

Reseñas

El necesario rediseño institucional del Distrito Federal mexicano

Armando Hernández Cruz,
México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
2014, 146 pp.

Miguel Rodrigo González Ibarra*

La complejidad de la estructura social, económica y política de una metrópoli como la Ciudad de México y del Distrito Federal, ha derivado en los últimos años en la búsqueda y aplicación de un nuevo orden institucional. Dicho proceso se ha caracterizado por el tránsito de una administración pública vertical, dependiente del Gobierno Federal y de sus principios jurídicos constitucionales, hacia la conformación de órganos locales y autónomos de gobierno, y la búsqueda de nuevos mecanismos no corporativos para la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la gestión pública.

Hasta hace poco, los habitantes del Distrito Federal vivieron por vez primera la experiencia de elegir un gobierno por la vía democrática. Este proceso, llamado por algunos autores como *democratización*, poco a poco ha advertido la necesidad de impulsar un nuevo rediseño institucional que tenga como finalidad no solo contar con un marco normativo más objetivo, eficaz y transparente, sino que garantice efectivamente la ampliación de los derechos políticos de la ciudadanía y la reorganización

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor-Investigador Titular “B” adscrito al Departamento de Sociología de la UAM-I. Especializado en actores sociales, políticas públicas y metodología de la investigación. Contacto: <ibarra000@yahoo.com>

de sus órganos de representación política, dada la complejidad de los problemas públicos presentes y crisis en la capacidad de gobernar.

En este marco, el libro intitulado *El necesario rediseño institucional del Distrito Federal mexicano*, de Armando Hernández Cruz, constituye una aportación para comprender y explicar las bases y los fundamentos político-constitucionales del Distrito Federal y su forma de gobierno, así como generar una propuesta para la conformación de una nueva constitución en la entidad, donde se establezcan nuevos principios jurídicos y criterios normativos para garantizar un sistema de distribución horizontal del poder en el que se respeten y garanticen los derechos, la pluralidad y la participación política de sus habitantes en las decisiones públicas.

En el primer capítulo se define y contextualiza al Distrito Federal en el sistema federal mexicano. A este respecto es importante señalar que, desde una visión general, los fundamentos de dicho sistema advierten una lectura cuidadosa sobre la conformación del Estado de derecho; es decir, un Estado en el cual el ejercicio del poder se encuentre subordinado al derecho; un Estado en el que gobiernen las leyes y no los hombres. En este capítulo, el lector podrá comprender de una forma precisa acerca de la discusión sobre la naturaleza jurídica del Estado federal y sobre el principio de soberanía y sus implicaciones operativas en los diferentes gobiernos estatales y municipales.

La Ciudad de México ha sido considerada por diversos estudiosos como centro político y económico principal desde la época prehispánica. En este tenor, vale la pena reconocer los cambios jurídicos y políticos de su conformación para avanzar hacia una explicación de las necesidades políticas actuales. Para el autor: “durante la mayor parte de su existencia como entidad federativa el Distrito Federal fue gobernado exclusivamente por los órganos federales; sin embargo, a partir de las reformas impulsadas por la voluntad ciudadana, con el ánimo de un mejor ejercicio de sus derechos políticos, se crearon nuevas instancias y órganos de gobierno que de manera paulatina han ido ganando mayores funciones” (p. 37).

Asimismo, establece que: “la intervención de los poderes federales en el gobierno del Distrito Federal no implica una restricción de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, ya que el sistema de distribución de competencias existente en el actual régimen de gobierno permite que la Asamblea Legislativa expida leyes cuya competencia es

territorial es de orden local y que encierra un interés de los habitantes; mientras el Congreso de la Unión, que es un órgano federal, puede emitir leyes federales y leyes de competencia territorial local para el Distrito en busca de proteger los intereses federales dentro del territorio de su residencia” (pp. 42 y 65).

La propuesta del autor radica en establecer fórmulas —a través del acuerdo político— para revisar la distribución vertical de competencias, ya que no es adecuado establecer facultades expresas para el Congreso de la Unión y el presidente de la República, y residuales para los demás órganos de gobierno del Distrito Federal. En este sentido, conviene analizar la actuación de las entidades federativas y de los municipios en el sistema mexicano. Asimismo, es posible otorgar a cada uno de los cinco órganos de gobierno locales una esfera autónoma sobre la que podrían actuar, marcando la libertad de cada uno de ellos y estableciendo límites.

El segundo capítulo de la obra se intitula “Estructura político-constitucional del Distrito Federal”. El autor comparte una exposición sobre la estructura político-constitucional del Distrito Federal, donde se realizan ciertas consideraciones sobre el proceso de reforma política y las bases para su propuesta de rediseño institucional del D. F., desde una perspectiva centrada en el gobierno. Una vez que se describe la forma de organización política-administrativa del Gobierno del Distrito Federal, el autor aclara la discusión de volver al Distrito Federal el Estado número 32 de nuestro país. A este respecto, se afirma que: “nuestro país, en teoría, está conformado como una federación, es decir, como una unión de estados libres y soberanos”. No obstante, dice el autor que: “esta expresión está absolutamente alejada de la realidad, pues aunque intentamos imitar el sistema federal de los Estados Unidos de América, México no surge como la unión de varios estados libres y soberanos. Nuestro sistema es más bien una descentralización política en la que se otorga AUTONOMÍA a cada una de las partes integrantes de la supuesta federación (federación significa unión) (pp. 65-66). La posición del autor es que resulta obvio, por tanto, que no tiene ninguna razón de ser la discusión sobre el Estado 32, porque México no tiene en su interior ningún estado sobre otro; en efecto, la tesis de soberanía dice que no puede haber un estado sobre otro, ni una soberanía (poder que está sobre todo) encima de otra soberanía.

Así, es necesario impulsar un proceso de reforma política en dos vertientes: 1) dotar de una mayor autonomía a las autoridades locales;

2) generar el establecimiento de un régimen jurídico específico en las demarcaciones territoriales. Para llevar a cabo esta propuesta es importante no solo integrar órganos colegiados de gobierno, como parte de una nueva estructura de la entidad, sino redefinir conceptualmente las delegaciones y visualizarlas como órganos de gobierno autónomos; es decir, que no dependan de la administración pública local, ni se subordinen a ella, sino que estén dotados de facultades limitadas que puedan ejercer plenamente.

Con ello se advierte: “estaríamos a favor de la integración de órganos de gobierno autónomos que representaran un tercer nivel de gobierno diferente al federal y al local” (p. 66). Lo anterior, y coincido expresamente con el autor, advierte desafíos importantes no solo en lograr una nueva relación entre los gobernados y las necesidades de la comunidad, sino implica una redelimitación del territorio, e incluso habría que inventar un nuevo gentilicio para los nacidos en la capital y sus diferentes territorios, entre otros, temas que tienen que ver con la política urbana y la prestación de servicios, tal y como lo hacen expresamente los municipios en las entidades.

Desde mi perspectiva, este capítulo permite comprender al Distrito Federal como centro político y capital del todo el país; pero se advierte que dentro de un nuevo rediseño institucional, concretamente bajo órganos autónomos en cada una de sus demarcaciones, se hace indispensable un proceso de descentralización en temas claves relacionados con la prestación de los servicios públicos y la organización del territorio. En este sentido, es necesaria la independencia y autonomía de los órganos de gobierno por demarcación con los órganos de la administración pública local.

El capítulo tercero analiza la situación actual del Distrito Federal y sus procesos de reforma política, y se subraya con especial énfasis el problema de la inseguridad pública. A este respecto, el autor subraya que uno de los pendientes de la agenda política nacional es la reforma política del Distrito Federal y, pese a que se ha avanzado en una democratización parcial, esta entidad sigue manteniendo estructuras político-administrativas insuficientes para atender y resolver los principales problemas que aquejan a los capitalinos. Ante esto, se hace necesario establecer un rediseño o trazo que descentralice el poder interno de la capital, para que se produzcan cambios hacia formas y contenidos nuevos del marco jurídico y las instituciones existentes. Los cambios advierten modificaciones no

solo en el ejercicio del poder, sino en las instancias y los mecanismos considerados para incluir la opinión y participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan la vida cotidiana, así como en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Desde esta postura, el trabajo de Armando Hernández Cruz aporta una serie de iniciativas en materia de reforma política entre las que se encuentran las relacionadas con las bases de organización y funcionamiento de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, la unificación orgánica, presupuestal, procesal y funcional de todos los órganos que ejercen funciones jurisdiccionales en el Distrito Federal. Coincido con el autor cuando señala que estos ordenamientos se encuentran dispersos y ello dificulta su aplicación, por lo que resulta necesario hacer un esfuerzo de organización y sistematización de las normas aplicables para permitir su eficacia y facilitar los procesos administrativos para su ejecución por parte de las autoridades locales.

Un tema que es tratado de una forma especial es el de la inseguridad pública y las políticas públicas existentes en la entidad para frenar este problema público. Para el autor, es importante motivar la necesidad de generar acciones coordinadas entre gobierno y sociedad, entre federación, estados y municipios, y entre todos los poderes y órganos de gobierno. La finalidad es recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas e impulsar programas que atiendan las necesidades de seguridad y abatir la corrupción e impunidad registradas en la entidad. Si bien este fenómeno rebasa los límites territoriales de las entidades federativas, es importante el diseño de una serie de medidas destinadas hacia la creación de un consejo ciudadano de supervisión a los órganos policiales; mejorar el sistema de coordinación entre instituciones; reforzar la cultura de la legalidad e implementar acciones preventivas y promover un acuerdo nacional para garantizar acabar con este cáncer que padece desde hace décadas la sociedad capitalina.

En el capítulo 4 se incluye un planteamiento acerca del principio dispositivo previsto en la Constitución Española, como posible mecanismo de distribución de competencias entre la federación y el Distrito Federal mexicano. En este apartado se plantea que los paradigmas del derecho constitucional mexicano son un obstáculo en el avance de la democratización del Distrito Federal, ya que este es incapaz de resolver problemas que van más allá de aspectos normativos, así como limita la

generación de acuerdos entre actores, instituciones y niveles de gobierno para concretar la coexistencia del estado.

Para el autor, “todos los gobiernos son responsables de la solución de problemas, independientemente del nivel de representación que ostenten [...] la solución debe partir del acuerdo político” (p. 124). Asimismo, infiere que “mientras los juristas mexicanos sigan preocupados únicamente por los aspectos formales del proceso de distribución competencial, y se siga negando al Distrito Federal la calidad de “estado de la República”, seguiremos frente a un modelo limitante de la autonomía popular y proclive a la concentración del poder en perjuicio de los habitantes del D. F.

En este sentido, la propuesta del autor radica en generar un constitucionalismo multinivel como nuevo paradigma para la distribución democrática y la descentralización del poder. Este planteamiento advierte no solo una nueva reconfiguración de las relaciones entre Estado y Sociedad; libertad y justicia; derechos y límites del poder; apertura al pluralismo social, ampliación del horizonte democrático a través de nuevas instituciones y principios de gobierno.

El constitucionalismo multinivel es una ideología de defensa de libertad. Si bien desde los años noventa en Europa se viene discutiendo con fuerza este paradigma, en México se han concentrado en aspectos rígidos y formales, y siguen –desde la perspectiva del autor– encerrados en el paradigma del Estado federal. Este capítulo concluye con una interesante discusión acerca del principio dispositivo y el estado de las autonomías en la constitución española. Se destaca la importancia de aprender del modelo del Estado de las autonomías con base en los principios de unidad, autonomía, solidaridad, igualdad y dispositivo. En este sentido, se destaca la importancia de este modelo para el caso del Distrito Federal y la formulación de un gobierno local propio a través de una nueva distribución de competencias en forma horizontal y a favor de aplicar los principios del constitucionalismo multinivel.

Para finalizar esta reseña es importante considerar algunos aspectos para impulsar un debate serio y que atienda a las preocupaciones entre los actores sociales y políticos respecto de la construcción de un rediseño institucional y de un proceso de reforma política. La construcción de la democracia en el Distrito Federal es un capítulo relativamente reciente en la historia local, que se inicia de manera incipiente en los años setenta por dos vías: una a través de un proceso formal de apertura institucional

y reconocimiento de derechos cívicos y políticos de los capitalinos; y otra extrainstitucional, que se expresa mediante el despliegue de la organización y movilización social autónoma, la formación de nuevos actores y la apertura del espacio público no estatal. Este proceso no es ajeno a los cambios en el modelo de desarrollo económico y los problemas de exclusión y desigualdades registradas en la capital.

En este sentido, una primera observación al texto refiere a:

1. Cuál es la relación entre la propuesta de un modelo constitucional multinivel y los dispositivos de gobierno concretos para impulsar un nuevo pacto social y frenar el aumento de la exclusión y la desigualdad. En mi opinión, se requiere una nueva arquitectura política, radical, de naturaleza democrática para lograr valores fundamentales, reducir costos sociales, ser factible y promover –para el caso del D. F.– un nuevo orden político e institucional que atienda no solo reclamos, sino contribuya a frenar los abusos del poder central; atienda las particularidades de manera autónoma, descentralizada y genere mecanismos de inclusión y participación desde la sociedad civil, y contribuya a la disminución de la corrupción y el clientelismo institucionalizados que agobia a los capitalinos y sus organizaciones que no comparten una afinidad exclusivamente partidista o de gobierno.

2. La gran concentración urbana de la Ciudad de México llevada hasta sus extremos es producto de masivas corrientes de población de los más diversos orígenes; en este lugar, el impacto de las políticas de ajuste económico en los últimos años han hecho cambiar radicalmente la situación y percepción de la política por parte de un amplio grueso de los capitalinos. Si bien la Ciudad de México es considerada una de las urbes más grandes y complejas del mundo, el centralismo existente en la capital ha provocado que los procesos políticos locales se potencien por la confluencia de actores y fuerzas políticas nacionales. Por mucho tiempo se ha considerado la ciudad como el lugar donde se resuelven los problemas nacionales. El rasgo constitutivo del gobierno tuvo un origen vertical; es la capital de los mexicanos, pero hasta 1994, la Constitución le confería al presidente de la República la responsabilidad de nombrar y, en su caso, remover al jefe del Distrito Federal, además de tener la facultad para aprobar el nombramiento o la remoción del procurador de justicia y el mando de la policía. En suma, las autoridades centrales y delegacionales en el D. F. dependían directamente del presidente.

En este tenor, vale la pena confrontar acerca de la importancia de los procesos de reforma política y cómo enfrentar los vicios, restricciones, candados y hasta el control político que impide a las diversas fuerzas políticas lograr abonar hacia un nuevo rediseño institucional. En poco más de 30 años, la reforma política arroja avances importantes donde se registra un primer gobierno electo, la primera alternancia política en la entidad, la consolidación de la vía electoral para decidir sobre la conformación de un gobierno local, entre otros temas; pero también se registra una disminución en la capacidad de gobernar, exceso y abuso en el poder, corrupción y desintegración social que afectan no solo la confianza y credibilidad, sino abona hacia un retroceso en la configuración del régimen político y la construcción de un gobierno representativo y de ciudadanía efectiva. A este respecto, mi punto de vista es que un lugar como el Distrito Federal requiere un diseño que permita lo que Joseph Schumpeter denominó una “destrucción creativa” en el sentido de aclarar la estructura constitucional respecto de la realidad social y política que se vive. La verticalidad y el centralismo imperantes no contribuyen a un cambio sustancial, sino aumentan los privilegios y agravan el conflicto social.

3. El Distrito Federal y su zona metropolitana constituyen un amplio mosaico de pluralidad política, cultural y social. El pluralismo se expresa a partir de un conjunto de normas jurídicas que garantizan el reconocimiento de los derechos inalienables del individuo y del ciudadano. En este sentido, en el Estado de derecho y en una democracia, el pluralismo no solo es la consecuencia de la garantía de unos derechos o libertades, sino también puede considerarse como la garantía de un comportamiento social que reconoce la función vital que desempeñan las diversas instancias de mediación que existen entre el individuo y el Estado. En este sentido, es importante profundizar en qué medida el rediseño institucional del Distrito Federal advierte no solamente una redefinición de los principales preceptos constitucionales, sino de qué manera se generará una agenda política donde se tracen líneas comunes y se incluyan las particularidades para construir un horizonte democrático más amplio ante lo diverso. A este respecto, mi opinión es que un lugar como el Distrito Federal no puede seguir apostando a reformas políticas sin una descentralización suficiente y sin considerar la definición de políticas públicas que atiendan la inclusión social efectiva. El principio de subsidiaridad es crítico para preservar la democracia, la

movilización de apoyo para medidas difíciles, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de las capacidades del gobierno.

En este sentido, el nuevo diseño institucional advierte la importancia de llevar a la práctica las buenas ideas e impulsar capacidades cognitivas y de formulación de políticas públicas con calidad. Precisamente, una de las características de un país como México, y en particular en su capital, es haber diseñado grandes políticas, pero con una incapacidad para ponerlas en marcha. La reforma política implica el establecimiento de nuevas estrategias y líneas de acción acordes con las necesidades concretas que padecen los capitalinos y el impulso de un nuevo perfil ético y profesional de los servidores públicos que sean capaces de resolver los problemas públicos desde una visión integral.

Concluyo señalando que si bien el libro ofrece un análisis sobre las condiciones ideales que son necesarias para impulsar un verdadero proceso de rediseño institucional en la Ciudad de México, se destaca la iniciativa para llevar a cabo un proceso de discusión sobre las bases para edificar una nueva forma de gobierno, así como de la creación de instituciones que permitan modificar no solo la distribución del poder, sino la modificación de las relaciones políticas entre los actores políticos y entre estos y los ciudadanos. Por esta última razón, considero que es importante estudiar y debatir constructivamente las propuestas de esta obra con la finalidad de generar opinión pública entre la comunidad académica y el público general para validar su viabilidad y generar nuevas perspectivas que atiendan la construcción de una agenda de reforma política acorde con las necesidades y demandas concretas de los habitantes del Distrito Federal.

No está de más recordar las palabras de Karl Mannheim en *Ideología y Utopía* (México, Fondo de Cultura Económica, 2004), quien señala que: “cuando la imaginación no encuentra pábulo en la realidad existente, busca refugio en lugares y periodos construidos conforme a sus anhelos. Los mitos, los cuentos de hadas, las promesas religiosas del más allá, las fantasías humanas, las novelas de viajes, han sido siempre expresiones eternamente cambiantes de lo que nos hace falta en la vida real.”

