajos producidos en el marco del proyecto de investigación *La tarea de gobernar II: ciudades capitales y municipios metropolitanos*, el cual contó con un financiamiento que la Fundación Ford otorgó a la Fundación UNAM para su realización. En particular, queremos expresar nuestro reconocimiento a Kimberley Krasevac, asesora de proyectos de la Fundación Ford y a su director Norman Collins por su interés en esta línea de investigación y su respeto por la labor académica. Fue este apoyo financiero lo que permitió promover y coordinar, desde la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), un trabajo de investigación colectivo en el que participaron colegas de otras instituciones académicas del interior del país.

En el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IISUNAM) y, en especial en su director Ricardo Pozas Horcasitas, encontramos un decisivo apoyo para lograr los objetivos que nos propusimos con esta investigación. La misma se desarrolló bajo mi coordinación y participaron Juan Manuel Ramírez en la realización del caso de Guadalajara y Gustavo Garza y Fernando Rodríguez en el estudio sobre Monterrey. Producto de esta experiencia de investigación es también la elaboración de una *Metodología de evaluación del desempeño*

*de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, material que realizamos en coautoría con Homero R. Saltalamacchia y que ha sido publicado recientemente por el IISUNAM. A todos los miembros de este equipo debo agradecer muchas ideas y comentarios críticos realizados en los seminarios en los que discutimos los avances y una primera versión de este libro. Asimismo quiero dejar constancia de que nuestro trabajo se benefició ampliamente con las exposiciones y los debates de otros colegas académicos, alumnos de posgrado, funcionarios, políticos y representantes de organismos no gubernamentales que participaron en las sesiones del Seminario Permanente que funcionó en nuestro Instituto entre 1993 y 1996. Con Lucía Álvarez, investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, coincidí en el reto de analizar, desde perspectivas diferentes, esta compleja realidad que es la ciudad de México, a ella debo agradecerle particularmente la lectura y los sugerentes comentarios que efectuara a algunos capítulos de este texto. Asimismo, Alfonso Iracheta Cenecorta me otorgó un importante apoyo para la elaboración de una visión metropolitana.

Patricia Ramírez Kuri, alumna del Doctorado en Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, me apoyó en la etapa de recolección de datos y de realización de entrevistas, actividades de investigación en las que también participaron Sergio Méndez, profesor de la UAM-Xochimilco; Patricia Balderas y Carmina Zurita, alumnas de la Escuela de Trabajo Social que se incorporaron al proyecto en calidad de becarias de la Fundación UNAM; Rita Valenzuela que se encargó con dedicación e interés de la revisión final de este libro. Finalmente, debo mencionar a Verónica Pacheco, secretaria de este proyecto y que, como todos los demás participantes, realizaron un gran esfuerzo para cumplir con responsabilidad con las diferentes tareas que les encomendé para la elaboración de este libro. Por supuesto, el contenido del mismo es de mi absoluta responsabilidad.

[Ciudad Universitaria, enero de 1998]

*Las ciudades: la gobernabilidad  
y la participación ciudadana*

**P**ARA la ciudad de México, como para las demás megalópolis latinoamericanas, la globalización económica implica redefinir su papel en tanto espacio organizador de gran parte de la economía nacional y de la integración del país al circuito internacional. La aplicación de políticas neoliberales provoca efectos directos sobre la organización y suministro de los principales servicios públicos (privatización, disminución o eliminación de subsidios, incremento de tarifas), así como también cambios en el interior de las instituciones gubernamentales de nivel local. De igual forma, el mercado de trabajo urbano se transforma, particularmente en algunos segmentos como consecuencia de la expansión de un terciario moderno vinculado a la informática y a las finanzas, y un crecimiento del trabajo informal para la mano de obra con menor grado de calificación.

Todo ello coincide en un contexto político y social signado por exigencias crecientes de la sociedad en relación con la democratización política y la apertura de canales de participación ciudadana.

Las metrópolis a las que hacemos referencia son realidades complejas constituidas por la integración de unidades espaciales diferenciadas, la existencia de autoridades de diferente nivel jerárquico y la presencia de una ciudadanía segmentada en su identidad territorial y social. Las bases de su gobernabilidad fueron instituciones y procedimientos limitadamente eficientes y poco democráticos.

Ahora bien, cuando estas grandes ciudades son a la vez la capital de la República, como es el caso de ciudad de México o Bue-

nos Aires, los procesos de transformación son aún más complejos y las cuestiones que están en juego para crear un nuevo orden económico, social, espacial y ambiental, son mayores y sustancialmente diferentes. Gobernar estas ciudades con un mínimo de eficiencia en la gestión de su territorio y de sus servicios y hacerlo en democracia, supone lograr un equilibrio entre el gobierno federal y el local que permita que este último actúe con cierto grado de autonomía, sin perder de vista que en esa ciudad se localiza y se concentra el poder de la Nación. Por ello debe recordarse que hasta 1996 en Buenos Aires y hasta 1997 en la ciudad de México, el Distrito Federal estaba gobernado por el Presidente de la República quien poseía la facultad de delegar su jefatura en una persona por él designada y donde los órganos de representación política, ciudadana o vecinal hasta entonces existentes, en poco contrabalanceaban este poder personal.

Así, una exigencia de la ciudadanía en estas capitales es que, en el marco de la profundización de los procesos democráticos de este fin de siglo se reforme su gobierno; es cierto que debe crearse ya una diferente sustentabilidad económica y ecológica en estas metrópolis, pero ello debe realizarse a la vez que se construye una nueva gobernabilidad, una gobernabilidad democrática. Y, para ello es necesario crear un auténtico y autónomo gobierno local allí donde hasta ahora ha existido un aparato administrativo.

El principal propósito de este libro, del cual presentamos aquí su capítulo introductorio, es analizar las estructuras y comportamientos institucionales y políticos que sustentaron la gestión urbana del Distrito Federal en la última década, poniendo especial atención al significado que se otorgó a las diferentes formas de participación ciudadana.

#### SOBRE LA GOBERNABILIDAD DE LAS MEGALÓPOLIS LATINOAMERICANAS

EN AMÉRICA Latina las políticas sociales en general, y las políticas urbanas en particular, fueron importantes mecanismos de

clientelismo político que operaron con cierta eficacia durante el periodo del Estado corporativo. En la actualidad, cuando se trata de consolidar la democracia como forma de gobierno y en el contexto de la globalización, las metrópolis deberán jugar nuevos papeles en tanto principales espacios receptores de la modernidad de los noventa, diseñar diferentes e innovadoras políticas públicas y transformar sustancialmente las relaciones gobierno-ciudadanía. Por ello, el tema de la gobernabilidad y del buen gobierno de las metrópolis es el marco en el que se analizan hoy los problemas urbanos y la gestión del territorio.<sup>1</sup>

En este sentido, hemos distinguido ya entre las nociones de *gobernabilidad* y *governance* y hemos intentado reflexionar sobre su utilidad para comprender las formas de gobierno que prevalecieron en las metrópolis latinoamericanas (*cfr.* A. Ziccardi, 1996). Interesa sólo retomar aquí algunas de esas ideas ya que las mismas han contribuido a la realización del análisis presentado en este libro.

La noción de *governance* alude a la capacidad de gobernar la cual suele ser evaluada a través de indicadores tales como: eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia, responsabilidad, con que debe operar la administración pública para mejorar su actuación y, en consecuencia, la calidad de vida de las ciudades. La *gobernabilidad*, refiere, en cambio, a esa misma capacidad de gobernar pero en un sentido más amplio, incluyendo todos los elementos antes considerados, pero incorporando también todo aquello que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales.<sup>2</sup>

Pero también es necesario calificar la gobernabilidad e interesa aquí recuperar la *gobernabilidad democrática* la cual, según

<sup>1</sup>Las siguientes ideas fueron desarrolladas en Alicia Ziccardi, 1996.

<sup>2</sup>Sobre los conceptos de *governance* y gobernabilidad, véase Luciano Tomassini, (1993); Ralf Dahrendorf (1980); Mario Jos Santos (1991); Xavier Arbós y Salvador Giner (1993); Mauricio Merino (coord.) (1992); Alicia Ziccardi (1995b).

Norbert Lechner (1995), refiere a "las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política". Esto es importante porque las preocupaciones por la gobernabilidad (o mejor dicho por la *ingobernabilidad*) surgieron en el interior del pensamiento conservador, ante las tensiones y la deslegitimación por la que atravesaban las democracias surgidas en la posguerra, tras adoptar medidas de corte neoliberal. La gobernabilidad concentró el interés de los encargados de hacer evaluaciones y propuestas que permitieran restablecer la estabilidad y el orden amenazado por el descrédito de las instituciones del sistema capitalista. Por ello, al referirnos al ejercicio de gobierno en las metrópolis es útil y necesario introducir esta idea de gobernabilidad democrática. Así, a las transformaciones relacionadas con un uso más eficiente y honesto de los recursos deben agregarse innovaciones en relación con las formas cómo se procesan y atienden las demandas ciudadanas; y en este sentido, se registran interesantes experiencias de nivel local en las ciudades latinoamericanas (presupuestos debatidos entre autoridades y representantes sociales, programas innovadores diseñados entre técnicos y usuarios, relaciones directas y de concertación entre quienes toman las decisiones y quienes presentan las demandas, son tan sólo algunos ejemplos). Todos éstos son indicadores de que puede existir una gobernabilidad democrática en estos territorios urbanos, aunque tal vez, el principal reto es garantizar que estas prácticas logren vencer las muchas dificultades que encierra su concreción e institucionalización.

También cabe señalar que estas preocupaciones por la gobernabilidad democrática están estrechamente vinculadas a la capacidad de gobernar estos espacios metropolitanos pero en relación con el papel que cumplen en el mapa de la nación; un mapa en el que se definen territorialmente el gobierno de la Federación, los estados y los municipios. Esto implica considerar el tema del federalismo, cuando la metrópoli es la capital del país (ciudad de México o Buenos Aires). El análisis deberá incorporar el significa-

do que encierra la presencia del gobierno federal y la concentración e interrelación que existe entre el poder económico y el poder político, las competencias legales y formas reales que operan en la distribución de los recursos, las relaciones intergubernamentales entre diferentes órdenes de gobierno, las formas superpuestas de participación y representación política y ciudadana, tanto de nivel local como nacional que están presentes y actúan en este territorio.<sup>3</sup>

Las formas de gobierno de las metrópolis y la gobernabilidad, en tanto capacidad de gobernar democrática y eficientemente estos espacios urbanos, son muy difíciles de validar histórica y territorialmente, sobre todo porque cada bien o servicio urbano tiene formas de producción y suministro particulares, surgidas de las condiciones orográficas que prevalecen en cada ciudad, la forma como se conformaron sus burocracias, el tipo de relaciones que entablaron las instancias gubernamentales con empresas privadas, el nivel de ingreso y las demandas de la ciudadanía. Sin embargo, intentando poner un primer orden a un conjunto de apreciaciones que se relacionan con el tema se puede decir que:

a) Los territorios que cumplen el papel de ser la capital de la nación tienen particularidades a las que se debe prestar particular atención cuando se evalúan las condiciones y características de su gobernabilidad. Son el lugar de asiento de los poderes federales y aunque posean diferentes formas de gobierno tanto en el caso de Buenos Aires hasta 1996, como la ciudad de México hasta 1997, son ciudades carentes de un gobierno político con facultades plenas, donde el Presidente de la República era la máxima autoridad y la delegaba en un alcalde por él designado (intendente en un caso y regente en el otro). Éstas han sido las dos últimas capitales en América Latina en las que prevaleció esta situación y ambas se hallan actualmente en un proceso de reforma a sus gobiernos, lo que implica que la ciudadanía no sólo ejerza su derecho a elegir a

<sup>3</sup> También en Europa el tema de la ciudad capital es de gran y actual interés para los estudiosos de lo urbano y de la política, véase Marcello Pacini *et al.* (1993).

sus gobernantes, sino también la creación de nuevas formas de representación y participación ciudadana. Sin duda, la elección de los gobernantes creará bases de legitimidad muy diferentes a las que tuvieron estos gobiernos de ambas capitales latinoamericanas (Ward, 1996).

b) El ser asiento de los poderes federales y de su amplia burocracia, le ha otorgado a estos espacios ventajas y desventajas. En estas ciudades se concentraron importantes recursos para crear condiciones adecuadas al papel que ocupan en el contexto nacional e internacional. A ello se suma el haber sido el espacio de localización de la industria manufacturera que impulsó el proceso de desarrollo por sustitución de importaciones desde los cuarenta y que requirió para ello de la creación de infraestructuras y servicios de la producción, así como de un amplio parque habitacional, equipamientos y servicios públicos para la abundante mano de obra que el mismo demandaba. Trabajo y mejores condiciones de vida fueron los principales factores que estuvieron presentes en los procesos migratorios campo-ciudad que protagonizaron intensamente estas metrópolis latinoamericanas, durante varias décadas. Sin embargo, a pesar de ser el territorio del país más dinámico en cuanto actividades económicas y mejor dotado de infraestructuras se trata de ciudades que siempre, y hoy aún más por los efectos de las políticas neoliberales, son espacios urbanos divididos, fragmentados, segregados, en los que coexisten niveles de calidad de vida altos y medios, con periferias paupérrimas habitadas por las clases populares.<sup>4</sup>

c) Los problemas urbanos han sido atendidos a través de políticas diseñadas e implementadas con recursos propios y con recursos provenientes de la Federación. Esta forma de acción urbana gubernamental (que no pública porque se confinó prácticamente al interior de los aparatos estatales) se intensificó a medida en que se aceleró el proceso de urbanización. Este dio origen a un sistema urbano caracterizado por la presencia de una ciudad pri-

<sup>4</sup>Véase Susau Fainstein *et. al.* (1992); Brian Jacobs (1992); Alicia Ziccardi (1995c).

mada que reforzó un sistema federal en el que prevaleció un centralismo, que generó rivalidades y resentimientos entre la capital y las provincias. En este contexto se creó un número cada vez mayor de instituciones tecnocráticas. En pocas palabras: "cada vez más administración y menos política", la ausencia de mecanismos de participación social y/o aceptación de formas de participación subordinadas a mecanismos clientelísticos, propios del sistema corporativo, no permitió la atención de las demandas populares presentadas por organizaciones sociales autónomas.

d) Las políticas sociales, y en su interior las urbanas, otorgaron a los sindicatos un papel fundamental ya que fueron los interlocutores y promotores de las acciones que desarrollaron las agencias gubernamentales encargadas de atender los problemas urbanos. A esto se sumó la creación de una importante fuente de empleos burocráticos para técnicos y profesionistas con diferentes niveles de calificación que actuaron, más o menos discrecionalmente, sobre la producción y el suministro de estos bienes y servicios; el cuadro se completó con la existencia de empresas constructoras vinculadas a la burocracia sindical y/o política. Esta afirmación general no pretende ignorar experiencias innovadoras, pero puntuales, en las que existieron agencias en las que algunos grupos de profesionistas y técnicos, incorporaron a los usuarios en diferentes etapas del proceso decisorio y generaron exitosas experiencias de gestión en asentamientos populares.<sup>5</sup>

e) El predominio de agencias de nivel central y sectorial en el suministro de bienes urbanos limitó las posibilidades de que prevaleciera una visión global, territorial, más integrada, de las ciudades en relación con el acceso a los bienes urbanos. Una hip-

<sup>5</sup>Con la idea de mencionar algunas experiencias pueden recordarse en México las acciones del Fondo Nacional de las Habitaciones Populares en su primera etapa y el Programa de Reconstrucción de Viviendas Populares, después de los sismos de 1985, en la ciudad de México. También los procesos de radicación de villas miserias con participación de la población que se realizaron en la ciudad de Buenos Aires (Villa 7 en los años setenta); el programa desarrollado para esos sectores populares por la Municipalidad de Buenos Aires a principios de los noventa; las experiencias de mejoramiento de favelas llevadas a cabo en Río de Janeiro, etcétera (Alicia Ziccardi, 1983).



tesis de trabajo es que donde el gobierno municipal contó con recursos propios y mayor poder político, se dio un desarrollo urbano más equilibrado y un mejor nivel de calidad de vida, por lo menos para la ciudad central, como fue el caso de Buenos Aires. En contrapartida, donde prevaleció la existencia de organismos de nivel federal y una estructura sectorializada de los servicios públicos, se reforzaron los procesos de segregación urbana y las marcadas desigualdades sociales, tal es el caso de la ciudad de México, ya que legalmente sólo es considerado el territorio del D.F., pero en los hechos es una compleja y segregada realidad metropolitana que se extiende sobre los municipios del Estado de México.

f) A las administraciones locales que paradójicamente eran parte del gobierno federal (Municipalidad de Buenos Aires y Departamento del Distrito Federal) les correspondió dar respuesta a las demandas urbanas, aun cuando en muchos casos carecían de competencias y/o recursos económicos suficientes para ello. Como se dijo, estas ciudades capitales reclutaron capacitados recursos humanos y dispusieron de recursos económicos para cumplir funciones de administración urbana que les permitieron alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad. Pero lo importante es que esta gobernabilidad poco democrática no se tradujo en la creación de condiciones de vida dignas para el conjunto de la ciudadanía, sino que sirvió para consolidar verdaderos enclaves urbanos que ofrecieron excelentes condiciones de vida a las élites que habitaban estas ciudades y que son comparables a los de cualquier gran metrópoli, niveles de atención y calidad razonables en los bienes y servicios urbanos para los asalariados y pésimas condiciones de vida para grandes mayorías que debieron aceptar vivir en el deterioro y el hacinamiento propios de las colonias populares, las villas miserias, las favelas, las vecindades o los conventillos, localizados en la ciudad central y sobre todo en las periferias cada vez más lejanas. De todas formas, fueron estas ciudades capitales, estas metrópolis latinoamericanas, en las que se ofrecieron, durante décadas, las mayores y mejores posibilidades de acceder a bienes y servicios básicos y, sobre todo, a un empleo relativamente

estable y remunerado. Hoy, como parte de las políticas de ajuste y los reclamos de nuevo federalismo que protagonizan los estados o provincias, el gobierno central ha reducido sus funciones y la transferencia de recursos y tiende a traspasar a los gobiernos locales y a la propia sociedad (inclusive a las ONG en algunos casos) mayores responsabilidades en relación con la gestión del territorio.<sup>6</sup>

Por otra parte, en el caso de México, debe señalarse que han crecido en número y población un amplio número de ciudades medias (Adrián Aguilar y Boris Graizbord, 1992), por lo cual es ya muy difícil asociar de manera directa mayores opciones de empleo, remuneraciones adecuadas y mejores condiciones de vida a las metrópolis y desempleo y marginación a las ciudades del interior. Inclusive llega a considerarse que estamos en presencia de un proceso de "contraurbanización" (A. Champion, 1992) que lleva a la identificación de un nuevo patrón de urbanización, en el cual las tres grandes áreas metropolitanas (ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) tienden a disminuir su ritmo de crecimiento poblacional y redefinen su papel económico en el territorio de la nación.<sup>7</sup> Los procesos de desconcentración económica y poblacional, no son efecto directo de la aplicación de modelos económicos neoliberales, de formas de producción posfordistas, de la flexibilidad de los procesos productivos; esto es también efecto de las políticas económicas y territoriales de desconcentración de los años ochenta, reforzadas por las políticas neoliberales que exigieron sanear las finanzas públicas, reducir sustancialmente los recursos y los subsidios a las grandes metrópolis, promover la desconcentración industrial y, de esta forma, disminuir las presiones sociales y la politización de los conflictos urbanos en un contexto de transición democrática. Por ello, es necesario revisar las competencias y funciones que cumple la capital, tanto en el interior del sistema urbano nacional como en el régimen federal para poder constituir un verdadero gobierno local.

<sup>6</sup>Cfr. Charles Reilly (1994).

<sup>7</sup>Cfr. Alicia Ziccardi (1994).

Éstas son sólo algunas claves del porqué es necesario transitar hacia una gobernabilidad democrática basada en relaciones de diálogo entre los funcionarios, los políticos y la ciudadanía. Para ello deben cambiarse las condiciones, los mecanismos, las instituciones que sustentaron la gobernabilidad en el pasado, puesto que el desafío es la construcción de una perdurable gobernabilidad democrática.

Nos preguntamos retomando a Lechner (1995) ¿cómo crear instituciones y procedimientos eficaces y democráticos, a partir de las reformas político-institucionales que se llevan a cabo hoy en los gobiernos del Distrito Federal de México y de la ciudad de Buenos Aires en Argentina. La alternancia entre partidos políticos en el gobierno local, así como el pluralismo en la conformación de los equipos gobernantes o en las instancias deliberativas son importantes porque generan competencia política y un importante e inédito aprendizaje de convivencia plural en los procesos decisivos. Sin embargo, estos avances democráticos, por muchas razones no se han traducido necesariamente en nuevas fórmulas para lograr mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía (A. Ziccardi, 1995a). Debe ensayarse aún una gobernabilidad democrática capaz de crear metrópolis más igualitarias, con calidad y equidad en el acceso a los bienes urbanos básicos. Y para ello, se requiere un trabajo colectivo y cotidiano entre políticos, administradores, investigadores y técnicos con la ciudadanía, lo cual supone todavía saltar las barreras de la cultura autoritaria que aún prevalecen en el interior de muchas instituciones gubernamentales y en amplios sectores de la sociedad.

#### SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN URBANA

LA PARTICIPACIÓN es un componente central de la democracia, puesto que si bien suele considerarse que el primer escalón de la misma es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir a sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos.

Pero debe reconocerse que existen diferentes tipos de participación. La *participación social* supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos. La *participación comunitaria* se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal. En cambio, la noción de *participación ciudadana* se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal. La participación ciudadana refiere a aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales, afirma Nuria Cunill (1991). Por ello, enfatizamos el hecho de que la participación ciudadana no reemplaza la *participación política* sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía, es decir, que más allá del derecho de voto, los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos, algunos reconocidos como derechos constitucionales como es el caso de los derechos urbanos básicos en México.

Para algunos, la ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial que encierra la política. Jesús Silva Herzog M. (1996) sostiene que "la familiaridad es el ámbito de la democracia y la ausencia de ésta puede atribuirse entre otras cosas a la extensión de la comunidad y la centralización política que va desmembrando el poder ciudadano". Precisamente en esto radicaba la profecía de Alexis de Tocqueville (1978) de que el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones.

Por ello, es en el ámbito local donde la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, la colonia, el municipio o las delegaciones del Distrito Federal, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que definen su calidad de vida en la ciudad.

En América Latina en general y en México en particular, la limitada institucionalización de participación ciudadana o su subordinación a las formas de representación corporativas ha generado un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, los cuales son indicadores de la baja calidad de la democracia. A la creación de una forma de gobierno que ha sido caracterizada como estatal corporativa se correspondió con una "ciudadanía segmentada" (Sonia Draibe, 1993) que diferenció a:

1. Aquellos que podían acceder a los bienes urbanos por la vía del mercado (vivienda) y pagar contribuciones por los servicios públicos suministrados por el gobierno municipal (recolección de basura, suministro de agua potable, etcétera) por contar con un ingreso adecuado;
2. los que poseían la condición de trabajadores asalariados y fueron incorporados a la acción de instituciones gubernamentales (ejemplo: los organismos de vivienda para los asalariados);
3. una gran mayoría que debió resolver de manera precaria y paupérrima, el vivir en la periferia soportando todo tipo de carencias en relación con el acceso a los bienes urbanos más elementales.

Los ciudadanos y las organizaciones sociales que demandaban y demandan aún la atención de sus necesidades urbanas básicas dedican grandes esfuerzos y tiempo para identificar a los interlocutores gubernamentales con capacidad e interés en resolver sus demandas. La complejidad y la ineficiencia burocráticas, así como la falta de información respecto a los criterios de asignación de recursos y/o definición de prioridades en las instituciones del aparato gubernamental para tratar asuntos de interés público, son indicadores de la debilidad de las democracias latinoamericanas y de los obstáculos que existen para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos sociales, algunos de los cuales están consagrados en

las respectivas constituciones. A esta situación debe atribuirse, en parte, el que durante décadas la forma de relación de los movimientos urbanos autónomos y las instituciones del Estado fuese de enfrentamiento y lucha y que, sólo recientemente, la apertura democrática favorezca la aparición de una cultura de la negociación entre las partes, que permita buscar soluciones a los graves problemas que presentan estas metrópolis.

Pero existen expectativas y experiencias innovadoras que demuestran la aportación de diferentes formas de participación ciudadana que se han incorporado a los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del Estado, lo cual permite hacer del espacio de lo estatal un espacio público. Estas formas de participación sustancialmente diferentes a la participación corporativa que existió durante muchas décadas, sientan nuevas bases para consolidar una gobernabilidad democrática.

Sin duda, los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla. En México existen formas institucionalizadas de participación ciudadana desde que se construye el Estado posrevolucionario y las mismas están reconocidas en las legislaciones locales. Sin embargo, su eficacia ha sido muy limitada puesto que ha prevalecido una forma de gobierno burocrática y autoritaria que en los hechos excluyó o subordinó la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, es posible identificar distintos instrumentos: audiencias públicas, referéndum, plebiscito, iniciativa popular, algunos de los cuales jamás han sido activados aun cuando exista en los respectivos cuerpos legislativos (leyes orgánicas e inclusive leyes de participación ciudadana, como ocurre en el Distrito Federal). Precisamente hoy es cuando en los procesos de gestión del territorio de la capital del país se ensaya un nuevo estilo de participación ciudadana (los Consejos Delegacionales), que se agregan y sólo logran reemplazar en parte a las viejas formas de participación vecinal subordinada (*cfr.* Carlos Martínez Assad, 1996).

Durante varias décadas, la responsabilidad sobre las políticas urbanas se restringió al ámbito de lo estatal y diferentes actores trataban de incidir por vías, formales e informales, para que sus intereses fueran tomados en cuenta. Los procesos de democratización política y de reforma del Estado, los reclamos del nuevo federalismo, los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado y, sobre todo, las crecientes demandas de la ciudadanía, obligan a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas urbanas. Actualmente, no basta asignar recursos apelando a criterios de racionalidad técnica para mejorar la calidad de vida de nuestras ciudades, sino que es necesario generar posibilidades reales de participación ciudadana en la esfera de lo público.

Nuestras ciudades se caracterizan por la marcada desigualdad que existe para que la población acceda a bienes y servicios básicos. La segmentación social y la segregación urbana, que en los países desarrollados suele atribuirse a la aplicación de modelos económicos neoliberales, han sido en nuestras ciudades rasgos constitutivos de las mismas. Se afirma, con razón, que ha habido un paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica, en el acceso y la calidad de las viviendas, en la provisión de equipamiento urbano. Pero es mucho lo que resta por hacer para que habitemos espacios en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales dignas para el conjunto de la ciudadanía. Para ello debemos transitar por el camino de construir ciudadanía, de hacer de los habitantes de las ciudades: ciudadanos. Ciudadanos con derechos individuales y políticos, pero también con derechos urbanos, derechos a acceder a bienes y servicios básicos, cuyo ejercicio está reconocido en la Constitución Política.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas posi-

tivos y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

La ciudad es, en gran medida, un patrimonio colectivo. Su construcción y conservación requiere del saber de los técnicos, de inversión pública y privada, de gobiernos locales legítimamente constituidos, de funcionarios públicos que actúen con honestidad, de la acción de organizaciones sociales y de ONG que han demostrado su capacidad para transformar y mejorar las condiciones de vida de los sectores populares. Las formas de participación ciudadana deben contemplar necesariamente esta complejidad social para garantizar su eficacia.

#### UNA PERSPECTIVA METODOLÓGICA

NUESTRO principal interés en esta investigación es el evaluar el desempeño de los gobiernos locales de las ciudades capitales y municipios metropolitanos en México, poniendo especial atención a la relación que entablan con la ciudadanía. Esto encierra la finalidad de ofrecer un análisis que contribuya a facilitar el proceso de decisiones y mejorar la actuación y las relaciones del gobierno local con la ciudadanía.

Desde esta perspectiva de análisis un "buen gobierno local" es aquel que posee disposición para promover el bienestar general a través de:

- a) Eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas;
- b) honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local;
- c) atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas, y
- d) aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción.

Éstos son a la vez los mecanismos a los que atendimos al referirnos a la necesidad de construir una gobernabilidad democrática y eficaz.

Una explicación detallada de los principales indicadores mencionados puede hallarse en el documento elaborado como parte de esta investigación, y que expondremos de manera resumida seguidamente:<sup>8</sup>

a) *Eficacia*: refiere al grado en que cada una de las dimensiones del gobierno local posee los mecanismos institucionales y el personal capacitado para cumplir con las competencias legales y satisfacer las demandas urbanas. El grado de disposición a la eficacia que presenta un gobierno local es un indicador que permite determinar en qué medida se cuenta con mecanismos institucionales adecuados para el cumplimiento de las competencias y la satisfacción equitativa de las demandas urbanas. Por satisfacción equitativa se entiende la disposición a atender las demandas de toda la ciudadanía, sin discriminación de etnia, religión, sexo o simpatía política. Una forma de evaluar el grado de eficacia de la acción gubernamental consiste en saber si se cuenta con personal capacitado para el ejercicio de las funciones técnicas y administrativas con planes y programas actualizados y con mecanismos de evaluación del proceso de gestión.

b) *Eficiencia*: refiere al logro de la satisfacción de las demandas y competencias urbanas al menor costo posible. El grado de disposición a la eficiencia es un índice agregado que tiende a determinar en qué medida se cuenta con mecanismos institucionales adecuados para la satisfacción de las demandas y competencias urbanas al menor costo posible. Para realizar evaluaciones a partir de este indicador se han desarrollado ya diferentes técnicas que permiten medir la relación costo-efectividad, costo-beneficio y costo-utilidad (Aguilar y Ander-Egg, 1992). Lo importante es detectar si en la gestión de la ciudad se hace explícito un cálculo del

<sup>8</sup> Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia, "Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas", en *Cuaderno*, IIS-UNAM, México, 1997.

costo-efectividad de las acciones, a partir de manejar diferentes opciones; se elige y se fundamenta la opción más favorable y se evalúa y rediseñan las acciones tomadas a partir de este cálculo.

c) *Desempeño responsable* refiere a "rendir cuentas" (*accountability*), e incluye la disposición a hacer uso responsable de los recursos y asegurar la honestidad en la gestión de los servidores públicos. Para ello se requiere evaluar si existen mecanismos institucionales destinados a informar periódicamente a la ciudadanía sobre la acción gubernamental; mecanismos destinados a asegurar el cumplimiento de las normas y el apego a las leyes; a controlar la actuación de los funcionarios públicos y aplicar penalidades, cuando así corresponda.

d) *Atención de las demandas*: las demandas urbanas son aquellos problemas urbanos que, detectados por algún actor social —que forma parte de la actividad ciudadana local— son transformados en reivindicaciones urbanas y son presentados ante las instancias administrativas o políticas del gobierno local para su atención. Entre las demandas urbanas pueden incluirse diferentes tipos de demandas, tales como que el gobierno local se ocupe de la vivienda popular, la regulación del suelo urbano, la seguridad pública, el transporte colectivo, la protección del medio ambiente; es decir, no siempre esas demandas son parte de las competencias legales que tiene el gobierno local aunque, por ser la autoridad más cercana y visible, la ciudadanía, muchas veces, las presenta al mismo. Pero lo importante aquí es que esta instancia de gobierno cumpla con su papel de intermediario ante otras dependencias del sector público. Debe evaluarse entonces si las organizaciones sociales y ONG que actúan en el territorio consideran la existencia de mecanismos institucionales bien publicitados de recepción y reconocimiento de las demandas; si las mismas son canalizadas a las instancias adecuadas para su atención; si se realizan estudios de factibilidad para saber escoger la forma de ser atendidas y si el gobierno local cumple el papel de intermediario ante las agencias del gobierno central o de nivel federal cuando su satisfacción escapa a sus competencias.

e) *Promoción para la participación ciudadana*: se refiere a las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos de atención de las demandas urbanas. Un buen gobierno promueve (o al menos acepta), equitativamente la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de sus competencias, como en la definición y satisfacción de las demandas. Se trata de conocer la forma como las organizaciones sociales y las ONG, que actúan en el territorio nacional, evalúan la gestión urbana en términos de si existen mecanismos de consulta apropiados para que el conjunto de la ciudadanía, a través de sus representantes, pueda incidir en los procesos decisorios.

En el análisis de la participación ciudadana conviene distinguir diferentes tipos:<sup>9</sup>

–*Participación institucionalizada*: es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.

–*Participación no institucionalizada*: es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada.

–*Participación autónoma*: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.

–*Participación clientelística*: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.

–*Participación incluyente o equitativa*: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

<sup>9</sup>Un planteamiento más amplio y profundo de la cuestión metodológica puede hallarse en A. Ziccardi y H. Saltalamacchia (1997b).

Esas formas de participación no son entre sí excluyentes sino que pueden estar combinadas en un mismo o en diferentes momentos de la existencia de una organización social. Por otra parte, dadas estas definiciones y combinaciones se considerará que los funcionarios de la administración y los representantes políticos tienen “disposición a aceptar y/o promover la participación ciudadana” cuando:

–Existen mecanismos de consulta a toda la población o a la parte interesada cuando esto es pertinente.

–Esas formas de consulta son adecuadas al tipo de población afectada con la que esos funcionarios se relacionan en el cumplimiento de sus competencias o atención de las demandas (asesorías con personas nombradas por la comunidad afectada, órganos consultivos, encuestas).

–Esas formas de consulta tienen un carácter institucionalizado y no clientelístico.

Como hipótesis de trabajo, se opta aquí por valorar la *participación ciudadana, institucionalizada y autónoma*, como la forma que da más amplio margen al progreso en la democratización de los gobiernos locales.



## CAPÍTULO II

### *La forma de gobierno del Distrito Federal*

#### EL ESTATUS DE LA CAPITAL: DESCENTRALIZACIÓN, REFORMA DEL ESTADO Y FEDERALISMO\*

LA CIUDAD de México es una de las metrópolis más grandes del mundo; una compleja realidad metropolitana, de alrededor de 15 millones de habitantes, cuya ciudad central es el Distrito Federal, la capital del país, territorio donde se localizan los poderes de la Federación.<sup>10</sup> Su forma de gobierno, prácticamente la misma que fue creada en 1928 hasta 1997 ha permanecido bajo el absoluto control del Presidente de la República, quien delegaba su autoridad en la figura de un regente (por él designado) jefe de un aparato administrativo: el Departamento del Distrito Federal.<sup>11</sup> Este mecanismo de designación de autoridades en la capital lo ejerce también el regente, quien nombra a 16 funcionarios como autoridad máxima en cada una de las delegaciones en que se divide el territorio del D.F. En la actualidad ya se ha iniciado un proceso de reforma al gobierno de la capital, pero por ahora (1996), la

\* Una versión de este capítulo fue publicada en la *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, 1996.

<sup>10</sup> Según el Censo de 1990 en las 16 delegaciones del D.F. vivían 8'235,685 habitantes y en los 27 municipios conurbados del Estado de México un total de 6'811,941 habitantes. *Cfr.* INEGI (1991). Las principales características que presenta esta megalópolis son la marcada desigualdad social y la segregación urbana.

<sup>11</sup> Sobre la desaparición de los municipios de la ciudad de México y la creación del Departamento Central y las delegaciones, véase entre otros: Hira de Gortari *et al.* (1991); Manuel González Oropeza (1995); Ma. Soledad Cruz Rodríguez (1994); Alicia Ziccardi (1993); Manuel Perló (1981).

ciudadanía sólo participa en la elección de los representantes de partidos políticos para la constitución de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de los consejeros ciudadanos delegacionales.

Ésta es la forma de gobierno que existe en este pequeño territorio en el que se localiza buena parte de la industria manufacturera y de los servicios (comercio, informática, finanzas); se concentran los mejores equipamientos (de salud, educación y cultura); se concentra una elevada proporción de la inversión y el gasto público y también se generan importantes recursos de la nación.

A partir de esta breve descripción, el principal interrogante de este capítulo es ¿cuál es el estatus que se ha otorgado a la capital del país en el interior de los diferentes proyectos gubernamentales de descentralización, reforma del Estado y "nuevo federalismo", que se formularon y/o implementaron en México, en la última década?

Comenzaremos por distinguir las nociones de descentralización y desconcentración, ejercicio útil para evaluar los alcances de esos proyectos. En este sentido, debe señalarse que entre los estudiosos de la problemática urbano-regional ha existido una gran preocupación, y un interesante debate sobre esta cuestión, sobre todo, cuando la descentralización se asoció a los procesos de democratización política que se protagonizaron, desde los años ochenta, en diferentes países de América Latina.<sup>12</sup>

El federalismo mexicano, en cambio, ha sido materia de estudio sistemático y profundo de juristas e historiadores.<sup>13</sup> La cen-

<sup>12</sup>Un interesante debate se desarrolló a partir de un artículo de Jordi Borja (1984), publicado en la *Revista Mexicana de Sociología* bajo el título "La descentralización: una cuestión de método", en el cual este autor afirmaba que la descentralización era cosubstancial a la democracia. Véase Carlos de Mattos (1989); José Luis Coraggio (1989 y 1991); Varios artículos contenidos en Jordi Borja *et al.* (1989); Alicia Ziccardi (1986). Un balance sobre América Latina puede hallarse en Dolores Rufián y Eduardo Palma (1993). En México, entre otros véase Alejandra Moreno Toscano (1982); Michael Jacobs y Alicia Ziccardi (1984); Manuel Perló y Alicia Ziccardi (1989); Alejandra Massolo (1991); Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi (1992); Ismael Aguilar Barajas (1992); Adrián Aguilar y Boris Graizbord (1992).

<sup>13</sup>Sobre el federalismo mexicano véase Jorge Carpizo (1973); Roberto Ortega Lomelín (1988); Josefina Zoraida Vázquez (1993); Alicia Hernández Chávez, (1993a); Mar-

tralidad que ha adquirido recientemente en el interior del debate político nacional nos obliga a considerar la importancia que posee la dimensión territorial en el interior del mismo. Por ello, su inclusión en los estudios urbano-regionales, se torna hoy ineludible, permite dar continuidad y enriquece los estudios que sobre la descentralización, el fortalecimiento municipal y la reforma del estado se han realizado en México.

Al mismo tiempo, se parte de una doble constatación:

- a) La excesiva concentración territorial de población y actividades en el territorio de la ciudad de México; interesa considerar aquí exclusivamente el territorio del Distrito Federal, en tanto capital de la nación y sede de los poderes federales, aunque el mismo es parte de una compleja realidad metropolitana que se extiende territorialmente sobre los municipios conurbados del Estado de México, y
- b) la excesiva concentración de recursos, principalmente financieros y de poder político, en manos del gobierno federal.<sup>14</sup>

Ambas cuestiones, son diferentes y analíticamente distinguibles, se refuerzan entre sí, y están presentes en la inocultable adversidad que existe de parte de la provincia hacia el centro (la ciudad de México y el gobierno federal localizado en su territorio).

#### LA DESCONCENTRACIÓN TERRITORIAL Y LAS PROPUESTAS DESCENTRALIZADORAS

DESDE la perspectiva del análisis territorial, la noción o concepto de descentralización ha dado origen a un intenso debate. En un

cello Carnagnani (1993); Manuel González Oropeza (1995); Alonso Lujambio (1995); Lucila Ocaña (1996).

<sup>14</sup>Recientes análisis que exponen las características actuales del federalismo, *cfr.* Luis F. Aguilar Villanueva (1996); Carlos Gadsden *et al.* (1995); Carlos Martínez Assad (1996).

trabajo realizado a finales de los ochenta, afirmábamos que era muy difícil “encontrarse con algún gobierno, partido político, agencia internacional u organización científico-social que no estuviera de acuerdo con la descentralización. Reagan en los Estados Unidos, Pinochet en Chile, Marcos en Filipinas, Thatcher en Inglaterra, pero también los socialistas franceses, los impulsores del proceso autonómico español, los laboristas británicos, así como científicos sociales y economistas como Milton Friedman y Abby Hoffman, el Banco Mundial y en México, el gobierno de Miguel de la Madrid, enarbolaban programas descentralizadores” (Manuel Perló y Alicia Ziccardi, 1989).

Por esta razón nos propusimos rastrear los orígenes teóricos de este binomio centralización-descentralización y coincidimos con Rondinelli (1981), quien afirmaba que

...la descentralización era la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales del gobierno a organizaciones de base, unidades subalternas de gobierno, corporaciones descentralizadas, autoridades regionales, funcionales, gobiernos autónomos y locales y organizaciones no gubernamentales.

El problema de fondo en los procesos de descentralización es entonces la cuota de poder que se transfiere, así como el carácter del otorgador y del receptor. Y la noción de “descentralización” se distingue de la de “desconcentración”, porque esta última sólo hace referencia a los cambios que se producen en la autoridad administrativa de la línea central a niveles más bajos, y puede restringirse solamente a la “desconcentración geográfica de oficinas centrales hacia áreas dispersas, pero íntimamente relacionadas o dependientes del centro en diferentes órdenes (administrativo, financiero, etcétera)” (*Ibidem*).

Ahora bien, en México, en los primeros años de la década de los ochenta, la propuesta de “descentralización de la vida nacional” fue un componente central en la agenda del gobierno de Miguel de

la Madrid (1983-1988). La misma, dio lugar a un proceso de desconcentración de funciones y recursos del gobierno federal a los estados (y en menor medida a los municipios), sin que se lograra alcanzar un proceso auténticamente descentralizador. La contrapartida de esta desconcentración fueron las restricciones impuestas en la capital del país para la localización de nuevas actividades (sobre todo las que requerían consumir agua y/o contribuían a deteriorar el medio ambiente urbano). Sin duda, esta política incidió para que el capital privado agregará un motivo más a su decisión de localizarse, cada vez más, en otras ciudades del interior del país.

Durante esa administración se formuló un amplio y vasto programa de desconcentración que abarcaba inicialmente todas las dimensiones de la actuación gubernamental (económica, política, de educación, salud y servicios públicos). Un impulso inicial del gobierno federal fue el promover reformas al artículo 115 constitucional, traspasando a estados y municipios un conjunto de responsabilidades en relación con el suministro de servicios públicos (agua potable y alcantarillado, recolección de basura), el mantenimiento y administración de bienes colectivos (espacios verdes, mercados), la planeación del territorio y la captación de recursos propios (impuesto predial y traslado de dominio). Los principales instrumentos con que contó la administración pública para efectivizar esta desconcentración de recursos fueron los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) que dentro del marco de los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), establecían el destino de los recursos, de acuerdo con prioridades fijadas localmente (*cfr.* Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, 1992).

En materia de política urbano-regional, esta posición inicial del gobierno federal y el uso de los instrumentos ideados para desconcentrar y fortalecer la acción en el nivel estatal, se sustentaban en diagnósticos físico-espaciales elaborados por el personal de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), instancia del gobierno federal creada en 1976. La eficacia de esta práctica planificadora centralizada fue ampliamente criticada, principalmente, porque dio origen a la proliferación de mi-

les de planes y programas, muchos de los cuales carecían de rigor técnico y de la consideración de los actores gubernamentales (niveles de gobierno y/o tipo de organismos) económicos (empresarios, bancos) y sociales (organizaciones y/o movimientos sociales) que actuaban en los procesos de ocupación y uso del suelo.<sup>15</sup> Pero, esta planeación urbano-regional partía de un diagnóstico global correcto en el que se señalaba que muchos problemas nacionales provenían de la existencia de un patrón de urbanización caracterizado por una marcada concentración de población y actividades en las grandes áreas metropolitanas (en particular la ciudad de México y, en orden de importancia, Guadalajara y Monterrey). Su contrapartida, era la dispersión de población y actividades en miles de pequeñas localidades (*cf.* Luis Unikel, 1976). Las propuestas de la época consistieron en promover una desconcentración, a fin de que disminuyeran las desigualdades regionales y, por esta vía, se contrarrestaran los efectos de la aguda crisis que presentaba la economía nacional.

Según se afirmaba en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983, la ciudad de México (considerada en ese texto como la zona metropolitana constituida por el D.F. y los municipios conurbados del Estado de México) era un espacio altamente concentrador de los recursos nacionales, "más allá de lo que es económicamente eficiente en el contexto interregional". El principal efecto de esta primacía urbana que, por cierto, iba perdiendo peso en la década de los ochenta,<sup>16</sup> era el producir un proceso de desarrollo innecesariamente lento y costoso que se traducía en la creciente exigencia de

<sup>15</sup> Un balance sobre la planificación urbano-regional de esos años puede hallarse en el libro colectivo coordinado por Gustavo Garza, *Una década de planeación urbano-regional en México (1978-1988)*.

<sup>16</sup> Investigaciones posteriores realizadas por el Consejo Nacional de Población (1994a) indican que entre 1900 y 1950 se observó un aumento gradual de la primacía de la ciudad de México respecto a las otras tres principales ciudades: Guadalajara, Monterrey y Puebla; en las décadas siguientes se presentó una disminución; y entre 1970 y 1980 no existía variación significativa del índice de primacía, aunque se mantuvo una tendencia a la disminución respecto de las 10 principales ciudades. Pero es en la década de 1980-1990, cuando se observa claramente que la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ha perdido peso frente a los otros centros urbanos más grandes del país, lo cual no significó que no continuara creciendo su población.

realizar cuantiosas inversiones públicas para atender las necesidades básicas de la población de la zona. Por ello, la principal propuesta de la tecnocracia de la época era la reordenación de las actividades económicas en el territorio nacional, para lo cual debía desestimularse la inversión industrial en la ciudad de México, territorio que presentaba ya serias dificultades para garantizar el suministro del agua potable a vastos sectores de la población, así como elevados niveles de contaminación ambiental. En contrapartida, el discurso de la época retomaba nuevamente las viejas ideas de estimular el desarrollo regional y el desarrollo estatal integral y, agregaba, el fortalecimiento municipal.

Era evidente que la ciudad de México históricamente, y por razones de índole geográfica, económica y política, había concentrado fuertemente la inversión pública federal. Pero esta situación había comenzado a ceder en los ochenta ante los requerimientos de infraestructura exigidos por el auge de las actividades petroleras principalmente en el Golfo, el fomento al turismo y los proyectos vinculados a la creación de parques y puertos industriales. Por otra parte, la producción de insumos o productos intermedios comenzó a localizarse en el interior del país, en ciudades en las que existía ya una importante oferta de mano de obra y ofrecían otras ventajas locacionales (ejemplo: la maquila en las ciudades de la frontera norte). Todo ello llevó a que, en esta década, las llamadas ciudades medias o secundarias adquiriesen una creciente importancia en el mapa de la nación (*cf.* Adrián Aguilar y Boris Graizbord, 1992).

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, la SAHOP se convirtió en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), otorgándosele rango de subsecretaría al tema de la vivienda y al medio ambiente. Pero esta instancia gubernamental, que perdió entonces su anterior capacidad de ejecutar obras públicas, asumió un carácter exclusivamente normativo y careció de capacidad para influir en la formulación de políticas y acciones gubernamentales que tenían efectos territoriales.<sup>17</sup> Fue la entonces existente Secre-

<sup>17</sup> En particular nos referimos a las obras de infraestructura (caminos, carreteras) que se trasladaron a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (*cf.* Alicia Ziccardi, 1991).

taría de Programación y Presupuesto la que diseñó la política de desarrollo regional y definió la asignación de la inversión pública federal. La ciudad de México continuó aportando importantes recursos a la federación y también continuó recibiendo una alta proporción de los mismos para su administración y para la producción de obras públicas.

Los alcances de este proceso de desconcentración administrativa y territorial ya fueron estudiados. (Véase entre otros, Jacobs y Ziccardi (1984), Alejandra Massolo (1991); Moreno Toscano, 1982.) Entre los principales obstáculos a los proyectos desconcentrados impulsados por el gobierno federal deben mencionarse las propias resistencias de los gobiernos estatales y del sindicalismo, que vio amenazado su poder sobre los recursos de los trabajadores. En lo fundamental, se trató de una desconcentración centralizada, programada y ejecutada por el Ejecutivo Federal, lo cual generó algunos beneficios pero también altos costos económicos y sociales en los estados y municipios receptores de la misma.

Sin embargo, la forma de operar el sistema federal mexicano comenzaba a ser cuestionada. Más allá de la intención gubernamental de reestructurar profundamente la economía, los partidos de oposición comenzaban a disputar y obtener puntuales pero importantes triunfos en gobiernos municipales; varias ciudades del norte del país pasaron a manos del Partido Acción Nacional (PAN), por ejemplo, Ciudad Juárez (*cfr.* Héctor Padilla, 1995), mientras, la izquierda, lograba controlar un combativo gobierno local en Juchitán, Oaxaca (*cfr.* Sergio Zermeno, 1987). Los triunfos de la oposición en el nivel municipal, fueron la base de las exigencias que sistemáticamente comenzaron a colocar estados ganados por la oposición, cuyos gobiernos locales pugnaban por una distribución más justa de los recursos de la nación, puesto que de ello dependía el lograr mayor autonomía respecto del gobierno central (*cfr.* Carlos Martínez Assad (1983), Alonso Lujambio, 1995).

Pero, la disputa centro-provincias se funda en una histórica adversidad y su sobrevivencia señala la necesidad de reestructurar un aparato estatal fuertemente controlado por el nivel federal y a

la vez revisar las relaciones entre órdenes de gobierno. El gobierno de Miguel de la Madrid propició una desconcentración territorial de recursos pero esto se hizo de manera centralizada, por ello no hubo descentralización (en el sentido en que fue definido en este trabajo) ni una profunda revisión de las relaciones intergubernamentales entre órdenes de gobierno.

Mientras tanto la ciudad de México transformaba profundamente su economía y su estructura urbana. Hacia el final del sexenio se aprobó el Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1987-1988), en el cual se planteaban algunas tesis básicas como: controlar y ordenar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), formular políticas de descentralización y de desconcentración de industrias contaminantes, prohibir nuevos fraccionamientos, reconstituir la zona central de la ciudad de México, reordenar la ciudad en ocho sectores (centros, subcentros, corredores urbanos y Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), conservar el medio ambiente y desarrollar instrumentos de planeación y normas jurídicas.

Pero en los hechos, la ciudad de México continuó absorbiendo buena parte de la inversión pública federal para dar continuidad a sus monumentales y necesarias obras de infraestructura y equipamiento (en particular el metro y el drenaje profundo). A ello se agregaron los efectos urbanos de los sismos de 1985, efectos contradictorios que pusieron nuevamente de manifiesto la difícil relación capital-nación. Así, por un lado, fue necesario que la nación (el gobierno federal) asumiese la atención de las justas demandas de vivienda de los damnificados, para lo cual se usaron recursos del presupuesto y se obtuvieron apoyos de organismos internacionales, los cuales fueron aplicados a la construcción de aproximadamente cien mil viviendas y a la reconstrucción de infraestructura y equipamiento. Por otro, los sismos provocaron que un considerable número de familias optara por trasladarse a vivir en el interior del país. Un efecto socio-político importante fue que con la tragedia y ante la capacidad de organización que demostraron los damnificados, se lograron modificar las tradicionales y autoritarias

relaciones que prevalecían entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía y se dio origen a un proceso de reconstrucción con participación social.<sup>18</sup>

Hacia el final del sexenio en 1987, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), primer paso para democratizar, por la vía de la elección directa de representantes políticos, la estructura de gobierno de la ciudad capital. Con ello, se abría un canal de representación política de la ciudadanía. Aunque en su primera etapa sólo tuvo funciones reglamentarias, esta instancia se encargó de gestionar diferentes demandas ciudadanas; es decir, fue una válvula de escape ante la fuerte tensión social que se había generado en la capital del país, y que se transformó luego en un importante caudal electoral para el movimiento de oposición que llevó a Cuauhtémoc Cárdenas a la candidatura para la Presidencia en 1988 (*cf.* Mario Bassols y Rocío Corona, 1992). Pero lo importante es registrar que a casi 60 años de la creación del Departamento del Distrito Federal (medida con la cual se suprimieron los municipios de la ciudad de México), se daba un primer paso para avanzar en la reforma política del gobierno de la ciudad capital. En adelante, el binomio descentralización-reforma política pasó a ocupar un lugar central en el interior de la agenda política local y nacional.

#### LA REFORMA DEL ESTADO Y LA REFORMA AL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

PARA la ciudad de México la política de descentralización territorial marcó el inicio de un proceso de desindustrialización de la economía local, el cual se intensificó durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), cuando se adoptaron un conjunto de políticas económicas neoliberales y se puso en marcha

<sup>18</sup>Existe una abundante bibliografía sobre los efectos urbanos, sociales y políticos que generaron los sismos de 1985 en la ciudad de México, entre otros pueden consultarse: José L. Mocatl, Marco A. Michel y Alicia Ziccardi (1987); Alejandra Massolo (1986); Priscilla Connolly, Emilio Dubau y René Coulomb (1991).

un proyecto de reforma del Estado, dando lugar a procesos de reestructuración económica e institucional acordes con lo que ocurría en el contexto internacional.

Entre las principales decisiones que afectaron directamente los procesos de uso del territorio nacional deben mencionarse la disminución del tamaño y funciones del gobierno central y el traspaso de responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, la desregulación de las formas de acceso y uso del suelo y demás componentes de la estructura urbana y la privatización de servicios urbanos en algunos estados y municipios del país (ejemplo: el agua potable, la recolección de basura, etcétera). A ello se agregan los efectos propios del TLC (principalmente en las ciudades de la frontera norte) y las modificaciones al artículo constitucional 27 sobre la tenencia de la tierra. La descentralización, aunque no ausente del discurso gubernamental, se reinscribió en el interior de las políticas de reforma del Estado. Como parte de las mismas, se trató de neutralizar el intermediarismo (particularmente sindical) y se reestructuraron las políticas sociales de corte corporativo, que habían prevalecido durante varias décadas. Esta acción también tuvo importantes efectos sobre el gobierno y la administración urbana.

El discurso planificador, heredado del sexenio anterior, enunciaba objetivos de la descentralización, el desarrollo económico, el mejoramiento en la calidad de los servicios urbanos, el fortalecimiento municipal y el impulso a la planeación democrática para el desarrollo urbano y regional (*cf.* Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994). Pero lo cierto es que las políticas territoriales, urbano-regionales, carecían de importancia en el interior del aparato gubernamental. En lugar de reestructurarlas, ponderando el significado que encierra la dimensión territorial en los procesos de cambio económico, se optó por su omisión. La instancia encargada de su tratamiento, la SEDUE, cambió su nombre por el de Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), pero ello no significó que esta secretaría dejase de lado la normatividad territorial para asumir el diseño y/o implementación de las políticas sociales (salud,



educación) o el control del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR, nuevo mecanismo de seguridad social y ahorro para la vivienda de los asalariados, creado en 1992). La SEDESOL se transformó, en cambio, en el aparato institucional desde el cual se operaba el publicitado programa social de distribución de bienes y servicios destinado a contrarrestar los efectos del ajuste sobre los sectores pobres de la población: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa se enmarcaba en los lineamientos que formularon los diferentes gobiernos latinoamericanos, de acuerdo con las recomendaciones de los organismos prestatarios internacionales, en particular el Banco Mundial.

Durante el salinismo el presidencialismo ejerció un fuerte control sobre la vida económica y política de los estados y municipios del país y el PRONASOL fue un mecanismo eficaz para ello, concentrando los recursos del ramo 26 del presupuesto federal.<sup>19</sup> Sin embargo, la presión política de una oposición que creció en los estados del interior del país y obtuvo, primero importantes triunfos en el nivel municipal y luego en el estatal, generó los embriones de una exigencia de descentralización. Principalmente, en los estados en los que alcanzó el control del Ejecutivo (Baja California, Guanajuato y Chihuahua donde sus gobernadores habían sido ya presidentes municipales), el PAN comenzó a demandar una relación entre la Federación y los estados más justa, y más igualitaria, en la distribución de los recursos y en el interior de las relaciones intergubernamentales.<sup>20</sup>

Si bien la dimensión territorial no fue explícitamente incorporada en la formulación de las políticas públicas, los movimientos del capital y la misma inversión pública federal (ejemplo: carreteras construidas y otorgadas en concesión al capital privado) contribuyeron presumiblemente a avanzar en el proceso de desconcentración de actividades y población de la zona metropolitana de la

<sup>19</sup>Seguramente pocos programas gubernamentales han sido tan evaluados y estudiados como Pronasol, programa sobre el cual existe una abundante bibliografía, véase entre otros: Denis Dresser (1994); Juan Molinar y Jeffrey Weldon (1994); Sara Gordon (1993); Socorro Arzaluz (1995); Héctor Padilla (1995); Alicia Ziccardi (coord.) (1995f).

<sup>20</sup>Véase Alonso Lujambio (1995); Alberto Aziz Nassif (1996).

ciudad de México hacia el resto de la región centro de otras ciudades del país.

En general, los efectos territoriales de las políticas públicas fueron poco o nada considerados en el interior de las mismas, el estallido de violencia en Chiapas es un indicador de ello. Los índices de marginalidad que dio a conocer el CONAPO en 1993, en donde se advierten crudamente las desigualdades inter e intrarregionales, estatales y municipales que prevalecen en el país en relación con los bienes y servicios básicos, no contribuyeron a diseñar nuevas políticas públicas capaces de contrarrestar el grave rezago social.

En materia de política urbana se formuló el Programa de las 100 Ciudades, según el cual se justificaba la organización y distribución territorial de la inversión pública federal y los convenios con los estados cambiaron nuevamente su nombre para transformarse en Convenios de Desarrollo Social, instrumentos suscritos entre la Federación y los estados de la República. En materia de política de vivienda, la situación fue desconcertante porque se optó por una actitud de desinterés y desconocimiento de la acción gubernamental desarrollada en el país durante los 20 años anteriores. Así, se regresó a la vieja y errónea idea de que el problema de la vivienda popular podía resolverse a través de introducir mecanismos propios de mercado, se improvisaron nuevas y poco exitosas fórmulas de operación en los organismos de vivienda (como las subastas en INFONAVIT) o el desmantelamiento del único organismo para no asalariados, el Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (FONHAPO), que en su primera etapa había logrado ser una experiencia innovadora y con eficacia social. Sin duda, con esta política urbana se debilitaba el clientelismo sindical que, como una forma de distribución de bienes y servicios urbanos, prevaleció durante dos décadas para los asalariados; pero también se intentó debilitar a las organizaciones sociales autónomas que habían aprendido a gestionar recursos para la vivienda y que, en adelante, debieron optar por disputar los limitados recursos de los organismos locales. Por ello puede afirmarse que, en general, la

política urbana de nivel federal lejos de fortalecer los gobiernos locales los debilitó.

En la ciudad de México, los efectos no fueron diferentes. La política contenida en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) formulaba como principal objetivo el mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Para ello se anunciaban propósitos precisos tales como: el control y ordenamiento de la ciudad, la disminución de los niveles de contaminación del aire, la regularización de tenencia de la tierra, la creación de empleos, garantías de seguridad pública, reestructuración del servicio de transporte, preservación del Centro Histórico. Esto implicaba a su vez tomar medidas drásticas como prohibir estrictamente el establecimiento o ampliación de industrias altamente contaminantes o grandes consumidoras de agua, adoptar políticas de ahorro de energía, detener la expansión desordenada de la mancha urbana y la pérdida de reservas estratégicas para el equilibrio ecológico. Para ello se requería, entre otras cosas, mejorar la relación financiera y fiscal de la capital con el resto del país.

Pero durante el sexenio no se actualizó el Plan General de Desarrollo Urbano, tal vez porque el mismo se había aprobado en 1987, un año antes de comenzar el sexenio salmista, durante la gestión del regente Ramón Aguirre Velázquez. Sólo se expidió la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el 4 de enero de 1991, en la cual el Plan Director para el Desarrollo Urbano del D.F. estaba constituido por el conjunto de reglamentos, normas técnicas o disposiciones relativas para ordenar los destinos, usos y reservas del Distrito Federal y el mejor funcionamiento y organización de espacios urbanizados. Sin duda, la ley no podía reemplazar la existencia de un plan pero quienes estaban al frente de la oficina de Coordinación de Reordenación Urbana y Protección Ecológica se mostraron abiertamente renuentes a elaborar instrumentos de planeación global y normativa para el D.F. y optaron por impulsar proyectos estratégicos.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Cfr. Gustavo Garza (1995); Alicia Ziccardi (1992).

La década de los noventa significó cambios profundos en la ciudad de México, ya que este territorio asumió un papel central en los intentos de integrar la economía nacional a la globalización. La capital presentó profundas transformaciones en su estructura económica y se agudizó un doble proceso ya en marcha: la desindustrialización y la terciarización de su economía; esto se tradujo en la expansión de los servicios del sector moderno (el capital financiero, las actividades de la informática, el comercio) y del sector informal (principalmente la fuerte presencia de los vendedores ambulantes en el centro de la ciudad). Sin embargo, la desigualdad social y la segregación urbana en la zona metropolitana de la ciudad de México (e inclusive en el interior del Distrito Federal) no disminuyeron y con ello la movilización ciudadana por bienes y servicios urbanos, en particular vivienda, ejerció una presión permanente sobre el gobierno de la ciudad.

La reducción del subsidio federal para el mantenimiento del aparato burocrático propició una reforma fiscal basada en la ampliación del número de contribuyentes y en la desregulación de la normatividad existente para usos del suelo, lo cual contribuyó a su vez a estimular la inversión privada. Según informaciones oficiales, el nivel de endeudamiento de la ciudad fue acorde a su capacidad de generar recursos propios y las costosas obras públicas realizadas en el territorio de la capital fueron construidas con recursos propios (ejemplo: el metro se extendió hasta el Estado de México). Pero es claro que la metrópoli cambió su fisonomía también con cuantiosos recursos procedentes de otras instancias del gobierno federal, como es el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para la realización de obras de infraestructura (puentes, vialidades, etcétera). Es precisamente en este punto donde la temática de la descentralización está directamente relacionada con la del federalismo.

Pero, quizá lo más notorio fue que la gran ciudad vio transformar su espacio urbano a través de la realización de importantes megaproyectos, como fueron los centros comerciales en los que participó intensamente el capital privado y donde el gobierno lo-

cal construyó la costosa infraestructura requerida (ejemplo: Santa Fe); este tipo de acción se enmarcó claramente en el papel de facilitador de las inversiones del capital privado que ha asumido el Estado y en la aplicación de las políticas neoliberales en la construcción del espacio urbano. También se impulsaron proyectos en los que participaron directamente los sectores populares, siendo el más importante el Proyecto del Rescate Ecológico de Xochimilco, y hubo otros que fracasaron a pesar de la centralidad que poseían, como fue el caso del Proyecto Alameda. Por otra parte, las reservas territoriales en el Ajusco pretendieron controlar la expansión de la mancha urbana pero, al mismo tiempo, se desestimó la importancia de la planeación global de la ciudad y hubo que conciliar las exigencias de las clases altas y los intereses inmobiliarios sobre el uso del suelo (ejemplo: las ZEDEC y los ejcs comerciales en Polanco o Altavista) con las exigencias de las clases populares (ejemplo: la demanda por servicios básicos en Iztapalapa).

En síntesis, la administración central privilegió los proyectos considerados estratégicos, por la tecnocracia, tratando de conciliar los diferentes intereses que estaban en juego. Así, se realizó una intensa acción gubernamental vinculada por un lado, al capital privado y, por otro, a organizaciones sociales y ONG (particularmente, de atención de vivienda popular). La concertación fue una forma de relación que privó con las organizaciones ciudadanas en un contexto de creciente politización y de expansión de la oposición política.

En 1993, la reforma al gobierno de la ciudad de México pasó a ser un tema central en el debate nacional. La reforma ya era una demanda de los partidos políticos de la oposición que solicitaban la creación del estado 32 (estado de Anáhuac o del Valle de México) y el gobierno de la ciudad, el DDF, decidió encabezarla. Su propuesta de reforma al gobierno de la capital dio lugar a una consulta pública sobre diferentes temas, los cuales fueron analizados en innumerables ponencias presentadas en las cuatro mesas que se constituyeron para tal efecto:

1. Forma de gobierno y derechos ciudadanos;
2. hacienda pública, aspectos financieros y económicos del Distrito Federal;
3. coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios, y
4. procuración y administración de justicia. Pero la riqueza y variedad de las ideas expuestas no logró plasmarse en una profunda reforma institucional y política.

Sólo se introdujeron reformas en los artículos respectivos de la Constitución para transformar la forma de gobierno y se aprobó un Estatuto de Gobierno del D.F. el 14 de julio de 1994. Sin duda, los limitados alcances de esta reforma deben enmarcarse en el contexto que prevalecía en el país. Se trataba de una reforma política iniciada con posterioridad a la recuperación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1991, que contemplaba la elección indirecta del regente para 1997, la elección directa de consejeros ciudadanos delegacionales, mayores atribuciones a la Asamblea de Representantes del D.F. (ARDF) —en particular el control de la cuenta pública del DDF— y la creación de un Consejo Metropolitano para atender cuestiones relativas al suministro de servicios de escala metropolitana (medio ambiente, agua y transporte público).

Pero, el estatus de la capital en el interior del pacto federal continuó inalterado, sólo se trató de introducir mejores o más eficaces mecanismos para institucionalizar la participación ciudadana y se dio un limitado avance con la propuesta de elección indirecta del regente por parte de los millones de capitalinos que habitan este territorio. No se introdujeron las propuestas sobre las necesarias transformaciones institucionales que se requerían para mejorar la gestión urbana, tales como el traspaso de funciones y recursos del DDF a las delegaciones, con lo cual la ciudad continuaría gobernándose con un presupuesto fuertemente concentrado en el nivel central.

La ciudad de México era considerada territorial y administrativamente como el Distrito Federal y no como la realidad metro-

politana que la constituye.<sup>22</sup> Para los diferentes órdenes de gobierno que conviven en este territorio: el DDF, las delegaciones, la ARDF, las instancias de gobierno del Estado de México y las autoridades municipales, no se propusieron transformaciones sustanciales en sus funciones, sus formas de relación y de coordinación.

Pero la reforma fue un paso importante en el sentido de poner a debate, en el espacio local (particularmente en la ARDF) y en el órgano de representación de los estados de la Federación (el Senado), la forma de gobierno de la capital del país. Los tiempos políticos del orden nacional no la beneficiaron, ya que el sexenio expiraba y en consecuencia la forma de gobierno de la capital se dirimió en medio del tenso escenario de la sucesión presidencial. El entonces regente de la ciudad, Manuel Camacho Solís, no ocultó sus aspiraciones a ser el candidato del PRI a la Presidencia de la República y esto condicionó marcadamente los alcances de la misma, por lo menos, la sujetó a los condicionamientos del presidencialismo. Así, la reforma se concretó a introducir algunas modificaciones en la forma de gobierno, las cuales estaban lejos de garantizar una gestión urbana eficiente y una gobernabilidad democrática. Tampoco la capital lograba redefinir su lugar en el interior de un sistema federal que, desde la creación de esa forma de gobierno, se benefició con una alta concentración de recursos de poder, económicos y políticos.

#### LA REFORMA INCONCLUSA Y EL NUEVO FEDERALISMO

DESDE hace casi 10 años se anunció la intención de reformar el gobierno de la ciudad de México y se avanza lentamente en su concreción. Sin duda, la capital es un espacio de poder real y simbólico, donde la oposición partidaria (el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) tienen un importante caudal elec-

<sup>22</sup>Sobre la complejidad de la administración de los principales servicios urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, véase Alicia Ziccardi y Bernardo Navarro (coords.) (1995c).

toral y, por ende, grandes posibilidades de disputar el gobierno al PRI. Por ahora, sólo se han realizado en 1996 las elecciones de Consejeros Ciudadanos, previstas en el Estatuto de Gobierno, donde prevaleció un alto abstencionismo y un abierto desinterés de la ciudadanía por participar en un proceso, en el que se limitó la actuación de los partidos políticos al control del proceso electoral (*cf.* Carlos Martínez Assad, 1996). El 6 de julio de 1997, después de más de seis décadas, la ciudadanía escogerá al jefe del gobierno del Distrito Federal.

Lograr concretar el objetivo de la reforma política es de fundamental importancia para avanzar en la transición e inaugura una forma de gobierno democrático en la capital de México, una de las ciudades más grandes del mundo. Pero el gobierno de la ciudad de México requiere también una profunda reforma institucional que permita otorgar mayor eficiencia y eficacia a la gestión del territorio y que garantice calidad de vida para el conjunto de la población que habita la gran metrópoli. Por ahora, sólo están en juego las propuestas democratizadoras pero las mismas deben articularse necesariamente al debate actual sobre el federalismo. Por ello, la reforma ahora deberá ser cada vez más profunda y compleja.

En el discurso gubernamental actual existen muy pocas alusiones sobre cuál es el estatus de la capital en el interior de lo que se ha dado en llamar el "nuevo federalismo". Sin embargo, el tema de la capital es central para saber cuál es el alcance de las reformas que se proponen. Se reitera la necesidad de realizar una descentralización de funciones y de recursos de la capital del país hacia los demás estados y municipios lo cual no puede limitarse a una redistribución de las participaciones federales (una reforma fiscal) ya que es necesario considerar la importancia y centralidad que posee la economía urbana de la capital para el conjunto de la economía nacional. Así según INEGI, el D.F. aporta actualmente alrededor de un 24.1 por ciento del PIB global, principalmente, porque aquí se localizan aún las principales actividades de la industria manufacturera y de los servicios de la producción. De igual forma,

absorbe una proporción similar de la inversión pública federal, a lo que se agregan las transferencias de recursos que se dan entre el gobierno federal y el DDF, los recursos extraordinarios que se obtienen a través de la deuda y que sirven para financiar obras en la ciudad, etcétera. Lo fundamental es señalar que mientras no exista transparencia en las cuentas de la nación, y de cada nivel de gobierno, perdurará la idea de que el Distrito Federal se beneficia por encima de lo que le corresponde en el pacto federal, idea que alimenta el resentimiento de la provincia hacia la capital.

Pero el federalismo es mucho más que un arreglo fiscal, es un sistema de gobierno, según el cual el poder se distribuye funcional y territorialmente entre los estados que constituyen la nación. El problema de la forma de gobierno de la capital, en los países que han optado por el federalismo, va más allá de lo económico y se ha resuelto de muy diversas maneras.<sup>23</sup> En Argentina la Capital Federal es una gran ciudad gobernada por una municipalidad que, hasta 1995, estaba en manos de un intendente designado por el Presidente de la República y que ahora es electo por la ciudadanía, al igual que los miembros del Consejo Deliberante. Es decir, la forma de gobierno de su capital hasta hace poco era similar a la de la capital mexicana. En Brasil, en cambio, la capital se trasladó a fines de los años cincuenta de la ciudad de Río de Janeiro hacia Brasilia, una nueva ciudad que es asiento del gobierno federal y cuya máxima autoridad, el gobernador, es electo por la ciudadanía.

En México, hoy coincide temporalmente la intención de reformar el gobierno de la ciudad (o más bien crear un gobierno donde sólo existe un aparato administrativo y una instancia legislativa), con los proyectos de reestructurar la forma de funcionamiento del sistema federal. Por ello, las tareas son complejas y deberán contemplar, entre otras, las siguientes cuestiones:

1. Crear una forma de gobierno democrática lo cual implica que los habitantes del D.F. elijan de manera directa a sus autoridades más inmediatas (regente y delegados).

<sup>23</sup>Sobre la ciudad capital en los federalismos latinoamericanos véase Jorge Carpizo (1973); Marcello Carmagnani (1993).

2. Realizar una reforma político-institucional que descentralice hacia las delegaciones recursos económicos, técnicos, humanos, políticos y modernice el aparato administrativo, poniendo fin a la corrupción que está presente, de diferentes maneras, en las instancias de gestión del territorio y de los servicios urbanos, y
3. Formular una propuesta de reforma al gobierno de la ciudad de México, desde y en el interior del federalismo, integrando la transformación del gobierno de la capital a las transformaciones del gobierno de la nación.

#### EL CENTRALISMO BUROCRÁTICO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

LA ESTRUCTURA del gobierno del Departamento es similar a la de cualquier gobierno estatal. Se trata del gobierno de una entidad de la Federación en la que viven más de 8 millones de habitantes, que concentra buena parte de la actividad manufacturera del país y la mayor parte de los servicios culturales, educativos, hospitalarios, de informática y financieros. Los recursos de que dispone son cuantiosos pero las funciones que debe cumplir, en particular lo relacionado con la provisión de bienes y servicios públicos, también lo son. Se trata de una entidad que a diferencia de otras, es una ciudad, es decir, es un territorio prácticamente urbanizado en su totalidad. Esto supone la posibilidad de que su gobierno pueda disponer de recursos propios a través de impuestos (ejemplo predial o nóminas) o por la prestación de servicios (principalmente agua potable). Pero implica también el que el gobierno deba encargarse de la provisión y la administración de éstos, lo cual exige contar con un aparato técnico-administrativo de gran magnitud y complejidad.

Ahora bien, según el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>24</sup> la ciudad de México es el

<sup>24</sup>Este mismo artículo constitucional establece que en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, en ese territorio se erigirá el estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. Por otra parte, en el Estatuto

Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Pero más allá de esta delimitación político-administrativa es fácilmente observable que la ciudad de México excede geográfica y estructuralmente ese territorio y se extiende sobre el conjunto de municipios del Estado de México que están conurbados a ese espacio central, formándose una aglomeración que, para algunos autores, posee las características de una megalópoli (Gustavo Garza (1989), C. Garrocho y J. Sobrino (coords.) (1995), J. Delgado (1992)).<sup>25</sup> Esto hace que en esta realidad metropolitana actúen diferentes órdenes de gobierno: federal (Presidente de la República y Legislativo de la nación), estatal y municipal (del Estado de México) y los órganos locales del Distrito Federal:

- i) La Asamblea de Representantes;
- ii) el jefe del Distrito Federal, y
- iii) el Tribunal Superior de Justicia.

El focalizar este trabajo en torno a la gestión urbana y la participación ciudadana exige otorgar particular atención en este capítulo a los dos primeros tipos de autoridades mencionadas.

Con las reformas que en 1996 se introdujeron al artículo constitucional 122, el Presidente de la República perdió facultades en relación con el gobierno de la ciudad. En primer lugar, ya no nombra al jefe del Distrito Federal, sólo conserva la prerrogativa de proponer al Senado quién debe sustituir al jefe del gobierno del Distrito Federal, en el caso de una remoción del mismo. Tampoco aprueba o remueve al Procurador General de Justicia, no nombra a quien está al mando de la fuerza pública, ni ejerce el control de ésta en este territorio. Por otra parte, El Congreso de la

de Gobierno y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se establece que los límites geográficos entre el D.F. y el Estado de México, son los que se fijaron en los decretos del 15 y el 17 de diciembre de 1898 y del 27 de julio de 1994.

<sup>25</sup>El artículo 122 de la Constitución y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (artículo 11-III) reconocen "su condición y participación como entidad conurbada".

Unión, a pesar de la existencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conserva aún las facultades relacionadas con legislar lo relativo a la capital, con excepción de las materias que les sean conferidas expresamente a la Asamblea (artículo 122 constitucional). Esto lleva a que cuestiones tales como expedir el Estatuto de Gobierno o legislar en materia de deuda pública continúen siendo facultades del Congreso de la nación.

Una extensa parte del territorio de la ciudad de México corresponde a los municipios metropolitanos que pertenecen al Estado de México. Esto lleva a que en los hechos existan otras autoridades, electas por la población, que gobiernan el territorio de la metrópoli: el gobernador, el Congreso estatal y las autoridades municipales (alcalde y regidores) del Estado de México, cuyas facultades de gobierno están establecidas en el artículo 115 constitucional.

No es nuestra intención analizar estas otras instancias de gobierno, sin embargo, conviene señalar algunas cuestiones que permiten enmarcar en el contexto metropolitano la gestión urbana del Distrito Federal.

En este sentido, es importante enfatizar que en México las autoridades municipales son las principales responsables de la gestión del territorio, en lo relacionado con la zonificación y planeación urbana, la creación y la administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, el otorgamiento de licencias de construcción y el suministro de servicios públicos básicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad y tránsito). Para el cumplimiento de estas funciones relacionadas con la provisión de los servicios públicos, el mismo artículo constitucional prevé que los municipios de un mismo estado podrán coordinarse o asociarse para lograr hacerlo con eficacia y cuando dos o más centros de dos entidades federativas formen una continuidad geográfica "la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia" (apartado VI).



Por ello, la importancia que reviste la presencia del Ejecutivo estatal en la gestión del territorio de los municipios metropolitanos se funda en varias razones:

- i) En este territorio vive un elevado porcentaje de la población del estado, se localiza el grueso de la industria manufacturera y gran parte de la actividad económica estatal;
- ii) la debilidad municipal institucional que comparten la mayoría de los municipios del país obliga al Ejecutivo estatal (y a la Federación) a asumir funciones y responsabilidades que legalmente le competen al municipio, tanto en lo relacionado con la planeación de sus territorios como del suministro de los servicios;
- iii) los mecanismos propios del presidencialismo mexicano se reproducen en el interior de las entidades, lo cual implica que el gobierno estatal concentre la mayor parte de los recursos económicos, institucionales y humanos de la entidad.

También la legislatura estatal tiene un importante poder de decisión sobre el territorio y las sociedades locales ya que tiene facultades para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, revisar sus cuentas públicas y determinar anualmente las bases, montos y plazos de las participaciones federales que reciben aquellos. Esto es de gran importancia puesto que indica también una posibilidad de fuerte incidencia y control del Legislativo sobre las decisiones del gobierno municipal.

Sin duda debiera existir una permanente coordinación entre las acciones que desarrollan estas diferentes autoridades. Sin embargo, como se verá más adelante, sólo existen algunas formas de coordinación de tipo territorial y en relación con algunos servicios urbanos, las cuales están lejos de garantizar una forma de gobierno eficiente y democrática para la ciudad. Se trata, por el contrario, de una forma de gobierno en la que prevalece una visión centralizada, poco integrada y vertical sobre la gestión de la ciudad.

En 1997, la estructura de gobierno del Distrito Federal es producto de las diferentes transformaciones que se realizaron a partir de

1988, cuando se creó la Primera Asamblea de Representantes, integrada por representantes políticos, electos por la ciudadanía. A este primer paso siguieron otras dos reformas. Una, en 1994, por la cual la Asamblea adquirió carácter legislativo, se estableció la elección indirecta del regente, la creación de un Consejo de Coordinación Metropolitano y la elección de consejeros ciudadanos delegacionales. Y otra, en 1996, cuya principal modificación fue el introducir la elección directa del jefe del Departamento del Distrito Federal (en adelante gobernador) para la elección de 1997 y la de los responsables de las demarcaciones territoriales del D.F. (hoy delegados) para el año 2000.

Esto indica que estamos analizando en este libro una realidad política e institucional en plena transformación, para avanzar en la construcción de un gobierno local, de un gobierno democrático, con autoridades electas y participación ciudadana en los procesos decisivos.

La autoridad máxima del gobierno de la capital es el jefe del Departamento del Distrito Federal quien delega en autoridades de diferente nivel jerárquico las funciones que le competen. La figura del jefe o regente de la ciudad fue creada en 1928, cuando el Distrito Federal dejó de ser una entidad estructurada en municipios, al frente de la cual había, como en cualquier estado del país, un gobernador electo y autoridades locales (presidente municipal y regidores de cabildo). Desde entonces y hasta 1997, cuando la ciudadanía elija por primera vez su gobernador, han ocupado este cargo 21 personajes del partido gobernante designados por el Presidente de la República en turno (Manuel Perló, 1997).<sup>26</sup>

En este sentido, se ha afirmado que la gobernabilidad de la metrópoli se ha sustentado en la capacidad del PRI para montar un esquema clientelístico de distribución de bienes y servicios urbanos (Jacqueline Peschard, 1997). Esto es cierto, pero es importante agregar que ello supuso la realización de grandes y pequeñas obras públicas que otorgaron sustentabilidad económica y ecológica.

<sup>26</sup>Sobre las características personales y políticas de los regentes del Distrito Federal de 1929 a 1996, véase Diane Davis (1994); Peter Ward (1991); Manuel Perló (1997).

gica a la ciudad, que absorbieron cuantiosos recursos que fueron manejados desde ese aparato de gobierno central del Distrito Federal y que beneficiaron abiertamente a un amplio número de empresas y grupos constructores (en particular ICA) vinculados también al partido gobernante.<sup>27</sup> También, esta concentración de recursos en este aparato burocrático y autoritario fue la base para montar una forma de gobierno en la que la figura del regente concentró un poder casi absoluto, el cual sólo podía ser contrabalanceado en la medida en que la Asamblea Legislativa del D.F. adquiriera mayores facultades de gobierno y presentara una composición políticamente plural y que los delegados fueran electos por la ciudadanía.

Las funciones del jefe del Departamento están establecidas en la Constitución Política, en el Estatuto de Gobierno del D.F. y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. En las reformas al gobierno de la ciudad, que se realizaron en 1994, se estableció un modo indirecto de elección del regente, mediante el cual el Presidente de la República nombraría al mismo entre los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal que pertenecieran al partido político que obtuviera la mayoría de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.<sup>28</sup> Sin embargo, esta disposición nunca se hizo efectiva, ya que con la reforma política de 1996 se dio un paso más adelante, al satisfacer una legítima demanda de la oposición: la elección directa del regente por la ciudadanía. De esta forma, se introdujo una nueva modificación al artículo 122, el cual en su texto actual dice: "el jefe de gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta".

Pero si bien la elección del regente, como la de los delegados, constituye un requisito básico, el mismo no será suficiente para avanzar en el proceso de democratización del gobierno de la ciu-

<sup>27</sup> Sobre las obras públicas de la ciudad de México, véase Alicia Ziccardi (1991).

<sup>28</sup> *Cfr.* Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, capítulo II, artículo 52 del 14 de julio de 1994.

dad. El aparato administrativo de la ciudad posee hoy una complejidad y magnitud tales, que no podrá transformarse automáticamente con un cambio de autoridades. Sin duda, será indispensable emprender una reforma institucional que otorgue al mismo tiempo mayor eficiencia y eficacia a la gestión urbana y que cree canales de participación ciudadana que garanticen su democratización.

#### LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL, LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA GESTIÓN URBANA

EL TEMA de la estructura institucional y los recursos de que dispone el gobierno del Distrito Federal es sumamente complejo, sin embargo, su consideración es indispensable para comprender los procesos de gestión del territorio y los servicios públicos y la propia sustentabilidad de la ciudad. Uno de los problemas para su análisis es que aún hoy, la ciudadanía e incluso no todos los que gobiernan, tienen acceso a información confiable sobre los recursos que genera y gasta el gobierno de la Federación, de los estados y de los municipios. En este sentido, debe recordarse que a principios de los ochenta se instaló en México el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.<sup>29</sup> Durante esa década, el Distrito Federal se vio claramente beneficiado en función de que se localizaba aquí buena parte de la actividad económica del país, concentrando más de una cuarta parte del PIB nacional principalmente por las actividades industriales (manufactura y construcción) así como comerciales, de transporte y por un marcado incremento de los servicios

<sup>29</sup> Con la creación de este Sistema se intentó reorganizar el sistema tributario con el fin de evitar la concurrencia impositiva entre los tres niveles de gobierno y crear así un único sistema tributario para el país. El Distrito Federal, como las demás entidades, dejó de cobrar varios impuestos y derechos que pasaron a ser incluidos en el IVA (bebidas alcohólicas, lotería, rifas, sorteos, honorarios sobre actividades profesionales), impuesto federal que se sumaba a otros que controlaba la Federación (ISR, tenencia o uso de vehículos, automóviles nuevos, etcétera). A cambio de ello, las entidades pasaron a recibir participaciones equivalentes a las que la Federación recibía de las mismas. *Cfr.* J. Sempere y H. Sobarzo (1994, 1996).

financieros desde mediados de los ochenta.<sup>30</sup> Esto hacía que el D.F. recibiera alrededor del 20 por ciento del total de los recursos de las participaciones de la Federación (*cf.* C. Martínez Assad y A. Ziccardi, 1992).

Frente a los que afirman que el resto del país siempre subsidió a la ciudad de México (Carlos Martínez Assad, 1996) están los que sostienen que esto fue exactamente lo contrario, puesto que el monto de los recursos obtenidos por el D.F. siempre fueron mayores a los que recibió (Priscilla Connolly, 1991). Dejando de lado las inversiones públicas del gobierno federal y las empresas paraestatales y concentrándonos en los recursos fiscales en la década de los ochenta, las participaciones federales fueron para esta entidad la principal fuente de ingresos, de tal manera que representaron en promedio el 68.2 por ciento de los ingresos totales (Pedro Vázquez Colmenares, 1996), pero fueron las transferencias las que, de 1980 a 1986, "registraron un incremento sustancial del 594 por ciento en términos reales, representando en promedio para el mismo periodo 37 por ciento de las participaciones y 113 por ciento en lo correspondiente a los ingresos propios. A partir de 1987 estas transferencias disminuyeron drásticamente y para 1989 habían decrecido más de 50 por ciento en términos reales" (1996). Esto es importante porque la misma fuente indica que con estas transferencias gubernamentales se financió, en promedio, un 15.7 por ciento del gasto, mientras que con los ingresos locales se financió un 17.6 por ciento y con las participaciones federales un 37.4 por ciento. En relación con los recursos propios debe señalarse que el predial cayó sustancialmente en el mismo periodo al pasar del 29.3 por ciento en 1982 al 5.8 por ciento en 1989 (1996).

Pero la situación respecto a la procedencia de los recursos de que dispone el DDF cambió notablemente en los primeros años de la década de los noventa. En 1991 se revisó el Sistema de Coor-

<sup>30</sup> Debe tenerse en cuenta que la zona centro del país a la que pertenece la ciudad de México aporta poco más del 50 por ciento del PIB general, el 47.9 por ciento del empleo de la población asalariada (4 719,000 trabajadores) y vive en la región el 44 por ciento de la población del país (*cf.* Javier Beristáin, 1995).

dinación Fiscal, incorporándose criterios redistributivos. El cálculo para establecer las participaciones que recibían los estados se fijó, en adelante, de acuerdo con tres criterios: la población que tiene cada entidad, el crecimiento de los impuestos asignables y el fondo financiero complementario.<sup>31</sup> El mayor peso que pasó a tener en la fórmula el segundo criterio, explica la caída de las participaciones que le correspondían al Distrito Federal, porque se trata de un territorio que prácticamente conserva o crece muy poco en su población, mientras que la ciudad se expande hacia los municipios metropolitanos del Estado de México y de la región centro del país. Así, de recibir esta entidad, en 1989, un 22.5 por ciento del total de los recursos del Fondo, pasó, en 1991, al 17.4 por ciento y al 13.1 por ciento en 1995.

Esta caída de las participaciones federales y de las transferencias obligó a que el gobierno del Departamento del Distrito Federal realizara una reforma fiscal con la finalidad de incrementar los ingresos propios, los cuales crecieron un 36.9 por ciento, entre 1990 y 1994, y pasaron de representar el 48.5 por ciento en 1990 al 57.2 por ciento en 1994. Esto fue producto de un incremento de la recaudación del predial (en un 110.1 por ciento) del impuesto de nóminas (un 57.5 por ciento) y de los derechos por el suministro de agua, sobre todo por la ampliación y regularización del patrón de usuarios (un 64.2 por ciento). En contrapartida, las participaciones federales pasaron de 51.5 por ciento en 1990 a 42.8 por ciento en 1994.

Esto ha dado como resultado que mientras el Distrito Federal aporta más del 40 por ciento de la recaudación federal participable, recibe ahora (1996) alrededor del 13 por ciento. Esto permite prever que cuando el Distrito Federal sea un gobierno local, con autonomía del gobierno federal, seguramente reclamará los recursos que le corresponden legalmente, como lo hacen ya varios gobernadores y muchos alcaldes ante la Federación, con la intención

<sup>31</sup> Según datos contenidos en el trabajo de Pedro Vázquez Colmenares (1996) entre 1991 y 1995 el segundo criterio pasa de representar el 72.29 por ciento del fondo general de participación al 45.17 por ciento; mientras que el primero (el número de habitantes) pasa del 18.05 al 45.17 por ciento y el tercer criterio se mantiene en el 9.66 por ciento.

de crear nuevas bases al federalismo mexicano. Al respecto, debe señalarse que México es uno de los países con mayor concentración de recursos en el nivel federal puesto que los estados y los municipios en conjunto sólo reciben alrededor del 20 por ciento de los recursos, mientras que la Federación concentra el 80 por ciento.

Pero también es absolutamente cierto que el D.F. es la entidad del país que mayor inversión pública recibe. Un estudio realizado por Sempere y Sobarzo (1996) indica que, en 1993, el D.F. fue el destinatario de un 35 por ciento del total de la inversión pública federal (de parte de instancias como la SEP, CFE) y que este comportamiento no fue muy diferente en otros años.

Sin embargo, sin que existan mayores fundamentos, ya que es una entidad de la Federación, el Distrito Federal queda excluido del Ramo 26 de Desarrollo Regional de la SEDESOL, el cual está orientado a asignar recursos para programas destinados a abatir la pobreza. A partir de 1996, estos recursos se canalizan en sus dos terceras partes, hacia los gobiernos municipales. Los argumentos que suelen esgrimirse para excluir a los pobres de la capital en esta redistribución de recursos son:

1. Que el Distrito Federal ha sido históricamente el territorio del país que mayores subsidios ha recibido, lo cual en años recientes ha dejado de ser así, y
2. que el Distrito Federal, como entidad, tiene los más bajos niveles de marginación.

Sin embargo, los recursos se asignan tomando en cuenta las condiciones de pobreza de los municipios y, en este caso, debería considerarse la delegación como demarcación territorial que es el equivalente al municipio.

Según el CONAPO (1993), los datos del censo de 1990 que permitieron elaborar un índice de marginalidad, indican que el Distrito Federal es una de las tres entidades del país (junto con Nuevo León y con Baja California) que se consideran dentro de las clasificadas de "muy baja" marginalidad. Sin embargo, cuando se analizan las delegaciones, en función de cada uno de los indicadores

considerados, la situación es diferente y con marcados contrastes porque, en el Distrito Federal se localiza el territorio del país que mejores condiciones de vida ofrece a la población (Delegación Benito Juárez que se encuentra por encima del promedio del D.F. en todos los rubros considerados en este índice) pero también delegaciones como Magdalena Contreras, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, donde existen elevados índices de pobreza urbana. Lo cierto es que en el D.F. no existen recursos expresamente destinados a abatir situaciones de pobreza que se observan en su territorio y como veremos los destinados a la política social son limitados.

Ahora bien, la disminución de recursos provenientes de la Federación ha llevado a que en los últimos años se formule una política de obtención de recursos propios por una doble vía: por un lado, la captación fiscal y los ingresos por la prestación de servicios, los cuales se incrementaron en el último año al autorizarse el incremento en las tarifas del metro y del agua; por otro, el endeudamiento externo. Para obtener recursos por esta última vía el gobierno de la ciudad requiere de la autorización del Congreso de la nación y de la ARDF la cual aprueba el presupuesto anual. Así al 31 de diciembre de 1995, la deuda anual del gobierno capitalino era de 2,465 millones de pesos. Al año siguiente se contrató un total de 6,355 millones de pesos, la mitad de los cuales aproximadamente se destinaron a la continuación de las obras de la línea B del Metro y a la adquisición de trolebuses y trenes ligeros; 479 millones para programas de saneamiento hidráulico del Valle de México; 1,014 millones para infraestructura urbana y obras hidráulicas y 248 millones a programas ecológicos. Es decir, que en una elevada proporción estos recursos se destinaron a mejorar la sustentabilidad ecológica de la metrópoli, mientras que el resto (734 millones) se destinaron a la procuración de la justicia y la seguridad pública.<sup>32</sup> Para 1997 en las finanzas de la ciudad, de acuerdo con los cuadros 1 y 2, los servicios de la deuda representaron un 7 por ciento.

<sup>32</sup>Las fuentes de financiamiento provinieron de Banobras para la infraestructura de transporte; el BID, financiamiento japonés y la banca comercial para procuración de la justicia y seguridad y el Banco Mundial y nuevamente el BID y financiamiento japonés para los programas ecológicos. Cfr. *El Nacional*, 16 de enero y 5 de marzo de 1997.

CUADRO 1  
LAS FINANZAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO 1997

<i>Ingresos</i>		<i>Egresos</i>	
Ingresos totales	31,105*	Egresos totales	37,055*
Recaudaciones	15,914*	Gasto corriente	19,575*
Participaciones federales	11,202*	Gastos de capital	14,792*
Organismos y empresas	3,489*	Total gasto	
		programable	34,367*
Transferencias federales	0	Deuda	2,288*
Adeudos de ejercicios		Ejercicios fiscales	
fiscales de años anteriores	500*	anteriores	400*
		Déficit financiero	5,950*

\* Millones de pesos.

Fuente: Secretaría de Finanzas/DDF/Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1996.

CUADRO 2  
LOS REGENTES Y LAS DEUDAS

Ramón Aguirre (1987)	285'038,000*
Manuel Camacho (1988-1993)	675'019,000*
Manuel Aguilera (1994)	512'072,000*
Oscar Espinosa (1995-1997)	11,766'900,000*
Total acumulado (1987-1997)	13,239'029,000*

\* En pesos.

Fuente: Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En relación con el gasto puede decirse que, mientras que en la década de los ochenta el gasto fue financiado en un 17.6 por ciento (promedio) por ingresos locales, y un 37 por ciento por medio de las participaciones federales; en 1994, en cambio, los ingresos generados por la entidad pasaron a representar un 47.7 por ciento del total del gasto. "Así, actualmente de cada peso gastado por el Distrito Federal casi 50 centavos se financian con ingresos propios" (Pedro Vázquez Colmenares, 1996). Cabe preguntarse entonces en qué y cómo se gastan los recursos de la capital.

Ahora bien, cómo se asignan los recursos en el interior del Departamento del Distrito Federal, el cual está constituido por tres tipos de instancias denominadas: administración pública centralizada, órganos desconcentrados y organismos descentralizados de gobierno.

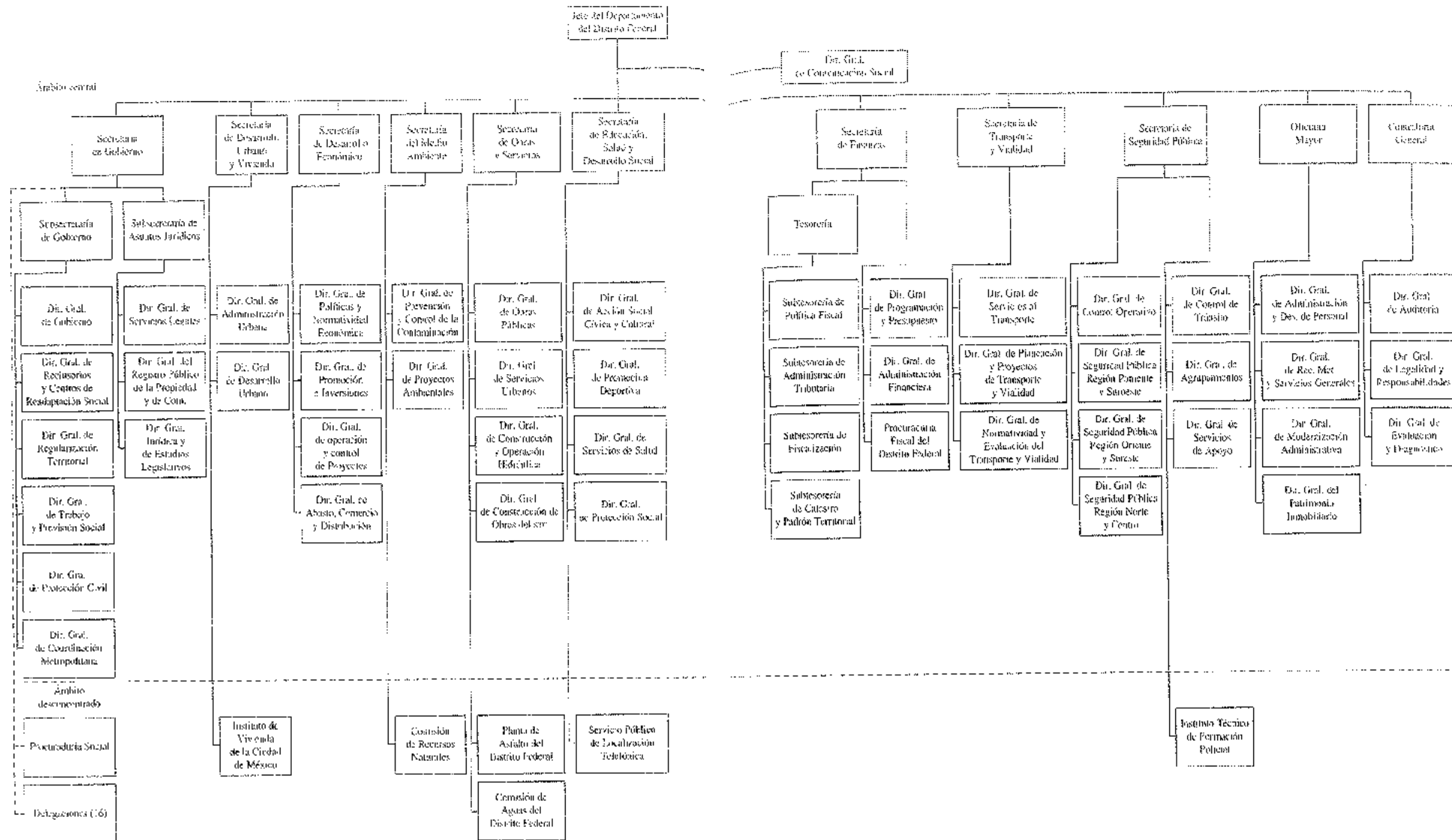
Las instancias de la administración pública centralizada son actualmente las nueve secretarías, la Oficialía Mayor y la Contraloría General (véase organigrama 1). Más de la mitad de los recursos de que dispone el DDF son ejercidos desde estas instancias de gobierno. Entre estas secretarías, las que mayores recursos reciben desde hace más de dos décadas son:

1. La Secretaría de Obras y Servicios que, en 1995, disponía del 23.54 por ciento de los recursos, los cuales se destinan principalmente al sistema hidráulico, y
2. la Secretaría de Transporte y Vialidad, con un 17.40 por ciento del presupuesto.

Cabe señalar que éstos no son los únicos recursos destinados al sistema de transporte público, sino que a ellos se agregan los que manejan los organismos descentralizados del sector: el Autotransporte de Servicios Urbanos de Pasajeros-Ruta 100 que, en 1991, concentraba el 44 por ciento de los recursos asignados a los organismos descentralizados, en 1995 había bajado al 30.75 por ciento y en 1996, finalmente, se disolvió y privatizó.<sup>33</sup> Estos datos corroboran lo dicho en el sentido que garantizar la sustentabilidad de la metrópoli implica la realización y mantenimiento de grandes obras. Pero dado el incremento de la delincuencia en los últimos años, la Secretaría de Seguridad Pública aumentó su presupuesto absorbiendo, en 1995, el 17.40 por ciento de los recursos del aparato central.

<sup>33</sup> La decisión del gobierno de la ciudad de liquidar este organismo fue resistida por los trabajadores, ello dio origen a un grave conflicto social el cual se prolongó durante varios meses y culminó con la reestructuración y privatización del mismo. Cfr. Bernardo Navarro (1997).

ORGANIGRAMA I  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.



Fuente: Departamento del Distrito Federal.

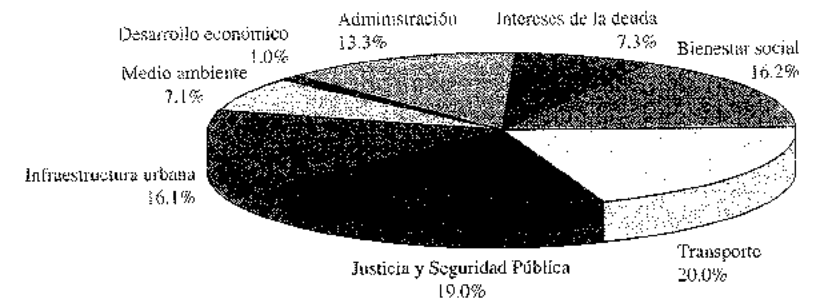
En contrapartida, llaman la atención los escasos recursos que se asignan a las secretarías y organismos encargados de las políticas sociales (educación, salud y vivienda). En 1995 se asignó a las Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda y a la de Educación, Salud y Desarrollo Social el 4.64 y el 4.31 por ciento, respectivamente, del total del gasto central.

En el caso de la primera, es la responsable de la planeación territorial y a cuyo cargo estuvo la elaboración del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el cual fue aprobado por unanimidad en la ARDF en 1996. También fue responsable de los programas de las delegaciones, los cuales retomaremos más adelante. Pero para acciones directamente relacionadas con la vivienda popular existen dos fideicomisos que operan: el Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO)<sup>34</sup> y el de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), los cuales, en 1995, recibieron el 0.44 y el 9.50 por ciento de los recursos de los organismos descentralizados. El problema de la vivienda para los sectores populares que viven en vecindades deterioradas es grave, pero en especial lo es para el 20 por ciento de la vivienda en arrendamiento que, hasta 1996, se hallaba bajo el régimen de rentas congeladas. En este caso, FICAPRO con los escasos recursos de que dispone promueve dos programas que otorgan créditos blandos a los inquilinos para que adquieran el predio y mejoren o construyan la vivienda precaria. A pesar de ello, sin duda los recursos dedicados a las funciones propias de la gestión del territorio y los servicios urbanos son el grueso del presupuesto del gobierno del D.F. (véase gráfica 1).

Además en 1995 se creó el Instituto de la Vivienda del Distrito Federal, encargado de coordinar las acciones que realizan en la capital los diversos organismos de vivienda. Es cierto que en la primera década de actuación de los organismos de vivienda (FOVISSSTE, INFONAVIT) el D.F. se vio beneficiado con su acción; sin embargo, la misma no logró abatir el déficit habitacional no sólo por el constante crecimiento del mismo, sino por las limitaciones con que

<sup>34</sup>Según Carlos Rosales Sierra (1996) FICAPRO hasta la fecha ha beneficiado a casi 20,000 familias, distribuidas en 1,833 vecindades y 11,682 edificios rehabilitados.

GRÁFICA 1  
ÁMBITOS PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTALES  
DDF



De cada peso que se ejerza, 71 centavos se utilizarán para bienestar social, procuración de justicia y seguridad pública, transporte e infraestructura urbana.

Fuente: Secretaría de Finanzas del DDF 1997, citado por Ricardo Samaniego (1997).

operaron estos organismos, que se transformaron en un bastión del clientelismo corporativo. A ello se agrega el hecho de que los organismos de acción local, arriba mencionados, los cuales se crearon a finales de los ochenta, tuvieron una actuación aún más limitada no sólo por los escasos recursos que manejan sino por el crecimiento de la demanda, como consecuencia de la caída del salario real y de la pérdida de empleos estables y bien remunerados en la última década.

Sin duda los recursos, cualquiera que sea su procedencia, son muy escasos para enfrentar un déficit de vivienda generado por situaciones de hacinamiento, materiales inadecuados o déficit de servicios básicos que, con base en datos de 1990, se estimaba en poco menos de 1'400,000 viviendas.<sup>35</sup> A ello se suman las 4,000 vecindades que recientemente quedaron fuera del régimen de rentas

<sup>35</sup>Cálculos efectuados por Beatriz García y Víctor Ímas (1996) indican que el déficit nacional de vivienda es de 2'990,000. Y poco menos de la mitad estaría localizado en el D.F. Los autores señalan que el gobierno emprendió una cantidad importante de acciones de tipo fiscal para beneficiar a los sectores populares tales como: predial diferencial, subsidios a viviendas de costo menor a 180 veces salario mínimo y 236 veces salario mínimo en el Centro Histórico y avalúo social a predios destinados a organizaciones sociales.

congeladas y que se localizan principalmente en el Centro Histórico y en las colonias Santa María la Ribera, Guerrero, Doctores, Iztapalapa.<sup>36</sup>

Finalmente algo que debe considerarse es que el debate actual en la ARDF no es sólo el monto de los recursos asignados y el gasto de las dependencias del gobierno central sino lo que reciben y gastan las delegaciones. En este sentido, cabe mencionar que la cuenta pública del Distrito Federal es actualmente sometida a revisión de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes, de reciente creación. Esto si bien ha sido considerado un avance para la democratización del gobierno de la ciudad, los partidos de la oposición, en particular el PRD, se han encargado del señalar que los tiempos otorgados para la revisión de la cuenta, así como la propia estructura organizativa de la Contaduría (en la cual no hay participación de la oposición en las unidades técnicas y administrativas y en la definición e incorporación de los funcionarios) limitan el cumplimiento a plenitud de sus funciones,<sup>37</sup> por otra parte, la Contraloría General del DDF realizó de septiembre de 1995 a septiembre de 1996, 1,369 auditorías a diferentes áreas del gobierno de la ciudad para fiscalizar la forma en que se administraban los recursos, los ejercicios de las obras públicas y el cumplimiento de la normatividad e impuso 2,387 sanciones administrativas (amonestaciones, suspensiones, destituciones y sanciones económicas).<sup>38</sup>

Ante este panorama general Ricardo Samaniego (1997) ha expuesto sintéticamente algunos de los dilemas que deben ser resueltos en relación con las instancias de gobierno y las finanzas públicas del Distrito Federal:

1. Otorgar cada vez más recursos a seguridad pública (principal demanda del conjunto de la población), bajar las tarifas de

<sup>36</sup>Según el Decreto del 30 de diciembre de 1992 que abrogó el de rentas congeladas de 1948.

<sup>37</sup>Sobre esto consultar el documento del PRD-ARDF (1996), titulado "Posición del PRD ante la revisión de la Cuenta Pública del D.F. en 1995".

<sup>38</sup>Véase el periódico *El Nacional* del 23 de septiembre de 1996.

agua potable o el subsidio al transporte las cuales son medidas socialmente más justas:

2. conservar las funciones del sector central del DDF o traspasar más responsabilidades a las delegaciones con una fórmula diferente a la actual (que concentra en el primero el 80 por ciento de los recursos), y
3. mantener o reasignar competencias entre diferentes instancias del gobierno federal que actúan en el territorio del D.F. y las instancias del gobierno local (ejemplo: la Secretaría de Educación Pública (SEP) que, a diferencia de lo que ocurre en el resto del país, donde se avanzó en la desconcentración de recursos y funciones hacia los gobiernos estatales, en el D.F. se mantiene bajo el control de dicha Secretaría). El tema de la relación gobierno central-delegaciones se analiza en este libro en el capítulo IV.

#### LAS DELEGACIONES: DIVISIÓN TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN URBANA

LAS 16 delegaciones o demarcaciones territoriales del Distrito Federal son espacios muy heterogéneos entre sí, tanto por su número de habitantes como por las actividades económicas que se localizan en su territorio, la dotación de infraestructura y equipamiento, los espacios verdes y de recreación cultural de que dispone, sus vialidades y medios de comunicación y transporte. Pero también lo son desde la perspectiva de la estructura de gobierno, de los recursos económicos y humanos de que disponen para la administración y de su capacidad para atender las demandas y promover la participación. Por ello, en este libro se han seleccionado dos delegaciones —la Benito Juárez e Iztapalapa— las cuales son representativas de las realidades contrastantes que forman parte del Distrito Federal; una entidad que es considerada por el resto de la nación como una unidad social y territorial privilegiada porque se ha beneficiado históricamente recibiendo la mayor parte de los recursos de la Federación y donde un análisis intraterritorial



torial (delegacional) puede contribuir a conocer las profundas desigualdades sociales y urbanas existentes.

Las dos demarcaciones político-administrativas estudiadas en esta investigación constituyen espacios francamente diferentes. La Delegación Benito Juárez, unidad territorial que, según los índices de marginalidad construidos por el CONAPO (1993) es considerada como el territorio que presenta el más bajo grado de marginalidad social, es decir, es la unidad territorial más equilibrada del país, si se mide su posición a través de una combinación de indicadores económicos, sociales y urbanos. La Delegación Iztapalapa en el contexto de las unidades territoriales (municipios y delegaciones), identificadas por el citado estudio, se encuentra unas 900 posiciones más abajo que la anterior y, todos los indicadores de pobreza que registra, superan ampliamente el promedio que presenta el D.F., al considerarlo de manera unitaria.

Por ello la selección de la Benito Juárez como caso de estudio se fundó en que, tanto por el nivel socioeconómico de sus habitantes como por la calidad de vida que ofrece, puede considerarse un espacio de habitación y de actividades propias de las clases medias que viven en la ciudad. A ello se agrega el hecho de que fue una de las dos delegaciones donde el regente de la ciudad designó a un delegado simpatizante de un partido de oposición, en este caso del PAN, lo cual nos permite aproximarnos a la temática del significado de la alternancia política al frente de los gobiernos locales. En el caso de Iztapalapa se trata, en cambio, de un territorio donde habita un elevado número de capitalinos que forman parte de los sectores más pobres y que soportan una muy baja calidad de vida. Es la ciudad pobre que también forma parte de la capital de la nación.

La intención de analizar en este libro dos delegaciones es exponer de manera sistemática y ordenada las diferencias y contrastes que existen en el interior del Distrito Federal, que expresan condiciones de vida diametralmente distintas sobre las que deben actuar autoridades locales, aunque posean las mismas competencias legales para cumplir las funciones de gobierno y de administra-

ción y entablen relaciones cualitativamente diferentes con la ciudadanía, como se analiza con detenimiento en el capítulo IV de este libro.<sup>39</sup>

En este capítulo expondremos algunas características generales de las delegaciones que forman parte de la ciudad de México, poniendo el énfasis en la distribución de los recursos del gobierno y en el marco jurídico-administrativo que norma la actuación y el desempeño gubernamental en el nivel local.

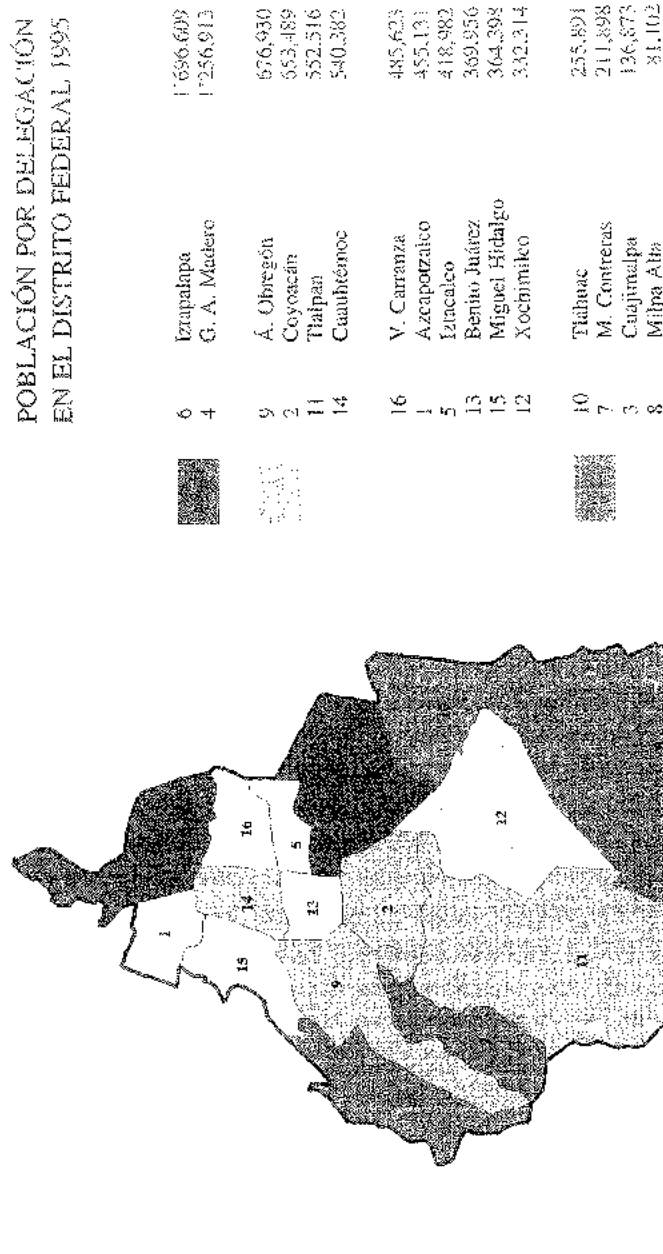
De las 16 delegaciones dos de ellas son territorios que, por el número de habitantes que los habitan, podrían equipararse a grandes ciudades: Iztapalapa en 1995 registró 1'696,609 y Gustavo A. Madero 1'256,913 habitantes.<sup>40</sup> El resto podría equipararse a diferentes rangos de ciudades medias y sólo Milpa Alta registra menos de 100,000 habitantes. El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal identifica la ciudad central con las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, esta última, vale la pena anotar, registra tasas negativas de crecimiento que expresan cierto proceso de despoblamiento del centro urbano. El resto de las delegaciones tiene, en cambio, tasas positivas y entre 1990 y 1995 el D.F. registró un incremento poblacional (véase mapa 1).

En las delegaciones de mayor tamaño poblacional y con actividades urbanas, se han creado las llamadas subdelegaciones regionales, que cumplen funciones de administración en determinadas áreas territoriales. En algunos casos, como se verá en el caso de Iztapalapa, estas instancias poco contribuyen a hacer más eficiente o eficaz la gestión gubernamental y, por el contrario,

<sup>39</sup>Cabe recordar que en el primer libro de este proyecto: *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas* (1995) tomamos como caso de estudio la Delegación Miguel Hidalgo, territorio en el que habitan las clases altas y a la vez presenta un alto número de familias que viven en la pobreza y el hacinamiento de las miles de vecindades que allí se localizan.

<sup>40</sup>Se ha propuesto ya dividir territorialmente estas dos delegaciones, sin embargo, una decisión de este tipo no puede fundarse exclusivamente en el número de habitantes o en la extensión territorial sino que debe contemplar cuestiones relacionadas con la estructura burocrática, las actividades económicas localizadas en el espacio, los niveles de ingreso de la población, etcétera.

MAPA 1  
POBLACIÓN POR DELEGACIÓN  
EN EL DISTRITO FEDERAL, 1995



Fuente: Distrito Federal, Censos '95, Resultados definitivos, Tabulados básicos, INEC, 1995  
Elaborado por: Sergio Méndez Cordero.

cumplen un papel de control e intermediarismo político muy funcional al PRI.

En la última década las delegaciones, consideradas en su conjunto, han ido incrementando muy lentamente los recursos que reciben. Mientras que a principios de los ochenta recibían alrededor del 15 por ciento del total del presupuesto del DDF, en 1991 se les asignó un 18.99 por ciento y, en 1995 un 21.01 por ciento. En los últimos años las delegaciones que mayores recursos ha recibido son la Gustavo A. Madero e Iztapalapa, seguidas por la Cuauhtémoc, que son las delegaciones que mayor número de habitantes y mayores carencias poseen. Pero si se relaciona el presupuesto total de cada delegación con el número de habitantes, se advierte que Iztapalapa junto con Iztacalco son las que reciben proporcionalmente los menores recursos (véanse mapas 2 y 3).

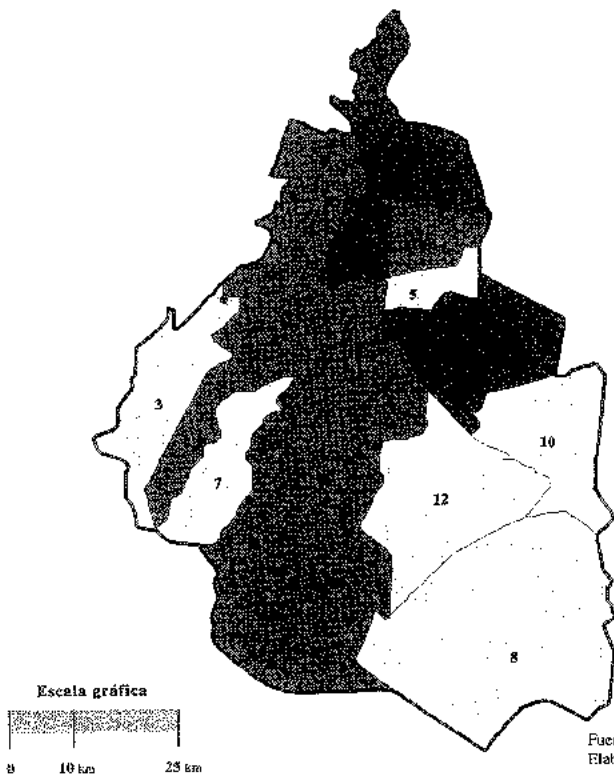
Éste es un indicador de que una reforma institucional al gobierno de la ciudad deberá revisar y transparentar los criterios de asignación de recursos a las delegaciones, puesto que la asignación de recursos ha variado a lo largo de los años, en función de la realización de obras públicas, pero también de los compromisos políticos que asume el DDF.<sup>41</sup>

Ahora bien, las delegaciones son consideradas formalmente como organismos desconcentrados del DDF y asumen un amplio número de funciones de gestión urbana, aunque en general presentan grandes carencias en términos de disponibilidad de recursos humanos y financieros. Para conocer las bases de la gobernabilidad del D.F. en el pasado e intentar su transformación hacia una gobernabilidad democrática, interesa considerar estas instancias de gobierno, porque es ineludible que éstas se constituyan en auténticos gobiernos locales.

Al considerar la estructura del gobierno local desde la perspectiva de las políticas urbanas se observa que en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (artículo 32), se asigna a la Secretaría de Gobierno del DDF funciones de gestión

<sup>41</sup> Sobre las relaciones políticas presentes en las obras públicas en la ciudad de México, véase Alicia Ziccardi (1991).

MAPA 2  
**DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO  
 POR DELEGACIÓN 1996**  
 Rangos según porcentajes



Presupuesto por Delegación  
 (Rango según porcentaje)

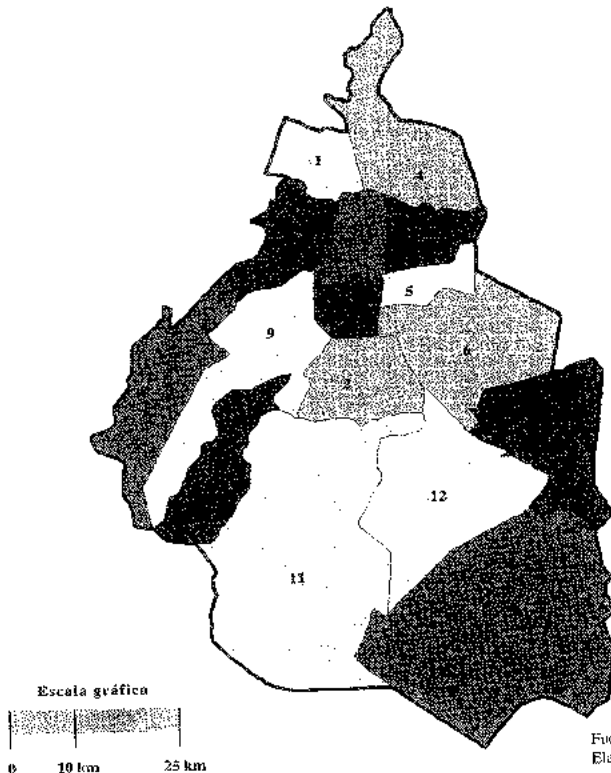
- 13.1 a 16
- ▨ 10.1 a 13
- ▩ 7.1 a 10
- 4 a 7

*Delegaciones Políticas*

- 1 Azcapotzalco
- 2 Coyoacán
- 3 Cuajimalpa
- 4 G. A. Madero
- 5 Iztacalco
- 6 Iztapalapa
- 7 M. Contreras
- 8 Milpa Alta
- 9 Á. Obregón
- 10 Tláhuac
- 11 Tlalpan
- 12 Xochimilco
- 13 Benito Juárez
- 14 Cuauhtémoc
- 15 Miguel Hidalgo
- 16 V. Carranza

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, Presidencia de la República, 1995.  
 Elaborado por: Sergio Méndez Cárdenas

MAPA 3  
**DISTRIBUCIÓN PER CAPITA  
 DEL PRESUPUESTO POR DELEGACIÓN  
 1996**



Rangos  
 (Pesos por habitante)

- 801 a 1500
- ▨ 601 a 800
- ▩ 401 a 600
- 250 a 400

*Delegaciones Políticas*

- 1 Azcapotzalco
- 2 Coyoacán
- 3 Cuajimalpa
- 4 G. A. Madero
- 5 Iztacalco
- 6 Iztapalapa
- 7 M. Contreras
- 8 Milpa Alta
- 9 Á. Obregón
- 10 Tláhuac
- 11 Tlalpan
- 12 Xochimilco
- 13 Benito Juárez
- 14 Cuauhtémoc
- 15 Miguel Hidalgo
- 16 V. Carranza

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, Presidencia de la República, 1995.  
 Elaborado por: Sergio Méndez Cárdenas

urbana, administración, desarrollo comunitario y asuntos civiles y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda funciones más específicas relacionadas con la planeación del desarrollo urbano. En cambio, entre las funciones urbanas asignadas a las delegaciones se advierten algunas que coinciden con las que el artículo 115 constitucional prevé para los municipios (limpia, servicios públicos, programas de seguridad pública, servicio domiciliario de agua potable) a las que se agregan otras relacionadas con la promoción de la participación ciudadana en la gestión urbana, tales como: la creación de subcomités de desarrollo económico, audiencias públicas y difusión de asuntos ante los Consejos Ciudadanos. Sin duda esta legislación no contempla las marcadas desigualdades existentes entre las delegaciones.

Las relaciones entre las delegaciones y el DDF son sumamente complejas. Así, le corresponde al Secretario de Gobierno del Departamento coordinar y supervisar el cumplimiento de las funciones desconcentradas en las delegaciones del Distrito Federal. Pero las delegaciones se relacionan cotidianamente con diferentes secretarías del DDF entre las cuales interesa mencionar:

-La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda que deberá prestar a las delegaciones, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para la actualización de sus planes parciales y especiales de desarrollo urbano (artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública). En este sentido cabe señalar que los Programas Delegacionales fueron promovidos por esta instancia central y luego sometidos a análisis y aprobación local a través de los Consejos Delegacionales.

-La Secretaría de Desarrollo Económico que tiene como atribuciones establecer políticas y programas generales en materia de desarrollo, promoción y fomento económico, así como formular, concluir, coordinar y evaluar los programas sectoriales y delegacionales correspondientes. También debe prestar a las delegaciones la asesoría y apoyo técnico necesario para la ejecución de las acciones del Programa de Fomento y De-

sarrollo Económico en su jurisdicción y la coordinación de acciones que desarrollen (artículo 22), también debe instrumentar la normatividad que regule, coordine y dé seguimiento a los subcomités de promoción y fomento económico delegacional.

-La Secretaría de Obras y Servicios a cargo de la planeación y ejecución de las obras y servicios públicos de impacto interdelegacional o de alta especialidad técnica.

-Las Secretarías de Educación, Salud y Desarrollo Social que deben organizar actos cívicos de gobierno del D.F. en coordinación con las delegaciones (artículo 25).

-La Secretaría de Finanzas encargada de formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos y presentarlo a consideración del jefe del D.F. coordina los requerimientos de cada una de las delegaciones (artículo 26).

Finalmente, cabe notar que para las Secretarías de Medio Ambiente y Transporte (junto con la Oficialía Mayor y Contraloría) no se especifica cuáles son las relaciones que deben entablar con las delegaciones, aun cuando la acción de éstas debe estar necesariamente vinculada a las actividades del gobierno local.

La estructura vertical del DDF se reproduce internamente en las delegaciones. El poder de decisión se concentra en el delegado que, hasta 1997, es una persona de confianza del regente y que a partir de diciembre de ese año deberá ser alguien cuya designación pase por la aprobación de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa. Precisamente, un indicador de la lentitud con que se avanza en el proceso de democratización del gobierno del Distrito Federal es que la elección directa y democrática de los delegados está prevista en la legislación vigente hasta el año 2000.

En cuanto a las prácticas institucionales de las delegaciones, según el capítulo III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (artículo 22) estas instancias son órganos descentralizados que deberán atender a principios de simplifica-

ción, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación. A cargo de la delegación estará el delegado (artículo 30) que se puede auxiliar con subdelegados, directores, subdirectores y jefes de unidad departamental. Pero interesa destacar que corresponde a las delegaciones la atención de 49 funciones, es decir, un número mucho mayor de funciones que cumplen los municipios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 constitucional:<sup>42</sup> bien, los servicios que deben prestar las delegaciones son de cinco tipos:<sup>43</sup>

1. Servicios Públicos: que comprenden la limpieza de calles y banquetas, la recolección de basura, el alumbrado público, el agua potable, la protección civil y los sismos o desastres naturales.
2. Desarrollo Urbano y Obras Públicas: funciones en relación con el uso de suelo, licencias de construcción, planificación de obras públicas, mantenimiento de asfalto y banquetas.
3. Servicios Jurídicos: administración de mercados, comercio callejero y ambulante, Procuraduría General del Consumidor, licencias y establecimientos, espectáculos, venta de bebidas alcohólicas.
4. Desarrollo Social: bibliotecas y casa de la cultura, instalaciones deportivas, apoyo a escuelas públicas y centros de salud.
5. Seguridad Pública: policía preventiva, tránsito, auxiliares.

Además, en algunas delegaciones funcionan oficinas del Ministerio Público, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Registro Civil, la Secretaría de Relaciones Exteriores que expide pasaportes, la Dirección General de Autotransporte Urbano que expide licencias.

Esto implica que las delegaciones tienen a su cargo la mayor parte de las funciones de gestión urbana del territorio y de los servi-

<sup>42</sup>Cfr. Ley Orgánica del Distrito Federal.

<sup>43</sup>Cfr. Asamblea, vol. 1, núm. 3, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, abril de 1995, pp. 43-44.

cios públicos, así como de las actividades cívicas y que las posibilidades de que cumplan estas funciones con eficiencia, eficacia y responsabilidad dependerá de un conjunto de condiciones generales y particulares que trataremos de abordar en los casos de estudio.

Del análisis de las comparecencias que se celebraron en la actual administración para ratificar los nombramientos de los delegados políticos, en 1994, ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se advierte que las problemáticas más recurrentes están relacionadas con problemas ambientales y uso del suelo, lo cual confirma lo que ya hemos señalado en otras investigaciones.<sup>44</sup> Pero a éstas se agrega en los últimos años, una problemática que más que urbana es social: la seguridad pública; problema que se presenta en toda la ciudad pero que alcanza mayor incidencia en las delegaciones que hemos estudiado y que es una de las principales demandas de la ciudadanía. Por otra parte, interesa señalar que en el reglamento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se estableció la creación de una red informática a la que accedían todas las delegaciones para que hubiese una relación directa entre representantes, funcionarios y vecinos. Sin embargo, dado que las delegaciones no cuentan aún con recursos para que esto opere, la propuesta quedó registrada en los artículos transitorios. Subrayamos esto dado que uno de los indicadores del buen gobierno es la disponibilidad de mecanismos de información y comunicación entre el gobierno y la ciudadanía.

Una visión global de la forma de gobierno en las delegaciones indica que las autoridades locales disponen de recursos limitados para atender el cúmulo de funciones que, como hemos visto, tienen asignadas en la Ley Orgánica del gobierno de la ciudad. Por ello se ha dicho que son operadores de lo dispuesto por el DDF (E. Anaya, 1996), lo cual es particularmente cierto cuando se trata de la realización de megaproyectos, de la planeación del territorio o del suministro de servicios de nivel metropolitano (agua, transporte, etcétera). Por ello, la democratización de la gestión urbana en el nivel local no se logrará con la elección del delegado por parte

<sup>44</sup>Cfr. Alicia Ziccardi (1994).

de la ciudadanía, si ello no se acompaña de un proceso de traspaso de recursos que convierta a este nivel de gobierno en un auténtico gobierno local y se rediseñen las actuales formas de participación ciudadana. Mayores recursos económicos y técnicos y mejores canales de participación que garanticen la eficacia de la acción gubernamental son condiciones básicas para mejorar la gestión urbana y por esta vía la calidad de vida de la población.

#### LA PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL: LA DEFENSA DEL CIUDADANO

DADO nuestro interés en analizar la relación gobierno-ciudadanía es importante introducir en este análisis las actividades de una instancia de gobierno encargada de atender la queja y la asesoría a los ciudadanos en su relación con el gobierno de la ciudad: la Procuraduría Social.

La Procuraduría Social se creó con la intención de garantizar una mejor atención de las demandas individuales y colectivas de beneficio público y social. Por un acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1989, al inicio de la administración de Manuel Camacho Solís. Se trata de un organismo descentralizado y adscrito al jefe del Departamento del D.F. cuya función es mejorar la relación entre las instituciones del gobierno que actúan en la ciudad y los ciudadanos, participando cuando éstos están inconformes ante deficiencias, omisiones e irregularidades en los actos de gobierno. Asimismo, constituye una instancia que promueve que los funcionarios públicos actúen con apego a sus responsabilidades en actos de autoridad o en la prestación de servicios públicos.

Es claro que sus funciones son diferentes de las que cumplen otras instancias a las que pueden apelar los ciudadanos inconformes, tales como la Asamblea de Representantes del D.F. actual Asamblea Legislativa del D.F. o los mismos órganos de colaboración vecinal y ciudadana: la Contraloría General del Departamento y de las Delegaciones y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En realidad, la Procuraduría es un organismo autónomo cuya

función es atender las quejas e inconformidades ciudadanas en relación con actos de autoridad e irregularidades de servicios públicos y brindar asesoría gratuita a quienes así lo requieran.

El Procurador Social cumple las funciones de un *ombudsman* administrativo, tal como existe en otros países. Al igual que los demás altos funcionarios del DDF es nombrado por el regente de la ciudad. Actualmente existen dos subprocuradores, uno de Concertación Social y otro de Quejas y Recomendaciones, y comisionados delegacionales y especiales para la atención de casos específicos.

Los principios que enuncia la Procuraduría Social son: legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad. Por ello no sólo recibe quejas e inconformidades sino que realiza sondeos de opinión sobre diferentes problemas y emite recomendaciones y orientaciones a fin de conciliar las diferencias entre autoridades o funcionarios y la ciudadanía.

En los cinco primeros años funcionaron 14 programas entre los cuales pueden mencionarse los de: quejas individuales, colectivas, de apoyo al conductor, atención en juzgados calificadores, apoyo al indígena, de participación ciudadana, de servicio social y uno muy importante de atención de problemas en las propiedades en condominio (véase cuadro 3).

En este sentido, dada la importancia que han adquirido en los últimos años los problemas de convivencia en las viviendas en condominio, la Procuraduría Social ha asumido funciones relacionadas con asesorar, orientar, informar a los poseedores o adquirientes de viviendas de interés social en régimen de condominio, así como conciliar controversias de carácter condominal y el registro de administradores de condominios.<sup>45</sup> Por ello se creó en 1996 el Programa "El Condominio es todo" para promover una versión diferente de las unidades condominales: "Se trata de que los resi-

<sup>45</sup> Acuerdo del jefe del DDF publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1993, por el cual se delega en la Procuraduría Social las facultades del DDF contenidas en los artículos 30 y 41 de la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio. Se estima que 3'600,000 habitantes del Distrito viven bajo este régimen de propiedad.

CUADRO 3  
 PROCURADURÍA SOCIAL DEL DDF  
 CINCO AÑOS DE SERVICIO EN CIFRAS

	1989	1990	1991	1992	1993
<i>Programas generales de protección a la ciudadanía</i>					
Quejas Individuales	993	4,324	4,734	5,318	5,003
Quejas Colectivas		388	685	1,049	1,245
<i>Programas específicos de protección ciudadana</i>					
Apoyo al Conductor		1,718	2,890	2,207	1,120
Juzgados Cívicos			872	2,904	4,777
Apoyo al Indígena			346	579*	707
<i>Programa de mejoría en la convivencia vecinal</i>					
Apoyo al Condominio		11,233	19,095	25,843	26,411
<i>Programas para agilizar la función pública</i>					
Regionalización			931	3,660	4,351
Unidades Móviles			2,158*	2,727*	3,602*
Propuestas de Modernización		3	6	9	8
<i>Programas de asesoría</i>					
Orientaciones Jurídicas					
Administrativas y Sociales	5,133	4,576	6,671	9,551	10,451
Programas de Coparticipación Ciudadana		19	10	3	4
Totales	6,126	22,261	36,240	50,544	54,077

\* Asuntos comprendidos en otros programas.

Fuente: Procuraduría Social del D.F., *Informe anual de actividades*, DDF, México, 1993.

dentes tengan una perspectiva integral de sus espacios, de tal manera que no sean concebidos sólo como «habitaciones» sino también como centros de recreación, cultura, convivencia social y protección civil.<sup>46</sup> Existe también un Programa de Cuantificación de Unidades Habitacionales ya que el gobierno de la ciudad tiene un registro de condominios pero no un inventario preciso de las viviendas construidas por el sector público (véase cuadro 4).

<sup>46</sup>La *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 370, del 3 de julio de 1996.

CUADRO 4  
 PROCURADURÍA SOCIAL DEL DDF  
 ACCIONES REALIZADAS EN EL PERIODO  
 ENERO-ABRIL DE 1996

Quejas y orientaciones			
Acciones	Programadas POA 1996	Realizadas	Avance porcentual
Quejas	2,745	3,676	+33.9
Orientaciones	2,745	2,424	-11.7
Total	5,490	6,100	+11.11
Orientaciones, conciliaciones y capacitación condominal			
Acciones	Programadas POA 1996	Realizadas	Avance porcentual
Orientaciones	10,184	9,281	-8.9
Conciliaciones	628	1,740	+177.1
Capacitaciones	208	217	+4.3
Asamblea de organización	128	145	+13.3
Investigaciones de campo	32	21	-34.4
Registro libro de actas	96	70	-27.1
Constancias administrador	208	233	+12.0
Total	11,484	11,707	+1.9
Avance programático general			
Acciones	Programadas POA 1996	Realizadas	Avance porcentual
Quejas y orientaciones	5,490	6,100	11.1
Material condominal	11,484	11,707	1.9
Total	16,974	17,807	4.9

Fuente: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 3 de julio de 1996.

En 1996, se realizaron 10 sondeos de opinión. A partir de esta información la Procuraduría Social ha emitido recomendaciones a las diferentes instancias de gobierno del DDF involucradas. Así,

en el último año, la Procuraduría emitió recomendaciones sobre la venta de abonos en el Metro, la concesión de parquímetros y el trato que reciben quienes son llevados al juzgado calificador, los que se agregan a diferentes estudios de opinión de la ciudadanía realizados en años anteriores tales como: medidas sobre la contaminación, marchas y plantones, nuevo transporte colectivo,<sup>47</sup> también se creó un Comité Técnico Interdisciplinario integrado por un grupo de profesionales para asesorar a las autoridades de la Procuraduría en asuntos relevantes y se elaboró un Programa de Desconcentración de los servicios de la Procuraduría Social en cuatro regiones del territorio del D.F. en función de la densidad demográfica, la actividad económica, el nivel socioeconómico, las realidades y la frecuencia de la queja. Con anterioridad existían seis oficinas regionales en las siguientes delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Venustiano Carranza.<sup>48</sup>

Tal vez puede decirse que la Procuraduría Social cubre un vacío de representación ciudadana en el ámbito administrativo, ya que su orientación y atribuciones la convierten en portavoz de los particulares ante las autoridades, al recibir y atender su queja e inconformidad, sea ésta de carácter individual, grupal o colectiva. También tiene como propósito realizar acciones de conciliación y concertación entre los particulares o entre éstos y sus formas de autoadministración en los conjuntos y unidades habitacionales del D.F. para contribuir a recuperar las formas de convivencia familiar y comunitaria que son imprescindibles como expresión máxima de la cultura urbana.<sup>49</sup>

Sin embargo, en los hechos la Procuraduría Social presenta problemas, entre los cuales pueden mencionarse:

1. Un cumplimiento parcial de sus atribuciones.
2. Una escasa difusión de su existencia y de sus servicios, entre la ciudadanía con el consecuente desconocimiento general-

<sup>47</sup> Cfr. Procuraduría Social (1993).

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Cfr. *La Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 3 de julio de 1996.

zado de sus atribuciones y la subutilización de sus posibilidades de interlocución entre la ciudadanía y las autoridades.

3. Una estructura de organización insuficiente, caracterizada por el hecho de que el personal adscrito está integrado básicamente por mandos medios y superiores sin el indispensable sustento del personal de base.

4. Una limitada cobertura territorial, dado que no se tienen oficinas abiertas al público en cada una de las delegaciones del DDF y en otros puntos estratégicos, como sería lo deseable.

5. Una reducida asignación presupuestal que naturalmente genera muchas limitaciones y carencias funcionales y una fuerte escasez de recursos humanos y materiales, condicionando las posibilidades optativas de la institución.<sup>50</sup>

Para el ejercicio de 1996, se otorgó un presupuesto del orden de 18'080,000 pesos y posteriormente se logró una ampliación de 5 millones para el segundo semestre. Estos escasos recursos ponen fuertes límites a la acción que puede desarrollar la Procuraduría Social en acciones de defensa de la ciudadanía. La forma en cómo se emplean los recursos es la siguiente: servicios personales 75.5 por ciento, inversión 11.1 por ciento, servicios 10.5 por ciento, otros gastos 1.9 por ciento y difusión 1.1 por ciento. Este último dato es un indicador de por qué esta institución no es muy conocida por la ciudadanía.

Entre 1989 y 1993 la Procuraduría atendió de manera creciente 6,126 casos, 22,239, 36,224, 50,532 y 54,065 respectivamente, siendo siempre el programa de convivencia vecinal el que concentró los mayores esfuerzos institucionales, alrededor del 50 por ciento de las acciones.<sup>51</sup>

Se observa que el número de quejas supera a lo programado en el Programa Operativo Anual (POA)/1996, mientras que con las orientaciones ocurre lo contrario. Sin embargo, en total se regis-

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Procuraduría Social (1993).



traron 17,807 acciones institucionales entre quejas y orientaciones ciudadanas, así como conciliaciones, asambleas y capacitación bajo el rubro condominal.

Otros datos parciales complementan esta información (aunque se trata de quejas recibidas en un periodo muy corto permiten conocer que son los servicios públicos el principal problema que presenta la ciudadanía, seguido de seguridad y justicia. Respecto a los servicios públicos el mayor número de quejas son por alumbrado público, la instalación y reparación hidráulica, la recolección de basura, la existencia de parques y jardines.

#### LA GESTIÓN METROPOLITANA DEL TERRITORIO Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

AUN cuando nos centramos en el análisis del Distrito Federal, el tema de la coordinación metropolitana es ineludible, porque la ciudad de México son las 16 delegaciones y, por lo menos, 17 municipios metropolitanos del Estado de México conurbados al Distrito Federal. Por ello cualquier reforma al gobierno del D.F. que pretenda crear una estructura administrativa eficiente y que actúe con equidad en el interior de un gobierno democrático y autónomo respecto del gobierno federal deberá enfrentar la cuestión de la coordinación metropolitana.

Los intentos de coordinación metropolitana que han existido son de tipo administrativo más que político, la razón de esto estriba en diferentes factores tales como la falta de homologación de los mecanismos administrativos y fiscales entre los gobiernos estatales y locales o el temor a perder la autonomía y la soberanía del territorio que gobiernan. Por otra parte, el gobierno del DDF a lo largo de la historia ha sido lo suficientemente fuerte y autónomo respecto de la entidad vecina —el Estado de México— y ha tomado decisiones de manera unilateral aunque impactaran e incidieran sobre la gestión de servicios públicos y los usos del suelo del conjunto de la metrópoli.

De esta forma, en las instancias de coordinación de orden técnico-administrativo que se han creado, han prevalecido posiciones e intereses próximos a la capital de la República. Por otra parte, como veremos, no existieron mecanismos o formas de coordinación que incluyeran la presencia de organizaciones o ciudadanos sino que sólo se incorporaron representantes de organismos gubernamentales.

Una revisión de las formas de coordinación metropolitana que se han creado en la última década indica que estos intentos han perseguido diferentes tipos de objetivos tales como:

- i) Las de coordinación vertical entre niveles u órdenes de gobierno, entre las cuales se halla la coordinación de tipo territorial;
- ii) las de coordinación horizontal de algunos servicios públicos, y
- iii) las de coordinación entre los representantes políticos (de la Cámara de Diputados del Estado de México con los de la Asamblea del D.F.) las cuales han sido puntuales y poco exitosas (cfr. A. Ziccardi y B. Navarro (coords.), 1995e).

#### *La coordinación territorial*

El primer intento institucionalizado de coordinación fue la creación de la Comisión de Conurbación del Centro, a finales de los setenta, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Asentamientos Humanos de 1975, la legislación que creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en 1976 y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978.<sup>52</sup> Esta Comisión realizó el Programa de ordenación territorial de la región centro del país y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Las principales metas enunciadas eran la desconcentración y disminución del

<sup>52</sup>A nivel de planeación en 1983 se formuló el Programa Estratégico para la Descentralización de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica y el Esquema Rector de Uso de Suelo de la ZMCM (cfr. Juan Gil Elizondo, 1997).

proceso de crecimiento de esa región, teniendo como objetivo el aprovechamiento racional de los recursos naturales, humanos, económicos y sociales, así como el uso apropiado del territorio y el medio natural.

El programa fue un producto genuino de la racionalidad técnica de la época, elaborado por representantes de los gobiernos de los estados de la región centro y dependencias federales. Debe mencionarse que las únicas instancias de participación ciudadana incluidas eran los COPLADES, los cuales funcionaron como instancias de representación institucional o corporativa.

La Comisión de Conurbación del Centro fue un organismo fundamentalmente técnico que realizó estudios para el programa pero que no tuvo capacidad para incidir en la gestión institucional y/o en la coordinación entre los gobiernos estatales y municipales. El tratarse de una instancia constituida por unos 90 miembros es un indicador del carácter poco operativo de este organismo.

Otro intento de coordinación se dio a finales de los ochenta,<sup>53</sup> a través de un acuerdo firmado en octubre de 1988 entre el Departamento del Distrito Federal, el Gobierno del Estado de México y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y por el cual se creó el Consejo del Área Metropolitana del Distrito Federal (CAM) y el Estado de México. El objetivo del mismo era establecer políticas comunes y ejecutar obras coordinadas dentro de una visión unitaria del territorio. Se trataba de coordinar proyectos concretos y para ello se crearon comisiones específicas: uso del suelo, agua potable y drenaje, vialidad transporte y tránsito, protección ecológica y bienestar social, en las que participaban diferentes instancias del gobierno de la capital y del Estado de México.

El CAM se diferenciaba de la Comisión por pretender ser una instancia operativa, planificadora, normativa y de nivel territorial. Pero se asemejaba a aquélla por su apelación a criterios de racio-

<sup>53</sup>En el reporte final de la Comisión de Conurbación de la Zona Metropolitana y la Región Centro se planteaba la creación de un Consejo para el Área Metropolitana y de tres organismos de administración metropolitana (agua, transporte y seguridad). También en el Programa de Gobierno del DF para 1988-1994 se hacía referencia a la creación de esta Comisión.

nalidad técnica y por la ausencia de participación ciudadana. Tal vez la decisión de liquidarlo estuvo asociada a estas características, puesto que su trabajo no logró vincularse a la acción que desarrollaban los actores que efectivamente actuaban en el territorio metropolitano.

Pero los intentos de coordinación adquirieron mayor institucionalidad cuando se creó el Comité de Planeación para el Desarrollo del D.F. Respecto a éste, debe recordarse que en 1981 se acordó que los Comités Promotores del Desarrollo socioeconómico de los estados se transformarían en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo. De igual forma, los Convenios Únicos de Cooperación (CUC) se transformaron en Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) (cfr. Martínez Assad y A. Ziccardi, 1992). Éstos son los instrumentos que, actualmente, se denominan Convenios de Desarrollo Social (CDS). El propósito de los mismos fue promover los planes estatales de desarrollo con la finalidad de compatibilizar las acciones de los tres niveles de gobierno, ejecutar obras, prestar servicios públicos y promover la participación de la comunidad.

El COPLADE del Distrito Federal se instaló el 27 de octubre de 1983, y su Reglamento Interno se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1984. A las funciones de consulta se agregaban: recoger las demandas de la población en la formulación de los programas de inversión, gasto y financiamiento, apoyar la participación de los sectores de la sociedad en el diseño, ejecución y evaluación de los programas, propiciar la coordinación entre los sectores de la sociedad y las dependencias y entidades de la administración pública federal y fungir como órgano de consulta del DDF y otras dependencias de la administración pública en materia de planeación del desarrollo de la entidad. En relación con la coordinación metropolitana se establecía que debían sugerirse acciones y programas a concertar con los estados circunvecinos, así como promover la coordinación con los comités de los estados y municipios (artículo II y V del Reglamento Interno).

En el interior del COPLADE del D.F. se crearon dos comisiones directamente vinculadas a la problemática metropolitana: la Comisión Regional Metropolitana y la Comisión de Estados Circunvecinos, en las cuales funcionaron las subcomisiones de desarrollo urbano y ecología, seguridad pública, transporte y vialidad, desconcentración y empleo, abasto y comercialización, medios urbanos, etcétera. El COPLADE debe apoyar la realización del Programa Operativo Anual (POA), para lo cual recoge las demandas procesadas por las delegaciones del D.F. y la Asamblea de Representantes y tiene una amplia capacidad de convocatoria, tanto entre los funcionarios gubernamentales, como entre los representantes políticos y sociales. En la Comisión Regional Metropolitana participan representantes del D.F. (no así del Estado de México) y, en general, se trata de funcionarios de diferentes niveles jerárquicos. Sin embargo, esto no garantiza que los compromisos y acuerdos se acaten o se respeten porque es un espacio gubernamental de coordinación y de discusión de instancias del D.F. donde los acuerdos tomados no tienen seguimiento. Por otra parte, la Comisión de Coordinación Metropolitana del COPLADE del D.F. carece de objetivos claros. La presencia de funcionarios de menor nivel jerárquico provoca ineficiencias y diluye responsabilidades. Se advierte también una ausencia de participación ciudadana en una instancia donde predomina una representación de tipo institucional y/o corporativo.

Finalmente, en los últimos años en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 se enuncian instrumentos de regulación de usos del suelo y de acciones entre distintos niveles de gobierno que incluyen también el control social de la planeación urbana y se ha constituido la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (*cf.* Juan Gil Elizondo, 1997).

#### *La coordinación de los servicios públicos*

En relación con la Coordinación Metropolitana de los servicios públicos interesa analizar, particularmente, el caso del agua y la

recolección de la basura, funciones que, de acuerdo con la legalidad vigente, les compete a los gobiernos locales asumir. Sin embargo, haremos referencia también al caso del transporte público y a la cuestión ambiental porque su atención debe dar origen a un tratamiento metropolitano.

La forma como operan estos servicios en la ciudad de México exige un nivel de coordinación muy efectivo, que no ocurre en la actualidad. Estos servicios tienen un tratamiento técnico-administrativo de carácter sectorial, mientras que su coordinación requeriría un esquema eficiente de coordinación interinstitucional e intergubernamental así como de instancias eficaces de participación ciudadana similares.

Más allá de las características específicas que poseen cada una de las diferentes instancias, existen ciertos rasgos en las funciones que cumplen los diferentes organismos, de acuerdo con la legalidad vigente (artículo 115 constitucional, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley de Protección Ecológica, etcétera).

#### LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE

EN EL caso de los servicios de agua potable y drenaje existen en el Valle de México 21 organismos y entidades responsables de los servicios de agua y drenaje, de los cuales 8 son de carácter federal, 5 pertenecen al DDF, 4 al gobierno del estado de Hidalgo y 4 al Estado de México, es necesario tener en cuenta todo este sistema administrativo y de infraestructura para entender la compleja manera a través de la cual se dota de 58 metros cúbicos por segundo al Valle de México, de los cuales 38 son consumidos por el Distrito Federal (Manuel Perló, 1993).

A principios de esta década, se planteó una reestructuración institucional que llevó a la creación de la Comisión Nacional de Agua, la cual actúa en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México a través de una Gerencia Regional del Valle de México.

En la capital del país, la Secretaría General de Obras del DDF es la principal instancia encargada de atender el sistema hidráulico en cada una de sus fases: provisión, distribución, desalojo. Ésta se coordina con un órgano desconcentrado, creado en 1992, que es la Comisión Hidráulica del D.F. instancia responsable de formular la política de agua y drenaje. En el interior de la Secretaría de Obras, le corresponde a la Dirección de Construcción y Operación Hidráulica la elaboración del Programa de Operación Hidráulica del D.F. y la planeación y la construcción de las obras; las tarifas son fijadas por la Tesorería del DDF. En cambio todo lo relacionado con las reparaciones menores y el mantenimiento de la red secundaria está a cargo de las delegaciones del Distrito Federal.

En el Estado de México, la instancia del gobierno estatal responsable es la Secretaría de Desarrollo Urbano, Planeación y Obras Públicas. La Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento del Estado es el organismo que recibe el agua de la Comisión Nacional de Agua. Los municipios metropolitanos, al igual que las delegaciones del D.F. sólo efectúan reparaciones menores de la red de agua y alcantarillado, aunque a diferencia de aquéllas llevan a cabo el cobro de este servicio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 constitucional.

A partir del sexenio pasado (1988-1994) y como parte del proceso de reforma del Estado se inició un proceso de privatización de la administración de este servicio, el cual ha avanzado lentamente en el D.F. y en los municipios del Estado de México. En la capital de la República el territorio se dividió en cuatro zonas, para su administración se llamó a licitación pública y se asignó a cuatro grupos empresariales la prestación de un total de 1,147,579 tomas, generándose un proceso de gestión mixta, en la que participan instituciones gubernamentales y de capital privado (C. Martínez Omaña, 1997).<sup>54</sup> Las empresas operadoras privadas deberán, entre otras cosas, consolidar un sistema de cobro según consumo medido y rehabilitar redes (J. Beristáin, 1993).

En el Estado de México se crearon en los últimos años, en cada municipio, un organismo Operador de Agua Potable, Alcantarilla-

do y Saneamiento (OAPAS) cuya eficiencia es muy cuestionable. Por otra parte, los intentos de privatización por la vía de la concesión de este servicio no han sido exitosos. Ejemplo de ello es la situación generada en Naucalpan donde el Ejecutivo municipal debió dar marcha atrás al proceso de concesión, dados los problemas generados por la empresa a la cual se adjudicó el contrato.<sup>55</sup>

El reto de la privatización de este servicio en cualquier etapa es múltiple, ya que deberá garantizarse el carácter universal de este bien, es decir, su acceso para todos los habitantes de la ciudad, independientemente de su capacidad de pago, lo cual obliga a establecer tarifas bajas, sobre todo mientras éstas sean uniformes y no diferencien la capacidad de pago de los usuarios. Esto precisamente es lo que ha llevado a que el agua históricamente sea la primera demanda de los sectores populares, ya que en las colonias populares del D.F. y de los municipios metropolitanos la escasez de este servicio es una situación generalizada. Por ello, se ha señalado recurrentemente el carácter clientelístico de las relaciones que se han entablado entre las autoridades locales y la ciudadanía en torno a esta demanda.<sup>56</sup> El agua que es la vida para todo

<sup>54</sup>Las empresas son: Zona A: Servicios de Agua Potable (SAPSA), responsable de las delegaciones Gustavo A. Madero, Azcapotzalco y Cuauhtémoc, con 298,557 tomas. Zona B: Industrias del Agua S.A. de C.V. (IASA) responsable en las delegaciones Benito Juárez, Coyoacán, Iztacalco y Venustiano Carranza, con 257,825 tomas. Zona C: Tecnología y Servicios de Agua, S.A. de C.V. (TECSA), responsable en las delegaciones Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta, con 327,408 tomas. Zona D: Agua de México, S.A. de C.V., delegaciones Álvaro Obregón, Tlalpan, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo, con 263,789 tomas. La empresa SAPSA está conformada por Ingenieros Civiles Asociados, Banamex y la empresa francesa Generale Des Eaux. La empresa TECSA está integrada por Bufete Industrial y la Empresa Francesa Lyonnaise Des Eaux-Dumex, la inglesa Anglian Water y Bancomer. Agua de México, por su parte, la integran el grupo GUTSA y la empresa inglesa North West Water International. Por último, la empresa IASA la integran un grupo regiomontano, con la empresa inglesa Severn Trend. (Cfr. C. Martínez Omaña, 1997.)

<sup>55</sup>El gobierno municipal priísta (1993-1996) inició gestiones para concesionar el aseoamiento de la cuenca hidrológica del río Hondo y el servicio de suministro de agua potable a la empresa Agua del Valle de México, en la que participan inversionistas estadounidenses. A esto se opusieron regidores del PRD, PAN y PT así como la Unión Naucalpense de Asociaciones de Colonos, por lo cual el presidente municipal decidió dar marcha atrás al proyecto suspendiendo las gestiones ante la legislatura local. (Cfr. *Sendero Crítico*, núm. 237, año VI, 16 de enero de 1996.)

<sup>56</sup>Véase el trabajo pionero de Adriana López Monjardín (1986).

ser humano, es para las clases populares un bien escaso. Todo esto lleva a suponer que mientras la ciudadanía no acceda a este bien de manera regular, en tanto no se efectivice el derecho de los ciudadanos a acceder a este bien básico, el acceso al mismo podrá estar sujeto a prácticas clientelísticas. Por ello, la modernización de la administración de los servicios del agua encuentra en esta situación fuertes limitaciones para lograr los objetivos de calidad y eficiencia que se enuncian. Sin embargo, los usuarios sólo son incorporados en el diseño de estas políticas como clientes, a pesar de que los procesos de introducción de indicadores y ajustes e instrumentos en las tarifas han dado origen a un elevado número de quejas, presentadas por los ciudadanos ante la Procuraduría Social del Distrito Federal.

Por otra parte, la situación es más compleja si el problema se analiza desde una perspectiva metropolitana. Se ha creado la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana pero aún la estructura institucional existente y las características de la demanda a las que aludimos tienden a duplicar funciones entre niveles de gobierno y organismos, limitan las posibilidades de fijar una política tarifaria única, llevan a una planeación y suministro poco articulados y a la imposibilidad de realizar inversiones de largo plazo para este territorio (véase M. Perló, 1996; C. Martínez Omaña, 1997).

#### LOS SERVICIOS DE LIMPIA

EL CASO de los servicios de limpia es otra de las competencias de diferentes instancias: gobierno del Departamento del Distrito Federal (la Dirección General de Servicios Urbanos), las delegaciones; el gobierno del Estado de México y los municipios, entre los que no existen mecanismos efectivos de coordinación.

En el Distrito Federal las delegaciones tienen a su cargo el barrido, la recolección y limpieza en avenidas secundarias y parte de la transferencia de residuos sólidos. Por lo general, esta actividad absorbe un importante monto de recursos de que disponen las mismas, ya que deben pagar las remuneraciones de un elevado

número de trabajadores (sindicalizados en su mayoría), así como hacerse cargo del mantenimiento de los camiones. Por otra parte, existe una dependencia del DDF, la Dirección General de Servicios Urbanos que es la encargada de la limpieza de la red vial primaria y la eliminación de tiraderos clandestinos, confinamiento sanitario, operación de plantas de separación. Esta instancia concentra un importante monto de los recursos del gobierno central (A. Ziccardi y B. Navarro (coords.), 1995).

Se estima que en la ciudad de México se generan en el Distrito Federal 11,140 toneladas de residuos sólidos diarios y en 19 municipios metropolitanos 8,481, lo que implica realizar tareas de recolección, limpieza, transferencia, tratamiento y disposición final de los mismos. Participan en las mismas alrededor de 17,000 trabajadores sindicalizados, 5,000 trabajadores voluntarios, se dispone de 1,700 unidades recolectoras y 184 tractocamiones de transferencia (cfr. Héctor Castillo, 1995).

Gran parte de la ciudadanía, los sectores sociales medios y altos, pagan una cuota variable (*finca*) para poder garantizar a través de ello un servicio razonablemente adecuado. Las clases populares, en cambio, pasan por la penuria de correr tras el camión de recolección de basura, lo cual requiere conocer y/o estar pendiente de su recorrido, sus paradas, etcétera. Todo esto hace que se esté lejos de contar con un servicio de recolección moderno y eficiente.

La situación es también problemática en su etapa de disposición final: 8,500 toneladas por día se depositan en el relleno sanitario del Bordo Poniente, 2,500 toneladas por día en el relleno-tiradero a cielo abierto de Santa Catarina y 4,050 toneladas por día en 15 tiraderos a cielo abierto en los municipios del Estado de México (cfr. Héctor Castillo, 1995).

En el Estado de México la instancia estatal encargada de este servicio es la Secretaría de Ecología en la que existe una Dirección General de Prevención y Restauración Ecológica. Sin embargo, la situación en los municipios es muy deficiente; en Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Atizapán y Cuautitlán existen camiones

particulares de redilas que dan servicio a industrias que generan desechos sin que exista control y los municipios acuerdan con las empresas sobre las formas como se resolverá la basura (*cf.*: Héctor Castillo, 1995).

La coordinación de este servicio entre el DDF y las instancias del gobierno del Estado de México se ha realizado en el interior del Consejo del Área Metropolitana (CAM). En el mismo, se tratan problemas de orden técnico y no institucional, social o político. Por otra parte, no existe una normatividad sobre estas actividades que compartan ambas entidades.

La recolección de basura es una de las funciones que le competen legalmente a los gobiernos locales pero puede decirse que:

Las delegaciones del DDF sólo recolectan y no tienen injerencia en los tiraderos; los municipios recolectan y establecen sitios y formas de disposición final de los desechos; no hay adecuación entre la acción municipal y la normatividad establecida por la Secretaría de Ecología en el Estado de México (A. Ziccardi y B. Navarro (coords.), 1995, p. 120).

Las deficiencias en este servicio público ha llevado a formular un programa metropolitano el cual pretende enfrentar el deterioro de las condiciones ambientales que provoca.

#### EL TRANSPORTE PÚBLICO

EN CUANTO al transporte público de pasajeros debe decirse que se trata de un servicio del que es responsable el gobierno central del DDF y el gobierno del Estado de México, en sus respectivos territorios. Sin embargo, es imprescindible la coordinación metropolitana ya que algunas líneas de autobuses del D.F. así como una línea del metro entran al territorio de los municipios metropolitanos. Por otra parte, se calcula que se efectúan más de 30 millones de viajes/persona cotidianamente, de los cuales la mitad tienen origen o destino en una de las dos entidades (A. Ziccardi y B. Navarro (coords.), 1995).

En el caso del transporte del D.F. la instancia responsable es la Secretaría de Vialidad y Transporte encargada de la planeación (Plan Rector de Vialidad y Transporte y Plan Maestro del Metro), así como de la regulación del transporte público. Por otra parte, en este sexenio se privatizó el transporte público de pasajeros de Ruta 100 después de un prolongado conflicto social que se suscitó entre el sindicato y las autoridades del DDF el cual finalizó con la concesión de esta línea a empresas particulares (*cf.*: Bernardo Navarro, 1997).

En el sexenio pasado (1988-1994) se creó la Coordinación de Transporte como un área normativa y de coordinación de organismos de transporte: Sistema de Transporte Colectivo-Metro, Servicios de Transporte Colectivos del D.F. y Autotransportes Urbanos de Pasajeros-Ruta 100. Y, para realizar acciones de coordinación, se creó el Consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM) y la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad. Sin embargo, no puede considerarse que estos esfuerzos institucionales logren los objetivos de mejorar la calidad de este servicio en ambas entidades.

Tal vez lo más importante en términos de integración de la periferia a la ciudad es la prolongación del metro, líneas A y B, a los municipios del Estado de México (Ecatepec y Nezahualcóyotl) lo cual beneficia directamente a los sectores de menores recursos que habitan en la periferia de la ciudad y trabajan en el interior de la misma.

#### LA CUESTIÓN AMBIENTAL

UNA ÚLTIMA cuestión a la que debe hacerse referencia al abordarse el tema metropolitano es la cuestión ambiental, ya que la problemática de la contaminación constituye un grave problema en la ZMCM. En este caso los gobiernos locales cumplen funciones muy limitadas a pesar de la legislación vigente. Es en el territorio de los municipios y en las delegaciones donde se localizan las fábricas que contaminan o la mayoría de los tiraderos de desechos

sólidos. Es decir, las autoridades locales debieran tener una clara participación en la definición de las políticas ambientales, cuestiones atendidas ahora por el nivel estatal y federal. Esto no garantiza mayor eficiencia a la acción gubernamental sino que, por el contrario, genera una mayor burocracia, provoca conflictos intergubernamentales entre niveles y organismos de gobierno, así como con la comunidad, además de que se emprenden acciones a partir de un conocimiento poco profundo de la realidad local (*cf.* D. Wilk, 1989).

Desde la perspectiva de la coordinación metropolitana debe mencionarse que se formuló el Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (PICCA), publicado en 1991 y el Programa Agua 2000. Las acciones más importantes en los noventa fueron las relacionadas con el cierre de la Refinería 18 de Marzo en Azcapotzalco, la renovación de los autobuses Ruta 100, el Programa "Hoy no circula", la relocalización de industrias contaminantes, la sustitución de combustóleo, los programas para plantar árboles y la reforestación del Valle de México, el mejoramiento de las gasolineras y la verificación vehicular.

En 1992, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se creó la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de la Zona Metropolitana del Valle de México, con el objetivo de coordinar acciones relacionadas con la contaminación ambiental. Esta Comisión estuvo presidida dos años por el regente y dos por el gobernador del Estado de México y el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, actualmente SEDESOL. Las principales funciones de esta Comisión fueron definir las políticas, proyectos y acciones en materia de prevención y control de la contaminación. Interesa señalar que la Comisión expresaba interés en establecer lineamientos y criterios obligatorios para el sector público y de carácter inductivo y de concertación con las representaciones de los sectores social y privado, así como proponer medidas y mecanismos para generar un fondo que permitiese financiar proyectos ambien-

tales. Para abarcar el ámbito metropolitano de la ciudad de México se crearon los programas de contingencias ambientales y de control de emisiones contaminantes al aire provenientes de la industria de la zona metropolitana y el programa de verificación obligatoria de automóviles e industrias (1989). Actualmente funciona la Comisión Ambiental Metropolitana.

La presentación de esta forma de atender algunos problemas directamente vinculados a la provisión de los servicios públicos básicos y a la gestión ambiental y del territorio indica que la coordinación metropolitana es muy incipiente en la ciudad de México. La ciudad es la capital del país y ello lleva a que se advierta una fuerte presencia de instancias de nivel federal que actúan sobre su territorio sin importar delimitaciones político-administrativas, ni la diferenciación entre niveles de gobierno (estatal y municipal-delegaciones del D.F.). Por otra parte, por las características tecnológicas y el carácter universalizante de las demandas de la ciudadanía debe existir una perspectiva metropolitana de coordinación efectiva. Es decir, aun cuando no exista un gobierno metropolitano,<sup>57</sup> deben asegurarse y homologarse entre las dos entidades mecanismos y formas de acción para mejorar la calidad de vida de la ciudad.

Las reformas constitucionales de 1996, introducidas al artículo 122, establecen la creación de comisiones metropolitanas para la coordinación de distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y éstas con la Federación y el Distrito Federal para la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el D.F. en cuestiones relacionadas con los asentamientos humanos, la protección al ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el transporte, el agua potable y drenaje, la recolección y tratamiento de desechos sólidos y la seguridad pública. Sin embargo, hacer efectivo el mandato Constitucional (artículo 122) puede consistir en reeditar las experien-

<sup>57</sup> Vale la pena recordar que los gobiernos metropolitanos creados en ciudades como Londres o Barcelona fueron transformados en la década de los ochenta (*cf.* A. Ziccardi y B. Navarro (coords.), 1995).

cias de instancias técnico-burocráticas en las cuales la participación ciudadana sea nuevamente inexistente. Por ello Roberto Eibenschutz (1997) en un trabajo reciente propone la creación de

...un Consejo Consultivo Metropolitano con la representación plural y diversa de la sociedad en el que se cuente con representantes de grupos sociales organizados, organizaciones no gubernamentales, organizaciones profesionales y académicas, empresariales y gremiales, cuya participación sea reglamentada y cuente con la garantía de ser considerada formalmente en la toma de decisiones, lo que sin duda puede enriquecer y aumentar la legitimidad de las acciones a cargo de las instancias del gobierno metropolitano.

#### LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL: ESPACIO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

LA PRIMERA Asamblea de Representantes comenzó sus actividades en el mes de octubre de 1988, después de 60 años que la capital del país perdiera sus municipios y con ello sus autoridades electas. Con la creación de la misma se dio el primer paso en reconocer que la forma de gobierno del D.F. debía democratizarse. Las tensiones sociales se venían concentrando cada vez más en este pequeño y politizado espacio urbano, donde la presencia y la lucha desarrollada por el movimiento urbano popular y las organizaciones de damnificados de los sismos de 1985 daban cuenta de la ausencia de canales de representación social y de la ineficacia que mostraba ya la estructura de organización corporativa del PRI. Pero la decisión de crear esta primera instancia de representación política obedeció también al reconocimiento de que el PRI ya no lograba legitimarse electoralmente puesto que no alcanzaba la mayoría en el D.F. y, a pesar de ello, el gobierno de la ciudad continuaba en manos de una única persona, el regente, el cual, hasta 1997, sería designado por el Presidente de la República.

Para algunos analistas la creación de la Asamblea de Representantes fue una restringida concesión a la oposición que proponía una reforma consistente en la creación del estado 32 y autoridades electas en el D.F. de forma directa a través del voto ciudadano (M. Bassols y R. Corona, 1993a; L. Béjar, 1995a). Para otros, fue un nuevo acto de autoridad presidencial ya que ni el regente en turno ni el PRI estaban convencidos de la necesidad de esta apertura política, lo cual le otorgaba el rasgo de ser una reforma "inocua" (Diane Davis, 1988).

Pero la creación de la Asamblea de Representantes del D.F. dio a los partidos políticos de la oposición la oportunidad de participar en un proceso electoral que les permitió acceder a una instancia de representación política, que sin ser una cámara local o un cabildo, permitía institucionalizar la gestoría que desarrollaban los líderes políticos, particularmente los vinculados a los sectores populares. Por ello se considera que fue un soporte de la política urbana gubernamental del nuevo sexenio que vino a ampliar las posibilidades de la democracia a través de una composición política y plural y una estructura de trabajo basada en comisiones y comités (M. Bassols y R. Corona, 1993a).

Las competencias que se otorgaron a la ARDF fueron inicialmente muy restringidas ya que, de acuerdo con el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política, en 1987 las leyes concernientes al D.F. continuaban siendo una atribución del Congreso de la Unión. A la Asamblea, en cambio, se le otorgaron inicialmente sólo facultades para iniciar leyes o decretos ante el Congreso sobre asuntos de su entidad, así como dictar bandos, realizar y aprobar los reglamentos de policía y buen gobierno y las ordenanzas referidas a la vida local; podía convocar a la consulta pública sobre asuntos de interés de los habitantes del D.F. así como analizar los informes de la administración y solicitar peticiones. Por otra parte, si bien el análisis y aprobación de la Cuenta Pública quedaba en manos del Congreso Nacional, la ARDF asumía funciones de control y supervisión de los recursos, así como la aprobación



de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia designados por el Presidente de la República.

Pero lo fundamental es que se trataba de un órgano que institucionalizaba la gestoría ya que podía atender las peticiones, denuncias y quejas de los ciudadanos y controlar que se cumplieran las obligaciones jurídicas, administrativas, sociales, tanto del gobierno central, como de las delegaciones.

Es difícil constatar que con este marco legal el organismo lograría contrabalancear el poder absoluto en los procesos de toma de decisiones sobre la ciudad que hasta entonces poseía el gobierno central de la ciudad, el Departamento del Distrito Federal, y el propio regente. A pesar de ello los asambleístas asumieron plenamente sus funciones en tanto representantes políticos y lograron cumplir un papel restringido pero responsable ante la ciudadanía que los escogió.

El 26 de julio de 1994 por decreto del Congreso de la Unión, el D.F. pasó a ser una entidad federativa y, el 15 de noviembre de 1994, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Gobierno del D.F. se constituyó la Primera Legislatura del D.F. como órgano de gobierno local, junto al jefe del D.F. y al Tribunal Superior de Justicia. La Primera Asamblea Legislativa del D.F. actualmente en funciones, inició sus labores el 15 de noviembre de 1994 cuando se ampliaron las facultades de la anterior Asamblea de Representantes del D.F. destacando las siguientes (véase tabla 1):

Sin embargo, desde la ARDF se cumplen otras funciones vinculadas a la asesoría a grupos sociales, no institucionalizadas, poco organizadas y atomizadas de acuerdo con clientelas políticas. Ante ello y, en opinión de algunos asambleístas, las funciones de gestoría de la Asamblea deben ser asumidas por las instancias de representación de nivel vecinal y la Asamblea debe ser un Congreso local, cuya principal función sea legislar, no obstante que esta facultad legislativa está restringida para la ARDF puesto que sólo puede ejercerla para aquellas materias que no están asignadas al Congreso de la Unión

### *La composición y la estructura de las Asambleas del Distrito Federal*

Pocos supusieron que la constitución de la primera ARDF pondría en una situación tan difícil al PRI. La elección nacional fue considerada por la mayor parte de los mexicanos un fraude que impidió a Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del opositor Frente Cardenista de Liberación Nacional, alcanzar el triunfo electoral y declaró a Carlos Salinas de Gortari presidente. Pero aunque la derrota del partido gobernante fue clara en el Distrito Federal (el PRI perdió 37 de 40 distritos) el Presidente designó, de acuerdo con la ley, al regente y el PRI obtuvo una mayoría en la ARDF gracias a la vigencia de la cláusula de gobernabilidad que garantizó al partido que mayor número de votos obtuvo, la mayoría en la ARDF. A través de este mecanismo el PRI obtuvo el 51 por ciento de los lugares de la ARDF, con el 25 por ciento de los votos en 1988 y también logró esta mayoría en 1993, con alrededor del 42 por ciento de los votos (J. Woldenberg, 1997; Jacqueline Peschard, 1997).

En 1988, de un total de 66 representantes, 42 fueron electos por el principio de mayoría y 24 por el de representación proporcional.<sup>58</sup> Esta apretada mayoría priísta en la primera asamblea se revirtió en 1993, cuando se produjo una recuperación del PRI, la cual se atribuyó a los avances de la política económica en materia de crecimiento y al control de la inflación, así como a la acción del PRONASOL y a obras de beneficio directo para los sectores populares (extensión de la línea del metro a la periferia, incremento del presupuesto de la Delegación Iztapalapa, etcétera). Pero, esta última cuestión merece ser relativizada, ya que en el D.F. la acción de este programa fue muy limitada y sólo pudo haber incidido en la elección a través de la penetrante campaña publicitaria que se realizó.

Entre la primera y la segunda ARDF, el PRI incrementó el número de representantes en un 9.6 por ciento al igual que el PRD

<sup>58</sup>Inicialmente cuatro partidos de oposición crean el Frente Democrático Nacional, éstos son: el PFCRN, el PPS, el PARM y el PMS (cfr. L. Béjar, 1995a).

TABLA I  
FUNCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D.F.

- I. Expedir su Ley Orgánica.
- II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.
- IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea.
- V. Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe del Distrito Federal para su examen y opinión.
- VI. Expedir la Ley Orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal.
- VII. Expedir la Ley Orgánica de los tribunales de lo contencioso administrativo.
- VIII. Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.
- IX. Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en materias de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su Contaduría Mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre falta de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente

y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios; y función social educativa de acuerdo con la distribución que haga el Congreso de la Unión en los términos de la fracción VIII del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- X. Recibir los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:
  - A. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
  - B. El servidor público designado por el Presidente de la República encargado de la fuerza pública del Distrito Federal.
  - C. El presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- XI. Citar a los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.
- XII. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados.
- XIII. Ratificar, en su caso, el nombramiento del Jefe del Distrito Federal que le someta el Presidente de la República.
- XIV. Ratificar, en su caso, los nombramientos que haga el Jefe del Distrito Federal de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- XV. Comunicarse con los otros órganos locales del gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquiera otra dependencia o entidad. (Cfr. Estatuto de Gobierno del D.F., 3 de junio de 1995.)

(partido sucesor del PMS) que creció en un 6.6 por ciento, mientras que el PAN, el PFCRN y el PARM perdieron curules en un 11.3 por ciento, un 1.4 por ciento y un 1.5 por ciento respectivamente (cfr. Luisa Béjar, 1995b). En relación con la Primera Asamblea Legislativa ésta se alteró respecto a la anterior de la siguiente manera: de acuerdo con la composición de la Primera Asamblea Legislativa, el triunfo priísta de 1994 a nivel nacional se reprodujo en el D.F., por lo cual el PRI obtuvo 38 representantes, el PAN 14, el PRD 10, el PT 2, el Partido Ecologista Mexicano 2.

En cuanto a la actuación de las Asambleas puede decirse que inicialmente se crearon 12 comisiones, número que se incrementó a 16 en la segunda ARDF y a 27 en la actual. El número de comités son cuatro y sólo han cambiado sus nombres (véanse tablas 2, 3 y 4).

Para los fines de este trabajo interesa señalar que mientras en la primera ARDF existía una comisión de usos del suelo que incluía la vivienda, en la segunda se creó una comisión para atender específicamente el problema habitacional. También se crearon una comisión de desarrollo metropolitano, una comisión sobre vialidad y tránsito y otra sobre la preservación del medio ambiente. Tal vez esta estructura permitirá mayor eficacia en la acción legislativa pero también contribuirá a sectorializar los problemas de la ciudad impidiendo tener una visión de conjunto de las diferencias intraterritoriales delegacionales que se advierten en el Distrito Federal.

En la estructura de la Primera Asamblea Legislativa, la Comisión de Gobierno es el órgano supremo y se integra con nueve representantes electos por el pleno de la misma, entre los cuales están los coordinadores de los grupos partidistas. Sin embargo, la acción desarrollada medida por el número de sesiones, es bastante similar en ambas ARDF, pero mientras que en las primeras se aprueban sólo reglamentos en la actual se han aprobado también un número importante de leyes para el Distrito Federal.

Dos fueron los temas urbanos más polémicos que se dirimieron en la primera ARDF uno fue el relacionado con el Programa "Hoy no circula" ya que la Asamblea aprobó su suspensión y a pe-

TABLA 2  
COMISIONES Y COMITÉS DE LA PRIMERA ARDF

---

Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil.
Comisión de Administración y Procuración de Justicia.
Comisión del Uso del Suelo; reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, construcciones y edificaciones.
Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica; recolección, disposición y tratamiento de basura, racionalización y seguridad en el uso de energéticos, agua y drenaje; tratamiento de aguas y parques y jardines.
Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos; mercados, rastros, establecimientos mercantiles y comercio en la vía pública.
Comisión de Educación; juventud, salud y asistencia social, derechos de la mujer, recreación espectáculos públicos y deportes, acción cultural, y agencias funerarias, cementerios y servicios conexos.
Comisión de Vialidad y Tránsito; transporte urbano y estacionamientos, alumbrado público y otros servicios públicos.
Comisión de Fomento Económico y Protección al Empleo; trabajo no asalariado y previsión social; turismo y servicios de alojamiento.
Comisión de Desarrollo Agropecuario y Forestal.
Comisión de Información y Documentación.
Comisión de Vigilancia de la Administración Presupuestal y Contable del Distrito Federal.
Comisión del Reglamento Interior; iniciativas de leyes, reglamentos que no sean materia exclusiva de alguna otra Comisión.
Comité de Promoción y Participación Ciudadana.
Comité de Administración de la Asamblea de Representantes.
Comité de Atención Ciudadana y Seguimiento y Control de la Gestión.
Comité de Asuntos Editoriales.

---

Fuente: Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

sar de ello el regente de la ciudad decidió mantenerlo. El otro fue el relacionado con la Ley Inquilinaria. Dado el carácter reglamentario de la primera y segunda ARDF la principal función que cumplió fue actualizar los reglamentos de la ciudad (véanse tablas 5 y 6). Sin embargo, la segunda ARDF cumplió una intensa participación en el proceso de reforma política del D.F. en particular debe mencionarse que un grupo de representantes de diferentes partidos políticos promovieron un plebiscito entre la ciudadanía de la capital para conocer su opinión respecto a la misma en el

TABLA 3  
COMISIONES Y COMITÉS DE LA SEGUNDA ARDF

Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil.  
Comisión de Administración y Procuración de Justicia, Prevención y Readaptación Social y Protección de Derechos Humanos.  
Comisión del Uso del Suelo; establecimiento de reservas territoriales, regularización, tenencia de la tierra, vivienda, construcciones y edificaciones, explotaciones de minas de arena y materiales pétreos.  
Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica; recolección, disposición y tratamiento de basura, racionalización y seguridad en el uso de energéticos, agua y drenaje, tratamiento de aguas y parques y jardines.  
Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos; mercados, rastros, establecimientos mercantiles y comercio en la vía pública.  
Comisión de Salud y Asistencia Social; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos.  
Comisión de Vialidad y Tránsito; transporte urbano y estacionamientos, alumbrado público y en general todos aquellos servicios públicos que no sean materia de otra Comisión.  
Comisión de Fomento Económico y Protección al Empleo; trabajo no asalariado y previsión social; turismo, servicios de alojamiento e industria.  
Comisión de Desarrollo Rural.  
Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática.  
Comisión de Vigilancia de la Administración Presupuestal y Contable del Distrito Federal.  
Comisión de Reglamento Interior y para estudiar y dictaminar propuestas relativas a Iniciativas de Ley y Reglamentos que no sean materia exclusiva de alguna otra Comisión.  
Comisión de Vivienda.  
Comisión de Educación; acción cultural, juventud, derechos de la mujer, recreación, espectáculos públicos y deportes.  
Comisión de Desarrollo Metropolitano.  
Comisión de Población y Desarrollo.  
Comité de Atención Ciudadana y Seguimiento y Control de la Gestión.  
Comité de Asuntos Editoriales.  
Comité de Promoción y Participación Ciudadana.  
Comité de Administración de la Asamblea de Representantes.

Nota: El número de nombres de los comités son los mismos, pero cambia su nomenclatura así: el Comité I cambia a C; el II a D; el III a A; el IV a B.

Fuente: Asamblea de Representantes del Distrito Federal

cual votaron 331 personas, a pesar de que el gobierno inicialmente se opuso y lo bloqueó.

TABLA 4  
COMISIONES Y COMITÉS DE LA PRIMERA ASAMBLEA  
LEGISLATIVA DEL D.F.

Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos.  
Comisión de Administración Pública Local.  
Comisión de Administración y Procuración de Justicia.  
Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables.  
Comisión de Ciencia y Tecnología.  
Comisión de Deporte, Juventud y Recreación.  
Comisión de Derechos Humanos.  
Comisión de Desarrollo Metropolitano.  
Comisión de Desarrollo Rural.  
Comisión de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales.  
Comisión de Educación y Cultura.  
Comisión de Fomento Económico.  
Comisión de Hacienda.  
Comisión de Notariado.  
Comisión de Participación Ciudadana.  
Comisión de Población y Desarrollo.  
Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección.  
Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.  
Comisión de Protección Civil.  
Comisión de Reglamento Interior.  
Comisión de Salud y Asistencia Social.  
Comisión de Seguridad Pública.  
Comisión de Turismo.  
Comisión de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos.  
Comisión de Vialidad y Tránsito Urbano.  
Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal.  
Comisión de Vivienda.  
Comité de Administración.  
Comité de Asuntos Editoriales.  
Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas.  
Comité de Bibliotecas.

Fuente: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La tercera Asamblea asumió algunas funciones legislativas, mientras el Congreso de la Nación conservó las principales como son la aprobación de la Cuenta Pública del DDF. A la Asamblea le correspondió la elaboración y aprobación de leyes vinculadas

TABLA 5  
LISTA DE INICIATIVAS APROBADAS POR LA  
PRIMERA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES  
DEL DISTRITO FEDERAL

Nombre	Fecha de aprobación
Reglamento para el Gobierno interior de la ARDF.	10. de junio de 1989
Reglamento de Tránsito del D.F.	27 de junio de 1989
Reglamento para el funcionamiento de establecimientos mercantiles y celebración de espectáculos públicos del D.F.	4 de julio de 1989
Reglamento para el servicio de limpia del D.F.	6 de julio de 1989
Reglamento del servicio de agua y drenaje para el D.F.	5 de enero de 1990
Reglamento para la atención de minusválidos en el D.F.	11 de enero de 1990
Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social.	11 de enero de 1990
Reglamento de Protección civil para el D.F.	3 de julio de 1990
Reglamento de transporte urbano de carga para el D.F.	5 de julio de 1990
Reglamento para la protección de los no fumadores en el D.F.	5 de julio de 1990
Reglamento de la medalla al mérito ciudadano de la ARDF.	10 de enero de 1991
Reglamento de estacionamientos públicos del D.F.	14 de enero de 1991

Fuente: Licenciado Salvador Placencia, CIDAR, citado en *Asamblea*, vol. 1, núm. 2, marzo de 1995.

a la gestión de los problemas de la ciudad y al funcionamiento del aparato institucional del gobierno del DDF (véase tabla 7).

Interesa señalar aquí que la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. y el Programa de Desarrollo Urbano se aprobaron por unanimidad, mientras que en la Ley de Transporte el PRD votó en contra al igual que en la Ley Ambiental, la cual no contó con el aval de ese partido, ni del Partido Verde Mexicano. También interesa resaltar que la Ley de Participación Ciudadana del 9 de junio de 1995 sólo la aprobó el PRI lo cual, como se verá más adelante, tuvo consecuencias negativas sobre el proceso de elección de consejeros ciudadanos.

TABLA 6  
LISTA DE INICIATIVAS APROBADAS POR LA  
SEGUNDA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES  
DEL DISTRITO FEDERAL

Nombre	Fecha de aprobación
Bando mediante el que se abrogan y en consecuencia cesan los efectos de diversos reglamentos aplicables en el territorio del D.F.	20 de mayo de 1992
Ordenanza por la cual se determina zona de alta seguridad las instalaciones del Metro.	17 de diciembre de 1992
Reforma al Reglamento de Transporte de carga.	15 de enero de 1993
Reforma al Reglamento de Tránsito.	15 de enero de 1993
Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el DDF para la primera fase de desarrollo del programa de mejoramiento del comercio popular.	8 de junio de 1993
Reglamento de Construcciones.	14 de julio de 1993
Reforma al Reglamento de Agua y Drenaje para el D.F.	14 de julio de 1993
Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el D.F.	15 de julio de 1993
Reforma al Reglamento de Construcciones	7 de julio de 1994

Fuente: CIDAR, *Ibidem*.

Otros momentos que son de importancia para la vida de la Asamblea son las comparecencias de los funcionarios del Departamento del D.F., en particular el regente, así como de los delegados, cuyo nombramiento a partir de la creación de la Asamblea Legislativa debe ser aprobado por la misma.

Un sondeo realizado en 1995 a los miembros de la Primera Asamblea Legislativa indicaba que no existía coincidencia entre éstos respecto al objetivo de citar a comparecer a los funcionarios. Para algunos era informar y dar cuenta de actividades y planes de

TABLA 7

## LISTA DE INICIATIVAS APROBADAS POR LA TERCERA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

<i>Nombre</i>	<i>Fecha de aprobación</i>
Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.	23 de diciembre de 1994
Código Financiero del D.F.	26 de diciembre de 1994
Ley de Ingresos del D.F.	
Ejercicio Fiscal 1995.	28 de diciembre de 1994
Presupuesto de Egresos del D.F.	
Ejercicio Fiscal 1995.	29 de diciembre de 1994
Ley Orgánica de la ARDF.	29 de marzo de 1995
Reformas al Código Financiero del D.F. Ejercicio Fiscal 1995.	11 de abril de 1995
Reglamento Interior de la ARDF.	26 de abril de 1995
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF.	28 de abril de 1995

Fuente: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

trabajo, para otros intercambio de opiniones y diálogo, información para la ciudadanía o crear conciencia en los funcionarios de la necesidad de que se introdujeran cambios en la institución. Para la oposición las comparecencias no cumplen con las expectativas porque son actos de protagonismo de funcionarios y asambleístas, no hay método, los asambleístas no tienen derecho a réplica y se les fija un tiempo. Sólo para dos miembros del PRI, sí cumplen las expectativas, pues abarca a todos los partidos políticos, con tiempos lógicos y razonables para que éstos expliquen sus posturas y hagan preguntas, mientras que para otros miembros de ese mismo partido dependerá de la información que presente el funcionario y de las preguntas de los asambleístas. En cuanto a las propuestas se señalan entre otras la necesidad de abandonar el formato rígido, que el funcionario no lleve porras, que sean transmitidas en vivo por radio y TV y que se levanten encuestas sobre la opinión de la ciudadanía, respecto a que exista derecho a réplica (cfr. *Asamblea*, vol. 1, marzo de 1995).

TABLA 8

## LEYES RELACIONADAS CON LA GESTIÓN URBANA

<i>Nombre de la iniciativa</i>	<i>Fecha de aprobación</i>
Ley de Participación Ciudadana del D.F.	9 de junio de 1995
Decreto de Depósito Legal del D.F.*	2 de octubre de 1995
Ley del Deporte del D.F.*	9 de octubre de 1995
Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF.	23 de octubre de 1995
Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.*	14 de noviembre de 1995
Ley de Transporte del D.F.	16 de noviembre de 1995
Ley de Procedimiento Administrativo del D.F.*	22 de noviembre de 1995
Ley para las Personas con Discapacidad del D.F.*	27 de noviembre de 1995
Ley de Protección Civil para el D.F.*	13 de diciembre de 1995
Reformas al Código Financiero del D.F. Ejercicio Fiscal 1996.	18 de diciembre de 1995
Ley de Ingresos del D.F. Ejercicio Fiscal 1996.	18 de diciembre de 1995
Presupuesto de Egresos del D.F. Ejercicio Fiscal 1996.	20 de diciembre de 1995
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del D.F.*	22 de diciembre de 1995
Ley de Desarrollo Urbano del D.F.*	23 de diciembre de 1995
Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el D.F.	15 de abril de 1996
Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.*	26 de abril de 1996
Ley Ambiental del D.F.	29 de abril de 1996
Programa de Desarrollo Urbano del D.F. Versión 1996.*	30 de abril de 1996

\* Aprobado(a) por unanimidad.

Fuente: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Una cuestión que interesa considerar es la actuación del Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas que operó en el interior de la Asamblea. De sus informes y actas de trabajo se desprende que la función de gestoría y asesoramiento que realiza esta instancia es valiosa para una ciudadanía que está construyendo una relación diferente a la que tuvo en el pasado con el gobierno de la ciudad. La principal función parece ser la asesoría jurídica y,

en particular, la relacionada con problemas condominales. Las demandas provienen de ciudadanos en las delegaciones Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, principalmente.<sup>59</sup> Este tipo de problemas no sólo está relacionado con la administración de los condominios (cambio de representantes, cobros por luz o agua, etcétera) sino que refiere a serios problemas que son de riesgo para la ciudad tales como: falta de mantenimiento en tanques de gas, inundaciones, etcétera.<sup>60</sup> En relación con ello la Asamblea trabaja en coordinación con la Procuraduría Social, instancia del gobierno del DDF que analizaremos más adelante.

Sin duda, la creación de la Asamblea del Distrito Federal y su lenta evolución para llegar a cumplir las funciones propias de un Legislativo local, como ocurre en otras entidades del país, son cuestiones directamente relacionadas con las resistencias que expresa, desde hace más de una década, el partido gobernante para democratizar el gobierno de la ciudad capital. Sin embargo, el gobierno electo en 1997, cualquiera que sea el partido al que pertenezca, deberá rediseñar las instituciones del gobierno local para crear las bases de una gobernabilidad democrática.

<sup>59</sup>Cfr. ARDF. *Primer informe semestral* y Tercera Reunión del Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas, agosto de 1996.

<sup>60</sup>El acta del Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas del 4 de septiembre de 1996 es un ejemplo de la gravedad de los problemas que existen en los condominios. Por ejemplo, tales como que en la Unidad Habitacional Acueducto de Guadalupe se adeuda a la Compañía de Luz por uso de energía eléctrica para el bombeo de agua 450 millones de pesos, por lo cual le fue cortado el suministro y la Delegación tuvo que realizar un pago para que se restableciera.

### CAPÍTULO III

#### *La participación ciudadana en el Distrito Federal*

##### LA PARTICIPACIÓN VECINAL INSTITUCIONALIZADA

CUANDO en 1928 se modificó radicalmente la forma de gobierno de la ciudad de México desaparecieron los municipios y se creó el Departamento Central y cinco Delegaciones, la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales del 31 de diciembre de ese año, previó en el Capítulo X la constitución de un amplio Consejo Consultivo vinculado a ese Departamento. El mismo estaría constituido por un representante de diferentes cámaras y asociaciones (comerciantes, industriales, campesinos, inquilinos, profesionales, padres de familia, trabajadores) y por vecinos con dos años de residencia. Asimismo, establecía que las delegaciones (Guadalupe Hidalgo, San Ángel, Coyoacán, Azcapotzalco y Xochimilco) constituirían también su respectivo Consejo Consultivo para lo cual los delegados debían escoger dentro de las agrupaciones antes mencionadas las más importantes para su integración proporcional y, en caso de no existir, los consejeros se elegirían entre representantes de las clases allí localizadas. La duración en el cargo se fijó en un año y sus funciones eran el participar en estos órganos con facultades de proponer reformas a los reglamentos y medidas para el mejoramiento de los servicios públicos, denunciar faltas y deficiencias de los mismos y revisar la cuenta anual del Departamento.

Se ha afirmado que con ello se trataba de compensar la pérdida de la representación política que existía con anterioridad en

los Cabildos de los municipios de la ciudad de México (C. Sánchez Mejorada, 1993) y podría suponerse que era un intento de disminuir los conflictos políticos que se daban en esa instancia creando una forma de participación no partidaria sino social.<sup>61</sup> Lo cierto es que con esto se creaba un tipo de representación corporativa de la población vinculada a diferentes instancias del gobierno de la ciudad, la cual se consolidó en los años siguientes.

Se sabe poco sobre la forma de actuación de estos Consejos, su eficacia y su capacidad de representar los intereses y demandas de la ciudadanía. Pero es importante señalar que es en esos años cuando se logra la estabilidad política, la ciudad presenta un mayor ritmo de crecimiento poblacional y se crean un considerable número de nuevas colonias, tanto de sectores medios como bajos, que demandan a las autoridades infraestructura y equipamientos urbanos. (Armando Cisneros, 1993; Manuel Perló, 1981). Las clases populares se localizaban en nuevos fraccionamientos, donde autoconstruían sus viviendas y obtenían, a través de la movilización y negociación con el gobierno de la ciudad y de la Nación, los servicios públicos básicos. Al respecto debe recordarse que, más allá de esa representación corporativa que intentaba crearse en los Consejos Consultivos, desde finales de los años veinte existían ya Cooperativas de Colonos que se encargaron de promover la creación de colonias populares, así como uniones, ligas y confederaciones que actuaban activamente en el D.F. y en otras ciudades del país.<sup>62</sup> Así, la dinámica urbana y la producción de vivienda y servicios urbanos fue fruto de formas de organización y lucha de las clases populares y no de su adquisición a través de mecanis-

<sup>61</sup> Sobre los conflictos entre partidos políticos en los Cabildos de las Municipalidades de la ciudad de México con anterioridad a 1928, véase Manuel Perló (1981); Alicia Ziccardi (1993); Ma. Soledad Cruz (1994); Armando Cisneros (1993).

<sup>62</sup> Documentos existentes en el Archivo General de la Nación indican la existencia de varias cooperativas tales como la Cooperativa Plutarco Elías Calles SCL, colonizadora y urbanizadora de los terrenos de la colonia ex Hipódromo de Peralvillo, así como las localizadas en los Llanos de la Vaquita y que se denominaban Patria Nueva, Socialista, Lázaro Cárdenas y Macario Navarro. También se registra la existencia de una Confederación de Organizaciones de Colonos del D.F., una Unión Central de Colonos del D.F., un Bloque de Colonias Proletarias del D.F. y un intento de crear en 1935 una Confederación de Cooperativas Socialistas del D.F., véase Alicia Ziccardi (1982), A. Cisneros (1993).

mos de mercado o de la producción estatal remunerada. Aun cuando años más tarde, una vez alcanzada cierta estabilidad política, se inicia una sostenida intervención estatal en la producción y distribución de bienes urbanos, ésta siempre fue limitada y se combinó con una aceptación de esas formas de acción de las clases populares sobre el espacio.

Cristina Sánchez Mejorada (1997) señala la importancia que tuvieron desde entonces las mujeres en los procesos de gestión de la ciudad, destacándose las ligas femeniles promovidas por la CNOP en diferentes asociaciones de madres de familia que disputaron un lugar en el Consejo Consultivo de la Ciudad. Sin embargo, el Consejo Consultivo no fue una instancia eficaz con capacidad de cumplir el papel de intermediario entre las demandas de la ciudadanía y las instituciones del gobierno de la ciudad.

Por otra parte, las cooperativas de colonos que habían sido creadas durante el gobierno de Cárdenas en los treinta, perdieron reconocimiento institucional con las características que adquirió la Ley de Cooperativas (Alicia Ziccardi, 1983). Es en ese momento que se creó la Oficina de Cooperación; que más tarde se transformó en Oficina de Colonias; se organizaron las Juntas de Mejoras Materiales y se impulsó la promoción de asociaciones promejuoramiento de colonias (A. Cisneros, 1993; D. Davis, 1994; C. Sánchez Mejorada, 1997). Todo esto indica un interés estatal por atender las demandas e institucionalizar la representación y participación vecinal. Ello se expresa también en las diferentes modificaciones introducidas al marco legal que rigieron la acción del entonces gobierno ciudadano.

En 1941, al reformarse la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su Capítulo Sexto, se hacía referencia a la constitución y funciones de un único Consejo Consultivo el cual se conformaría de manera similar a lo establecido en 1928, pero cuyos miembros durarían en el cargo dos años. Sin embargo, este órgano ya no tendría la facultad de revisar la cuenta anual del Departamento y sus funciones se limitaban sólo a opinar sobre asuntos vinculados con los servicios públicos, es decir, se limitaron sus funciones.



Mientras tanto, en 1943 se creó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), la cual actuó en adelante como una instancia de canalización de las demandas urbanas de los sectores populares: suelo, vivienda, servicios urbanos. Esta organización del partido oficial fue una típica forma de organización clientelística que funcionó como intermediaria para el suministro de bienes y servicios básicos a cambio de apoyo electoral al partido gobernante.<sup>63</sup>

En los primeros años de la década de los sesenta durante el gobierno de Uruchurtu, cuando se prohibieron nuevos fraccionamientos populares en el territorio del D.F., se constituyó la Comisión Depuradora de las Colonias del D.F. para atender las demandas de los colonos y también la Asociación Civil de las Colonias Populares para luchar por la dotación de servicios (C. Sánchez Mejorada, 1997).

El marcado crecimiento poblacional y la expansión urbana sobre el territorio del D.F. y de los municipios conurbados, en un contexto de movilización política promovido por el movimiento estudiantil de 1968, obligó a que en 1970 se realizara una reestructuración al gobierno de la ciudad la cual contempló la creación de una nueva estructura vecinal.

La reforma al gobierno del D.F. supuso la división de su territorio en las 16 delegaciones que tiene actualmente, al frente de las cuales se designó un delegado y un subdelegado y donde funcionarían las Juntas de Vecinos, las cuales ampliarían la participación ciudadana hasta entonces restringida al Consejo Consultivo, el cual perduró a pesar de estas reformas (Capítulo Tercero de la Ley Orgánica del 12 de noviembre de 1970).

En el artículo 15 de la mencionada ley se establecía que en cada delegación se crearía una junta "con los representantes y en la forma que determine el reglamento respectivo. En todo caso deberían figurar cuando menos cuatro mujeres y dos jóvenes menores

<sup>63</sup>Sobre la CNOP y el PRI en los procesos de poblamiento popular, véase Diane Davis (1994); Óscar Núñez (1990); Mario Bassols, Alfredo Delgado (1991).

de 25 años". Asimismo se fijaba que su número no sería menor de 20 miembros y que durarían en sus cargos tres años y debían cesionar por lo menos una vez por mes. Sus funciones eran las de informar y opinar al delegado y al Consejo Consultivo sobre el suministro de los servicios públicos y de los bienes de la comunidad (parques, monumentos, etcétera), así como también el promover la colaboración ciudadana.

Algo que interesa remarcar es que la ley establecía que las sesiones del Consejo Consultivo serían públicas y presididas por el regente y que el Consejo se dividiría en comisiones de trabajo, sus principales funciones serían promover proyectos de leyes y reglamentos, opinar sobre asuntos de planeación urbana, servicios y administración. Los cargos de los miembros del Consejo Consultivo y de las Juntas de Vecinos eran honoríficos (artículo 25 de la Ley Orgánica) y las decisiones se tomaban por mayoría, pero el Consejo Consultivo podía asesorarse por un cuerpo de técnicos cuyos honorarios debían ser autorizados por el jefe del Departamento del Distrito Federal.

Todo indica que esta nueva legalidad no se tradujo en una forma de gobernar con una participación ciudadana diferente a la del pasado, más bien se reglamentaba la representación, subordinándola a la propia estructura de gobierno, lo cual permite suponer que, más que una forma de participación, se institucionalizaba una forma innovadora de control institucional sobre la acción ciudadana. Así, dos años después, el 31 de julio de 1972, el Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez daba a conocer el Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del D.F. como órganos de colaboración auxiliares del jefe del Departamento y se reafirmaba que serían los delegados los que con base en

...las observaciones que haya hecho y en sus experiencias respecto a la participación ciudadana en su delegación y por los medios adecuados para apreciar el sentir de los habitantes de la delegación respecto de los vecinos más destacados de la misma, seleccionará entre éstos a quienes podrán integrar la Junta de Vecinos de la Delegación (artículo 5).

Pero según este reglamento sería el jefe del DDF "quien firmará las designaciones como miembros de las juntas de vecinos" (artículo 6). Y agregaba: "Las relaciones de colaboración entre las juntas de vecinos y el DDF se mantendrán por conducto del delegado."

El Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos fue expedido por el Consejo Consultivo de la Ciudad y publicado el 14 de julio de 1974 y, según él mismo, cada delegado abriría un registro de las personas que, a su juicio, debían integrar las juntas de vecinos y elaboraría una lista para presentarla al jefe del Departamento conteniendo "los nombres con informes de cada persona, sus características, profesión, actividad, oficio y todos los datos que acrediten que está en posibilidad de desempeñar con sentido patriótico y de responsabilidad la función de miembro de la Junta de Vecinos" (artículo 3). Las funciones de estos órganos auxiliares serían proponer medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos o sugerir nuevos así como opinar sobre los servicios educativos públicos o privados, o sobre medidas de tipo administrativo; plantear problemas, cooperar en casos de emergencia, etcétera (artículo 14).

El 14 de abril de 1975 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Reglamento Interno del Consejo Consultivo del D.F., donde se reafirmaban las funciones de consulta y opinión de este órgano de colaboración vecinal y se le otorgaban "funciones de someter a consideración del jefe del DDF leyes y reglamentos, informar sobre deficiencias de la administración pública, o recomendar que algún servicio público prestado por particulares, por una empresa de participación estatal o por un organismo descentralizado pase a serlo por el DDF" (artículo 6-V). En el interior del Consejo se creaban cuatro comisiones de trabajo (legislación y reglamentos, administración y servicios públicos, acción cívica y social, justicia y prácticas fiscales) y tres especiales permanentes (coordinación de juntas de vecinos, de ceremonial y de información y quejas).

De esta forma se creaba una antidemocrática forma de representación vecinal, constituida a través de mecanismos de designación y elección. Por otra parte desaparecía la Oficina de Colonias y

se creaba la Procuraduría de Colonias Populares del D.F., como la instancia del aparato administrativo del gobierno central encargada de atender las demandas urbanas de los sectores populares. Sin embargo, su actuación encerraba una fuerte dimensión política al atender y dar prioridad a la atención de las demandas de organizaciones de colonos vinculadas al PRI, generando una distribución inequitativa de bienes esenciales para la población.

Estas instancias institucionales debieron actuar con la doble lógica de la administración y la política, y ello creaba ya fuertes tensiones. Por un lado, entre una administración que debía enfrentar ya claros síntomas de una crisis urbana (sobrepoblación, contaminación, déficit de agua, drenaje, transporte) y por otro, la presencia de intereses políticos que ejercían un fuerte control sobre el gobierno de la ciudad. Así, a nivel de la participación vecinal se creó una clara competencia entre los antiguos líderes vinculados al PRI y los funcionarios reconocidos ahora por el gobierno de la ciudad. Larissa Lomnitz (1978) describe esta situación diciendo que

...a partir de 1971 el Gobierno Federal empezó a asumir un papel activo en la resolución de problemas de las barriadas para lo cual entró a competir activamente con los caciques locales. Se trató de hacer a un lado a aquellos que eran demasiado poderosos o muy poco flexibles. Pronto se inició una campaña a gran escala para legalizar la tierra y para introducir mejoras urbanas en las barriadas de la ciudad de México. La esposa del presidente se hizo cargo del Instituto Nacional para la Protección a la Infancia (INPI) y esta institución creó centros en todos los grandes barrios de bajos ingresos... Para promover el trabajo de los centros, se auspició la creación de comités de vecinos, que se crearon en cada manzana o cada grupo de más de 40 familias... Existía un intermediario que conectaba la estructura del INPI con los jefes de manzana... los cuales eran frecuentemente mujeres. Y que organizaban a los pobladores en competencia directa contra los caciques (antiguos comisarios ejidales).

La ciudad de México se extendía ya sobre el territorio de los municipios metropolitanos del Estado de México y los procesos de poblamiento popular daban lugar a enfrentamientos permanentes entre colonos y autoridades transformándose en fuentes de legitimidad para el sistema político. Así, existían ya formas autónomas de movilización urbana que darían lugar a un combativo movimiento urbano popular de nivel nacional, con una fuerte presencia en el Distrito Federal.

En 1977, en el marco de la reforma política que promovió el gobierno de José López Portillo, se modificó el artículo 73 constitucional y se crearon las fórmulas del referéndum y la iniciativa popular, como nuevas figuras de participación de los habitantes del D.F., las cuales nunca fueron reglamentadas ni puestas en operación. Con la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, del 29 de enero de 1979, se diseñaron nuevas formas de participación vecinal mientras la oposición exigía ya elección democrática del regente de la ciudad. A pesar de ello sólo se crearon "los órganos de colaboración vecinal y ciudadana" de cada delegación: los comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos. En la cúspide de esta estructura piramidal estaba el Consejo Consultivo de la Ciudad, constituido en adelante por los 16 presidentes de las Juntas de Vecinos.<sup>64</sup> Estos representantes duraban en sus cargos tres años y el Consejo Consultivo se reunía, cuando menos, una vez por mes en sesiones públicas. Delimitando claramente los alcances de esta forma de participación se restringía la misma a la atención de seis aspectos: desarrollo urbano, policía y tránsito, vialidad y transporte, agua potable y saneamiento, limpieza pública y contaminación ambiental y colaboración vecinal y ciudadana. Desaparece la Procuraduría de Colonias Populares y la Dirección General de la Habitación Popular del DDF.

<sup>64</sup> Los comités de manzana tendrían un jefe de manzana, un secretario y tres vocales como mínimo. Las asociaciones de residentes se formarían con los jefes de manzana con cargos similares a los comités y las juntas de vecinos estarían integradas por los presidentes de las asociaciones de residentes.

A pesar de la creciente organización y movilización de los sectores populares urbanos de la ciudad, estas instancias de participación reglamentada fueron espacios de escaso interés para la ciudadanía, que las consideró estructuras formales para legitimar decisiones de gobierno en las que prevalecía el control de los líderes priístas.

Pero en los primeros años de los ochenta comenzó a nacer cierto interés ciudadano por participar autónomamente en la constitución de las organizaciones vecinales, particularmente en las capas medias, para demandar una administración urbana más eficiente (Ma. Luisa Tarrés, 1986; Ma. Elena Ducci, 1986) a la par de un PRI que lograba controlar férreamente la nueva estructura vecinal de las zonas populares. Sin duda, el marcado crecimiento poblacional en esas últimas décadas ponía de manifiesto no un déficit de servicios sino síntomas de una profunda crisis urbana y ambiental que no sólo requería la realización de costosísimas obras públicas sino del compromiso y participación de la ciudadanía en la generación de una mejor calidad de vida.<sup>65</sup> Un ejemplo de falta de visión ciudadana equitativa y de intolerancia a la presencia de representantes autónomos se puso de manifiesto en el proceso electoral vecinal de 1982, cuando se utilizaron todos los recursos disponibles por el aparato partidario e institucional para garantizar que por lo menos los presidentes de las juntas de vecinos y, por ende, miembros del Consejo Consultivo de la Ciudad, fuesen simpatizantes o miembros del PRI.

En este contexto, el Consejo Consultivo de la Ciudad fue un órgano carente de una representatividad ciudadana plural y hasta 1993, en que se propuso su desaparición con las reformas al gobierno de la ciudad, sólo fue un órgano de legitimación de decisiones gubernamentales en lugar de un espacio de representación de intereses y demandas ciudadanas.

Por más de una década, la mayor parte de las asociaciones de residentes y juntas de vecinos de las delegaciones del D.F., par-

<sup>65</sup> Sobre las obras públicas en la ciudad de México (1976-1982), véase Alicia Ziccardi (1991).

ricularmente las de las zonas populares y en menor medida las de las clases media y alta, fueron formas de participación clientelísticas cuyos líderes estaban vinculados formal o realmente con el partido gobernante. Frente a ello, la ciudadanía optó mayoritariamente por abstenerse de participar y los procesos de elección de representantes vecinales se caracterizaron por la apatía y el ausentismo, expresión del desinterés vecinal.

Algunos estudios indican que las formas de participación vecinal sólo han operado con cierta eficiencia en algunas colonias, en particular en aquellas delegaciones donde los vecinos de clase media o alta utilizaron este medio para hacer valer sus exigencias, frente a decisiones gubernamentales sobre usos del suelo o demandas ciudadanas. Por ejemplo, en la Delegación Miguel Hidalgo obligaron a crear las ZEDEC, frenaron o pospusieron proyectos como el Ecotren y, en la Benito Juárez, generaron programas especiales de seguridad pública (véase F. Moreno 1993; A. Ziccardi, 1995b; C. Sánchez Mejorada, 1993; P. Safa, 1997). También cumplieron una función importante allí donde el MUP había aprendido, después de muchos años de confrontación, a ocupar espacios institucionales para plantear sus demandas, como fue el caso de la Delegación Iztapalapa, que luego se analizará.

Pero, más allá de la participación en órganos de representación vecinal, desde la época del auge de la planeación urbano-regional de corte normativa que se desarrolló a partir de la creación de la SAHOP, se incorporó al discurso gubernamental el tema de la participación de manera genérica. Sin embargo, en los ochenta los canales para procesar las demandas ciudadanas fueron:

1. Los que tradicionalmente había controlado el PRI a través del intermediarismo y las prácticas clientelísticas de los caciques y líderes locales;
2. la confrontación y movilización para quienes pertenecían y participaban del MUP, movimiento autónomo que nació y se desarrolló principalmente en las colonias populares de la periferia, y

3. las primeras formas de participación autónoma en instituciones gubernamentales que se desarrollaron durante el proceso de reconstrucción de viviendas de los damnificados de los sismos de 1985.

En este marco, la primera forma de participación autónoma y democrática en la que los representantes fueron electos por la ciudadanía del D.F. se dio en 1988, cuando las modificaciones a la Ley Orgánica del D.F. introdujeron la creación de la Asamblea de Representantes. Con ello los habitantes de la capital, después de casi 60 años, pudieron escoger a través de un voto secreto y en fórmulas presentadas por los partidos políticos, candidatos para un órgano de representación ciudadana; lo cual fue el primer paso de la reforma al gobierno de la ciudad.

Esto no impidió en los noventa que el modelo clientelístico y autoritario de gestión urbana entrara en crisis. El propio PRI pretendió redefinir el rumbo transformando la CNOF en un Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos. El gobierno de la ciudad convocó a un debate ciudadano y político para avanzar en la reforma de su estructura político institucional. La propuesta de crear Consejos Delegacionales, incluida en la reforma a la ley orgánica de 1993, fue otro intento de rediseñar y refuncionalizar las formas de participación ciudadana existentes, las cuales eran ya poco eficaces para garantizar la gobernabilidad de la gran metrópoli. En medio de ese proceso, un grupo de nueve Asambleístas, de diferentes partidos políticos, convocaron el 21 de marzo a un plebiscito ciudadano para conocer de manera directa la opinión de la ciudadanía sobre cuestiones fundamentales sobre la forma de gobierno del D.F.<sup>66</sup> Esta consulta ciudadana se realizó en forma paralela a la realizada por el gobierno de la ciudad, en las llamadas mesas de la reforma. Pero la creación de los consejos delegacionales fue aceptada y constituyó una de las principa-

<sup>66</sup>En esa ocasión votaron 331,180 personas a pesar de la falta de difusión que tuvo el plebiscito; sobre sus características y alcances véase C. Sánchez Mejorada (1993).

les propuestas que se introdujeron en la reforma al gobierno de la ciudad y que se incorporó al Estatuto de Gobierno del D.F. de 1994.

Por ello, después de tres años y de acuerdo con lo establecido en el mencionado Estatuto, en 1996 se llevó a cabo la elección de los consejeros ciudadanos, siendo uno de los capítulos más complejos en la historia de la participación ciudadana en el D.F. En ese mismo año se movilizaron recursos humanos y económicos y se discutió la Ley de Participación Ciudadana del D.F. a fin de que, en noviembre de ese año, se eligiera a los representantes de la ciudadanía que integrarían los consejos. Sólo unos pocos meses antes, en julio, el PRI aprobó en la ALDF la Ley de Participación Ciudadana, la cual no contó con el apoyo de los otros partidos mayoritarios (PRD y PAN). A pesar del cúmulo de dificultades que precedieron al proceso electoral éste se llevó a cabo el 19 de noviembre de 1996. En el mismo se limitó la participación de los partidos políticos, prohibiendo la candidatura de sus miembros y reservando la actuación de estos a cumplir funciones de control del proceso. Exigencias altísimas en el número de firmas requeridas a los candidatos para su registro; creación de asociaciones vecinales directamente vinculadas a los partidos pero simulando estar desvinculadas de éstos; falta de interés de los ciudadanos y abstencionismo generalizado, llevaron a que el resultado fuese la constitución de unos órganos de representación ciudadana que nacieron debilitados por un proceso electoral conflictivo y poco apegado a la ley.<sup>67</sup>

Con los Consejos Delegaciones desaparecieron las juntas de vecinos, pero no así los jefes de manzana y las asociaciones de residentes, instancias en las que sus representantes debieron reacomodarse, no sin conflictos, para sobrevivir ante la aparición de otros con mayores facultades para actuar en la gestión urbana tales como revisar el Programa Operativo Anual (POA), opinar y

<sup>67</sup>Sobre las características del proceso electoral de Consejeros Ciudadanos del D.F. véase el detallado análisis que realiza Carlos Martínez Assad (1996), quien fungió como presidente del Comité Central Electoral. Sobre los problemas legales de esta elección, véase Pedro Salazar Ugarte (1996).

aprobar el Plan Parcial Delegacional, representar a la ciudadanía ante autoridades administrativas centrales y locales. Precisamente, en las dos delegaciones que se analizan como estudio de caso en este libro, se otorga particular atención a evaluar la forma de actuación de los consejos delegacionales que, muy probablemente, en 1997 se transformen o desaparezcan.

Por ello, puede afirmarse que se ha avanzado, pero lo que se advierte ahora es un enredo institucional en el ámbito de la participación ciudadana en el D.F. que es producto de la ausencia de claridad en la normatividad y la legalidad vigentes, así como de las intensas disputas políticas que caracterizan la gestión urbana de la capital. Hoy son inocultables y seguramente el próximo gobierno de la ciudad, el primer gobierno electo desde 1928, deberá atender esta cuestión con la mayor premura ya que de ello dependerá el crear nuevas bases para una gobernabilidad democrática. Diseñar un tipo de participación ciudadana institucionalizada y autónoma es uno de los retos principales para lograrlo.

#### EL MOVIMIENTO URBANO POPULAR: DE LA AUTONOMÍA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

LA CIUDAD de México, como ya se documentó ampliamente, fue el escenario y el objeto de existencia de un conjunto de organizaciones autónomas que conformaron en los ochenta el Movimiento Urbano Popular (MUP). En esa década la organización del PRI de base territorial y popular, la CNOP, vio disputar la hegemonía que tuvo durante 40 años por la aparición de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP). En realidad, esta organización urbano popular autónoma se conformó desde la década anterior, pero en la ciudad de México adquirió una fuerte presencia en los primeros años de la siguiente, justamente coincidiendo con la intención gubernamental de generar espacios de participación vecinal clientelística.

Según Pedro Moctezuma (1993a y b), el MUP atravesó por tres fases. La primera, de 1980 a 1983, periodo durante el cual desplegó

una intensa movilización y alcanzó una amplia representación en 16 estados del país. Es el momento en que se consolidaron los vínculos entre diferentes movimientos urbanos y organizaciones no gubernamentales y culminó con el llamado a la Asamblea Nacional Obrera y a un Paro Cívico Nacional. Lo que importa destacar aquí es que en esos años se elaboró un proyecto urbano alternativo que agregó a las finalidades políticas de su existencia ("organización amplia del proletariado y el pueblo en torno a sus intereses") demandas de tipo ecológico y cuestiones relacionadas con el papel de la mujer en los procesos de gestión urbana.<sup>68</sup>

El segundo momento, corresponde a los años transcurridos, entre 1984 y 1987, el cual coincide con un crecimiento del movimiento urbano a nivel nacional. En la ciudad de México este periodo está marcado por la movilización y organización que crearon los damnificados de los sismos de 1985, lo cual dio lugar a la creación de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD).<sup>69</sup> La legitimidad de la lucha de los damnificados frente a la incompetencia que mostraron inicialmente las instituciones del Estado, en particular el gobierno de la ciudad, para dar una respuesta ante la gravedad de la emergencia llevó a que finalmente, el 13 de mayo de 1986, más de 80 organizaciones populares firmaran, en la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDEUE), el llamado Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción. Con ello se daba inicio a un proceso de reconstrucción de viviendas en el centro de la ciudad con participación de los damnificados que sentó las bases para un nuevo estilo de relación entre las instituciones de vivienda popular involucradas y las organizaciones vecinales autónomas.

<sup>68</sup> Según Pedro Moctezuma (1993b) la primera reunión a la que asiste un número importante de organizaciones que formarán parte del MUP se lleva a cabo en Monterrey; citado en Ma. Emilia Herrasti (1993). Sobre el papel central de las mujeres en el MUP, véanse los trabajos de Alejandra Massolo (1992a y b).

<sup>69</sup> Sobre esto véase, entre otros, Alejandra Massolo (1986); R. Coulomb y E. Duhau (1993); J. Mécaul, M. Michel y Alicia Ziccardi (1987); Ma. E. Herrasti (1993).

Para entonces, en la periferia de la ciudad ya se había creado Cananea, organización nacida de grupos de solicitantes de vivienda en la ciudad de México y la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda formada por un conjunto de organizaciones populares urbanas.<sup>70</sup> La aparición de estas organizaciones estaba relacionada con la existencia FONHAPO, institución del orden federal creada en 1981, que abrió sus puertas a las demandas de las organizaciones sociales, sin distinción respecto a su adscripción política y que puso en marcha programas basados en la auto-gestión de la vivienda popular. Precisamente, como veremos luego, fue el Programa de El Molino en la Delegación Iztapalapa una de las más importantes experiencias.

Por otra parte, la reconstrucción de viviendas en el centro de la ciudad capitalizó la experiencia de los técnicos que, desde el FONHAPO, habían logrado institucionalizar la participación ciudadana respetando la autonomía de las organizaciones populares y desarrollando programas habitacionales masivos para los sectores no asalariados.<sup>71</sup>

Esta etapa fue fundamental en el proceso de construcción de ciudadanía y de las primeras formas de inclusión de los sectores populares de manera equitativa, es decir, sin discriminaciones de tipo social o político. Pero estos espacios institucionales que se abrieron a la participación ciudadana a partir del detonador de los sismos, llevaron a las organizaciones populares a pasar del terreno del enfrentamiento al de la formulación de propuestas; puesto que superada la situación de emergencia, la precariedad del marco institucional para garantizar una participación ciudadana autónoma y eficaz se puso claramente en evidencia.

Finalmente, el tercer y último periodo se inició en 1987 y fue el momento en que el MUP alcanzó nivel nacional y creó nuevas organizaciones. Interesa aquí señalar:

<sup>70</sup> Estas organizaciones fueron: Primera Victoria, Fuentes Brotantes, Comuna Quetzalcoatl, Xalapa, San Lorenzo Tezonco (Pedro Moctezuma, 1993a).

<sup>71</sup> Particular reconocimiento debe otorgarse a arquitectos y urbanistas formados en la Facultad de Arquitectura de la UNAM que dedicaron su vida profesional a buscar alternativas habitacionales para los sectores de menores recursos.

1. La Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), la que surgió desde la experiencia de El Molino (Iztapalapa) y que agrupó a 21 organizaciones populares de la periferia;
2. la Asamblea de Barrios que se inició en el centro de la ciudad agrupando a los sin techo (1987 fue el Año Internacional de los sin techo);
3. los Pueblos y Colonias del Sur de la ciudad de México, las Comunidades Eclesiales de Base que lograron administrar las tiendas CONASUPO o la Unión de Cooperativas Independientes (UCI), experiencias de participación innovadora que se registran en las zonas populares.

Por otra parte, estas agrupaciones dieron origen al Frente Metropolitano, el cual al pretender tomar una posición política frente al proceso electoral de 1988, se dividió y provocó dispersión del movimiento urbano popular.

Sin embargo, los proyectos de vivienda popular habían encontrado ya la posibilidad de ser negociados en instituciones gubernamentales de nivel federal como FONHAPO o local como FIVIDESU, Casa Propia, lo cual pasó a ser un nuevo desafío que algunas organizaciones urbanas emprendieron con relativo éxito y sin perder su autonomía. Sin duda muchos dirigentes del MUP se integraron al Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional que abandonó y defendió el triunfo de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 y, más tarde, se integraron a las filas del PRD aspirando u ocupando cargos de representación política en la Asamblea de Representantes del D.F., en el Congreso de la Nación.

En 1989 se dio el último intento por unificar el MUP, lo cual no se logró, de ahí nacieron dos organizaciones con perspectivas diferentes en su seno: ANAMUP y Convención Anáhuac. Pero el desmantelamiento del FONHAPO, principal organismo para la obtención de recursos para vivienda popular para trabajadores no asalariados, y la creación del PRONASOL que supuso nuevas reglas del juego para que los sectores populares accedieran a bienes y servicios urbanos, restó fuerza a las organizaciones populares

autónomas.<sup>72</sup> Entre las organizaciones que conservaron mayor fuerza debe mencionarse UPREZ, la cual tiene un trabajo muy amplio y consolidado en la Delegación Iztapalapa, delegación que analizaremos a continuación, así como en varios de los municipios metropolitanos de la ciudad de México. De todas formas el movimiento urbano popular aprendió a transitar del camino de la lucha y confrontación al de exigir un espacio de participación ciudadana autónoma, desde el cual trabajar para que sean atendidas las demandas e intereses de los sectores populares que representa.

Una cuestión que expresa esta transformación del movimiento en organizaciones populares protagonistas de las primeras formas de participación ciudadana autónomas, es el que sus militantes disputaron exitosamente un lugar en los Consejos Ciudadanos, creados en 1996 y desde este ámbito lograron demostrar la gran experiencia acumulada y su capacidad de proponer innovaciones importantes en la gestión urbana.

El pasaje de un movimiento urbano popular fundado en las luchas urbanas y en la identidad de colonos o clases populares a agrupaciones ciudadanas de base territorial más precisa (ejemplo: una delegación) cuya propuesta es el participar en los procesos de planeación y gestión de su territorio es caracterizado por René Coulomb (1992b) como el acceso de las masas urbanas a la auto-gestión del territorio y de los bienes y servicios urbanos, lo cual ha llevado a pasar progresivamente de la lucha reivindicativa a la lucha propositiva: "protesta con propuesta".

<sup>72</sup>Sobre esto véase Alicia Ziccardi (1997a).

## CAPÍTULO IV

### *Las delegaciones del Distrito Federal ¿son un gobierno local?*

#### LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ

##### *Introducción*

**S**E HA dicho ya que la ciudad de México son muchas ciudades. Sus delegaciones y los municipios metropolitanos presentan rasgos muy diferentes entre sí y, en su interior, existen marcadas desigualdades económicas y sociales y de acceso a bienes y servicios básicos. La Delegación Benito Juárez, observada desde el conjunto al que pertenece, es un espacio de la ciudad particular porque presenta un conjunto de rasgos que hacen del mismo un espacio urbano con un alto grado de homogeneidad en términos de nivel socioeconómico de la población y de calidad de vida de sus habitantes.

Esta delegación del Distrito Federal se constituyó como tal en 1970 con las reformas introducidas a la Ley Orgánica. Según CONAPO (1993) es la unidad territorial con menor grado de marginación de todo el país; se caracteriza por el fuerte predominio de capas medias de la sociedad, que poseen un alto nivel educativo e ingresos relativamente altos. Todo ello otorga condiciones particulares, tanto a la gestión del gobierno local, como a la participación ciudadana, objetos de este estudio.

En 1994, por primera vez desde la creación del Departamento del Distrito Federal, el regente de la ciudad, el licenciado Óscar Espinosa Villarreal, designó al frente de dos delegaciones a miembros de partidos de oposición. Una de estas delegaciones fue



precisamente la Benito Juárez en la que nombró como delegada a la profesora Esperanza Gómez Mont Ureta, miembro del PAN, quien había sido anteriormente asambleísta y directora de una asociación de promotores de vivienda.<sup>73</sup> Este hecho, que ocurre después de más de 60 años de gobierno de partido único, debe interpretarse en el marco de la reforma política, que se inició en el gobierno de la ciudad en 1988 con la instalación de la primera Asamblea de Representante del D.F. y que, hasta el momento, avanza muy lentamente. En este sentido, cabe señalar que lo que ocurre en la capital no puede equipararse a otros procesos de alternancia política que se han generalizado en los últimos años en el país, donde el control del Ejecutivo local es producto de una elección popular. En el caso aquí estudiado, la alternancia tal vez se dé hasta julio de 1997, mientras tanto se da por la vía de una designación, lo cual es un dato importante a considerar cuando se analiza la forma de gobierno del D.F., en particular el caso de una delegación central.

En relación con la participación ciudadana se han producido también transformaciones con la creación, en 1995, de los Consejos Ciudadanos Delegacionales. Con ello se generó un nuevo espacio de participación que se agregó a los ya existentes (jefes de manzana y asociaciones de residentes) y que implicó la desaparición de las Juntas de Vecinos de las delegaciones y del Consejo Consultivo de la ciudad, que existían desde principios de los ochenta.

#### *Un ámbito urbano en equilibrio*

Por el número de sus habitantes, la Benito Juárez podría equipararse a alguna ciudad media del país. En este pequeño territorio vive alrededor del 5 por ciento de la población del D.F. y presenta el más bajo índice de marginalidad del país (CONAPO, 1993).

<sup>73</sup>La otra es la Delegación Tláhuac, en la que se designó al licenciado Alejandro Ordorica vinculado al PRD. El licenciado Ordorica renunció al cargo en 1996 para ocupar la dirección de la Procuraduría Social del Distrito Federal.

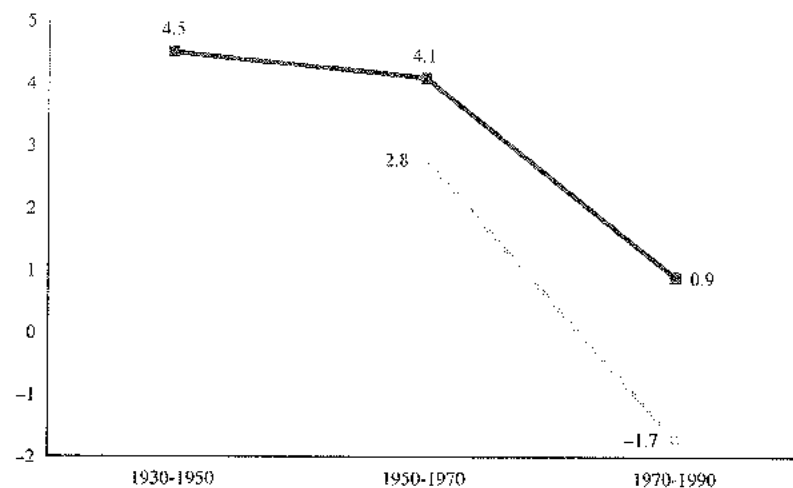
Según el conteo realizado por el INEGI en 1995, en esta delegación viven actualmente 369,848 habitantes mientras que en 1990, de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda vivían 407,811 personas; es decir, presenta una tasa de crecimiento promedio anual negativa del orden de -1.7 por ciento. Esta disminución de la población que habita el territorio de la Benito Juárez comienza en los años setenta (véase gráfica 2) e incide en la pérdida de población que experimenta sostenidamente el D.F. en las últimas décadas.<sup>74</sup>

Las causas de este proceso se atribuyen al persistente cambio de uso del suelo, originalmente destinado a habitación, a usos comerciales o de servicios. Esto se asocia al proceso de terciarización de la economía que se advierte en el D.F. y a las restricciones que existen para que el cambio de usos no sea entre usos habitacionales (por ejemplo, autorizando mayor densidad poblacional) donde existían viviendas de uso unifamiliar. En 1990, la delegación tenía un total de 115,319 viviendas habitadas, lo cual representaba el 6.4 por ciento del total del D.F., de las cuales un elevado número (el 72 por ciento) eran departamentos o casas en vecindad o cuarto de azotea y un 25.8 por ciento de casas solas.<sup>75</sup> Esto le otorga a la delegación otra particularidad que es la relacionada con una alta capacidad de ofrecer viviendas en arrendamiento, tanto para las capas medias como para los sectores populares. Sin embargo, tiende a incrementarse la proporción de los propietarios. Así, en los sesenta, el 86.2 por ciento de la población rentaba una vivienda, una década después el 75.2 por ciento eran inquilinos y, en 1990, sólo era el 48.4 por ciento de la población. De todas formas, en este territorio existió y existe una mayor proporción de inquilinos que en el conjunto del D.F. El número de habitantes por vivienda también ha disminuido de 5.1 en 1970 a 3.5 en 1990. Sin embargo, se calculaba que más de una quinta parte de la población

<sup>74</sup>Esta pérdida de población se advierte también en las delegaciones centrales y en el norte de la ciudad: en las Delegaciones Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza y Azcapotzalco.

<sup>75</sup>Según información contenida en *Benito Juárez, D.F., Cuaderno Estadístico Delegacional* (1994).

GRÁFICA 2  
DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ.  
TASAS DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL INTERCENSAL<sup>3</sup>  
1930-1990



Nota: La superficie de esta Delegación junto con las de Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Cuauhtémoc y pequeñas áreas de Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón constituían la ciudad de México en 1950 y 1970, por lo que se tuvo que reconstruir la información para hacerla comparable con 1990.

Por la misma razón, a la población total del D.F. se le sumó la de la colonia El Arenal que pertenecía al Municipio de Nezahualcóyotl.

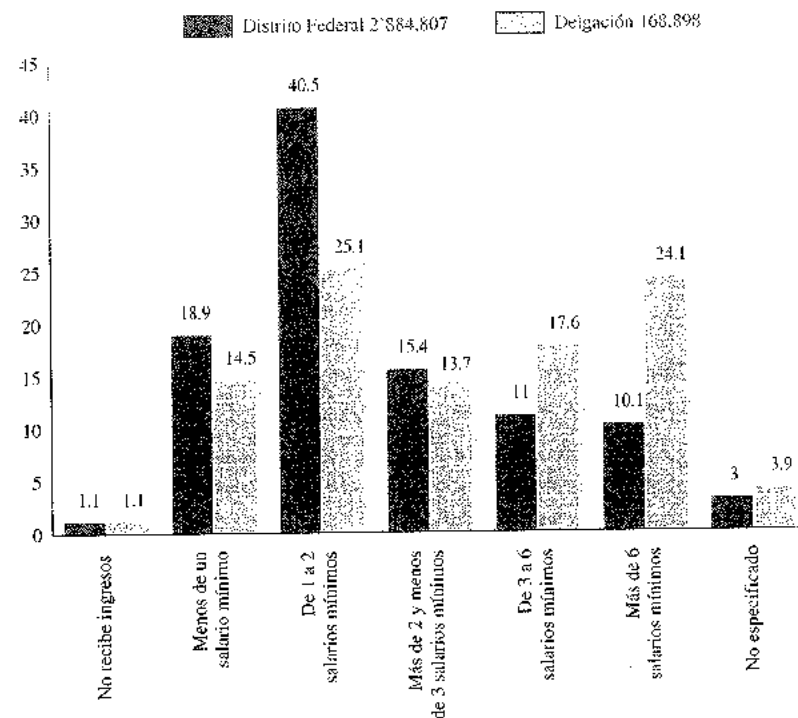
<sup>3</sup>Expresa el ritmo de crecimiento de la población que radica en una determinada unidad geográfica durante un cierto periodo.

Fuente: Distrito Federal, Resultados definitivos. Perfil sociodemográfico. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, INEGI.

(21.74 por ciento) vivía en condiciones de hacinamiento (CONAPO, 1993). Pero, es la tercera delegación más densamente poblada del D.F. con 17,000 habitantes por km<sup>2</sup>. Lo que está relacionado con el nivel de ingresos, ya que aproximadamente una cuarta parte de la población recibe más de cinco salarios mínimos (véase gráfica 3).

En la delegación predomina población adulta (con un promedio de 29 años), se advierte una considerable proporción de personas de más de 60 años (16 por ciento, contra el 10 por ciento que presenta el D.F.) y el índice de jóvenes menores de 20 años

GRÁFICA 3  
DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ  
POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN NIVEL DE  
INGRESO MENSUAL AL 12 DE MARZO DE 1990  
(Porcentajes)



Fuente: Distrito Federal, Resultados definitivos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, INEGI.

es menor al del D.F. (16.6 por ciento contra el 23 por ciento).<sup>76</sup> Según las categorías censales son mayoritarios los empleados, obreros y peones (véase cuadro 5), lo cual se corresponde con el rasgo ya apuntado de ser habitada predominantemente por clase media y con alto nivel educativo (80.6 por ciento de la población

<sup>76</sup>Ibidem.

CUADRO 5  
DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ  
POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD  
SEGÚN SITUACIÓN EN EL TRABAJO 1980-1990

Posición en el trabajo	Total	Primario <sup>a</sup>	Secundario <sup>b</sup>	Terciario <sup>c</sup>	No especificado
<b>1980</b>					
Total	246,078	9,558	98,348	44,131	94,041
Patrón o empresario	16,387	937	8,183	2,644	4,623
Empleado, obrero o peón	167,593	6,661	69,812	30,729	60,391
Trabajador por su cuenta <sup>d</sup>	18,232	1,074	9,644	3,080	4,434
Trabajador no remunerado	5,361	183	2,393	927	1,858
No especificado	38,505	703	8,316	6,751	22,735
<b>1990</b>					
Total	168,898	366	30,393	130,515	7,624
Patrón o empresario	10,973	83	2,986	7,513	391
Empleado, obrero o peón	131,180	180	23,835	101,367	5,798
Trabajador por su cuenta	22,682	92	3,115	18,994	481
Trabajador no remunerado	745	3	95	623	24
No especificado	3,318	8	362	2,018	930

<sup>a</sup>Comprende: Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Caza y Pesca.

<sup>b</sup>Comprende: Minería, Extracción de Petróleo y Gas, Industria Manufacturera, Generación de Energía Eléctrica y Construcción.

<sup>c</sup>Comprende: Comercio y Servicios.

<sup>d</sup>Incluye a trabajadores miembros de una cooperativa de producción.

Fuente: Distrito Federal, Resultados definitivos, X y XI Censos Generales de Población y Vivienda, 1980 y 1990, INEGI.

on 1990 tenía educación posprimaria.<sup>77</sup> Asimismo, los rubros de actividad principales que se desarrollan en la delegación son servicios profesionales, restaurantes, ejecutivos, deportivos y culturales. Se trata de la delegación que tiene el porcentaje más bajo de población ocupada con ingresos menores a dos veces el salario mínimo del D.F. (40.72 por ciento mientras que para el territorio total de la ciudad es 60.47 por ciento, CONAPO, 1993).

Cabe mencionar la fuerte presencia de vendedores ambulantes, los cuales según estimaciones de la delegación son alrededor de 6,000 pero que, más allá de su número, ocasionan muchas quejas de la ciudadanía y de los representantes sociales y políticos, a la vez que incrementan la demanda de servicios públicos, tales como la recolección de basura.

Al existir un ingreso medio relativamente alto, el mercado de la vivienda funciona regularmente y la mayoría de la población accede a una calidad de vida adecuada; esto es fácilmente observable en la delegación y lo corroboran los datos censales disponibles sobre materiales y calidad de la vivienda (véase cuadro 6).

Sin embargo, uno de los problemas recurrentemente señalados en los diagnósticos es el deterioro progresivo que presentan algunos condominios, en particular los financiados por organismos del sector público, en los cuales no se efectúa un mantenimiento regular y eficiente.<sup>78</sup> Villavicencio y Durán identificaron en 1994, cuatro conjuntos en estado de deterioro con 2,705 viviendas, en las que vivían 13,525 habitantes, a éstos se agregan otros, de construcción más reciente, que forman parte del Programa Fase II que son acciones habitacionales que se realizaron después de los sismos y que representan unas 579 viviendas habitadas por 2,840 habitantes. En realidad, es a mediados de los ochenta cuando el Estado comienza a retraerse en el manteni-

<sup>77</sup>Existe en la Delegación Benito Juárez un directorio de destacados artistas, académicos, escritores, empresarios, ecclécticos, realizado en 1994.

<sup>78</sup>En 1949 se construyó la primera unidad habitacional de departamentos, el conjunto urbano Presidente Miguel Alemán, primera obra de importancia que realizó el grupo ICA, que se había constituido en esos años. Cfr. Alicia Zloczinski (1991).

CUADRO 6  
 DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ  
 VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS SEGÚN MATERIAL PREDOMINANTE  
 EN PISOS, PAREDES Y TECHOS (1990)

<i>Material predominante</i>	<i>Distrito Federal</i>		<i>Delegación</i>	
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos</i>	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos</i>
<i>Pisos</i>	1'789,171	100.0	114,002	100.0
Tierra	37,916	2.1	89	0.1
Cemento o firme	1'014,886	56.7	26,712	23.4
Madera, mosaico u otros recubrimientos	722,402	40.4	85,817	75.3
No especificado	13,967	0.8	1,384	1.2
<i>Paredes</i>	1'789,171	100.0	114,002	100.0
Lámina de cartón	11,828	0.7	47	NS
Carrizo, bambú o palma	166	NS	12	NS
Enbarro o bajareque	824	NS	22	NS
Madera	9,389	0.5	193	0.2
Lámina de asbesto o metálica	8,049	0.4	174	0.1
Adobe	18,889	1.1	710	0.6
Tabique, ladrillo, bloc, piedra o cemento	1'721,047	96.2	111,218	97.6
Otros materiales	6,379	0.4	421	0.4
No especificado	12,600	0.7	1,205	1.1
<i>Techos</i>	1'789,171	100.0	114,002	100.0
Lámina de cartón	111,547	6.2	828	0.7
Palma, tejamanil o madera	6,646	0.4	169	0.2
Lámina de asbesto o metálica	199,596	11.1	2,880	2.5
Teja	2,962	0.2	78	0.1
Losa de concreto, tabique o ladrillo	1'442,353	80.6	107,871	94.6
Otros materiales	12,540	0.7	888	0.8
No especificado	13,527	0.8	1,288	1.1

Nota: El total de viviendas particulares no incluye los refugios debido a que no se capturaron características en esta clase de vivienda. Se excluyen además las "viviendas sin información de ocupantes".

Fuente: *Distrito Federal, Resultados definitivos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, INEGI.*

miento que antes se encargaba de realizar y decide transferir esta responsabilidad a los vecinos los que —por falta de recursos, desinformación respecto a sus obligaciones o desinterés— no siempre la han asumido. Este problema no sólo se registra en la Delegación Benito Juárez sino que es un serio problema de convivencia vecinal que se presenta en la ciudad y que ha exigido la intervención de la Procuraduría Social del D.F., la cual se ha encargado de promover un programa de mantenimiento de los conjuntos con recursos del DDF, ofrecer cursos de capacitación condominal a los vecinos e intervenir en litigios de los vecinos.

Existen también 387 vecindades y unas 20 viviendas precarias colectivas clasificadas como ciudades perdidas, las que son habitadas por unas 20,577 personas (cfr. J. Villavicencio y A. Durán, 1994). En este caso, al deterioro y precariedad de la vivienda se agrega el hecho de que tienen problemas legales por incumplimiento de contratos de ambas partes. Asimismo, debe mencionarse que a principios de los noventa se han dado invasiones de viviendas o baldíos, las cuales, en 1990, eran unos 16 inmuebles con 281 familias que contaban con el respaldo político de dirigentes del Frente Cardenista.

Existen 57 colonias y la mayor superficie corresponde a las colonias residenciales, mientras que una angosta franja, en el oriente, alberga las colonias populares. Según se estima en esta franja vive aproximadamente la mitad de la población de la delegación, lo cual indica los elevados índices de hacinamiento que presentan las colonias populares y vecindades en esa zona. Entre las llamadas colonias residenciales de clase media resaltan por la calidad de las viviendas y equipamiento las siguientes: Del Valle, Nápoles, Acacia, Narvarte poniente, San José Insurgentes, General Anaya. Entre las colonias más populares que se ubican al poniente: Álamos, Miguel Alemán, San Simón, Portales, Miravalle, Albert, Nativitas, Villa de Cortés y Moderna.

Se estima que acuden a los 500 planteles educativos alrededor de 155,000 alumnos. Existen también 12 casas de cultura, 54 CENDI, 154 jardines de niños, 163 escuelas primarias, 87 secundarias

y 52 preparatorias, 13 universidades particulares, 7 bibliotecas y 6 centros sociales. La mayor concentración de esos equipamientos se dan en la colonia del Valle (norte, centro sur) (véase cuadro 7). En cuanto a los equipamientos deportivos, en la delegación se localiza la Alberca Olímpica, 5 centros deportivos y 28 parques. Asimismo, existen varias oficinas federales que son representaciones de las Secretarías de Hacienda, Relaciones Exteriores y Justicia. Es una delegación en la que existen importantes equipamientos culturales, tales como el Teatro de los Insurgentes, el Poliforum Cultural Siqueiros, el World Trade Center.

Sin duda, la oferta de trabajo así como el alto nivel de equipamiento e infraestructura urbana contribuyen a que esta delegación tenga una altísima población flotante calculada en 1 millón de personas al día, la cual utiliza la infraestructura y el equipamiento.

#### *La compleja administración local*

Sabemos que las delegaciones no son un gobierno local aunque cumplen una amplia variedad de funciones y que, formalmente, son órganos desconcentrados y dependientes del Departamento del Distrito Federal, o mejor dicho, del regente de la ciudad. Sin embargo, la Ley Orgánica y su Reglamento vigentes, le otorgan un amplio número de funciones, similares algunas y más amplias otras, como las que les corresponden a los municipios (según lo establecido en el artículo 115 constitucional y las leyes orgánicas municipales de los estados de la república).

Para el cumplimiento de las mismas el delegado, en este caso la delegada, cuenta con una estructura administrativa la cual se compone actualmente de cinco subdelegaciones: administración y gobierno, desarrollo urbano y obras, servicios urbanos, desarrollo social y administración (véase organigrama 2). Existe también una contraloría interna, una subdirección de eventos y cuatro coordinaciones denominadas: comunicación social y relaciones públicas, seguridad pública y protección civil, programas comunitarios

CUADRO 7  
EQUIPAMIENTO POR COLONIA EN LA DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ

Núm.	Colonia	Casa de la cultura	Centro de desarrollo social	CENDI	Jardín de niños	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Universidad particular	Educación media tecnológica	Total por colonia
1	Acacias										
2	Actipan									1	1
3	Álamos	1		1	8	9	3			1	23
4	Albert					1					1
5	Américas Unidas					1				1	2
6	Ampliación Nápoles				1	3	1				5
7	Atenor Salas										
8	Carmen				1		1				2
9	Centro Urbano										
	Presidente Miguel Alemán										
10	Ciudad de los Deportes			1			1				2
11	Crédito Constructor										
12	Del Lago										
13	Del Valle Norte										
14	Del Valle Centro	1		17	46	44	26	27	10	5	176
15	Del Valle Sur										
16	Ermita										
17	Extremadura Insurgentes									1	1
18	General Anaya			2	3	4	1				10
19	Independencia		1	1	3	3				2	10
20	Insurgentes Mixcoac	1			2	2	2		1	1	9
21	Insurgentes San Borja										
22	Iztaccíhuatl	1			1						2
23	Josefa Ortiz de Domínguez										
24	Letrán Valle	1				2	1				4
25	Merced Gómez										
26	Miguel Alemán										
27	Miravalle			1	2		1			1	5
28	Mixcoac		1	3	8	9	7	6	2		36
29	Moderna	1		1	1	3	1			1	8
30	Nápoles				9	3	5	3		1	21
31	Narvarte Oriente										
32	Narvarte Poniente			10	19	17	13	8		2	69
33	Nativitas				4	2					6
34	Noche Buena				1						1
35	Nonoalco			1							1
36	Niños Héroes	3	2		1	1	1				8
37	Ocho de Agosto		1								1
38	Periodista	1			1	1					3
39	Piedad Narvarte										
40	Portales Norte										
41	Portales Sur	1		6	11	13	7			2	40
42	Portales Oriente										
43	Postal			2	3	5	1	1			12
44	Residencial Emperadores										
45	San José Insurgentes			2	3	6	1	3			15
46	San Juan				2	4					6
47	San Pedro de los Pinos			2	7	11	5	2			27

CUADRO 7 (Continuación)

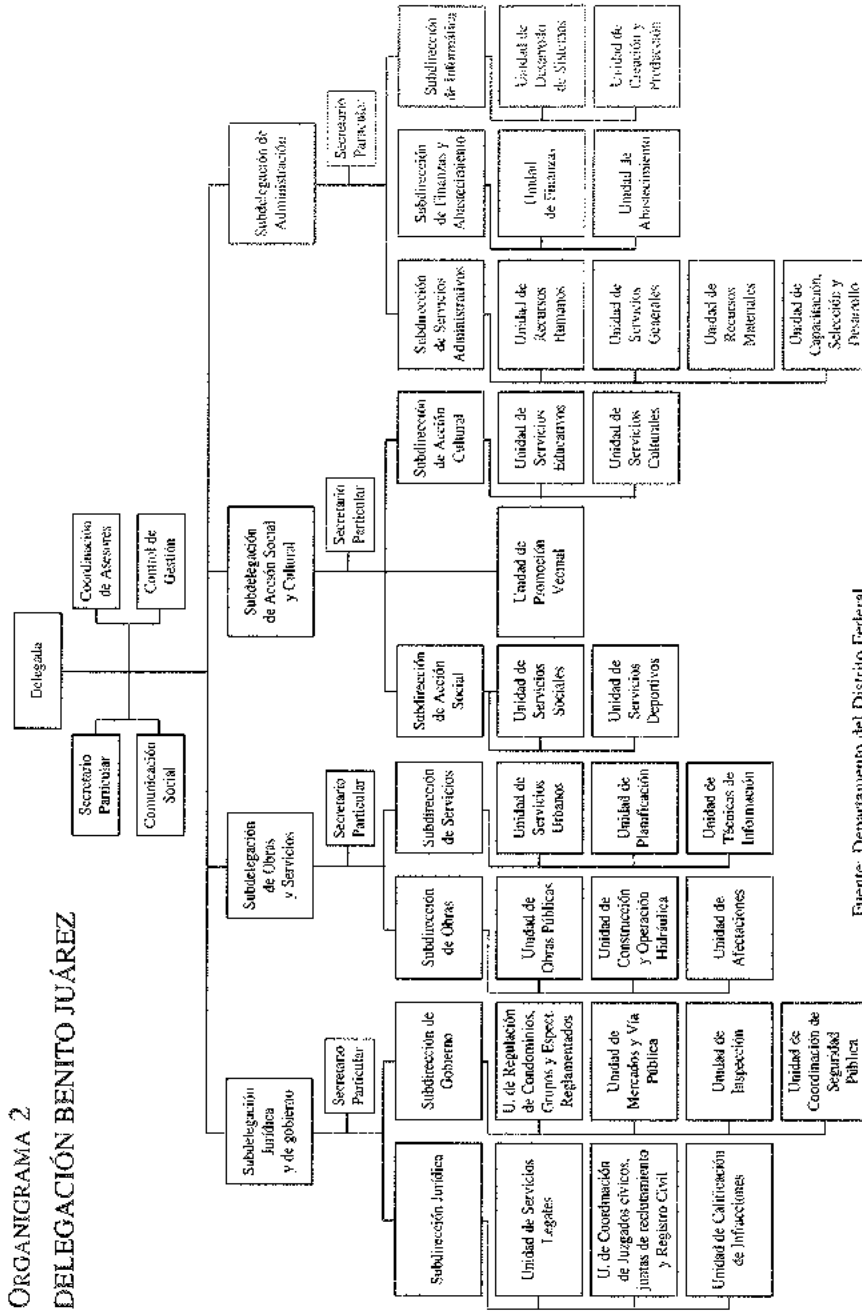
Núm.	Colonia	Centro de desarrollo social			Jardín de niños	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Universidad particular	Educación media tecnológica	Total por colonia
		Casa	CFNDI								
48	San Simón			1		2		1			4
49	Santa Cruz Atoyac		1		4	3	3			1	12
50	Módulo Social Las Flores										
51	Tlacoquemécatl del Valle					1					1
52	Unidad Habitacional Esperanza										
53	Vértiz Narvarte		3		6	4					13
54	Villa de Cortés				4	3	1				8
55	Xoco				2	5	4	1		1	13
56	Zacahuitzco	1			1	1	1				4
57	Unidad IMSS Narvarte										
	Total	12	6	54	154	163	87	52	13	21	562

Notas: 1. El equipamiento considerado en el cuadro es representativo en caso de requerirse un muestreo más específico se deberá realizar una investigación de campo.  
2. En las colonias del Valle, Narvarte y Portales se consideró el equipamiento de manera integral, sin las subdivisiones de Norte, Sur, etcétera.  
Fuente: Delegación Benito Juárez.

y promoción vecinal. Para cumplir con las actividades que le competen, la delegación se divide en cuatro zonas. El personal de base total ocupaba, en 1995, 4,173 plazas, correspondientes a 271 puestos (véase cuadro 8), a lo que debe agregarse el personal eventual que desempeña actividades relacionadas con el suministro de servicios públicos y mantenimientos (existen 28 parques). Como puede verse, trabaja un bajo porcentaje de profesionales (2.01) los cuales sólo ocupan 17 puestos y un considerable número de técnicos, los que ocupan alrededor de una cuarta parte de las plazas, siendo el personal más numeroso después del que se encarga de los servicios. El que más de una cuarta parte de las plazas (27.46 por ciento) sean administrativas es un indicador del amplio número de las actividades burocráticas que desempeñan las delegaciones.

Quiénes están al frente de cada subdelegación o coordinación han sido designados por la delegada y los criterios que prevalecieron en la selección de sus colaboradores más cercanos no están necesariamente relacionados con su pertenencia partidaria (en este caso al PAN), sino a la formación y experiencia que poseen según las funciones que desempeñan. Al frente de la subdelegación de Servicios Urbanos se encuentra una mujer, sin filiación panista (y con familiares cercanos del PRI, y en la de Desarrollo Social el responsable es partidario del PRI y fue candidato suplente por ese partido a la Asamblea Legislativa del D.F. Precisamente estas dos subdelegaciones son las que absorben los mayores recursos del presupuesto, en particular la primera que ejerce casi el 50 por ciento del mismo y en la que trabajan 1,840 personas (1,076 están en actividades de transporte y limpia, 568 en parques y jardines, 142 en operación hidráulica, 31 en alumbrado, 17 son administrativos y 6 en comunicación y radio que enlaza a todas las áreas operativas). La subdelegación de Servicio Social cumple una intensa actividad en el campo de la salud, la educación, el bienestar social y de cultura, tanto en colonias residenciales como en colonias populares; atiende niños de la calle, indigentes, realiza campañas de información sobre el SIDA, etcétera.

ORGANIGRAMA 2  
DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ



Fuente: Departamento del Distrito Federal.

CUADRO 8  
DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ  
PERSONAL OCUPADO SEGÚN ACTIVIDAD

Grupo	Cantidad de puestos	%	Cantidad de plazas	%
Administrativa	45	16.61	1,146	27.46
Servicios	66	24.35	1,478	35.42
Técnico	75	27.68	1,045	25.04
Confianza	53	19.56	322	7.72
Profesional	17	6.27	84	2.01
Educación	8	2.95	60	1.44
Rama Médica	5	1.85	33	0.79
Comunicación	2	0.74	5	0.12
Total*	271	100.00	4,173	100.00

Fuente: Delegación Benito Juárez, Coordinación de Administración y Gobierno, Quincena 20/95.  
\* No incluye personal por honorarios ni eventuales.

La población de la Benito Juárez, al decir de muchos funcionarios, es muy demandante, lo cual se corresponde con las características de una población con un relativamente alto nivel de educación y con claros conocimientos sobre sus posibilidades de ejercer sus derechos ciudadanos. Pero también es muy participativa aportando trabajo y recursos. Por ejemplo, en 1992, se formó en la Delegación un fideicomiso, Fondo de Participación Vecinal para el Mejoramiento de la Calidad de Vida en Benito Juárez, el cual se utilizó para comprar patrullas, equipos de radiocomunicación y equipos de cómputo para la junta de vecinos (C. Sánchez Mejorada, 1993). Por ello, se crearon coordinaciones especiales como la de Vivienda que contribuye a realizar trámites y gestiones y que apoya demandas habitacionales, y la coordinación de programas comunitarios encargada de programas tales como "adopta un abuelo", fiestas religiosas, autoempleo, etcétera.

El Subdelegado de Desarrollo Urbano y Obras es un militante panista que expresa interés por demostrar la capacidad de gobierno de los miembros de su partido. Cumple funciones directamen-



te relacionadas con los usos del suelo, así como obras de infraestructura urbana y tiene un estrecho contacto con la Coordinación de Vivienda. Es importante señalar que los Planes Parciales de 1987 se consideraban totalmente rebasados a principios de los noventa.<sup>79</sup> Sin embargo, hubo que esperar hasta octubre de 1996, para que fuese aprobado un nuevo Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Esto ha complicado los procesos de toma de decisiones en la materia.

El Subdelegado Jurídico, además de las funciones propias que supone esta instancia, tiene a su cargo el problema del ambulante para el cual existe un Programa de Reordenamiento del Comercio, que tiene por objetivo reubicar a los ambulantes en pasos a desnivel en Calzada de Tlalpan, Zapata y Municipio Libre. El hecho de que estos trabajadores permanentemente se amparen, obliga a que deba intervenir esta subdelegación. Otros problemas de la delegación que le competen a esta subdelegación es el relacionado con la prostitución, actividad para la cual existió un último reglamento en 1927 y que el presidente Ruiz Cortines prohibió reglamentar posteriormente.

La Ventanilla Única se creó en abril de 1994 y está constituida por seis módulos que atienden cuestiones de desarrollo urbano y obras, asuntos jurídicos de gobierno, usos del suelo y zonificación y tiene autoridad para realizar trámites. Con ello se pretende facilitar y agilizar los trámites.

También existe una Contraloría Social que es un módulo de atención ciudadana donde se reciben las quejas, se tramita su solución y se da seguimiento al trámite solicitado. Esta instancia es un indicador de que el funcionamiento burocrático es aún ineficiente y requiere que las autoridades incrementen los controles (y los recursos) para atender las demandas de la ciudadanía.

En 1995 existían en la delegación 4,173 plazas, en su mayoría administrativas, personal de servicio y técnicos (véase cuadro 3) a los que se agregaba un número variable de personas que trabajan

<sup>79</sup> Cfr. Comparecencia del delegado Roberto Ortega Lomelín. *Diario de Debates de la ARDF*, núm. 14, 3 de junio de 1993.

por honorarios o que son trabajadores eventuales. En opinión de los funcionarios la falta de capacitación de los trabajadores es un obstáculo para lograr una administración eficiente.

Respecto a los recursos que percibe la delegación, los mismos han variado considerablemente en los últimos años. Así, para 1991, le correspondió a la delegación el 0.83 por ciento del total del presupuesto del D.F., ocupando el quinto lugar entre las delegaciones que menos reciben y, en 1995, el sexto lugar. En relación con el presupuesto per cápita ocupa también el sexto lugar entre los presupuestos que menos reciben del aparato institucional central. Entre 1987 y 1991, los ingresos se incrementaron nominalmente, sin embargo, se advierte una marcada caída en 1992 y una recuperación al año siguiente.

La delegación recibió recursos de PRONASOL entre 1991 y 1994 para destinarlos a los multifamiliares, lo cual permitió realizar obras de mantenimiento en más de 12 edificios. Estos recursos significaron el 40 por ciento de las aportaciones que recibió la anterior administración, los cuales ascendieron a los 10.5 millones de pesos y que fueron de los montos más bajos de todo el D.F., dadas las características socioeconómicas de la delegación. Esto indica las dificultades de focalizar las acciones gubernamentales hacia los sectores de muy bajos ingresos, ya que se evalúa el territorio delegacional en su conjunto. Los mayores montos que recibió de ese programa correspondieron a los años de 1993 y 1994 (PRONASOL, 1994) y consistió en:

- El ya mencionado programa en multifamiliares y vecindades que benefició a 22 colonias: San Simón, Mixcoac, San Juan Mixcoac, Centro Urbano, presidente Alemán y tres unidades.
- El Programa Escuela Digna, que se encargó de la conservación y mantenimiento de 70 inmuebles de nivel básico en las colonias Portales, Segunda Periodista, San Pedro de los Pinos, Santa Cruz Atoyac y 15 colonias más.
- Niños de Solidaridad, que consistió en otorgar 132 becas a niños de escasos recursos, siendo las principales colonias beneficiadas: Portales, Narvarte y San Simón (PRONASOL, 1994).

En las relaciones gobierno local-ciudadanía se advierte la intención de gobernar de una manera eficiente y con participación de la población. La delegada intenta hacerlo de puertas abiertas a los vecinos; realiza audiencias públicas los días miércoles con sus subdelegados en diferentes colonias de acuerdo con una programación; creó un programa denominado "Respuesta al vecino"; los fines de semana participa en las Brigadas para el Bienestar, las cuales son jornadas de trabajo comunitario que promueve el DDF y que tratan de crear un equipo fuerte y con mística de trabajo grupal.

Se afirma que se reciben entre 10 y 15 mil quejas y demandas al año, y la eficiencia y la eficacia son valores introducidos en el discurso de los altos funcionarios. Las principales demandas son: inseguridad, uso del suelo y servicios.

Para cumplir con las disposiciones vigentes, la delegada acude a la Asamblea de Representantes donde rinde cuentas y donde la oposición suele exponer las debilidades y problemas de la gestión. Una revisión de las comparecencias en la Asamblea de Representantes I y II, así como en la actual Asamblea Legislativa, indica que las mismas varían en temas y en la forma de presentarlos. En el caso de la Benito Juárez ha prevalecido un estilo caracterizado más por la confrontación que por la intención de abordar problemas para ser resueltos conjuntamente entre representantes populares y la máxima autoridad delegacional. En general, los miembros del partido (del o la delegada) tienden a puntualizar aspectos o problemáticas que consideran relevantes, mientras que sus adversarios políticos suelen aprovechar la comparecencia para interpelarlo/a, tanto sobre cuestiones de política general como sobre asuntos particulares, cuya resolución difícilmente puede abordarse en el marco de una comparecencia. El único propósito parece ser el ventilar una supuesta ineficiencia en la atención de algún asunto.

Así, en las comparecencias de Roberto Ortega Lomelín a principios de los años noventa, se advierte que tanto panistas como perredistas cuestionaron la forma de enfrentar los problemas, generales y particulares, y las relaciones que entabla la

autoridad local con los representantes vecinales y las organizaciones sociales autónomas. En el caso de Esperanza Gómez Mont, quien fue antes asambleísta, llama la atención particularmente la beligerancia de algunos asambleístas del PRI, que suelen encarar de manera personal a la delegada por una supuesta falta de atención de las demandas de los vecinos, posición que no suele ser avalada por todos los representantes de ese mismo partido. Pero esta actitud pone en evidencia la falta de experiencia del PRI para actuar como una oposición. Sus dirigentes saben actuar como legitimadores de decisiones gubernamentales, pero al corresponder éstas a un partido diferente no saben elaborar una crítica para que con la misma se logre atender los problemas, sino que se descalifica cualquier acción gubernamental. Sin embargo, otros miembros del PRI y del PRD, reconocen los aciertos y limitaciones de la administración panista, adoptando una actitud de diálogo y de disposición a atender las demandas ciudadanas.<sup>80</sup>

En cuanto a los canales para atender las demandas, éstos son los que establece la Ley de Participación Ciudadana del D.F. y los que crean las autoridades en la misma gestión: cartas, audiencias públicas, medios de comunicación masiva como el radio y la TV, visitas personales, etcétera. También como parte de la responsabilidad pública que deben ejercer, los funcionarios éstos acuden a las audiencias públicas, a las reuniones de Consejeros Ciudadanos y realizan y presentan informes a los representantes vecinales. La Coordinación de Comunicación Social es la instancia encargada de la difusión, sin embargo su acción es sumamente limitada dados los escasos recursos que maneja.

#### *Los avances y dificultades de la participación ciudadana*

En las delegaciones del D.F., desde los años ochenta, existen instancias formales de participación ciudadana: los jefes de manza-

<sup>80</sup> Cfr. *Diario de Debates de la Asamblea de Representantes I y II* y de la Primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

na, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos, así como la consulta popular y el referéndum, mecanismos de consulta que nunca fueron reglamentados y que las reformas más recientes suprimieron.

Estas formas de participación se han caracterizado porque su representación ha sido controlada por el partido gobernante; sobre todo en los años en que gobernó en el D.F. el PRI como partido único. Junto con los asambleístas y los diputados federales estos representantes vecinales desempeñaron una labor gestora, la cual si se mide por las acciones emprendidas y por el éxito de las mismas, no es nada desdeñable.<sup>81</sup> Sin embargo, su actuación estuvo subordinada a las autoridades locales e inclusive al DDF.

En 1993, en la Delegación Benito Juárez, existían 57 presidentes de colonias y 1,951 jefes de manzana, de los cuales poco menos de la mitad (925) eran mujeres (véase cuadro 9). En estas estructuras vecinales se advierte una fuerte presencia de líderes o simpatizantes de origen priísta. Lo cual es producto del trabajo que realiza desde hace muchos años este partido con los sectores populares y que las características de los procesos electorales confirman. La supresión de las Juntas de Vecinos, al crearse en 1995 los Consejos Delegacionales, hace que este liderazgo priísta lo conserven los presidentes de colonia, los cuales no obstante estar debilitados, constituyen un verdadero contrapeso al Consejo Ciudadano Delegacional.

A partir de 1994 se producen importantes cambios en la relación autoridades locales-representantes vecinales, entre los cuales pueden señalarse:

1. La designación de una delegada panista impone límites al clientelismo e introduce un estilo de relación con los representantes de la ciudadanía basado en el apego a la normatividad, a la disponibilidad de recursos y a prioridades colectivamente definidas. Dice la delegada:

<sup>81</sup>En las comparecencias de los delegados se exponen puntualmente las principales gestiones realizadas en su administración, en particular aquellas en las que participaron representantes vecinales y políticos.

CUADRO 9  
CARGOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MUJERES QUE LOS OCUPAN  
DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ  
ABRIL DE 1993

Núm.	Colonia	Jefes de manzana	Secretarios	Vocales	Mujeres jefes de manzana	Mujeres vocales	Mujeres secretarias	Total manzanas
1	Acacias	21	15	23	7	14	4	21
2	Actipan	19	17	40	10	24	10	19
3	Alamos	90	79	144	47	98	46	90
4	Albert	12	12	35	9	20	6	12
5	Américas Unidas	17	17	29	7	19	8	17
6	Atenor Salas	14	12	23	2	11	7	14
7	Ciudad de los Deportes	23	19	34	18	20	14	23
8	C.U.P.A.	9	9	27	5	21	7	9
9	Crédito Constructor	14	10	16	7	11	5	14
10	Carmen	15	15	25	6	14	7	15
11	Tlacoquemécatl del Valle	29	29	74	6	26	8	29
12	Del Lago	3	3	7	2	3	1	3
13	Del Valle Centro	96	90	218	38	152	30	96
14	Del Valle Norte	77	70	167	32	105	38	77
15	Del Valle Sur	63	59	132	34	81	33	63
16	Ermita	8	8	20	4	13	4	8
17	Esperanza (Unidad Habitacional)	10	10	30	3	18	4	10
18	Extremadura Insurgentes	11	8	21	1	8	5	11

CUADRO 9 (Continuación)

Núm.	Colonia	Jefes de manzana	Secretarios	Vocales	Mujeres jefes de manzana	Mujeres vocales	Mujeres secretarias	Total manzanas
19	General Anaya	23	18	46	9	29	8	23
20	Independencia	53	52	116	45	73	33	53
21	Insurgentes Mixcoac	31	28	66	15	44	17	31
22	Insurgentes San Borja	20	15	25	9	17	5	20
23	Iztaccíhuatl	23	23	59	12	39	11	23
24	Josefa Ortiz de Domínguez	12	10	16	6	12	6	12
25	Letrán Valle	48	46	87	21	52	21	48
26	Merced Gómez	8	8	24	8	18	3	8
27	Miguel Alemán	11	10	21	6	15	6	11
28	Miravalle	12	12	28	5	16	8	12
29	Mixcoac	26	23	57	10	29	12	26
30	Moderna	70	64	130	36	92	37	70
31	Módulo Social de las Flores	2	2	6	0	4	1	2
32	Nápoles Ampliación	21	19	42	11	32	11	21
33	Nápoles	66	57	105	34	68	36	66
34	Narvarte Oriente	93	87	193	38	121	54	93
35	Narvarte Poniente	94	81	158	40	96	39	94
36	Narvarte Unidad IMSS	3	3	9	1	3	2	3
37	Nativitas	70	69	169	30	107	36	70
38	Niños Héroe	41	38	82	25	54	17	41
39	Noche Buena	14	13	22	8	16	7	14
40	Nonoalco	30	29	58	14	38	16	30
41	Ocho de Agosto	9	9	18	7	12	3	9
42	Periodista	16	16	39	7	23	11	16
43	Piedad Narvarte	12	12	27	9	18	10	12
44	Portales Norte	98	93	204	47	133	46	98
45	Portales Oriente	30	27	73	14	44	17	30
46	Portales Sur	89	82	174	44	104	45	89
47	Postal	30	28	67	11	44	16	30
48	Residencial Emperadores	8	8	12	4	6	6	8
49	San José Insurgentes	50	40	78	18	48	23	50
50	San Juan	15	15	40	5	23	5	15
51	San Pedro de los Pinos	86	83	178	44	107	47	86
52	San Simón	59	55	120	21	76	28	59
53	Santa Cruz Atoyac	37	35	56	22	40	21	38
54	Tlacoquemécatl del Valle	29	29	74	9	41	14	29
55	Vértiz Narvarte	40	38	69	18	50	22	40
56	Villa de Cortés	19	16	41	10	25	11	19
57	Xoco	10	10	25	4	16	4	10
58	Zacahuiztco	12	12	27	10	21	3	12
	Total	1951	1797	3906	925	2464	955	1952

Fuente: Delegación Benito Juárez (Elaboración propia).

Se me cuestionó mucho por ser panista, no por mi currículum. Algunos estaban como observadores preguntándose qué es lo que haría una panista en la delegación. Lo primero que hice fue comunicarme con los presidentes de manzana y me fui a trabajar a las colonias, nos fuimos a caminar a las calles de las 57 colonias, calle por calle... Cuando se empezó a ver que trabajábamos y que había resultados, las cosas cambiaron (periódico *El Nacional*, 5 de agosto de 1995).

2. La reforma al gobierno de la ciudad que, desde 1994, llevó a la creación de los Consejos Ciudadanos Delegacionales, lo cual supuso la eliminación de las juntas de vecinos. En el periodo en que ha operado esta instancia de representación se han puesto claramente de manifiesto las dificultades de aceptar una situación de pluralismo ideológico y social en el interior de las representaciones vecinales, así como los conflictos que se generan entre los miembros de un mismo partido en los procesos de gestión del territorio.

El Consejo Ciudadano de la Delegación, creado en noviembre de 1995, está integrado por 21 miembros que representan igual número de áreas vecinales; 9 son hombres y 12 son mujeres. Aunque en las elecciones de consejeros se impidió que participaran candidatos que fueran miembros de partidos políticos, se afirma que 8 son simpatizantes o miembros del PRI, 8 del PAN, 4 independientes y 1 del PRD. Sin embargo, esta proporción ha variado y, actualmente, se dice que 8 son del PAN, 10 del PRI, 2 independientes y 1 del PRD. Cabe señalar que 2 representantes identificados con el PAN se han separado del grupo de este partido, como consecuencia de las posiciones que han ido asumiendo en el interior del Consejo.

Algunos de los representantes tenían experiencia en la acción social vecinal, pero la votación más alta la obtuvo en la zona 4, un simpatizante del PAN, quien es un promotor inmobiliario, que no ocultó su filiación y que, actualmente, se mantiene distante del

grupo panista. La presidencia del Consejo Ciudadano Delegacional en los seis primeros meses estuvo en manos de un panista (hoy disidente de su partido) y, actualmente, en este segundo periodo, está al frente de la misma una priísta.

Las alianzas entre estos representantes vecinales se han ido modificando pragmáticamente en función de intereses particulares que trascienden las identidades partidarias. Así, se alejaron dos panistas de su grupo de origen, y dos priístas tienden a apoyar y votar con el grupo que apoya las posiciones de las autoridades de la delegación. También existe un representante que, aunque era un simpatizante original del PRI, no fue propuesto por este partido, pero que al ganar la elección ese partido trató de recuperarlo, aunque permanece independiente. El único representante vecinal vinculado al PRD, que proviene del Multifamiliar Miguel Alemán, es un psicoterapeuta que goza de reconocimiento y apoyo de los vecinos de su colonia y que tiende a sumar su voto a las propuestas de la administración local.

En algunas áreas hubo candidatos de los tres partidos; en un caso ganó un representante independiente, lo cual es un indicador de que los representantes vecinales fueron escogidos con base en la confianza personal de que gozaban y no tanto por tener un aval partidario dado el cual, por otra parte, debió ser ocultado, dadas las restricciones legales que existieron para los partidos en la elección de 1995. En esta delegación como en la mayoría, la elección de Consejeros Ciudadanos presentó un alto abstencionismo y sólo cuatro representantes tuvieron más de 1,000 votos.<sup>82</sup>

Cada partido había creado una asociación que permitió a los vecinos vincular a los candidatos (supuestamente independientes), con dicho partido. Éstas fueron Acción Vecinal del PAN y Movimiento Ciudadano del PRI. Hubo casos en los que se lograron recaudar 1,200 firmas de apoyo para un candidato y, sin embargo, la elección se perdió a favor de un partido adversario y con sólo una tercera parte de estas firmas. Esto confirma la hipótesis de

<sup>82</sup>Sólo votó el 17.88 por ciento del electorado, siendo el porcentaje delegacional más bajo de todo el D.F. (Cfr. Martínez Assad (1996b).

que la ciudadanía tiene reservas a expresar pública y abiertamente su rechazo a los candidatos del partido oficial, pero si el voto es secreto lo expresa sin temor; éste sin duda es un requisito para que haya triunfos de la oposición y con ello alternancia en los cargos de elección popular.

La creación de esas asociaciones de vecinos ligadas a los partidos políticos no necesariamente fortalece la participación ciudadana. Así, para el PAN la relación entre Acción Vecinal y el partido ha sido conflictiva, durante 1996, como consecuencia de quienes actúan en la asociación vecinal, se ha cuestionado la actuación de la delegada panista, lo que desembocó en una división de la militancia, en el Distrito XV, que es de los más importantes para dicho partido.<sup>83</sup>

El voto priísta se concentra mayoritariamente en las zonas populares, en la franja oriente (zonas 1, 10, 11, 13, 19, 20, 21), sólo en la zona 12 Nativitas ganó un representante vinculado al PAN y puede afirmarse que, en general, los representantes vinculados al PRI ya tenían experiencia como representantes vecinales, lo cual los colocó en una posición mejor en una elección que tuvo tantas limitaciones en materia de información y difusión.<sup>84</sup>

Lo importante es que el pluralismo poco ha contribuido a tomar decisiones por consenso. Durante el primer año, las sesiones se caracterizaron por la tensión y el conflicto entre los representantes y entre éstos y las autoridades. Un ejemplo de ello fue que el programa Delegacional de Desarrollo Urbano fue el último en aprobarse en el D.F., luego de una larga y beligerante discusión de varias sesiones, en las cuales finalmente se acordó aprobarlo en lo general y rechazar la construcción de siete estacionamientos subterráneos.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Cfr. Periódico *Reforma*, 13 de octubre de 1996.

<sup>84</sup> Véase al respecto C. Martínez Assad (1996b); P. Salazar (1996).

<sup>85</sup> Un dato importante a considerar es el que al frente de las comisiones que se constituyeron en el Consejo están consejeros vinculados al PAN, lo cual hace muy difícil que la representación más cercana al PRI apoye las decisiones sin reparos. Cfr. Periódico *Reforma*, 12 de octubre de 1996.

Por otra parte, en la delegación los asambleístas (de distritos cuyos límites territoriales se hallan dentro de la delegación) realizan también funciones de gestoría. Estos actúan en un territorio que no se corresponde con las áreas vecinales y lo hacen en función de sus propias clientelas. En la delegación existen siete distritos de los cuales en cinco hay dos representantes a la Asamblea Legislativa del PRI (7, 16 que es el único que se inscribe totalmente en la delegación, 17, 35 y 37); el PAN sólo ganó en dos distritos, en 1994, el número 36 y el 39.

Asimismo, el PRI controla asociaciones de vendedores ambulantes que actúan en la zona y que constituyen uno de los problemas más acuciantes de la delegación. El PRD, por su parte, cuenta con el apoyo de simpatizantes insertos en agrupaciones destinadas a obtención de recursos para vivienda popular como son Nueva Tenochtitlán o Asamblea de Barrios.

En cuanto a otro tipo de organizaciones territoriales puede mencionarse que, en el sexenio pasado, se crearon también 110 comités de Solidaridad que operaron entre 1991 y 1994 para realizar los programas a los que ya se hizo referencia.<sup>86</sup> Pero debe señalarse que éste fue el menor número de comités de todas las delegaciones del D.F. lo cual debe atribuirse tanto a lo limitado del número de acciones como a la desconfianza de los residentes de la Benito Juárez, en particular de los condominios, quienes debían participar en los programas de conservación y mantenimiento de edificios.

## DELEGACIÓN IZTAPALAPA

### Introducción

La Delegación Iztapalapa es un espacio caracterizado por un elevado número de habitantes, en un extenso territorio, el cual es un enclave de pobreza en plena capital de la República. El centro de Iztapalapa fue un asentamiento de 13 pueblos prehispánicos y en

<sup>86</sup> Cfr. PRONASOL (1994).

ocho barrios se localiza un importante número de monumentos históricos, pero el principal problema en esta delegación es la presión que la población ejerce por demanda de suelo y vivienda baratos.

Prevalece la precariedad y el deterioro habitacional, un limitado y deficiente acceso a los servicios públicos y altos niveles de contaminación producto del constante e intenso tránsito de vehículos, el ruido, el polvo; las grietas del subsuelo, las inundaciones, la existencia de industrias peligrosas (productos inflamables o tóxicos, gaseras).

Iztapalapa es una delegación del D.F. que necesariamente debe ser observada desde una perspectiva metropolitana. Sus límites con los municipios del Estado de México (Nezahualcóyotl, Los Reyes-La Paz e Ixtapaluca) hacen que esta área presente una continuidad territorial en la que aproximadamente 3 millones de mexicanos viven en condiciones paupérrimas. A excepción de las colonias que presentan un mejor nivel de vida y que están localizadas en los límites de las delegaciones Benito Juárez e Iztacalco, la imagen urbana y las condiciones de vida materiales y ambientales que predominan en este espacio expresan la pobreza y la exclusión social en la que viven estas familias en la capital de la República.

Iztapalapa ha sido un permanente reto para los gobiernos priístas ya que su forma vertical de gobernar la ciudad fue permanentemente cuestionada y enfrentada por las organizaciones populares de la zona, las cuales libraron importantes luchas y emprendieron importantes acciones ante diferentes instancias gubernamentales para mejorar las condiciones de vida de la población. Actualmente, en un contexto de apertura a la participación ciudadana estas organizaciones sociales autónomas han logrado ocupar un espacio en los procesos decisivos, en los que se discuten y asignan los recursos de las políticas urbanas. Esto es de fundamental importancia porque las posibilidades de mejorar las condiciones de vida para este segmento de la población capitalina con ingresos familiares muy limitados depende, en gran medida, de la acción estatal, tanto del aparato central (DDF), como local (la Delegación).

### *Crecimiento poblacional y calidad de vida*

De acuerdo con la información que arroja el conteo realizado por INEGI, en 1995, la Delegación Iztapalapa tenía 1,696,418 habitantes; 205,919 más que en 1990.<sup>87</sup> Se trata de un espacio urbano que registra, en los últimos 20 años, una alta tasa de crecimiento poblacional, ya que en 1970, en esta delegación sólo vivían 522,095 mexicanos. Es decir, entre esas dos décadas (1970-1990), una tasa del 5.2 por ciento, mucho más cercana a la tasa promedio de los municipios metropolitanos del Estado de México (5.9 por ciento) que al promedio de las delegaciones del D.F. (0.9 por ciento). Cabe recordar que, tanto el área metropolitana de la ciudad de México como la República Mexicana crecieron en promedio al 2.6 por ciento (véase gráfica 4). Iztapalapa, junto con otras delegaciones periféricas, como son Cuajimalpa, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, son los territorios de mayor crecimiento poblacional, mientras las áreas centrales pierden sistemáticamente peso poblacional.

En 1990, el 16.83 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada del D.F. vivía en Iztapalapa, desempeñando principalmente actividades en el sector terciario (63.25 por ciento) y en menor medida en el secundario (32.48 por ciento).<sup>88</sup> A pesar de ser una delegación periférica es urbana,<sup>89</sup> y sólo 1,601 personas de un total de 485,558 que forman la PEA, desarrollan actividades en el sector primario. La mayoría son obreros/as, peones o empleados/as. Sin embargo, en el sector terciario se registra un 23.05 por ciento de trabajadores por cuenta propia, trabajadores independientes con escaso capital dedicados al pequeño comercio y/o servicios personales. También debe considerarse el

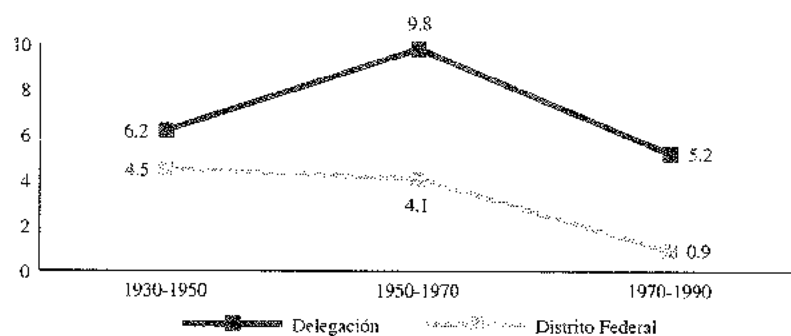
<sup>87</sup> Cfr. *Anuario Estadístico del Distrito Federal*, 1994.

<sup>88</sup> La industria se localiza principalmente en los parques industriales: Granjas Esmeralda, Granjas San Antonio, Santa Isabel Industrial, Industrial Iztapalapa, Granjas Estrella y el Complejo Industrial Ecológico. También hay zonas de usos mixtos (industriales y de habitación) en la colonia San Juan Xalpa, Tepalcates, Escuadrón 201, Sector Popular y Santa María Aztahuacán, cfr. DDF, Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, 1996.

<sup>89</sup> Se estima que 10,500 hectáreas son urbanas y las restantes, suelo de conservación. Cfr. Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, 1996.

GRÁFICA 4

DELEGACIÓN IZTAPALAPA  
TASAS DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL INTERCENSAL<sup>a</sup>  
1930-1990



<sup>a</sup>Expresa el ritmo de crecimiento de la población que radica en una determinada unidad geográfica durante un cierto periodo.

Fuente: Distrito Federal, Resultados definitivos. Perfil sociodemográfico. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, INEGI.

empleo que genera la Central de Abastos localizada en este territorio así como el comercio ambulante que se ha expandido notablemente en los últimos años (véase cuadro 10).

A principios de la década de los noventa el 67.77 por ciento de la población ocupada percibía un ingreso menor de dos salarios mínimos, indicador de las condiciones de vida paupérrimas en que viven la mayoría de las familias<sup>90</sup> (véase gráfica 5) y que exige una acción estatal de tipo social compensatoria, la cual debiera estar a cargo del gobierno local, en tanto autoridad más próxima a la ciudadanía. En los hechos, como veremos, los recursos destinados a la acción social son extremadamente restringidos.

Ahora bien, un 70.1 por ciento de la población inactiva masculina (159,067) son estudiantes, mientras que en el contingente de las mujeres que es de más del doble (399,045), la mayoría son amas de casa (68.7 por ciento) y sólo un 27.5 por ciento son estudiantes. Esto indica la desigualdad de oportunidades entre géneros

<sup>90</sup>Cfr. CONAPO (1993).

CUADRO 10

POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD  
SEGÚN SITUACIÓN EN EL TRABAJO 1980-1990

Posición en el trabajo	Total	Primario <sup>a</sup>	Secundario <sup>b</sup>	Terciario <sup>c</sup>	No especificado
<b>1980</b>					
Total	431,192	33,405	162,437	68,540	166,810
Patrón o empresario	15,018	1,423	6,895	2,542	4,158
Empleado, obrero o peón	256,214	20,938	102,838	41,468	90,970
Trabajador por su cuenta <sup>d</sup>	51,537	5,945	26,007	9,410	9,995
Trabajador no remunerado	20,133	1,659	8,685	3,764	6,025
No especificado	88,470	3,440	18,012	11,356	55,662
<b>1990</b>					
Total	485,558	1,601	157,717	307,142	19,098
Patrón o empresario	7,049	43	2,022	4,794	190
Empleado, obrero o peón	378,032	1,045	137,948	224,501	14,538
Trabajador por su cuenta	87,677	449	15,463	70,807	958
Trabajador no remunerado	2,487	25	286	2,110	66
No especificado	10,313	39	1,998	4,930	3,346

<sup>a</sup>Comprende: Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Caza y Pesca.

<sup>b</sup>Comprende: Minería, Extracción de Petróleo y Gas, Industria Manufacturera, Generación de Energía Eléctrica y Construcción.

<sup>c</sup>Comprende: Comercio y Servicios.

<sup>d</sup>Incluye a trabajadores miembros de una cooperativa de producción.

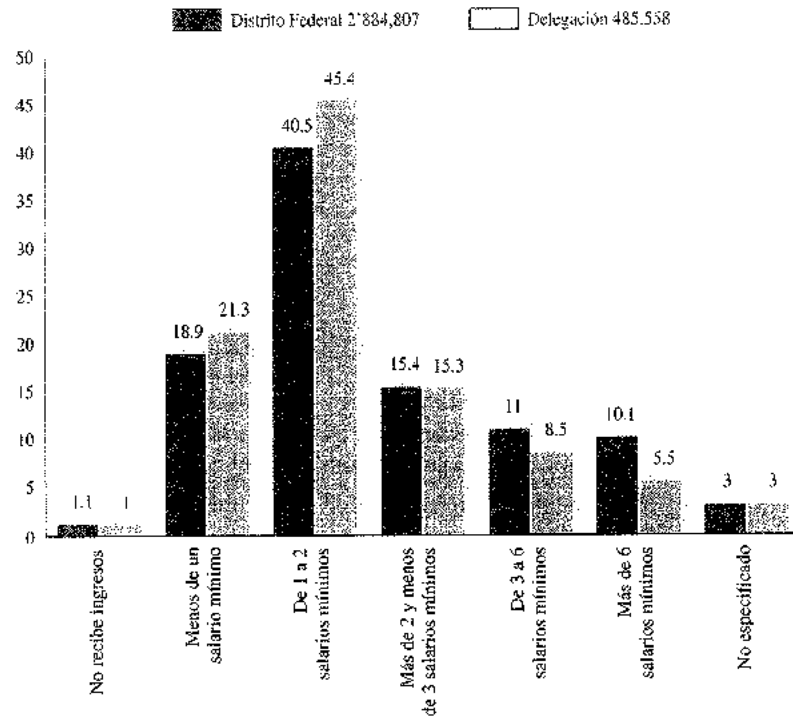
Fuente: Distrito Federal, Resultados definitivos. X y XI Censos Generales de Población y Vivienda, 1980 y 1990, INEGI.

que existe en los sectores populares para acceder a la educación y que implica una situación claramente desventajosa para que las mujeres mayores de 12 años continúen estudiando (véase gráfica 6).

Debe mencionarse que en la delegación se localiza un Colegio de Ciencias y Humanidades, dos CONALEP y un CECYT. Pero dado el peso de la población adolescente que habita la zona, la oferta escolar debiera ampliarse. Las condiciones de vida, trabajo y recreación para estos jóvenes de las clases populares son francamente adversas, escasea el empleo, son limitadas las posibilidades de dar continuidad a sus estudios y muchos de ellos son socialmente estigmatizados por ser "chavos banda" (cfr. Castillo,



GRÁFICA 5  
DELEGACIÓN IZTAPALAPA  
POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN NIVEL DE INGRESO  
MENSUAL AL 12 DE MARZO DE 1990  
(Porcentajes)

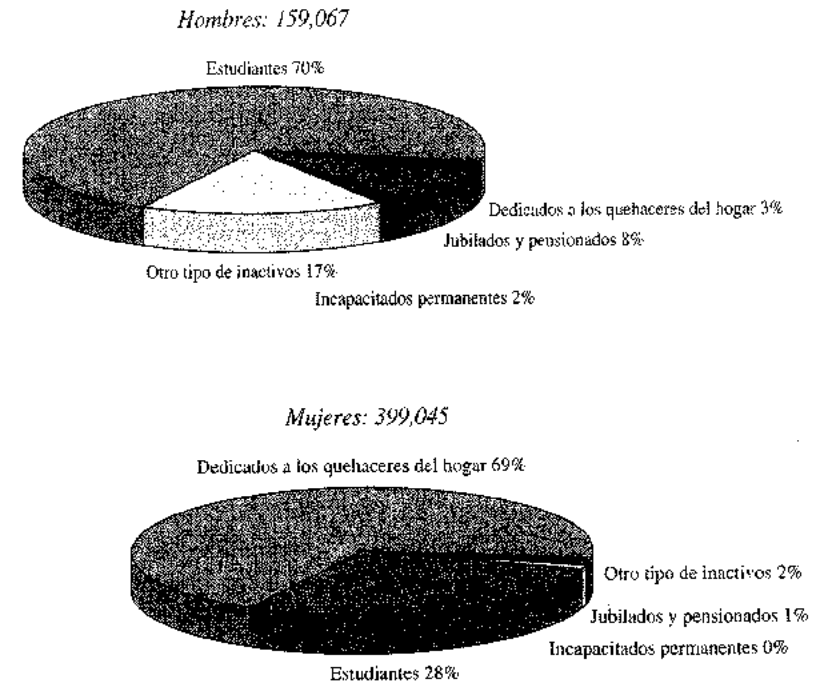


Fuente: Distrito Federal, Resultados definitivos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, INEGI.

Zermeño y Ziccardi, 1995). En contraste, en la delegación se localizan dos universidades (UAM-I y la UNAM plantel Zaragoza) a las que asisten jóvenes de otras zonas de la ciudad y del Estado de México.

La delegación ocupa un territorio de 11,311 hectáreas, que representan el 7.62 por ciento de la superficie del D.F. y vive en la misma alrededor del 20 por ciento de la población del D.F. La

GRÁFICA 6  
DELEGACIÓN IZTAPALAPA  
POBLACIÓN MASCULINA Y FEMENINA  
ECONÓMICAMENTE INACTIVA POR TIPO DE INACTIVIDAD  
AL 12 DE MARZO DE 1990  
(Porcentajes)



Fuente: Distrito Federal, Resultados definitivos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, INEGI.

mitad de este territorio está destinado a usos habitacionales, alrededor del 8 por ciento a equipamientos urbanos, el 4 por ciento a actividades comerciales, el 6 por ciento a espacios abiertos (3.5 m<sup>2</sup> por habitante) y el resto a usos mixtos.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> *Ibidem.*

Las invasiones de predios y los fraccionamientos legales e ilegales que se realizaron y/o construyeron en los setenta sólo garantizaban a los pobladores un terreno donde autoconstruir su vivienda en un entorno precario y carente de los más elementales servicios (agua, drenaje y equipamientos) y las condiciones ambientales son francamente adversas. Desde principios de los ochenta se aprobaron dos ZEDEC, Campestre Potrero y Buenavista y una reserva en el Cerro de la Estrella en un territorio permanentemente amenazado de ser invadido, por la presión sobre el suelo que ejercen los sectores populares. Precisamente, en 1996, hubo un desalojo en Las Margaritas, que implicó un gran despliegue policial que contó con el acuerdo de las organizaciones vecinales, que consideran que debe ponerse fin a la actuación de fraccionadores que actúan al margen de la legalidad existente en relación con los usos del suelo.

En Iztapalapa predominan las familias numerosas de cinco y más miembros que viven, en su mayoría, en casas de su propiedad, de las cuales las tres cuartas partes son precarias viviendas autoconstruidas. En 1980, aproximadamente la mitad de las viviendas tenían uno o dos cuartos, pero en la década siguiente, se advierte un crecimiento notable en el número de cuartos lo cual permite suponer que ha disminuido algo el nivel del hacinamiento en que vivían estas familias. Esto es también un indicador del proceso de consolidación en que se hayan muchas colonias, una vez lograda la seguridad legal en la tenencia de la tierra, después de muchos años de movilización y lucha y de la construcción de un número importante de condominios del sector público.

La vivienda popular de los sectores más pobres se localiza al sur, desde Ermita Iztapalapa hasta la Sierra de Santa Catarina, del Periférico a la carretera México-Puebla. Los asentamientos irregulares están principalmente en Sierra Santa Catarina y en el Cerro de la Estrella, que son zonas de conservación ecológica, siendo muy escasa la reserva territorial existente.<sup>92</sup> Un número

<sup>92</sup>Estas colonias se han desarrollado en colindancia con la ZEDEC Buenavista, San Antonio y Potrero, Caltenco, denominadas Miravalle. En el Cerro de la Estrella se locali-

importante de familias de clase media baja habitan en conjuntos habitacionales, financiados por organismos públicos y en algunas colonias al poniente viven los estratos medios y altos.

Respecto a la calidad de la vivienda puede decirse que en general se trata de materiales durables, cemento y madera 72.1 por ciento, mosaicos 23.8 por ciento en los pisos; tabique, ladrillo, bloc en las paredes en un 97 por ciento; un 74 por ciento de los techos son de losa de concreto, tabique o ladrillo y un 15.5 por ciento de lámina de asbesto o metálica. Esto indica un importante proceso de consolidación de las viviendas a través de un permanente esfuerzo familiar que suele sacrificar otros consumos básicos para garantizar lo básico, un lugar donde vivir (véase cuadro 11).

Iztapalapa es también un área con un intenso flujo de población a través del Anillo Periférico, el Circuito Interior, la Calzada Ermita Iztapalapa, y la Calzada Ignacio Zaragoza; en este territorio se han construido ya 11 ejes viales y llegan 2 líneas del metro (A y 8). Sin embargo, alrededor de medio millón de personas en las faldas de la Sierra de Santa Catarina, viven en condiciones de extrema pobreza y no tienen calles pavimentadas.

Según datos de 1990, se registran graves carencias de servicios básicos, sobre todo si se compara el nivel de dotación de este territorio con el promedio del D.F. El abastecimiento de agua es aún muy problemático y aunque se construyen permanentemente nuevas redes y colectores, muchas familias obtienen el agua a través de pipas (carros tanque) que reparten agua en época de escasez en 41 colonias, siendo los lugares más críticos las 15 colonias de la Sierra de Santa Catarina y las 10 colonias del Pasaje San Juan. Irónicamente, en 1993, mientras faltaba agua, esta delegación registró el 15.03 por ciento de las 40,684 fugas reportadas en el Distrito Federal.<sup>93</sup>

Por otra parte, se estima que 255,000 habitantes no están conectados al drenaje, y en muchos terrenos se presentan encharca-

zan Santuario I y II, Zapote o Barranca, Ampliación Luis Echeverría, El Mirador, Matlatzi, Ampliación Paraíso, Ampliación Valle de Lucea, El Manto y Maravillas.

<sup>93</sup>Cfr. Programa Delegacional Iztapalapa (1996).

## CUADRO 11

VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS SEGÚN MATERIAL  
 PREDOMINANTE EN PISOS, PAREDES Y TECHOS  
 (Al 12 de marzo de 1990)

Material predominante	Distrito Federal		Delegación	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
<i>Pisos</i>	1'789,171	100.0	294,738	100.0
Tierra	37,916	2.1	10,303	3.5
Cemento o firme	1'014,886	56.7	212,332	72.1
Madera, mosaico u otros recubrimientos	722,402	40.4	70,058	23.8
No especificado	13,967	0.8	1,845	0.6
<i>Paredes</i>	1'789,171	100.0	294,738	100.0
Lámina de cartón	11,828	0.7	2,424	0.8
Carrizo, bambú o palma	166	NS	26	NS
Embarro o bajareque	824	NS	88	NS
Madera	9,389	0.5	911	0.3
Lámina de asbesto o metálica	8,049	0.4	1,146	0.4
Adobe	18,889	1.1	1,165	0.4
Tabique, ladrillo, bloc, piedra o cemento	1'721,047	96.2	286,898	97.3
Otros materiales	6,379	0.4	485	0.2
No especificado	12,600	0.7	1,595	0.6
<i>Techos</i>	1'789,171	100.0	294,738	100.0
Lámina de cartón	111,547	6.2	27,323	9.3
Palma, tejamanil o madera	6,646	0.4	447	0.1
Lámina de asbesto o metálica	199,596	11.1	45,559	15.5
Teja	2,962	0.2	232	0.1
Losa de concreto, tabique o ladrillo	1'442,353	80.6	218,478	74.1
Otros materiales	12,540	0.7	943	0.3
No especificado	13,527	0.8	1,756	0.6

Nota: El total de viviendas particulares no incluye los refugios debido a que no se captaron características en esta clase de vivienda. Se excluyen además las "viviendas sin información de ocupantes".

Fuente: Distrito Federal, Resultados definitivos. XI Censo General de Población y Vivienda. 1990.

INEGI.

mientos permanentes. En total el 60 por ciento de las viviendas disponen de salida conectada a la red secundaria, 25 por ciento tiene fosas sépticas (nuevamente son las localizadas en la Sierra de Santa Catarina) y el 15 por ciento no cuenta con servicio de

drenaje.<sup>94</sup> También existe una planta de tratamiento de aguas residuales y cuatro vasos reguladores. Esto fue posible porque en los últimos años se incrementaron los recursos que recibió Iztapalapa aun cuando la relación que guardan los mismos respecto al número de habitantes continúa siendo la más baja del D.F. (véase gráfica 7).

Se trata de un espacio urbano que, a pesar de formar parte de la capital de la República, ofrece a sus habitantes una muy baja calidad de vida.<sup>95</sup> Sin duda, las estadísticas no pueden reflejar la pobreza en que viven los habitantes de esta parcela de la ciudad, gris y polvorienta, donde la recolección de basura es deficiente y el limitado número de equipamientos carece de mantenimiento.

Los espacios escolares son insuficientes para las necesidades, particularmente las estancias infantiles y escuelas; en el caso de las primeras se carece de personal calificado, es decir, no hay maestras para cuidar a los niños. También existe un módulo (Quetzalcóatl) de apoyo a madres solteras que brinda orientación sobre trámites de registro de los niños y enseña cuidados básicos.

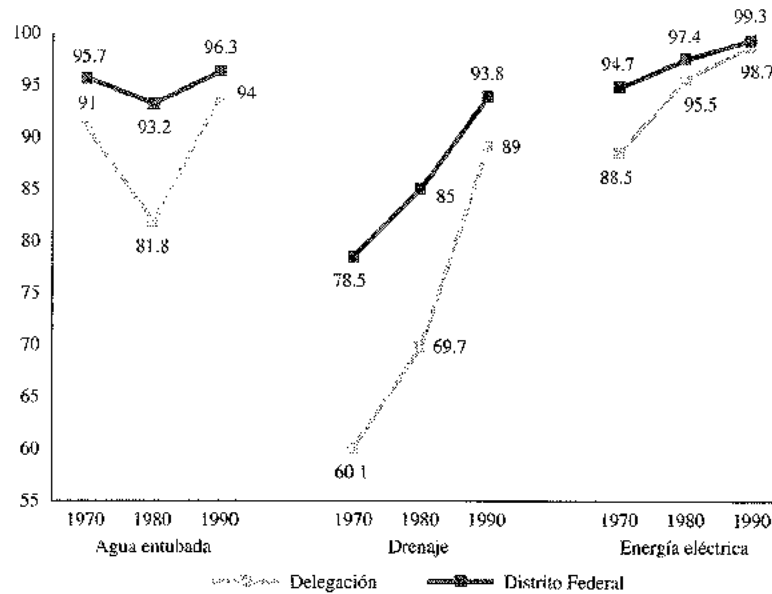
Funcionan en la delegación 49 cocinas populares administradas por diferentes organizaciones sociales, que ofrecen un desayuno por un peso y una comida por tres pesos. Las personas que utilizan este servicio deben estar asociadas porque se trata de un esfuerzo organizado por las madres de familia y debe programarse. En la Central de Abasto existen dos bancos de alimentos constituidos por aquellos productos que no se venden durante un día; uno lo maneja Cáritas que se encarga de repartir los alimentos en asilos, centros comunitarios y, el otro, lo maneja la propia central. De esta forma, las cocinas populares consiguen los alimentos que ofrecen diariamente.

En este contexto de carencias en la dotación de infraestructura básica (agua, drenaje, pavimentación) las condiciones ambien-

<sup>94</sup> Cfr. Dirección de Agua Potable de la Delegación Iztapalapa, citado en Programa, *op. cit.*, 1996. Un estudio sobre calidad de vida en Iztapalapa fue realizado por Ricardo Jiménez González (1995).

<sup>95</sup> En la Delegación sólo hay 6 cines y 2 teatros viejos, además, los espacios públicos (plazas, parques) son relativamente pocos; en cuanto a los servicios de salud sólo existen 6 hospitales.

GRÁFICA 7  
 VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS QUE DISPONEN  
 DE AGUA ENTUBADA, DRENAJE Y ENERGÍA ELÉCTRICA\*  
 1970-1990  
 (En por ciento)



\*En 1970 se refiere al total de las viviendas.

Fuente. Distrito Federal. Resultados definitivos. IX, X y XI Censos Generales de Población Vivienda, 1970, 1980 y 1990, INEGI

tales son muy deficientes a pesar de que se localizan aquí dos parques, Cuitláhuac y Santa Cruz, además del parque ecológico El Salado y el Cerro de la Estrella.

#### *Una compleja e ineficiente estructura burocrática*

El elevado número de habitantes que vive en esta delegación y su bajo nivel de ingresos, es un primer condicionante para el ejercicio del gobierno delegacional, tanto en lo relacionado con la

administración del territorio como en la dotación y suministro de los servicios públicos básicos puesto que se exige a ésta una intensa acción gubernamental para la cual dispone de limitados recursos técnicos y financieros.

Durante la administración del regente Óscar Espinosa Villarreal, la autoridad máxima de la delegación fue el arquitecto Jaime Aguilar Álvarez, figura política de reconocida y amplia trayectoria en el PRI, quien en su momento expresó su intención de "ampliar y consolidar un gobierno participativo fundado en el diálogo, la tolerancia, la apertura, la búsqueda de consenso y la corresponsabilidad que permitan a la autoridad gobernar y a la ciudadanía participar de manera amplia y directa en la solución de nuestros problemas".<sup>96</sup> Esta posición incorporada al discurso de un funcionario de alto nivel del gobierno local es difícil de que sea adoptada en las prácticas cotidianas del conjunto de las autoridades locales. Precisamente en la Asamblea Legislativa, los representantes del PRD han expresado reiteradamente que esto no lo comparten muchos funcionarios de la delegación "que favorecen o privilegian a algunos sectores, principalmente del PRI" (intervención del arquitecto David Cervantes Peredo).

Lo cierto es que a pesar de que predominan comportamientos verticales y autoritarios en la burocracia local, la relación gobierno-ciudadanía tiende a transformarse en los últimos años. En particular al constituirse el Consejo Ciudadano Delegacional, en el que existen militantes de organizaciones sociales y partidos de oposición que han trabajado desde muchos años en las colonias populares, que gozan del reconocimiento y apoyo de las familias que allí habitan y que tienen una gran experiencia de relación (oposición) con el gobierno del DDF. Como luego veremos, los mismos ocuparon, a partir de 1996, lugares estratégicos en el Consejo Delegacional (la vicepresidencia del mismo o la presidencia de la Comisión de Usos del suelo, por ejemplo). Éste es un indicador de que se ha avanzado en la posición expresada por el

<sup>96</sup> Versión estenográfica de la comparecencia del delegado, arquitecto Jaime Aguilar Álvarez, el 6 de febrero de 1996.

delegado, respecto a promover y ampliar el espacio de la participación ciudadana institucional, lo cual obviamente no es refrendado siempre por los demás funcionarios de nivel alto y medio.

La actual estructura burocrática funciona de manera ineficiente y ello no es consecuencia exclusiva de la cultura burocrática autoritaria de los funcionarios sino de un complejo número de cuestiones entre las que pueden señalarse:

- i) La complejidad de la gestión urbana, en relación con el amplio número de dependencias de diferente nivel jerárquico que la componen y la variedad de funciones que desempeña cada una;
- ii) la escasez de recursos, el poco apego a la normatividad y a los instrumentos de planeación y la magnitud de la demanda que condiciona marcadamente las posibilidades de actuar con eficacia social;
- iii) la existencia de un personal que en un alto número carece de capacitación para cumplir con las funciones que le competen, portador de una cultura clientelística y, salvo excepciones, expresa poco compromiso social con la responsabilidad que implican las funciones de servidor público, y
- iv) una historia de formas de participación subordinadas a una estructura vecinal formal creada por el DDF y al propio PRI cuya contrapartida fue durante muchos años la exclusión de las organizaciones populares autónomas en los procesos decisivos.

La Delegación Iztapalapa, como todas las del D.F., está constituida según la Ley Orgánica del D.F. por varias subdelegaciones encargadas de atender las principales funciones que le competen. En el caso de Iztapalapa éstas son cinco: Jurídica y de Gobierno, Obras y Desarrollo Urbano, Servicios Urbanos, Desarrollo Social y Administración. A ello se agrega la Coordinación de Ventanilla Única y de Comunicación Social y las instancias de Auditoría Financiera y Operacional (véase organigrama 3). En esta dele-

gación y superpuesta a esta estructura de tipo sectorial existen siete subdelegaciones, territorialmente delimitadas, en cada una de las cuales viven entre 200 y 300 mil personas; es decir, podría considerarse que este territorio es equivalente en población a una gran ciudad o a siete ciudades medias.<sup>97</sup>

Esta estructura burocrática expresa el desorden administrativo que prevalece, ya que las competencias y funciones de cada dependencia tienden a traslaparse entre sí y con las del gobierno central.<sup>98</sup> Cabe mencionar que todos los que están al frente de estas subdelegaciones son hombres, dato que indica los comportamientos tradicionales y excluyentes que prevalecen y que contrastan con lo que ocurre en otras delegaciones del D.F., como la Benito Juárez, la Miguel Hidalgo o Cuajimalpa, donde las mujeres ocupan cargos de responsabilidad en la estructura burocrática.<sup>99</sup>

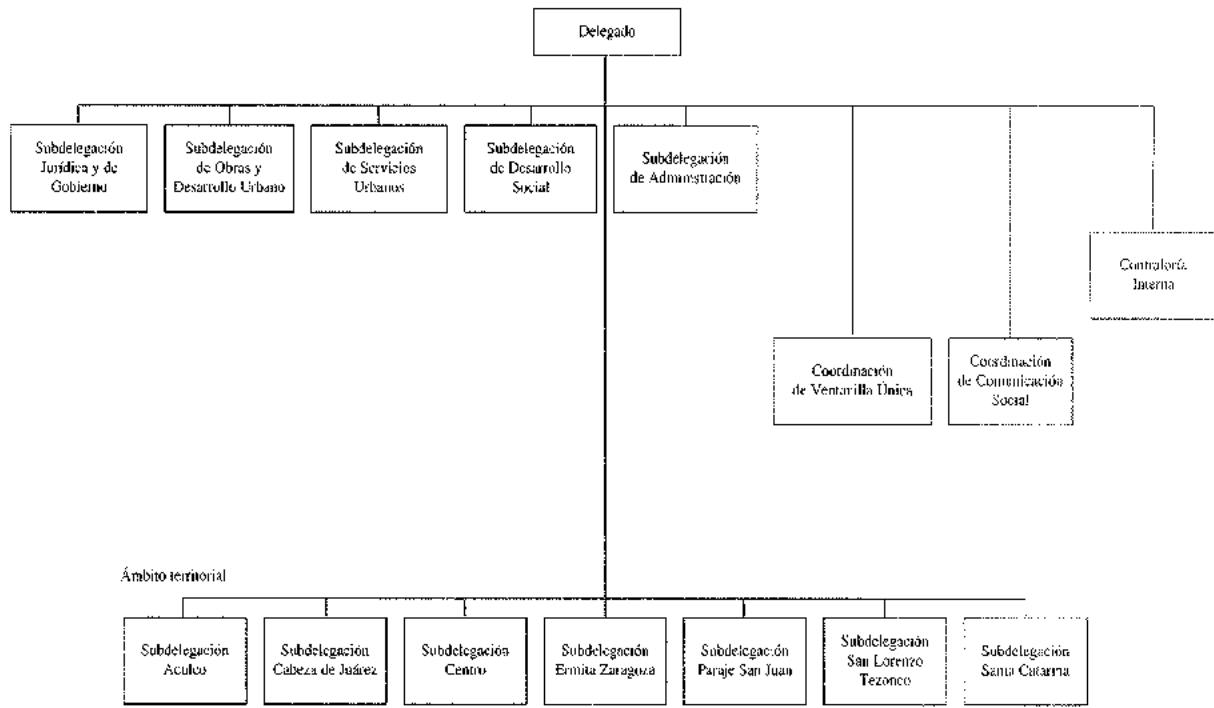
Entre las propuestas de reformas al gobierno de la ciudad se ha señalado la necesidad de dividir territorialmente en dos o en tres partes el territorio de Iztapalapa, el cual representa el 7.62 por ciento del D.F. Ciertamente, el primer paso en la reforma al gobierno de la ciudad debía haber sido el revisar y reestructurar los límites delegacionales, para luego delimitar los distritos electorales conforme a ellos y, finalmente realizar la elección de los representantes delegacionales al Consejo. Sin embargo, el proceso de reforma al gobierno de la ciudad atravesó exactamente el camino inverso, y ahora no está claro qué ventajas podría tener para la gestión urbana el dividir el territorio, cuando la proximidad entre autoridades y ciudadanos en las subdelegaciones

<sup>97</sup>Las subdelegaciones son: Aculco con 267,000 habitantes, Centro con 207,000, Cabeza de Juárez con 248,000, Ermita Iztapalapa con 210,000, Santa Catarina con 225,000, Paraje San Juan con 290,000 y San Lorenzo con 253,000 (cfr. DDF, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1996).

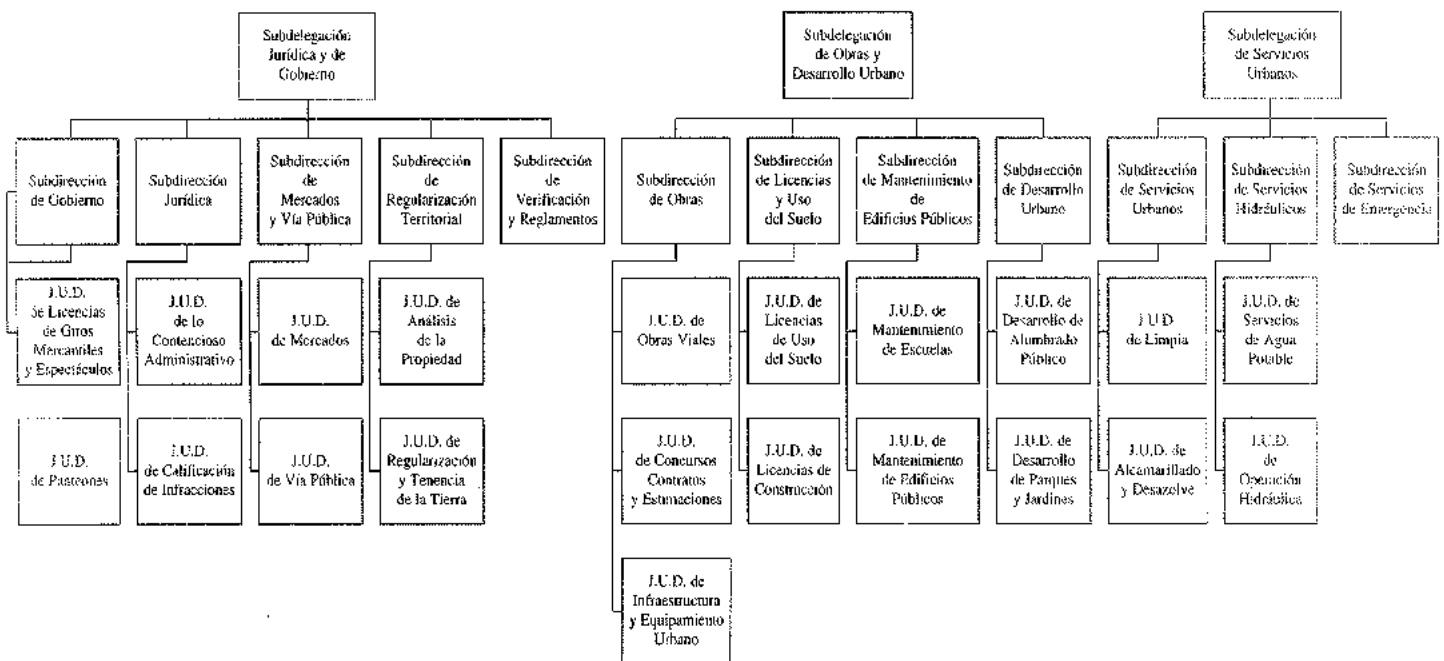
<sup>98</sup>Hay cosas tan preocupantes como que en Iztapalapa se estima que existen 350,000 perros y que, según expresó el delegado en su comparecencia en 1996, por primera vez en 1995 no se registraban casos de rabia. Ahora bien, el control de la fauna canina está bajo la responsabilidad de SOCICULTUR. Ante lo cual cabe preguntarse: ¿Qué interés y qué recursos puede destinar esta dependencia a atender una cuestión de este tipo?, y lo más grave ¿Cómo es posible que aún la rabia sea una amenaza para la población que vive en esta delegación?

<sup>99</sup>Sobre la Miguel Hidalgo, véase A. Ziccardi (1995).

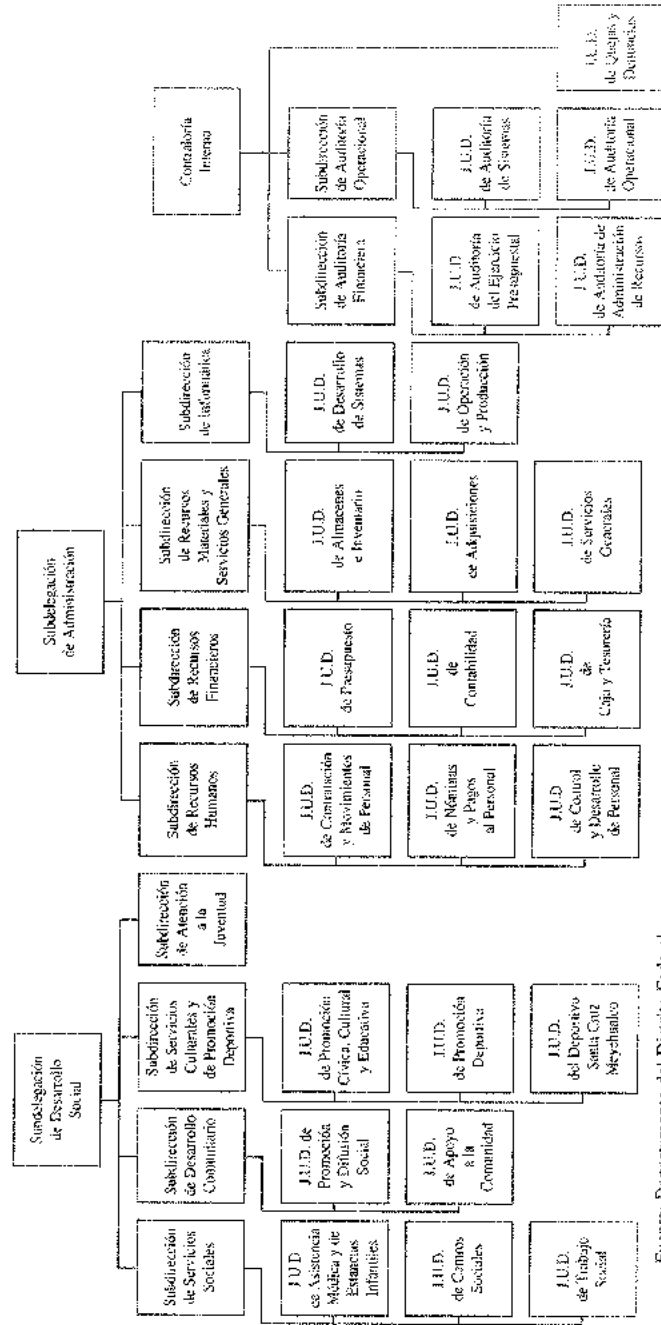
ORGANIGRAMA 3  
DELEGACIÓN IZTAPALAPA



ORGANIGRAMA 3 (Continuación)



ORGANIGRAMA 3 (Continuación)



Fuente: Departamento del Distrito Federal.

territoriales, no ha significado una administración más eficiente o eficaz, ni mejores condiciones de vida y, en cambio, ha significado mayor control político del partido gobernante sobre las organizaciones autónomas.

Ahora bien, una primera evaluación del desempeño de esta instancia de gobierno local indica problemas relacionados con la falta de personal, con capacitación técnica y administrativa para ocupar los cargos. Por ejemplo, en la Subdelegación de Desarrollo Social trabajan alrededor de 1,200 personas las cuales, en un gran número, no reúnen las capacidades requeridas para cumplir con estas funciones de carácter social. Por otra parte, se trata mayoritariamente de personal de base y sindicalizado, lo cual impide su remoción y reemplazo y los bajos salarios constituyen un serio obstáculo para incorporar personal con mayor calificación. Por ejemplo, en el caso de los CENDI que dependen de la Subdelegación de Desarrollo Social, sólo uno de ellos tiene una educadora, ya que con un sueldo menor a mil pesos únicamente se pueden contratar asistentes educativas. En las 18 estancias infantiles no hay personal preparado para atender a los niños y se dice que en los últimos años sólo hubo una maestra y fue destituida por malos manejos de los recursos.<sup>100</sup>

Cabe mencionar el amplio número de funciones que cumple esta subdelegación que es la encargada de promover la formación de comités (deportivos, culturales, etcétera) y de organizar las brigadas; programas que promueve el DDF como parte de su política social. Es esta instancia la que se relaciona con la población de jóvenes y ha impulsado actividades tales como la realización de graffiti en las paredes de plazas y servicios públicos y concursos que permitieron que dos jóvenes viajaran a Los Angeles y a Estambul (a la Reunión de Hábitat II), para presentar su obra. Sin embargo, es perceptible que esta importante acción no sólo está limitada por la escasez de recursos sino por la falta de apoyo de otras instancias y de autoridades carentes de sensibilidad social.

<sup>100</sup>Entrevista realizada al ingeniero Carlos Rodríguez Arteaga.

La Subdelegación de Obras y Desarrollo Urbano maneja la mayor parte del presupuesto y tiene a su cargo unas 1,350 personas. Según su responsable éste es un número de trabajadores muy insuficiente para el cúmulo de tareas que deben cumplirse, en este territorio, en materia de suministro de servicios y mantenimiento a parques y jardines, vialidades importantes, poda de árboles, construcción de proyectos (tales como, en 1995, el Museo del Cerro de la Estrella, un parque ecológico y un jardín de niños en El Molino).<sup>101</sup> También en este caso la mayor parte del personal es de base, con una baja productividad y magros salarios. Se afirma que en promedio ganan 1,200 pesos mensuales, situación más grave aún en el caso de los trabajadores eventuales que ganan 760 pesos. Se carece de recursos técnicos y toda esta actividad se hace sin sistemas computarizados. La administración se efectúa de acuerdo con el presupuesto por programas, pero lo programado por los subdelegados tiene un techo financiero sin especificar, por lo cual se les otorga un monto y ellos deben decidir respecto a la asignación final de los recursos.

La propia dinámica burocrática resta eficiencia a la gestión urbana. Por ejemplo, las compras de la delegación están centralizadas en el Departamento Administrativo, los requerimientos se presentan en el mes de enero y se analiza si existe disponibilidad en el almacén. En el caso de que haya que comprar lo requerido deben conseguir que se les ponga el sello de "partida presupuestal" y cuando se logra esto, ya es el mes de marzo y están fuera de tiempo para presentar la solicitud de compra, porque se requieren dos meses para tramitarlo. También ocurre que el precio de los bienes adquiridos no sea el más bajo, y se ha afirmado que cuando compran las subdelegaciones por su cuenta consiguen mejor precio. Esto lleva a afirmar, a un funcionario de alto nivel entrevistado, que hay "perversidad y corrupción" en la administración local.

<sup>101</sup> Las vialidades que están a cargo del DDF son: Circuito Interior, Ermita Iztapalapa, Periférico, Zaragoza, ejes 3 y 4, 5 y 6 Francisco del Paso y Troncoso. Entrevista al arquitecto Eladio Cadena.

Respecto a la responsabilidad de los funcionarios no existen prácticas de rendimiento de cuentas y recién ahora, entre las funciones del Consejo Delegacional figura el revisar el POA, lo cual a pesar de sus muchas limitaciones, implica un avance. Los recursos financieros son muy limitados para atender las demandas y los asambleístas de la Primera Asamblea Legislativa del D.F. han señalado reiteradamente que, aunque Iztapalapa en los últimos años es la delegación que recibió el monto más alto de recursos, este dato es engañoso si se considera la relación entre presupuesto/número de habitantes, la cual es de menos de \$150 por habitante y la más baja de las 16 delegaciones del Distrito Federal.

En cuanto a la atención de las demandas es claro que atraviesan por un proceso selectivo, con criterios que aunque no pueden generalizarse a todas las instancias de gobierno, tienden a ser principalmente de tipo político. Esto no significa que estos criterios se apliquen para favorecer necesariamente y siempre a las organizaciones priístas sino que depende de la coyuntura, de los dirigentes, del tipo de obras y de las características de los demandantes, pero lo fundamental es la falta de institucionalización que prevalece en los procesos de atención de las demandas ciudadanas. Lo que se privilegia es el intermediario portador de una o varias demandas. Estos intermediarios son:

- i) Las organizaciones políticas y sociales con diferentes ideologías y adscripciones políticas;
- ii) las organizaciones vecinales;
- iii) los partidos políticos;
- iv) las ONG (ecologistas, discapacitados).

A ello se agregan las peticiones individuales que entran por la ventanilla única y por otras vías. Pero hay otras vías como son las peticiones que efectúan ciertas organizaciones populares ante instancias del gobierno central, como la Secretaría de Gobierno o la de Desarrollo Urbano y Vivienda que se negocian directamente en el DDF; y luego se traspasan a las instancias locales



sin que allí existan siempre condiciones para su atención o satisfacción. Pero es claro que el gobierno central puede atender directamente determinadas demandas y/o destrabar cuestiones que en las delegaciones no encuentran salida y en este sentido puede ejercer una acción favorcedora de la acción local.

Pero existen también limitaciones que Pedro Moctezuma califica como estructurales, para referirse al hecho de que es imposible que un subdelegado y muchos otros colaboradores tengan un contacto cotidiano con una población que tiene tantas carencias. Esto cuestiona la propia esencia del gobierno local, es decir, en nuestras ciudades no sólo no hay proximidad entre autoridades locales y ciudadanos sino que la magnitud de la demanda es tal, que la torna imposible. Es decir, hay que ponderar en la escala de los problemas los criterios políticos, las características de una estructura central que reprodujo en las delegaciones verticalidad y autoritarismo y generó un marcado incrementalismo (crecimiento de funciones y cargos mal remunerados).

Por otra parte, persiste una planeación de tipo normativo, estudios de gabinete que no incorporan claramente las demandas sociales y que no diseñan políticas urbanas innovadoras. Recién en 1996, con la aprobación del Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. y, en 1997, con la aprobación de los Planes Delegacionales se reinició un proceso de planeación más participativo y consensuado con la población y sus representantes vecinales y políticos, cuya efectividad habrá que evaluar más adelante.

#### *La construcción de ciudadanía: un lento camino*

Sin duda, las organizaciones vecinales constituidas desde el aparato gubernamental y entrelazadas con el PRI han proliferado en un espacio urbano como Iztapalapa, donde las grandes carencias permitieron montar un aparato clientelístico de distribución de bienes y servicios básicos. Aún hoy después de constituido el Consejo Ciudadano de Iztapalapa esta forma de representación

vecinal continúa fuertemente vinculada al partido gobernante, y muchos consejeros son intermediarios para la atención de las demandas de su clientela política. Existen en este territorio unas 230 colonias con lo cual puede estimarse el elevado número de personas que forman parte de esta estructura de representación vecinal que posee un considerable grado de eficacia política. Su principal respaldo político son otros gestores: los diputados y asambleístas del PRI de los cinco distritos (21, 26, 27, 37 y 40) entre los cuales dos han sido ya delegados de Iztapalapa.<sup>102</sup> Sin embargo, las posibilidades de actuación de estos representantes políticos se han visto controladas con la creación del Consejo Ciudadano Delegacional más grande del Distrito Federal.

En Iztapalapa las organizaciones subordinadas al PRI han debido aprender a compartir su espacio de actuación con las organizaciones autónomas constituidas en los setenta y que perduran hasta hoy, y que luchan por resguardar su autonomía aunque transiten por el camino de la participación ciudadana institucionalizada (el Consejo Delegacional). En este sentido debe recordarse que esta delegación ha sido un escenario estratégico, desde el punto de vista político, para la constitución de un movimiento urbano popular de nivel nacional en los ochenta y aún hoy se dice que en el D.F. existen alrededor de 14 organizaciones populares y que todas trabajan en Iztapalapa. Sus dirigentes, forjados en la lucha, aprendieron a generar espacios de solidaridad social para que los pobladores pobres de la ciudad capital pudieran enfrentar la adversidad física y social que existía en sus colonias. Esto marcó las relaciones de enfrentamiento y oposición que entablaron con las autoridades. Hoy la situación es francamente diferente, no existe ya la CONAMUP como tal, pero las organizaciones populares de Iztapalapa aprendieron a negociar con diferentes instancias gubernamentales y con su acción colectiva, participativa y autónoma han logrado mejorar las condiciones de vida de la población.

Un caso que merece particular atención es la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), creada en 1987, cuyos

<sup>102</sup>Nos referimos a Marco Antonio Michel y Florentino Castro.

antecedentes se remontan a un conjunto de trabajos realizados en el Valle de México que conformaron la Unión de Colonos y Solicitantes de Vivienda (UCISV). En Iztapalapa se localizó la sección Cananea, que inició sus trabajos en 1983, donde sus dirigentes asumieron la gran responsabilidad de realizar el proyecto habitacional y de desarrollo urbano El Molino, constituido por 1,086 viviendas y para lo cual recibieron un crédito del FONHAPO.<sup>103</sup> Se dice que las demandas por vivienda siempre se han dirigido al DDF pero en caso de UPREZ sus dirigentes aprendieron a negociar con todas las instancias gubernamentales, sean de nivel federal, del gobierno central de la ciudad (DDF) o del gobierno local (la Delegación).

Entre los organismos de nivel federal, la principal relación se dio con el FONHAPO, porque ha sido el organismo que les otorgó un importante crédito para la construcción de sus viviendas y la SEDESOL en lo relacionado con los programas de atención a la pobreza. Cabe mencionar que, entre 1990-1991 Iztapalapa sólo recibió el 8.4 por ciento de los recursos totales de Pronasol en el D.F., incrementándose notablemente, entre 1992 y 1993, al absorber el 81 por ciento del total, ocupando entonces el primer lugar en 1994. Los principales programas fueron de introducción de agua potable en siete colonias, además de El Molino donde se construyó la red secundaria y las conexiones hacia las casas; drenaje en Miravalle, Potrero y otras siete colonias; pavimentación en 16 colonias, Escuela Digna, Mujeres en Solidaridad, Solidaridad Obrera para el Mantenimiento de Unidades Habitacionales (Reforma Garay, San Lorenzo I y II, Plaza Estrella I y II, Jacarandas, San Francisco. I, II y III, Plutarco Elías Calles, Ejército de Oriente) y Becas en Solidaridad, para 960 niños.<sup>104</sup>

El DDF, en tanto conjunto de instancias centrales del gobierno de la ciudad, es otro importante y crucial interlocutor de las demandas, en particular la Secretaría de Gobierno encargada de

<sup>103</sup>Sobre UPREZ, véase René Coulomb y C. Sánchez Mejorada (1992); sobre Cananea en particular, véase Ma. del Carmen Maganda Ramírez (1995).

<sup>104</sup>Cfr. PRONASOL, *Memoria en el D.F. (1989-1994)*.

hacer efectivos los acuerdos que se realizan con diferentes dependencias y que cuentan con la aprobación del regente. Esta instancia tiene mayor contacto con las organizaciones sociales, a través de las llamadas direcciones regionales (norte, sur, oriente y poniente), encargadas de coordinar los trabajos con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, SERVIMEX, y otras dependencias. Los colonos también participan en mesas de trabajo creadas en el DDF sobre temas específicos que se han creado para tal efecto (obras y servicios urbanos, desarrollo social, jurídico, atención ciudadana, la delegación regional, etcétera).

Los dirigentes confirman algo que puede presuponerse: la burocracia nunca es rápida y para muchos un trámite implica años de dedicación y espera (ejemplo: un problema de irregularidad jurídica). La situación es más complicada si se requiere dinero para resolver los problemas (obras), porque siempre se argumenta que hay poco dinero disponible para las demandas concretas y si no son prioritarias para las autoridades los tiempos se prolongan infinitamente. En general, consideran que la forma de trabajo es muy poco eficiente, sin embargo, más lo era con anterioridad a que los consejeros tuvieran acceso al POA, lo que les permite ahora dar seguimiento a las obras programadas. Pero las dificultades para participar en la asignación de los recursos aún son muchas y esto persiste, aun para las organizaciones que cuentan con el apoyo y la asesoría técnica de ONGS como CENVI, ENLACE y la FAC (para el CENDI). Los dirigentes afirman: "No tenemos problemas para que nos reciban pero siempre es lento y supone muchos recursos humanos de la organización dedicados a los trámites y, por otra parte, existen criterios políticos para la atención de las demandas." Lo importante es que este tipo de organizaciones ha aprendido a negociar más allá de la presión y la movilización y cuenta con el apoyo de organizaciones y representantes del D.F. como la Asamblea de Barrios, los representantes del PRD en la Asamblea Legislativa del D.F. y en la Cámara de Diputados.

En 1996, la constitución del Consejo Ciudadano Delegacional, a través de un complicado proceso electoral, cambió el

estilo de relación o tal vez formalizó prácticas de negociación ya existentes. El consejo está constituido por 42 miembros, de los cuales 14 son mujeres. Aun cuando de conformidad con la legislación (Ley de Participación Ciudadana) los representantes de partidos políticos no podían ser electos, es sabido que 13 de estos consejeros están vinculados al PRD y tienen mucha experiencia en los procesos de gestión urbana y uno al PAN, quien es un joven con escasa experiencia vecinal. El resto es mayoritariamente simpatizante del PRI.

Lo novedoso en Iztapalapa es que al crearse esta instancia de representación ciudadana las autoridades de la delegación expresaron su interés de que fuese un espacio plural y esto se advierte en la actual distribución de los cargos de coordinación del Consejo. Así, para el primer periodo fueron escogidas como vicepresidenta de la mesa directiva Marta Chantal Crespi (miembro fundadora de UPREZ) y Clara Brugada como presidenta de la Comisión de Suelo y Desarrollo y Urbano (conocida dirigente de las organizaciones populares de Santa Catarina). Por ello el Consejo Ciudadano de Iztapalapa se considera como uno de los que mejor funcionan de los 16 del D.F., porque han sabido crear condiciones de convivencia política que no suelen prevalecer en otros. Cada Consejo tiene su propia dinámica de acuerdo con la historia del territorio, a los intereses en juego, a la experiencia de los representantes vecinales, a las características del trabajo político. En algunos se repiten viejos estilos de gestión, mientras en otros se advierten innovadoras formas de participación ciudadana. Pero, la primera prueba de importancia para evaluar si se está gestando una nueva forma de participación ciudadana institucionalizada, plural y equitativa fue la revisión y aprobación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano. En esa ocasión, los representantes vecinales de Iztapalapa presentaron 569 observaciones al proyecto original realizado con apoyo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del DDF, de las cuales la comisión respectiva consideró procedentes 79 y, sobre la base de las mismas, se hicieron propuestas que se introdujeron en la versión original. El Progra-

ma fue discutido y consensuado en varias sesiones anteriores, pero para cualquier observador acostumbrado a ver las disputas y dificultades que encierra un proceso de debate para la aprobación de este tipo de documentos, no deja de llamar la atención que, aquí en Iztapalapa, el 18 de septiembre de 1996, los consejeros delegacionales aprobaron por unanimidad el mencionado Programa. En esa ocasión Clara Brugada presentó previamente todas las modificaciones introducidas al documento original y señaló que, en adelante, debía trabajarse en los planes de colonia para discutir la situación predio por predio. El Delegado, que presidía la sesión, expresó que el trabajo debía continuar a nivel micro, pero que lo fundamental era que la aprobación del Programa ponía de manifiesto el esfuerzo de los consejeros por privilegiar los intereses generales sobre los particulares. Ante esto vale la pena contrastar esta situación con el caso de la otra delegación analizada en este libro, la Benito Juárez, en la cual la aprobación del respectivo documento atravesó por un desgastante y conflictivo proceso.

Este hecho no quiere decir que en Iztapalapa no existan conflictos entre los consejeros, portadores de ideologías y experiencias de trabajo vecinal tan diferentes y opuestas, pero lograr este tipo de acuerdo en un plazo razonablemente corto es una situación que debe atribuirse a su propia historia, a los años de lucha y de confrontación que han caracterizado el proceso de poblamiento y consolidación de estos barrios populares protagonizado, en gran medida, por organizaciones sociales autónomas. A través de los años, los dirigentes populares del PRI han aprendido a aceptar la presencia de otros grupos que poseen una reconocida inserción en este espacio urbano y, en contrapartida, en las organizaciones sociales de oposición existe actualmente una valoración positiva respecto a su presencia y participación en los procesos decisivos que se dan en el interior de las instituciones. Aunque es claro que muchos cuadros políticos tradicionales difícilmente modificarán su conducta de exclusión y oposición sistemática a propuestas que no sean las propias, comienza a advertirse ya un lento pero inevitable cambio en su comportamiento respecto a sus adversarios

políticos. A ello ha contribuido el clima político nacional en el que se expande la competencia y la alternancia políticas y la convivencia plural entre partidos y fuerzas sociales en instancias del gobierno local.

Pero como lo puntualizan algunos líderes en los Consejos, todavía no se definen todos los recursos, la negociación sobre la vivienda, por ejemplo, se ubica en otras instancias, inclusive en ciertas instancias del gobierno federal. Y los canales informales continúan existiendo. Por ejemplo, en la capital hay negociaciones de este tipo que inexplicablemente las realiza el presidente de un partido político. En algunas ocasiones las organizaciones sociales realizan plantones y marchas por considerar que ése es el camino para obtener la atención de sus demandas, o incluso se suman a movilizaciones masivas (por ejemplo, las que organiza el Movimiento Ciudadano del PRD o la Unión de Cooperativas Independientes (UCI) o el Movimiento de Pueblos y Colonos del Sur. Sin duda, los dirigentes son portadores de una información muy amplia sobre la forma de actuar de la burocracia local, de cada instancia y dependencia, de cómo plantear un problema en particular (por ejemplo: la seguridad en las subdelegaciones regionales; el agua, el drenaje, el desazolve, o el mantenimiento de los jardines en la Subdelegación de Obras y Servicios Urbanos; la vivienda en el Departamento del Distrito Federal, etcétera). Pero por lo general, los sectores populares deben ofrecer y aportar su propio esfuerzo. Sólo algunos proyectos atraviesan la vía de la planeación y programación institucionalizadas (ejemplo: mercados, centros sociales); por el contrario, existe una alta cuota de improvisación, ineficiencia e inclusive discrecionalidad para decidir prioridades y tipos de obras. Muchas demandas se atienden a nivel delegacional pero la calidad de los bienes urbanos que se producen y el medio ambiente que se crea en este territorio es de muy baja calidad. Esto no es sólo producto de la escasez de recursos técnicos y financieros sino de la limitada responsabilidad social que ejercen quienes gobiernan que, por un lado, sólo rinden cuentas de sus actos de manera burocrática y, por otro, subordinan una

gestión urbana planificada a los tiempos y exigencias de la política. La Contraloría de la Delegación, la Ley de Servidores Públicos y toda la legalidad vigente, queda relegada ante la discrecionalidad con la que aún puede tomar decisiones un alto funcionario público de nivel local.

Respecto a la información pública, la Ley de Participación Ciudadana obliga a las autoridades a presentar el POA pero, los tiempos, a veces, son muy cortos para que los representantes vecinales se informen sobre las cuestiones que se van a debatir en las reuniones a las que acuden. Respecto al POA las posibilidades de que ejerzan un auténtico control sobre la programación y el gasto aún es lejana ya que los representantes no están capacitados para comprender su formato, su lógica contable y sus complejos procedimientos. De todas formas, es curioso que los que se informaron en un primer momento con el POA 96, fueron los representantes vecinales vinculados al PRI, entre otras cosas porque a San Miguel Teotongo (donde existen graves problemas y organizaciones populares autónomas) se le asignaron, según su opinión, demasiados recursos. Lo cierto es que se trata de una zona de grandes carencias pero, también influye el hecho que las dirigentes de esas colonias tienen avanzados sus trámites y disponen de planos y contribuyeron así a facilitar la incorporación de las demandas en el POA. En contrapartida, los representantes de la oposición reclaman que al PRI se le construyó un edificio (una biblioteca) que no estaba prevista en el POA.

Por otra parte, no existen mecanismos de evaluación eficaces. Los dirigentes consideran que la información no es suficiente, de hecho aprueban el POA pero dudan de que se ejerzan los recursos con estricto apego al mismo y sostienen que la delegación maneja buena parte del presupuesto por fuera del mismo. Pero también es cierto que de acuerdo con el nivel de organización que existe, así es la forma de actuar de los funcionarios. Por ejemplo, en barrios como San Miguel Teotongo o Xalpa, el alto nivel de organización popular autónoma obliga a las autoridades a consultar la viabilidad de las obras que van a realizarse y a programarlas con los representantes de la comunidad.

Los dirigentes populares permanentemente denuncian que la corrupción permea la estructura burocrática afirmando que los trabajadores de base cobran a los vecinos una suma dada, tanto para otorgar una licencia de construcción como para talar un árbol.

La administración no hace explícitos los cálculos de costo-efectividad o costo-beneficio de las obras públicas, aunque con el POA los representantes lo pueden solicitar, ya que es la instancia donde las autoridades delegacionales deben rendir cuentas. A pesar de ello en la delegación existe un programa denominado "mitad y mitad" para introducir el sistema de agua, drenaje, etcétera, donde la comunidad aporta la mitad del costo de la obra y la delegación la otra mitad; sin embargo, los vecinos no conocen al finalizar la obra, cuánto puso realmente (en pesos) la delegación y en cuánto se valoró el trabajo de la comunidad, a lo que se agrega que mientras los vecinos dedican su mayor esfuerzo a terminar en los plazos previstos los trabajos que se comprometieron a realizar, la delegación lo hace demoradamente aunque se trate de obras absolutamente necesarias para la población (ejemplo: introducción de agua potable o drenaje).<sup>105</sup> Por otra parte, tampoco se sabe si cuando se licitan las obras se escogen las mejores ofertas, ya que existen entre los constructores formas de apoyarse mutuamente para hacer propuestas, previos arreglos entre ellos.

En cuanto a la información para acceso de la ciudadanía en general, existe una hoja mural en la Delegación, un Boletín de Información, una Hoja Informativa y un Boletín del Consejo Delegacional. Sin embargo, no se advierte gran interés de la autoridad para informar en detalle sobre lo que hace. Sólo lo hace de manera muy general, a través de las comparecencias en instancias como la Asamblea de Representantes del D.F. y en los informes que elabora y presenta anualmente ante los representantes vecinales.

En cuanto a los representantes políticos de los cinco distritos (21, 26, 27, 37 y 40)<sup>106</sup> todos son del PRI, pero los vecinos no acu-

<sup>105</sup>Entrevista a la licenciada Clara Brugada, Consejera Delegacional de la Sierra de Santa Catarina.

<sup>106</sup>Los Asambleístas son: Everardo Gamiz Fernández (presidente del Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas), Cuauhtémoc Gutiérrez, Silvia Pinal, Ignacio León,

den necesariamente a sus representantes de distrito, algunos de los cuales están claramente alejados de los diferentes problemas de la delegación, sino a la solidaridad y gestoría de los miembros de su partido, comprometidos con las causas populares. Así, un miembro del PRD, el arquitecto David Cervantes preside la Comisión de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales en la Asamblea del D.F. (1994-1997) y dirigentes con experiencia en el Movimiento Urbano Popular, como Dolores Padierna y Eduardo Morales, gestionan las demandas que se presentan a este órgano de representación política ciudadana. Precisamente, una de las cuestiones que hoy se debate en su seno es la pertinencia de esa labor de gestoría que desarrolla la Asamblea, ya que este órgano tiene actualmente facultades legislativas. De igual forma, los dirigentes del PRI acuden permanentemente a la Comisión de Gestoría y Quejas donde canalizan sus demandas.

Es decir, la representación política, tanto en la Asamblea como en la Cámara, suele actuar como instancia externa que favorece o facilita la gestión urbana, según la identificación de estos representantes con las causas vecinales, pero su acción se limita siempre a cumplir funciones de intermediarios ante las instancias del gobierno central o local con capacidad técnica, administrativa y financiera para atender esas demandas.

Sin duda, todas estas formas de participación ciudadana y política que se han desarrollado en la última década, a pesar de sus limitaciones han contribuido a mejorar las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía en los procesos de gestión urbana. Tal vez no se logra mayor eficiencia o eficacia pero sí se avanza en relación con el control social sobre el desempeño gubernamental y en hacer más plurales y democráticos los procesos de toma de decisiones. En un trabajo reciente, Ma. Emilia Herrasti (1997) afirma que, según los resultados de una encuesta aplicada en la Delegación Iztapalapa y en Ecatepec, podría pensarse que

Héctor Estudillo. Los diputados son: Ofelia Casilla, Marco A. Michel, Rosario Guerra, Horacio Pérez Negrón y Florentino Castro.

existió en la investigación urbana una sobrevaloración del MUP. Pero podría también pensarse que fue precisamente la presión social que ejerció el MUP uno de los elementos que se sumó a la acción de los partidos y contribuyó a que se iniciara, a partir de 1988, una lenta pero irreversible reforma al gobierno de la ciudad. Resultado de este proceso es la actual existencia de espacios de participación ciudadana autónoma.

#### CONCLUSIONES: COINCIDENCIA Y CONTRASTES

AL APLICAR los indicadores que hemos expuesto en el primer capítulo observamos que el desempeño gubernamental en el nivel de las instancias locales —las delegaciones— presentan un conjunto de particularidades que han sustentado la gobernabilidad en este ámbito de gobierno de la ciudad de México.

En relación con la eficacia de la gestión urbana se advierte que en las delegaciones estudiadas, si bien existen cuadros capacitados para desempeñar las funciones de más alta responsabilidad, esto no se reproduce a nivel de los empleados de puestos de menor jerarquía. La mayoría de los trabajadores son de base y sindicalizados, perciben bajos salarios y carecen de capacitación. No existe un estudio que permita saber si el número de trabajadores es suficiente o adecuado pero, en general, los jefes medios consideran que es insuficiente y que, un considerable número, carece de formación para desempeñar los cargos. Por otra parte, en el marco de una política de disminución de recursos del aparato gubernamental central, las delegaciones se ven obligadas a realizar ajustes a su personal. Un dato que diferencia a los equipos de gobierno de una y otra de las delegaciones aquí estudiadas es que, mientras la Benito Juárez registra un considerable número de mujeres que cumplen papeles de gran responsabilidad a nivel de la estructura de gobierno, en Iztapalapa no hay ninguna mujer ocupando esos niveles. En cambio, tanto en las instancias de representación política como vecinal se advierte en ambas delegaciones un alto porcentaje de mujeres.

En relación con la planeación existen diferentes tipos de programas diseñados para atender problemas, grandes y pequeños, pero desde una perspectiva puntual o sectorial. Como se vio, las organizaciones vecinales y ciudadanas han participado en el diseño de algunos programas (ejemplo: de vivienda); en su realización y seguimiento. Sin embargo, en la administración pasada los planes no fueron actualizados y la gestión los rebasó. Esto puede atribuirse a que habían sido elaborados en 1987 y, como señalaron las autoridades en su momento, ya no eran un instrumento de planeación adecuado a esa realidad urbana. En 1996, la Asamblea de Representantes aprobó el Programa de Desarrollo Urbano del D.F. por unanimidad. La aprobación de los Planes Delegacionales fue diferente en cada delegación y en las aquí estudiadas el proceso fue muy contrastante. En el caso de la Delegación Benito Juárez éste se caracterizó por ser altamente conflictivo, mientras que en Iztapalapa, no obstante el elevado número de observaciones que se realizó a la versión preliminar, el mismo fue aprobado unánimemente en los plazos previstos. Esto pone en evidencia que las clases populares han acumulado, después de muchas décadas de confrontación y lucha, una experiencia de negociación y concertación que finalmente permite avanzar, no sin obstáculos, hacia posiciones consensuadas por el conjunto.

Respecto a los mecanismos de evaluación de los programas y acciones existen algunos formales y otros más reales. Existe la Contraloría Interna y debe rendirse cuenta a la Contraloría de la Federación. Las comparecencias de los delegados ante la Asamblea de Representantes son otra forma de difundir resultados, así como las presentaciones ante representaciones vecinales de manera periódica.

En cuanto a la eficiencia de la gestión no existen cálculos precisos de costo-efectividad o costo eficiencia, respecto a las demandas ciudadanas. En realidad, los recursos se asignan a las funciones básicas que debe cumplir la delegación y cuando una acción no es contemplada en el presupuesto, debe recurrirse a otras instancias del gobierno central (DDF) o inclusive del propio gobierno federal para realizarla.

La responsabilidad en la actuación de los funcionarios públicos sólo se puede considerar para los altos mandos, los cuales deben informar periódicamente sobre su actuación a los vecinos y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Los mecanismos de información a la ciudadanía son limitados y se carece de presupuestos destinados expresamente a difundir los objetivos, alcances y resultados de la acción gubernamental entre la ciudadanía. Los Consejos Ciudadanos tienen facultades para revisar el presupuesto anual, pero al no existir una capacitación previa de los representantes para cumplir con esta función, esta atribución suele quedarse en el nivel de lo formal.

Respecto a ejercer controles sobre la actuación de los funcionarios, existe una representación regional de la Procuraduría Social del D.F. encargada de controlar ineficiencias o arbitrariedades. Sin embargo, en los habitantes de la ciudad existe, por lo general, la convicción de que la corrupción persiste y que no hay suficientes mecanismos de control para evitarla. La actuación con apego a las normas y reglamentos requiere no sólo de mecanismos institucionales, los cuales son muy débiles, sino de valor civil de parte de la ciudadanía para denunciarlo y para ejercer un estricto control social.

En cuanto a los mecanismos para atender las demandas se advierte en los últimos años un avance importante ya que se han institucionalizado y legislado las audiencias públicas, la ventanilla única, las representaciones vecinales y, más recientemente, el Consejo Ciudadano Delegacional. Todos estos mecanismos de participación ciudadana están contenidos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1995.

El haber considerado aquí el caso de una delegación al frente de la cual se haya una delegada de un partido de oposición, permite aproximarnos al significado de esta alternancia por designación y no por elección de la ciudadanía. Debe decirse que el principal reto en estas condiciones es preservar la gobernabilidad cuando se intenta modificar el estilo de gobierno. Representantes priístas manifestaron su oposición a esta designación desde un

principio, por haber sido una designación que provenía exclusivamente del regente. El reclamo partidario por el control del aparato institucional, se relaciona con el hecho de que se trata de una fuente de empleos y de canales antes abiertos partidariamente a cambio del apoyo (particularmente electoral) de los sectores populares. A dos años, los conflictos fundados en esta pertenencia partidaria fueron pocos, sin embargo, se asiste a la creación de nuevas bases para una gobernabilidad más democrática, en la cual se está generando una responsabilidad pública compartida entre autoridades y vecinos.

Esto se vincula con las formas de participación institucionalizada del Distrito Federal, las cuales en la actualidad se caracterizan por una superposición de funciones y de representaciones vecinales que produjo la Ley de Participación Ciudadana. No repetiremos lo antes expuesto en este capítulo, pero debe señalarse que la constitución de los Consejos Delegaciones, sobre una estructura de representación vecinal que conserva sus representantes, ya que sólo se suprimió la junta de vecinos, no puede considerarse como una auténtica reforma que contemple la participación institucionalizada autónoma que debe promover un buen gobierno local. Además subsisten las formas de participación clientelísticas, sobre todo en las colonias donde la acción gubernamental es indispensable para la obtención de los bienes y servicios básicos, y no existe una política social incluyente de parte del gobierno de la ciudad que promueva la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria en los asuntos públicos en general y en las relaciones con sus condiciones de vida en particular.

Todo esto nos lleva a concluir que el primer gobierno electo de la ciudad de México, que se instalará en 1997, deberá revisar profundamente la forma de gobierno que existe en las delegaciones (o demarcaciones) del Distrito Federal. Aunque en los últimos años se haya avanzado, se está lejos de tener buenos gobiernos locales que actúen con eficiencia administrativa, eficacia social, responsabilidad pública, atiendan las demandas de la ciu-

dadanía y alienten la participación social autónoma institucionalizada. Sin embargo, una de las claves en el proceso de reforma al gobierno de la ciudad es el rediseño institucional de las instancias de nivel local, el cual deberá darse en el marco de un debate serio, sistemático y profundo sobre las posibilidades de reestructurar la forma de gobierno para una ciudadanía que hoy habita en un territorio que no sólo es su ciudad sino la capital de la nación.

## CAPÍTULO V

### *1997: Hacia una gobernabilidad democrática de la capital*

ESTE año es decisivo para transformar las bases de una gobernabilidad que se instaló en 1928, cuando la ciudad de México perdió sus municipios y se los reemplazó por un aparato administrativo, el Departamento del Distrito Federal, el cual quedó, durante casi 70 años, bajo la autoridad del Presidente de la República quien la delegaba en un jefe o regente por él designado.

Esta fórmula de gobierno garantizó el control político del Presidente sobre el territorio en que se localizan los poderes federales, a la vez que colocaba la responsabilidad de la gestión urbana de la principal ciudad del país, en una figura política con rango de secretario de Estado. El tema del federalismo, del estatus de la capital en el interior de este sistema político que hemos introducido en los primeros capítulos de este libro, intenta alimentar el debate actualmente restringido a la creación o no de un nuevo estado de la República. El federalismo implica una distribución territorial y funcional del poder y el tema de la capital debe incorporar tanto los componentes histórico-políticos como los financieros, legales, territoriales y administrativos que sustentan el acto de gobernar la principal metrópoli del país.

La gestión del territorio y de los servicios públicos, así como las relaciones con la ciudadanía se concentraron en el regente y, dependiendo del tipo de bienes demandados por la ciudadanía, en los delegados por él designados en cada una de las demarcaciones en que se dividió administrativamente el territorio del Distrito Federal. Mientras tanto, el control político y también las grandes decisiones económico-financieras relacionadas con este espacio



urbano —por ejemplo las grandes obras públicas del metro o el drenaje profundo que han exigido contraer una importante deuda pública— han sido responsabilidad del Ejecutivo Federal, del Presidente de la República y de los titulares de algunas secretarías y organismos de nivel federal (Secretaría de Hacienda, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, BANOBRAS).

El análisis que hemos realizado sobre el desempeño de las instancias administrativas y políticas que conforman actualmente el gobierno de la ciudad, desde la perspectiva urbana, indica la persistencia de aquellos objetivos centralizadores originales que pretendían anular el conflicto político instalado en los años veinte en los ayuntamientos. “Más administración y menos política” era uno de los lemas de la época que se aplicó casi sin restricciones. Ello dio como resultado un abultado y complejo aparato burocrático que absorbió y dispuso de cuantiosos e ilimitados recursos económicos, propios y de la nación, para otorgar funcionalidad a este espacio urbano. Pero ello no quiere decir que la política estuvo ausente sino que se confinó a las formas de actuación del partido gobernante. Los 21 regentes que tuvo el Departamento del Distrito Federal dispusieron de un elevado presupuesto público, sometido solamente a la revisión de la Cámara y desde 1989 a la Asamblea de Representantes, actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde su aprobación estaba garantizada por la amplia mayoría de que gozaba el partido gobernante. Es cierto que la construcción de obras públicas y la administración de bienes y servicios públicos se fundamenta en requerimientos técnicos que demanda la creación de condiciones aceptables de habitabilidad en la ciudad que, desde 1824, y salvo momentos muy especiales de la historia del país, ha sido la capital de la República. Pero esta administración urbana estuvo fuertemente permeada por intereses económicos y políticos. Así, es conocida la capacidad de la industria mexicana de la construcción para incidir en el diseño y aplicación de las políticas urbanas, en particular en todo lo relacionado con la construcción de obras públicas (Alicia Ziccardi, 1991). Pero no menos importante fueron los mecanismos de

clientelismo político que operaron en los procesos de ocupación del suelo urbano y en el acceso a bienes y servicios públicos por parte de las clases populares, con los que operaron los líderes y las organizaciones sociales vinculadas al partido gobernante. En contrapartida, la falta de canales de participación para las organizaciones sociales autónomas las obligó a colocarse permanentemente en una posición de oposición y lucha para que fuesen atendidas sus demandas urbanas. Pero ejemplos de esta politización de la gestión urbana son también: la asignación territorial de los recursos de la ciudad, la fijación y el subsidio a las tarifas de los principales servicios públicos, la organización del sistema de transporte colectivo.

Ahora bien, la gobernabilidad, en tanto capacidad de gobernar, depende tanto de las características propias del aparato gubernamental como del entorno económico, social y político más amplio. Centrándonos aquí en las primeras cuestiones mencionadas, en el Distrito Federal se crearon condiciones para el ejercicio de una gobernabilidad sustentada en una administración urbana extremadamente vertical, autoritaria y politizada. Una forma de gobierno que ha tenido efectos contradictorios pero que ha generado para el conjunto de la población una insatisfactoria calidad de vida. Es cierto que esta estructura institucional ha administrado y gobernado sólo una parte del territorio de la ciudad de México, puesto que en los municipios metropolitanos existen autoridades municipales elegidas por la ciudadanía como en el resto del país.

Pero una de las principales limitaciones de esta gestión territorial gubernamental ha sido la existencia de formas muy frágiles de coordinación metropolitana que funcionaron solamente para la operación de ciertos servicios públicos y en las cuales el DDF ha tomado las decisiones subordinando a las demás autoridades, tanto estatales como municipales.

No existen investigaciones que evalúen el grado de eficiencia económica y eficacia social de esta acción gubernamental urbana. Pero es claro que se trató de una forma de gobierno sustentada en decisiones verticales y, no en pocas ocasiones, personalizadas

en la figura del regente en turno o de funcionarios de alto nivel, sin que existieran mecanismos de rendimiento de cuentas, información accesible y confiable o canales de consulta ciudadana efectivos y autónomos.

Esta discrecionalidad de la autoridad central en los procesos decisorios que atañen a la administración de una compleja y gran metrópoli sólo encontró contrapeso, a partir de 1988, cuando se creó la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Pero la ausencia de participación ciudadana, es decir, de formas de inclusión de los intereses de la ciudadanía y de sus organizaciones autónomas en los procesos decisorios, son expresión de un régimen de partido hegemónico que comenzó a aceptar la existencia de fuerzas de oposición hacia fines de los ochenta, cuando vio erosionada sus bases de legitimidad. Las instancias de representación corporativa que se crearon inicialmente con los Consejos Ciudadanos desde finales de los años veinte y las juntas de vecinos, diseñadas a principios de los setenta y modificadas a finales de la década, con cambios introducidos en la legislación vigente, fueron espacios de legitimación de decisiones tomadas por la burocracia o de gestoría de representantes populares vinculados al PRI, tal como ocurrió en la mayoría de los municipios del país. Pero debe señalarse que en el Distrito Federal, este esquema de representación vecinal subordinado se resquebrajó en 1996, cuando se crearon los Consejos Delegacionales constituidos por ciudadanos electos a través del voto secreto de la ciudadanía. Uno de los casos analizados en este libro, el de la Delegación Iztapalapa, ejemplifica las transformaciones que se dieron en el seno de las organizaciones populares autónomas o vinculadas a partidos políticos de oposición cuando pudieron disputar y ejercer exitosamente un espacio de representación vecinal que permitiera atender de manera incluyente o equitativa las demandas de la ciudadanía.

Por otra parte, las instancias de gobierno local, las delegaciones, son formalmente instancias desconcentradas de ese aparato administrativo central, pero poseen un amplio número de com-

petencias; según la legislación vigente, más funciones que las que el artículo 115 le asigna a los municipios. Sin embargo, no controlan lo fundamental: la hacienda local, como sí lo hace ese nivel de gobierno. Las 16 delegaciones en su conjunto reciben alrededor de una quinta parte del presupuesto del DDF y en su funcionamiento tienden a reproducir un esquema de autoridad vertical y concentrado en la figura del delegado y en unos pocos funcionarios de alto nivel. Por otra parte, el delegado no cumple funciones similares a las de los alcaldes, como es el de representar a un actor colectivo (el municipio) actuando como intermediario de las demandas de la ciudadanía que lo escogió, ante otros niveles de gobierno. El delegado/a, aunque pertenezca a un partido político diferente del PRI, como ocurrió en el sexenio pasado con Tláhuac o la Benito Juárez, es solamente un funcionario designado por el regente a quien debe subordinarse y quien puede reemplazarlo cuando considera que no cumple con lo encomendado o cuando los acuerdos políticos entre grupos o partidos que lo llevaron a ocupar ese cargo se modifican.

Los diagnósticos elaborados por las diferentes fuerzas políticas en 1997, durante la campaña electoral, identifican correctamente los principales problemas de la ciudad; sin embargo no hacen alusión a las instancias encargadas de atenderlos, a la lógica y a las inercias de la administración de la ciudad, que son la base de la gobernabilidad que heredan y que pretenden transformar. Las preocupaciones y los señalamientos se colocan en el entorno económico, social y político, nacional y local, y esto, aunque supusiéramos que funcionase en equilibrio, no garantiza la posibilidad de construir una forma de gobierno democrática, que garantice eficiencia, equidad y calidad en el suministro de los servicios públicos, en las decisiones sobre usos del suelo o en la asignación de los recursos de los contribuyentes.

En este sentido, el tema de la participación ciudadana al que otorgamos en este libro particular importancia, es el componente clave para construir una gobernabilidad democrática. Se trata de una cuestión que no puede quedar en el nivel de lo discursivo

o en el ejercicio del ensayo/error de experiencias innovadoras de participación ciudadana. Es necesario diseñar con premura una/s forma/s particular/es de participación ciudadana para este territorio y para la sociedad que habita en el Distrito Federal, en sus delegaciones, en sus colonias. Una forma de participación ciudadana, diferente pero complementaria de la participación política, comunitaria, social, que vincule a gobernantes y gobernados en la tarea de construir una ciudad con mejor calidad de vida para sus habitantes.

La ciudad es producto de la acción de diferentes agentes económicos y actores sociales, pero es también producto de una determinada forma de gobierno que garantizó estabilidad y orden social a condición de excluir a la ciudadanía de las decisiones que atañen directamente a sus condiciones de vida. En un contexto de profundización de la democracia tienen poco fundamento los presagios de que un gobierno electo por la ciudadanía generará un incremento de las demandas ciudadanas tal que provocará sobrecargas al aparato institucional y por esa vía ingobernabilidad. En contrapartida, se podrá recuperar la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes, quienes deberán refrendar cotidianamente la legitimidad que les otorgue el voto con una gestión responsable sobre este espacio, que es la capital de la nación y la ciudad en la que habitan 8.5 millones de mexicanos, que esperan que con democracia se gobierne y se viva mejor.

## Bibliografía

- AGUILAR, Adrián y Boris Graizbord, "Las ciudades medias y la política urbano-regional. Experiencias recientes en México", en *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, número especial, México, 1992.
- AGUILAR, Ma. José y Ezequiel Ander-Egg, *Evaluación de servicios y programas sociales*, Siglo XXI, España, 1992.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis *et al.*, "Solidaridad a debate", en *El Nacional*, México, 1991.
- \_\_\_\_\_, "El federalismo mexicano funcionamiento y tareas pendientes", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, México, 1996.
- ALONSO, Jorge (coord.), *Los movimientos sociales en el Valle de México*, La Casa Chata, México, t. II, 1986.
- ÁLVAREZ, Lucía (coord.), *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, CEHCH, UNAM, México, 1997a, en prensa.
- \_\_\_\_\_, *El Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*, en prensa.
- ANAYA, Elizabeth, *La ciudadanía de los partidos políticos en el D.F.*, ponencia presentada en el Congreso ALAS, México, 1996 (mimeo.).
- ANAMUP, "El movimiento barrial como sujeto del poder popular", en *Revista Barrio Nuevo*, año 1, núm. 4, Casa y Ciudad, México, junio de 1990.
- ARBÓS, Xavier y Salvador Giner, *La gobernabilidad*, Siglo XXI, Madrid, 1993.
- ARZALUZ, Socorro, "Del movimiento urbano al gobierno local: el caso de la gestión del Partido del Trabajo en el municipio de Durango", en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 1995a.

- ARRAZOLA, Jorge, "Concertación, negociación y consenso", en *Ciudades*, núm. 9, México, 1991.
- ASAMBLEA DE BARRIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Ya nada nos detiene*, núms. 1 al 6, México, 1991.
- AZIZ NASSIF, Alberto, *Territorios de alternancia*, Triana, CIESAS, México, 1996.
- AZUELA, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México, 1989.
- BALDERAS CARTAGENA, Patricia y Rosa Carmina Zurita Villa, *El trabajo social en el ámbito municipal: retos, demandas y perspectivas*, tesis de licenciatura, UNAM, México, 1997.
- BASSOLS, Ángel y Gloria González S., *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socio-económico y político*, IIE-UNAM-DDF, 1993a.
- BASSOLS, Mario y Alfredo Delgado, "Declive político de la CNOP", en *Ciudades*, núm. 9, México, enero-marzo de 1991.
- \_\_\_\_\_ y Rocío Corona, "Entre la sociedad y el gobierno: La ARDF", en *Ciudades*, núm. 13, México, 1992.
- \_\_\_\_\_ y Rocío Corona, "La Asamblea de Representantes del D.F. ¿Una reforma que nadie quería?", en Ángel Bassols Batalla y Gloria González S. (coords.), *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socio-económico y político*, IIE-UNAM-DDF, 1993a.
- \_\_\_\_\_ y Rocío Corona, "Transición institucional y reforma política en el D.F.", en *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, núm. 57, México, agosto-septiembre de 1993b.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- BÉJAR, Luisa, "El largo camino hasta la ARDF", en *Asamblea*, vol. 1, núm. 1, México, 1995a.
- \_\_\_\_\_, "Primera Asamblea de Representantes del D.F.", en *Asamblea*, vol. 1, núm. 2, México, marzo de 1995b.
- BERISTÁIN ITURBIDE, Javier, *Comparecencia ante la ARDF*, México, 1993 (mimeo.).
- \_\_\_\_\_, *Las metrópolis mexicanas*, ponencia presentada en el Encuentro Regional sobre esta temática, Naucalpan, noviembre de 1995 (mimeo.).
- BERRY, Jeffrey, K. Portney y Ken Thomson, *The rebirth of urban democracy*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1993.

- BOLÍVAR, A., R. Coulomb y Carmen Muñoz (coords.), *Metrópoli, globalidad y modernización*, Programa Reencuentro de dos ciudades, UAM-Azcapotzalco, México, 1993.
- \_\_\_\_\_ y Carmen Muñoz, *Gestión metropolitana y política*, Programa Reencuentro de dos ciudades, UAM-Azcapotzalco, México, 1994.
- BORJA, Jordi, "Descentralización: una cuestión de método", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 46, núm. 4, octubre-diciembre de 1984.
- \_\_\_\_\_, Fernando Calderón, María Grossi y Susana Peñalva (comps.), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, CLACSO, SUR, CEUMT-Barcelona, Santiago de Chile, 1989.
- CABRERO, Enrique, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE y Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.
- CAMPOSORTEAGA CRUZ, Sergio et al., *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas urbanas*, CONAPO, México, 1992.
- CARMAGNANI, Marcello, *Federalismos latinoamericanos México/Brasil/Argentina*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- CARPISO, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1973.
- CASA Y CIUDAD, "¿Evolución o regresión? El gobierno del Distrito Federal", en *El Cotidiano*, núm. 11, mayo-junio de 1986.
- CASTILLO BERTHIER, Héctor, "Basura un recurso desperdiciado", en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 51, México, septiembre-octubre de 1995.
- CASTILLO, H., Sergio Zermeño y Alicia Ziccardi, "Juventud popular y bandas en la ciudad de México", en Néstor García Canclini, *Cultura y pospolítica. El debate sobre la modernidad en América Latina*, CONACULTA, México, 1995.
- CHAMPION A. G., "Counturbanisation and population growth within the urban system", en Adrián Aguilar et al., *Investigaciones geográficas. Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, México, 1992.
- CISNEROS, Armando, "Los ciudadanos del Distrito Federal", en *Iztapalapa*, año 4, núm. 9, México, junio-diciembre de 1983.
- \_\_\_\_\_, *La ciudad que construimos*, UAM-Iztapalapa, México, 1993.
- CONNOLLY, Priscilla, "Los gastos e ingresos de la ciudad", en E. Pradilla, *Democracia y desarrollo urbano en la ZMCM*, DDF-UAM-Antártica, México, 1991a.

- \_\_\_\_\_, Emilio Duhau y René Couliomb, *Cambiar de casa pero no de barrio*, CENVI, UAM-A, México, 1991b.
- Consejo Editorial de Nexos, "Por un congreso local", en *Nexos*, núm. 99, México, marzo de 1986.
- CORACCIO, José Luis, "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular", en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comps.), *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, Fundación Friedrich Eber y Ediciones CEVR, Buenos Aires, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Las dos corrientes de la descentralización en América Latina*, Cuadernos del CLAEM, Montevideo, 1991.
- CORNELIUS, Wayne, Ann Criag y Jonathan Fox, *Transforming state-society relations in Mexico*, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994.
- \_\_\_\_\_ (coord.), y Cristina Sánchez Mejorada, *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*, CENVI, México, 1991.
- COULOMB, René, "Democratización de la gestión urbana", en *Ciudades*, año 3, núm. 9, México, enero-marzo de 1991.
- \_\_\_\_\_ (coord.), y Cristina Sánchez Mejorada, *Pobreza urbana, autogestión y política*, CENVI, México, 1992.
- \_\_\_\_\_, "Investigación urbana, cambio social y política", en *Sociológica*, año 7, núm. 18, México, enero-abril de 1992b.
- \_\_\_\_\_ y Emilio Duhau (coords.), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, Observatorio de la Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco, México, 1993.
- CRUZ RODRÍGUEZ, Ma. Soledad, *Crecimiento urbano y procesos sociales en el D.F. (1920-1928)*, UAM-Azcapotzalco, México, 1994.
- CUNILL, Nuria, *La participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas, Venezuela, 1991.
- DAHRENDORF, Ralf, "Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies", en *The Political Quarterly*, vol. 51, núm. 4, Londres, octubre-diciembre de 1980.
- DAVIS, Diane, "Protesta social y cambio político en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, año 1, núm. 2, UNAM, México, abril-junio de 1988.
- \_\_\_\_\_, *The urban Leviathan*, Temple University Press, Filadelfia, 1994.

- DE GORTARI, Hira, Regina Hernández y Alicia Ziccardi, *Bibliografía de la ciudad de México siglos XIX y XX*, IS-UNAM, I. Mora, El Pórtico de la Ciudad de México, México, 1991, t. v.
- DELGADO, Javier, "Tendencias metropolitanas en la ciudad de México", varios autores, CONAPO, 1992.
- DE MATTOS, Carlos, "La descentralización. ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comps.), *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, Fundación Friedrich Ebert, Ediciones CEVR, Buenos Aires, 1989.
- DOS SANTOS, Mario, "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, México, 1991.
- DRAIBE, Sonia, "Qualidade de vida e reformas de programs sociais: o Brasil no cenario latinoamericano", en *Lua Nova*, núm. 31, Sao Paulo, 1993.
- DRESSER, Denis, "Bringing the poor back in: National Solidarity as a strategy of regimen legitimation", en Wayne Cornelius *et al.*, *Transforming State-society relations in Mexico*, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994.
- DUCCI, Ma. Elena, "Análisis comparativo de movimientos urbanos en distintas clases sociales", en Jorge Alonso (coord.), *Los movimientos sociales en el Valle de México*, Ediciones de la Casa Chata, CIESAS, México, 1986.
- DUHAU, Emilio, "Las instancias locales de gobierno y la planeación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en G. Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, El Colegio de México, México, 1989.
- DURÁN, Ana María, "Dinámica inmobiliaria de la colonia Roma", en *Trace*, núm. 17, México, junio-julio de 1990.
- FAINSTEIN, Susan, Ian Gordon y Michael Harloe, *Divided cities, New York and London in the contemporary world*, Blackwell, Oxford, Cambridge, 1992.
- FARFÁN, Rafael, "Democratización del Distrito Federal y participación ciudadana", en *El Cotidiano*, núm. 13, México, septiembre-octubre de 1986.
- GADSDEN CARRASCO, Carlos *et al.*, *Memoria del Foro Nacional Hacia un auténtico federalismo*, Guadalajara, México, 29 al 30 de marzo de 1993.

- GARCÍA, Beatriz y Víctor J. Ímas, "De la promoción estatal a la mitificación del mercado, la política de vivienda en el sexenio salinista", en varios autores, *Las políticas sociales de México en los noventa*, UNAM, Instituto Mora, FLACSO, México, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Los cambios en la política federal de vivienda en México*, ponencia presentada en el Congreso Internacional Ciudad de México, 1997 (mimeo.).
- GARCÍA CANCLINI, Néstor, *Consumidores y ciudadanos*, Grijalbo, México, 1995.
- GARCÍA MEDINA, Amalia, "Sistema político y participación social", en Lucía Álvarez (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*, CEIICH, UNAM, México, 1997, en prensa.
- GAROCHO, Carlos y Jaime Sobrino (coords.), *Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y perspectiva*, El Colegio Mexiquense, México, 1995.
- GARZA, Gustavo (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, El Colegio de México, México, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Normatividad urbanística en la ciudad de México*, México, 1995 (mimeo.).
- GIL ELIZONDO, Juan, *El gobierno de la metrópoli: instituciones y políticas urbanas*, ponencia presentada en el Congreso Internacional Ciudad de México, México, marzo de 1997 (mimeo.).
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El federalismo*, UNAM, México, 1995.
- GORDON, Sara, "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, IIS-UNAM, México, 1993.
- GRUPO CONSULTOR INTERDISCIPLINARIO, S.C., *Carta Política Mexicana. La disputa por el D.F.*, núms. 155-156-157, México.
- GUILLÉN, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte, México, 1996.
- GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías y Felipe Solís Acero, *Gobierno y administración del Distrito Federal*, INAP, 1985.
- \_\_\_\_\_, "Regreso al futuro: ayuntamientos para el D.F.", en *Nexos*, núm. 99, marzo de 1986.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcello Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos México/Brasil/Argentina*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993a.

- \_\_\_\_\_, *La tradición republicana del buen gobierno*. Fideicomiso de las Américas, FCE, COLMEX, México, 1993b.
- HERRASTI AGUIRRE, María Emilia, "La promoción inmobiliaria popular autogestiva, ¿tendría futuro?", en *El Cotidiano*, núm. 57, UAM-Azcapotzalco, México, agosto-septiembre de 1993.
- \_\_\_\_\_, *Organización social y pobreza: Las organizaciones desde el punto de vista de los colonos*, ponencia presentada en el Congreso Internacional Ciudad de México, México, abril de 1997 (mimeo.).
- HIERNAUX, Daniel, "La planeación de la ciudad de México: logros y contradicciones", en G. Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, El Colegio de México, México, 1989.
- \_\_\_\_\_, y Alicia Lindón, "Reforma de Estado y políticas territoriales", en *Ciudades*, núm. 9, México, 1991.
- IRACHETA, Alfonso, "Diez años de planeación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en G. Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, El Colegio de México, México, 1989.
- JACOBI, Pedro, "Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcaldías petistas", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVII, núm. 2, IIS-UNAM, México, abril-junio de 1995.
- JACOBS, Brian, *Fractured Cities. Capitalism, community and empowerment in Britain and America*, Routledge, Londres y Nueva York, 1992.
- JACOBS, Michael y Alicia Ziccardi, "La política de reordenamiento territorial en México: desconcentración y crisis", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVIII, núm. 71, México, septiembre de 1984.
- JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Ricardo, *Políticas urbanas y calidad de vida en la Delegación Iztapalapa (1988-1994)*, tesis de Maestría en Estudios Regionales, Instituto Doctor José Ma. Luis Mora, México, 1995.
- LAURELLI, Elsa y Alejandro Rofman (comps.), *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, Fundación Friedrich Ebert y Ediciones CEUR, Buenos Aires, 1989.
- LECHNER, Norbert, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 1995.
- LEGORRETA, Jorge, *Transporte y contaminación en la ciudad de México*, Centro de Ecodesarrollo, México, 1988.

- LOAEZA R., Laura, "Participación ciudadana y el gobierno en el D.F.", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 35, núms. 136-137, México, 1989.
- LOMNITZ, Larissa, "Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, IIS-UNAM, México, 1978.
- LÓPEZ MONJARDÍN, Adriana, *La lucha por los ayuntamientos: una utopía pendiente viable*, Siglo XXI, México, 1986.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, México, 1995.
- LUIÁN PONCE, Noemí, *El régimen jurídico-político del Distrito Federal*, tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigación Doctor José Ma. Luis Mora, 1992.
- MAGANDA, RAMÍREZ, Ma. del Carmen, *Organizaciones populares e instituciones gubernamentales. El caso de la Colonia Cananea. Delegación Iztapalapa*, tesis de Maestría en Estudios Regionales, Instituto Doctor José Ma. Luis Mora, México, 1995.
- MARTÍNEZ ANAYA, Efraín, "San Miguel Teotongo: a contrapelo del neoliberalismo", en *El Cotidiano*, núm. 57, UAM-A, México, agosto-septiembre de 1993.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, *Municipios en conflicto*, IIS-UNAM-GV, México, 1983.
- \_\_\_\_\_, y Alicia Ziccardi, "Propuestas de descentralización del Estado mexicano", en Carlos Bazdresch *et al.*, *México, auge, crisis y ajuste*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- \_\_\_\_\_, "Diagnóstico del federalismo mexicano", en varios autores, *Las políticas sociales de México en los noventa*, UNAM, Instituto Mora, FLACSO, México, 1996a.
- \_\_\_\_\_, *¿Cuál destino para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, Océano, México, 1996b.
- MARTÍNEZ OMAÑA, Concepción, *La reforma del Estado y la privatización de los servicios públicos: el caso del agua en la ZMCM*, tesis de doctorado en Sociología, FCPYS-UNAM, México, 1997.
- MASSOLO, Alejandra, "¡Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda! La organización de los damnificados", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, IIS-UNAM, México, abril-junio de 1986.
- \_\_\_\_\_, "Descentralización y reforma municipal ¿fracaso anunciado y sorpresas inesperadas?", en varios autores, *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, 1991.

- \_\_\_\_\_, *Por amor y por coraje. Mujeres en movimientos urbanos de la ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1992a.
- \_\_\_\_\_, (coord.), *Mujeres y ciudades*, PIEM, COLMEX, México, 1992b.
- MÉCATL, José Luis, Marco A. Michel y Alicia Ziccardi, *Casa a los damnificados*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1987.
- MÉNDEZ, Sergio, "Municipios y gestión ambiental: el gobierno del PRD en Pátzcuaro (1990-1992)", en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 1995a.
- MERCADO, Ángel, "Resistencia de pobladores en el centro de la ciudad de México. Elementos para su sistematización teórica", en Jorge Alonso (coord.), *Los movimientos sociales en el Valle de México*, La Casa Chata, México, t. II, 1986.
- MERINO, Mauricio (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, México, 1992.
- \_\_\_\_\_, (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1994.
- MOCTEZUMA B., Pedro, "Qué hacer con la megalópolis. Participación social en el Valle de México", en Ángel Bassols y Gloria González S., ZMCM, *Complejo geográfico, Socio-económico y político*, IIS-UNAM-DDF, 1993a.
- \_\_\_\_\_, "Del movimiento urbano popular a los movimientos comunitarios: el espejo desenterrado", en *El Cotidiano*, núm. 57, UAM-Azcapotzalco, México, agosto-septiembre de 1993b.
- \_\_\_\_\_, "Democracia y participación social en la ciudad de México", en A. Bolívar, R. Coulomb, y Carmen Muñoz (coords.), *Metrópoli, globalidad y modernización*, UAM-Azcapotzalco, México, 1993.
- \_\_\_\_\_, "Los colonos", en Lucía Álvarez (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*, CEIICH, UNAM, en prensa.
- MOLINAR, Juan y Jeffrey Weldom, "Electoral determinants and consequences of National Solidarity", en Wayne Cornelius, *Transforming, State-Society relations in Mexico*, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994.
- \_\_\_\_\_, y Antonio Sánchez G., "Partidos políticos y cambio institucional en el D.F.", en Lucía Álvarez (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*, CEIICH, UNAM, México, en prensa.

- MORENO ARMELLA, Florita, "Representación vecinal y gestión urbana en el D.F.", en *El Cotidiano*, núm. 57, UAM-Azcapotzalco, México, agosto-septiembre de 1993.
- MORENO TOSCANO, Alejandra, "México, modelo a desarmar", en varios autores, *El desafío mexicano*, Océano, México, 1982.
- NAVARRO BENÍTEZ, Bernardo, *La evaluación de las políticas urbanas en la ciudad de México: el transporte metropolitano (1970-1996)*, ponencia presentada en el Congreso Internacional Ciudad de México, marzo de 1997 (mimeo.).
- NEIRA ALVA, Eduardo (coord.), *La sustentabilidad de las metrópolis latinoamericanas*, Foro Ajusco II, PNUMA, COLMEX, México, 1995.
- NÚÑEZ G., Óscar, *Innovaciones democrático-culturales del Movimiento Urbano Popular*, UAM-Azcapotzalco, México, 1990.
- OCAÑA, Lucila, "La recomposición del pacto federal", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, núm. 1, enero-marzo de 1996.
- O'DONNELL, Guillermo, "Estado, democratización y ciudadanía", en *Nueva Sociedad*, núm. 128, Caracas, noviembre-diciembre de 1993.
- ORTEGA LOMELÍN, ROBERTO, *El nuevo federalismo, la descentralización*, Porrúa, México, 1988.
- PACINI, Marcello et al., *La capitale reticolare*, Edizione della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1993.
- PADILLA, Héctor, "Administración pública y conflicto político en la experiencia de un gobierno panista", en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- PEREYRA, Carlos, "Urnas para la urbe", en *Nexos*, núm. 99, marzo de 1986.
- Periódico *El Nacional*, Suplemento "Nuevo Federalismo", México, 7 de mayo de 1995.
- PERLÓ COHEN, Manuel, "De cómo perdió la ciudad de México su municipalidad sin obtener a cambio una democracia de manzana", en *Suplemento Cultural de la Revista Siempre*, México, julio de 1980.
- \_\_\_\_\_, *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo*, Cuadernos de Investigación Social, núm. 3, IIS-UNAM, México, 1981.
- \_\_\_\_\_, y Alicia Ziccardi, "Déconcentrer ou decentraliser, telle est la question", en Martha Schteingart (comp.), *Changement social et mutations urbaines en Amérique Latine*, CNRS-ORSTOM, París, 1989.
- \_\_\_\_\_, "La gestión hidráulica en el Valle de México", en *Ciudades*, núm. 10, abril-junio de 1996.

- \_\_\_\_\_, *Los regentes de la ciudad de México*, ponencia presentada en el Congreso Internacional Ciudad de México, marzo de 1997 (mimeo.).
- PESCHARD, Jacqueline, "Las elecciones en el Distrito Federal entre 1964 y 1985", en *Estudios Sociológicos*, vol. 6, núm. 16, enero-abril de 1988.
- \_\_\_\_\_, "La reforma política del D.F. después de 1994", en Lucía Álvarez (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*, CEIICH, UNAM, 1997, en prensa.
- PRADILLA C., Emilio (comp.), *Democracia y desarrollo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, DDF-UAM-Antártica, México, 1991.
- PROVENCIO, Enrique, "Pobreza, política económica y política social", en varios autores, *México: la búsqueda de alternativas*, de Cultura Popular, CEPNA, Facultad de Economía, UNAM, México, 1990.
- PUGA CISNEROS, Arnulfo, "Gobierno, participación ciudadana y democracia en el D.F.", en *Estudios Políticos*, vol. VII, núm. 3, México, julio-septiembre de 1988.
- RAMÍREZ SAÍZ, Juan Manuel, *El movimiento urbano popular en México, Siglo XXI*, México, 1986.
- \_\_\_\_\_, (coord.), *D.F. Gobierno y sociedad civil*, El Caballito, México, 1987.
- \_\_\_\_\_, *Actores sociales y proyecto de ciudad*, Plaza y Valdés, México, 1989.
- \_\_\_\_\_, "Entre el cambio social y el político: investigación urbana y movimiento urbano popular en México durante los ochenta", en *Sociológica*, año 7, núm. 18, UAM-Azcapotzalco, México, 1992.
- REILLY, Charles (comp.), *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, Fundación Interamericana, Virginia, 1994.
- RONDINELLI, Davis, "Government decentralization", en *Comparative Perspective, International Review of Administrative Sciences*, vol. 47, núm. 2, USA, 1981.
- ROSALES SIERRA, Carlos, *El Fideicomiso Casa Propia*, México, 1996 (mimeo.).
- RUFÍAN, Dolores y Eduardo Palma, *La descentralización, problema contemporáneo en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1993.
- SAFA, Patricia, *La construcción de las identidades urbanas y la preservación del entorno urbano, un asunto de democracia*, ponencia pre-



- sentada en el Congreso Internacional Ciudad de México. COMECISO, México, abril de 1997 (mimeo.).
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *Elecciones y democracia: el caso de la elección de consejeros ciudadanos del Distrito Federal de 1995*, tesis de licenciatura en Derecho, ITAM, México, 1996.
- SAMANIEGO BREACH, Ricardo (comp.), *Ensayos sobre la economía de la ciudad de México*, Ciudad de México Librería y Editora, México, 1992.
- \_\_\_\_\_ (comp.), *Las finanzas de la ciudad*, ponencia presentada en el Congreso Internacional Ciudad de México, COMECISO, México, 1997 (mimeo.).
- SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina, *Reflexiones en torno a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana*, México, 1984 (mimeo.).
- \_\_\_\_\_ y René Coulomb, *Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) en la ciudad. Entre asistencia y promoción social*, CENVI A.C., México, 1991 (mimeo.).
- \_\_\_\_\_ y Ma. Teresa Torres Mora, "Ya vez chaparrita, las mujeres no la hacen. La participación de la mujer en la organización vecinal de una colonia popular", en Alejandra Massolo (coord.), *Mujeres, ciudades*, PIEM, COLMEX, México, 1992.
- \_\_\_\_\_, "Las clases medias en la gestión y el gobierno de la ciudad", en *El Cotidiano*, núm. 57, UAM-Azcapotzalco, México, agosto-septiembre de 1993.
- \_\_\_\_\_, *Las instancias de participación vecinal y los mecanismos de control y gestión del DDF. Recuento histórico*, ponencia presentada en el Congreso Internacional Ciudad de México, México, 1997 (mimeo.).
- SCHTEINGART, Martha (coord.), *Espacio y vivienda en la ciudad de México*, COLMEX, I ARDF, México, 1991a.
- SEMPERE, Jaime y Horacio Sobarzo, *Descentralización fiscal en México: algunas propuestas*, Documentos de trabajo, núm. IX, Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, México, 1994.
- \_\_\_\_\_ y Horacio Sobarzo, *Federalismo fiscal en México*, Documentos de trabajo, núm. IV, Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, México, 1996.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *Esferas de la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 9, Instituto Federal Electoral, 1996.

- TAMAYO, Sergio, "La teoría de la ciudadanía en los estudios urbanos: Estado y sociedad civil, derechos ciudadanos y movimientos sociales", en *Anuario de Estudios Urbanos*, núm. 3, UAM-Azcapotzalco, México, 1996.
- TARRÉS, Ma. Luisa, "Del abstencionismo electoral a la oposición política. Las clases medias en ciudad Satélite", en *Estudios Sociológicos*, 4(12), 1986.
- TERRAZAS, Óscar, "La estructura de la metrópoli", en *Revista A*, núm. 25, UAM-Azcapotzalco, México, 1988.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- TOMASSINI, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, BID, Washington, 1993 (1 serie Monografía, núm. 9).
- UNIKEL, Luis, *El desarrollo urbano en México*, 2a. ed., COLMEX, México, 1978.
- VARIOS AUTORES, *¿Descentralizar en América Latina?*, Programa de Gestión Urbana, Banco Mundial, GTZ, UNCHS, PNUD, Quito, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Las políticas sociales de México en los noventa*, UNAM, Instituto Mora, FLACSO, México, 1996.
- VÁZQUEZ COLMENARES, Pedro, *El Distrito Federal en la coordinación fiscal*, COLMEX, México, 1996 (mimeo.).
- VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, "El federalismo mexicano, 1823-1847", en Marcello Carmagnani, *Federalismo latinoamericano, México/Brasil/Argentina*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- VILLAVICENCIO, Judith, "Acción habitacional y vivienda popular. Una propuesta de programa", en Martha Schteingart (coord.), *Espacio y vivienda en la ciudad de México*, COLMEX, I ARDF, México, 1991a.
- \_\_\_\_\_, "Suelo y vivienda en la ciudad de México", en A. Bolívar, R. Coulomb y C. Muñoz (coords.), *Gestión metropolitana y política*, Programa Reencuentro de dos ciudades, UAM-A, México, 1994a.
- \_\_\_\_\_ y Ana M. Durán, "Los programas habitacionales de la Delegación Benito Juárez. Aspectos generales", en *Reporte de Investigación*, núm. 168, Serie II, UAM-Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 1994b.
- \_\_\_\_\_ y Ana M. Durán, "Los programas habitacionales de la Delegación Benito Juárez. Resultados del trabajo de campo", en *Reporte de Investigación*, núm. 169, Serie II, UAM-Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 1994c.

- WARD, Peter, *México: una megaciudad. producción y reproducción de un ambiente urbano*, CONACULTA, Alianza Editorial, México, 1991.
- \_\_\_\_\_, "Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas", en *Gestión y Política Pública*, vol. 5, núm. 1, primer semestre, 1996.
- WILK, David, "Planeación del uso del suelo y medio ambiente en la ciudad de México", en G. Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México, 1989.
- WOLDENBERG, José, "La reforma política del D.F.", en Lucía Álvarez (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*, CEI-ICH, UNAM, 1997.
- ZERMEÑO, Sergio, *Juchitán: límites de una experiencia democrática*, Cuadernos de Investigación Social, núm. 15, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1987.
- \_\_\_\_\_, *La sociedad derrotada, Siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996.
- ZICCARDI, Alicia, "La Sociedad Cooperativa Plutarco Elías Calles, SCL. Colonizadora y urbanizadora de la colonia Ex-Hipódromo de Peralvillo", en *Habitación*, año 2, núm. 5, FOVISSSTE, México, enero-mayo de 1982.
- \_\_\_\_\_, "Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLV, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, enero-marzo de 1983.
- \_\_\_\_\_, "Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis", en H. Aguilar Camín, Pablo González Casanova y E. Florescano (eds.), *México ante la crisis, Siglo XXI*, México, 1986, t. II.
- \_\_\_\_\_, *Las obras públicas de la ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1991.
- \_\_\_\_\_, "Las grandes ciudades: política urbana y modernización", en *Gestión y Estrategia*, número especial, UAM-Azcapotzalco, Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero-septiembre de 1992.
- \_\_\_\_\_, "1928: un año difícil para el país y para su capital", suplemento *El Perfil de La Jornada*, periódico *La Jornada*, México, 18 de junio de 1993.

- \_\_\_\_\_, "Ciudades y municipios, su necesaria inclusión en la agenda de los noventa", en C. Bustamante (coord.), *Evaluación actual y propuesta para el desarrollo urbano en México*, Séptimo Seminario de Economía Urbana, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1994.
- \_\_\_\_\_, (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 1995a.
- \_\_\_\_\_, "¿Qué es un gobierno local en el D.F.? El caso de la Delegación Miguel Hidalgo", en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales-unam y Miguel Ángel Porrúa, México, 1995b.
- \_\_\_\_\_, "Governance and governability ¿one or two concepts?", en R. Wilson, R. Cramer, *International workshop on good local government*, The University of Texas at Austin, EUA, 1995c.
- \_\_\_\_\_, "Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía (reflexiones sobre las transformaciones recientes en el D.F.)", en J.L. Calva y A. Aguilar (coords.), *Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas*, CIH, Instituto de Geografía-UNAM, 1995d, t. I.
- \_\_\_\_\_, y Bernardo Navarro (coords.), *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, PUEC-UNAM y UAM-Xochimilco, México, 1995e.
- \_\_\_\_\_, "La gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas", en Eduardo Neira (coord.), *La sustentabilidad de las metrópolis latinoamericanas*, Foro Ajusco II, PNUMA, COLMEX, México, 1995f.
- \_\_\_\_\_, "El estatus de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismos", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1996a.
- \_\_\_\_\_, "El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales", en *Revista Eslabones*, núm. 13, México, enero-junio de 1997a.
- \_\_\_\_\_, y Homero Saltalamacchia, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales*, Cuaderno de Avances de Investigación, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1997b.

#### Documentos

- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal 1990*, México, 1993.

- \_\_\_\_\_. *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, México, 1994a.
- \_\_\_\_\_. *La población de los municipios de México 1950-1990*, México, 1994b.
- DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ, Secretaría General de Gobierno, *Las calles de nuestra Delegación*, México, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Informe de actividades*, 22 de enero de 1990.
- \_\_\_\_\_. Subdelegación de Desarrollo Social, *Directorio*, México, 1994.
- \_\_\_\_\_. Gobierno de la ciudad de México, *Monografía*, México, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Plan de Trabajo de las Subdelegaciones y Coordinaciones*, 1995 (mimeo.).
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, *Ley Orgánica del Distrito Federal*, 1928, 1970, 1978, 1941, 1994, y las Reformas de 1996 (publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 27 de mayo de 1996).
- \_\_\_\_\_. *Decreto por el que se crea el COPLADE del D.F.*, 27 de octubre de 1983.
- \_\_\_\_\_. *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1987-1988)*, México, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México, 1996.
- \_\_\_\_\_. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano*, Delegación Iztapalapa, México, 1996.
- \_\_\_\_\_. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano*, Delegación Benito Juárez, México, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Memoria de gestión del periodo diciembre de 1982 a noviembre de 1988*, México (mimeo.).
- \_\_\_\_\_. *Gaceta Oficial*, varios números.
- \_\_\_\_\_. *Anuarios estadísticos del D.F.*, 1994.
- FUNDACIÓN MEXICANA CAMBIO XXI, Luis Donald Colosio, *Ciudad de México, Retos y propuestas*, México, 1994.
- GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DE MÉXICO, Puebla, Hidalgo, Tlaxcala y DDF, *Programa de desarrollo de la ZMCM y de la Región Centro*, México, 1983.
- GÓMEZ MONT, Ma. Esperanza, *Comparecencia de la delegada de la Benito Juárez ante la Asamblea Legislativa del D.F.*, México, 1996.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Ciudad de México (área metropolitana), Perfil Sociodemográfico, XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, México, 1991.

- \_\_\_\_\_. *Benito Juárez, D.F., Cuaderno estadístico Delegacional*, México, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Iztapalapa, D.F. Cuaderno Estadístico Delegacional*, México, 1994.
- GIL ELIZONDO, Juan, 1996, *Informe del Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, ante la ARDE*, México, 24 de septiembre de 1996.
- NACIONES UNIDAS, *Urban Agglomeration Chart, Population Division*, Nueva York, 1990.
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *Informes anuales de actividades presentados por el Delegado*, 1989, 1990, 1991, 1992, México.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, *Plataforma electoral para el D.F., 1997-2000*.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*, México, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)*, México, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)*, México, 1995.
- PROCURADURÍA SOCIAL, *Informe de Labores, Primer Semestre, Gaceta Oficial del DDF*, 7 de septiembre de 1992a.
- \_\_\_\_\_. *Informe de Actividades 1991, Gaceta Oficial del DDF*, 9 de marzo de 1992b.
- \_\_\_\_\_. *Informe Anual de Actividades*, México, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Informe de Actividades, Primer Semestre, Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 18 de agosto de 1994.
- \_\_\_\_\_. *Informe de Actividades, Primer Semestre, Gaceta Oficial del DDF*, 3 de julio de 1996.
- PRONASOL, 199, *Memoria de Solidaridad en el D.F. (1989-1994)*, México, 199 (mimeo.).
- Entrevistas a funcionarios, representantes vecinales y políticos*
- BRUGADA MOLINA, Clara, Consejera Ciudadana, Presidenta de la Comisión de Usos del Suelo.
- CADENA, Eladio, Subdelegado de Obras y Desarrollo Urbano, Delegación Iztapalapa.
- CÁRDENAS RIVERA, Sergio, Coordinador de Comunicación Social, Delegación Benito Juárez.
- CABRERA CAVAZOS, Pedro, Coordinador de la Ventanilla Única, Delegación Benito Juárez.

- CANAL GONZÁLEZ, Armando, Consejero Ciudadano, Delegación Benito Juárez.
- CARRILLO, Alejandro, Consejero Ciudadano, Delegación Iztapalapa.
- CASTRO, Socorro, Coordinación de Asesores de la Delegada, Delegación Benito Juárez.
- CRESPI, Martha, Consejera Ciudadana, Vicepresidenta del Consejo Ciudadano de la Delegación Iztapalapa.
- DE LA O HERNÁNDEZ, Ulises, Consejero Ciudadano, Delegación Benito Juárez.
- DEL RÍO, ALBERTO, Coordinador de Asesores, Delegación Benito Juárez.
- GARCÍA SOLÍS, Iván, Representante del PRD en la Primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- GÓMEZ MONTI, Esperanza, Delegada del D.F. en Benito Juárez.
- GÓMEZ URQUIZA, José A., Subdelegado de Administración, Delegación Benito Juárez.
- JIMÉNEZ, Mónica, Dirigente de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ).
- LERMA, Beatriz, Coordinación de Asesores, Delegación Benito Juárez.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Pedro, profesor-investigador de la UAM-Iztapalapa.
- RELLO, Jaime, Dirigente de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata.
- ROLDÁN, Mario Grimal, Consejero Ciudadano, Delegación Benito Juárez.
- RODRÍGUEZ ARTEAGA, Carlos, Subdelegado de Desarrollo Social de la Delegación Iztapalapa.
- SÁNCHEZ AMAR, Héctor, Coordinador de Programas Comunitarios, Delegación Benito Juárez.
- SÁNCHEZ Y CAPETILLO, Raymundo, Subdelegado de Desarrollo Social, Delegación Benito Juárez.
- SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina, profesora-investigadora de la UAM-Azcapotzalco y de CENVI.
- VÁZQUEZ SAAVEDRA, Miguel Ángel, Subdelegado de Desarrollo Urbano y Obras, Delegación Benito Juárez.
- VEGA, Edna, Asesora de la Comisión de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- VEGA H., José, Consejero Ciudadano, Presidente del Consejo Delegacional de Iztapalapa.

- VELÁZQUEZ ZERMEÑO, Guillermina, Subdelegada de Servicios Urbanos, Delegación Benito Juárez.
- VICARIO, Juan Manuel, Subdelegado Jurídico y de Gobierno, Delegación Benito Juárez.
- ZURITA ESQUIVEL, Maritza, Subdirectora de Acción Social y Cultural, Delegación Benito Juárez.

## Índice de siglas

### A

ARDF, *Asamblea de Representantes del Distrito Federal*

### B

BANOBRAS, *Banco Nacional de Obras y Servicios*

BID, *Banco Interamericano de Desarrollo*

### C

CAM, *Consejo del Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México*

CDS, *Convenios de Desarrollo Social*

CNOP, *Confederación Nacional de Organizaciones Populares*

CONAPO, *Consejo Nacional de Población*

CONAMUP, *Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular*

CONASUPO, *Compañía Nacional de Subsistencias Populares*

COPLADE, *Comités para la Planeación del Desarrollo*

COTAM, *Consejo de Transporte del Área Metropolitana*

CUC, *Convenios Únicos de Cooperación*

CUD, *Convenios Únicos de Desarrollo*

CUD, *Coordinadora Única de Damificados*

### D

DDF, *Departamento del Distrito Federal*

D.F., *Distrito Federal*

### F

FICAPRO, *Fideicomiso Casa Propia*

FIDEVISU, *Fideicomiso Vivienda, Desarrollo Social y Urbano*

FONHAPO, *Fondo Nacional de las Habitaciones Populares*

FOVISSSTE, *Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado*

## I

ICA, *Ingenieros Civiles Asociados*  
 INFONAVIT, *Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores*  
 INPI, *Instituto Nacional de Protección a la Infancia*

## M

MUP, *Movimiento Urbano Popular*

## O

OAPAS, *Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento*  
 ONG, *Organización No Gubernamental*

## P

PAN, *Partido Acción Nacional*  
 PARM, *Partido Auténtico de la Revolución Mexicana*  
 PFCRN, *Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional*  
 PICCA, *Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*  
 PMS, *Partido Mexicano Socialista*  
 POA, *Programa Operativo Anual*  
 PPS, *Partido Popular Socialista*  
 PRD, *Partido de la Revolución Democrática*

PRI, *Partido Revolucionario Institucional*  
 PRONASOL, *Programa Nacional de Solidaridad*

## S

SAHOP, *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas*  
 SAR, *Sistema de Ahorro para el Retiro*  
 SCT, *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*  
 SEDESOL, *Secretaría de Desarrollo Social*  
 SEDUE, *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*  
 SERVIMEX, *Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*

## T

TLC, *Tratado de Libre Comercio*

## U

UAM-A, *Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco*  
 UAM-I, *Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa*  
 UAM-X, *Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco*  
 UCI, *Unión de Cooperativas Independientes*

## Z

UCISV, *Unión de Colonos y Solicitantes de Vivienda*  
 UNAM, *Universidad Nacional Autónoma de México*  
 UPREZ, *Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata*

ZEDEC, *Zonas Especiales de Desarrollo Controlado*  
 ZMCM, *Zona Metropolitana de la Ciudad de México*