

Presentación

En esta ocasión, el Dossier de nuestra revista presenta un tema de suma trascendencia: una reflexión de un servidor público de primer nivel del gobierno del Distrito Federal, quien, basado en la experiencia y en argumentaciones interesantes, propugna por un debate de mayor altura respecto de la reforma institucional del DF. Éste sigue manteniendo una regulación y un marco institucional sumamente extraños y complejos que hacen difícil una administración descentralizada y clara. De la misma manera, las responsabilidades y relaciones intergubernamentales que este marco genera hacen difícil establecer los mecanismos de rendición de cuentas, definición de facultades y responsabilidades que permitan tomar decisiones informadas de política pública, tanto a las autoridades centrales como a las delegacionales.

Es claro que se necesita una reordenación que establezca con mayor claridad el estatus del DF en la federación y, por consiguiente, las reglas de coordinación y descentralización entre las autoridades centrales y las delegacionales. Sin embargo, el ingeniero Buenrostro nos recuerda que la especificidad del gobierno y del territorio del DF implica entender que no cualquier descentralización ni cualquier facultación son por sí mismas correctas. Descentralizar implica una amplia comprensión de los dilemas de administración y gobierno de una ciudad tan compleja como ésta, defiende el ingeniero Buenrostro. Estamos seguros de que las reflexiones que presentamos en este Dossier alimentarán un debate mejor informado respecto de este tema y del análisis de políticas públicas y rediseño institucional del gobierno del Distrito Federal.

DAVID ARELLANO GAULT

Algunas consideraciones en torno a la coordinación del sector central y las delegaciones del gobierno del Distrito Federal¹

Los cambios recientes en la vida política del país, y en especial las circunstancias que vive la Ciudad de México, han planteado la necesidad de revisar la estructura jurídico-administrativa del Distrito Federal, sitio geográfico donde se asientan la capital de la República Mexicana y los poderes de la Nación. El Distrito Federal es la única entidad que no tiene la facultad de soberanía, detenta únicamente la de autonomía; circunstancia que le impide, entre otras cosas, contar con un congreso local, así como con la facultad que tienen el resto de las entidades para decidir su techo de endeudamiento. Esta situación afecta indudablemente a los habitantes de la Ciudad de México, lo que a todas luces es injusto e inequitativo y, por tanto, implica en la práctica el establecimiento de categorías en la calidad de los ciudadanos.

Dentro de la transición democrática que vivimos, en 1997 se logró que los habitantes de la Ciudad de México eligieran a sus gobernantes, así como a los jefes delegacionales, lo que fue un paso importante, pero no suficiente. Han surgido propuestas de diversos sectores que buscan un rediseño de la estructura central

* El ingeniero César Buenrostro es director de Obras Públicas del Gobierno del Distrito Federal, Plaza de la Constitución 1, 2º piso, Centro Histórico, México, DF, Delegación Cuauhtémoc, tel. 5345-8208. Correo electrónico: cbuenrostro@df.gob.mx.

¹ Ponencia presentada en el foro Reforma institucional de las delegaciones del Distrito Federal, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión del Distrito Federal.

del gobierno del Distrito Federal, así como de las delegaciones políticas que lo integran. Se plantea la necesidad de que la entidad Distrito Federal adquiriera la categoría de estado, con las facultades y responsabilidades inherentes.

En este sentido, en los espacios y foros donde se trata el tema, se discuten las transformaciones jurídicas que garanticen la plena ejecución de los derechos ciudadanos como reflejo del avance democrático de la Ciudad de México. Sin embargo, los esquemas y responsabilidades fiscales, la planeación y coordinación en los programas de gobierno, la operación y mantenimiento de los servicios y las relaciones laborales son temas que no han sido suficientemente discutidos. Dentro de ese contexto, veamos ahora la organización de las delegaciones.

El hecho de que el Distrito Federal adquiriera el estatus de estado implica que las delegaciones se constituyan en municipios. Ante esta situación, resulta necesario un análisis cuidadoso de diversos aspectos. Los ayuntamientos ejercen las atribuciones que la ley les confiere, siempre ajustadas al marco constitucional local y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los municipios de las entidades federativas, existe determinado número de localidades en las que pueden establecerse normas de aplicación general, pero en el caso del Distrito Federal, se trata básicamente, en realidad, de una gran localidad que quedaría comprendida y dividida en varios municipios, lo que constituye una circunstancia muy especial que amerita un estudio más profundo sobre cómo se organizarían las hoy denominadas delegaciones, así como un análisis de sus facultades y su relación con el gobierno central.

La Ciudad de México es un ente urbano continuo, donde es obligado tomar decisiones con un carácter integral, considerando su impacto en la ciudad en su conjunto y en el medio ambiente donde ésta se asienta. Hay aspectos fundamentales para su sustentabilidad que deben tener un manejo centralizado sin menoscabo de la necesaria coordinación con las delegaciones.

En aras de mayor descentralización y mayor autonomía de las delegaciones, podría darse el caso de decisiones zonales que, con una visión parcial, sirvan exclusivamente a la jurisdicción donde se tomen, pero que podrían provocar un gran perjuicio que afecte a la ciudad en su conjunto; esto, desde el punto de vista jurídico, administrativo y de su infraestructura.

Un cambio en la organización político-administrativa deberá tener en cuenta la resolución o la definición de aspectos básicos para la ciudad. En lo que se refiere a infraestructura y servicios, décadas atrás se estableció convencionalmente una división de tareas entre el sector central y las delegaciones. Se asignaron al sector central todos los aspectos relacionados con la construcción de obras troncales de infraestructura y los sistemas principales para la prestación de servicios —los cuales abarcan implícitamente varias delegaciones e inclusive, en ocasiones, la totalidad de la ciudad—: redes primarias de agua potable, drenaje y desagüe pluvial; plantas de tratamiento de aguas residuales; en general, todo el sistema primario de infraestructura hidráulica y el manejo del sistema hidrológico de la cuenca del Valle de México dentro de la ciudad; vialidades principales y su alumbrado público; obras para el transporte colectivo; concentración y manejo de desechos sólidos, incluidas plantas de selección; así como sitios de disposición final de residuos sólidos, entre otros aspectos. También se asignaron obras y servicios, así como todo lo relacionado con la normatividad en materia de construcción y, en general, la reglamentación para el buen funcionamiento de la ciudad.

A las delegaciones se les asignaron los aspectos relacionados con las redes secundarias para la prestación de servicios, así como la atención directa a las demandas de la ciudadanía de las respectivas jurisdicciones. Asimismo, a lo largo de la historia de la Ciudad de México, también se asignó a las delegaciones la conformación de mecanismos de coordinación entre el sector central y las autoridades de las delegaciones, con los equilibrios que dinámicamente se han venido modificando, entre otros, el presupuestal.

En años recientes, desde el punto de vista de valores absolutos, el presupuesto de las delegaciones ha crecido. En términos relativos, en el presupuesto para obra pública del año 2000, 48.5% estaba asignado a las delegaciones y, al cierre de 2005, cerca de 65%, lo que limitó la posibilidad para realizar un mayor número de obras troncales. De prevalecer esta tendencia, puede llegarse a una situación en la que se haga obra pública secundaria —banquetas, áreas verdes, alumbrado público—, pero no haya recursos para nuevas líneas de transporte colectivo, más vialidades primarias, captación de nuevas fuentes para el abastecimiento de agua, obras para el desalojo de aguas residuales y pluviales, ni para la creación de nuevos sitios de disposición final de desechos sólidos, entre otros.

Cualquier modificación que se promueva e introduzca en la estructura gubernamental existente en el Distrito Federal deberá tener en cuenta previamente las experiencias de las diversas formas de operación que ha habido hasta la fecha. Entre las experiencias que han demostrado su eficacia están las de las grandes obras que sustentan la vida de esta ciudad; entre ellas, los sistemas de protección en contra de las inundaciones, tales como el Sistema de Presas del Poniente y las Lagunas de Regulación del Oriente; las obras y los sistemas para el abastecimiento de agua, incluidas las obras del Lerma, del Cutzamala y las redes troncales a las que se inyecta el agua del Sistema de Pozos del Valle de México (parte importante de esta infraestructura se localiza inclusive fuera del territorio del Distrito Federal). Otras obras importantes son las del Sistema de Drenaje Profundo; la red del Metro, que comprende varias delegaciones, creada con una visión global y un carácter metropolitano como una red para la ciudad y de servicio a algunas áreas conurbadas; las redes para el suministro de energía eléctrica; la infraestructura hospitalaria, que incluye hospitales generales, hospitales de especialidades y otros; los centros de rehabilitación y readaptación social; las instalaciones del H. Cuerpo de Bomberos; los cuerpos de seguridad pública y de impartición de justicia, y la coordinación y decisiones relacionadas con el funcionamiento de la gran área metropolitana.

Las obras y los sistemas troncales para los servicios a la ciudad se han construido con un sentido integral y su operación no puede circunscribirse a una delegación determinada; deberán seguir manejándose centralmente y contar con recursos suficientes para su mantenimiento, operación y ampliación. Hay que tener en cuenta que el municipio libre tiene históricamente una estructura física y política, y que una entidad federativa se integra con un conjunto de municipios. En el caso del Distrito Federal, la Ciudad de México nació como un ente integrado que ha ido expandiéndose geográficamente y extendido sus redes de infraestructura. No existen redes delegacionales de agua potable y drenaje, por ejemplo. No sería posible disociar los sistemas de infraestructura, a partir de los cuales se prestan los servicios, para que fueran atendidos por municipios.

Otros aspectos que deben permanecer en la estructura central por ser factores vitales para la ciudad son, entre otros: el control del funcionamiento de la alerta sísmica y el de la red de acelerógrafos; la investigación de aspectos que afectan a la

ciudad en su conjunto, como la sismicidad, la mecánica de suelos y la ingeniería estructural; también el control de la certificación de los directores responsables de obra y corresponsables; el funcionamiento del Comité Asesor en Seguridad Estructural, y los dictámenes de seguridad estructural de inmuebles.

Quizá podrían desconcentrarse algunas de estas actividades que se realizan centralmente, sólo que habría que revisar si la ciudad cuenta con presupuesto suficiente para afrontar los sobrecostos que ello implicaría; esto debe revisarse dentro del concepto de economía de escala. ¿Convendría que cada delegación opere su estación de bomberos, en vez de la red que atiende a la ciudad, con los movimientos de cuerpos y equipos organizados según la ubicación y características de los requerimientos? ¿Sería provechoso que cada delegación efectuara su investigación sobre aspectos de carácter técnico? Los criterios sobre operación y mantenimiento podrían ser diversos e inclusive inconsecuentes entre una y otra jurisdicciones territoriales. Debemos tener presente que se ha podido satisfacer la mayoría de las demandas de la población, gracias a que ha habido decisiones centrales y una visión integral que ha tenido en cuenta las necesidades regionales o zonales.

En lo que se refiere a aspectos administrativos, fiscales y laborales, resulta necesario considerar un grupo de aspectos.

En materia de ingresos, se requiere un análisis profundo que dé como resultado la manera como operarían los mecanismos de captación con los que contarían los municipios. Una vez definidos los mecanismos, se podrían determinar los esquemas de coordinación fiscal que posibiliten un crecimiento armónico entre las distintas delegaciones del Distrito Federal, las cuales, en estos momentos, presentan grandes asimetrías para su atención, no sólo en los indicadores económicos, sino también en los indicadores de salud y bienestar, así como de infraestructura.

Actualmente las tres principales fuentes de ingresos para llevar a cabo las acciones de gobierno en el Distrito Federal son: los impuestos (18.91%); las participaciones en ingresos federales (33.66%), y las transferencias federales (10.34%), que representan 62.91% de los ingresos totales para 2006. Como ejemplo, en el rubro de impuestos, las mayores captaciones provienen del impuesto predial, que representa 42.39% del total, el cual podría ser administrado directamente por los municipios una vez establecidos los lineamientos tributarios. Por su naturaleza, el origen

de los ingresos se encuentra intrínsecamente ligado a las condiciones sociales, económicas y naturales de las delegaciones, por lo que es muy posible que la recaudación fiscal se concentrara en los municipios donde las tarifas del predial fueran las más elevadas y en los que mostraran mayor dinamismo en la actividad económica y empresarial y alta concentración de población; lo que llevaría a acentuar la disparidad de las condiciones sociales existentes.

En los aspectos laborales, es importante mencionar que la mayoría de los servicios que se ofrecen en la ciudad son realizados por personal sindicalizado. Si bien la reforma pretende acercar los gobiernos de las delegaciones a la ciudadanía, aún no se han analizado las implicaciones que traería esta división administrativa en materia laboral, cuáles serían las condiciones legales que regirían las relaciones obrero-patronales con un sindicato frente a una administración fragmentada y, sobre todo, cómo se llevaría a cabo una negociación única en cuanto a políticas de sueldos y prestaciones.

Abordemos ahora la importancia del fortalecimiento de la estructura orgánica de las delegaciones, la necesidad de que cuenten con una administración orgánica racional y homóloga acorde con las características y necesidades del área de su jurisdicción, así como con una definición precisa de sus facultades.

Las delegaciones tienen a su cargo aspectos fundamentales para la ciudad, especialmente en lo que se refiere a desarrollo urbano, control en la emisión de las licencias de construcción y supervisión para que las obras se ajusten a lo autorizado, donde es evidente que hay casos de falta de control, ya que existen edificaciones que no cumplen con las disposiciones del Reglamento de Construcciones, hecho que provoca un legítimo disgusto y malestar en los vecinos de las respectivas colonias, a la vez que provoca un desorden en el crecimiento de la ciudad. Asimismo, hay anarquía en lo referente a instalaciones subterráneas.

Es imprescindible establecer un mecanismo institucional para que la relación de las delegaciones con el sector central sea mayor y más estrecha, para que haya criterios afines o comunes entre las delegaciones según sus características, y para efectos de una coordinación más estrecha en materia de contratación de obra y seguimiento de la respuesta de los contratistas, a fin de alcanzar las metas programáticas establecidas, así como lograr, al mismo tiempo, la aplicación racional del patrimonio asignado al cumplimiento de tales fines.

También resulta fundamental tomar en consideración los poderes informales que existen en actividades como el manejo de residuos sólidos, el comercio ambulante, el transporte público y otros, los cuales operan en toda la ciudad, más allá de ámbitos delegacionales y para los cuales también hay que encontrar una solución integral.

Es necesario cuidar la observancia de la normatividad existente en ordenamientos aplicables a todo el Distrito Federal en materia de obra pública, como es el caso de la homologación de precios unitarios, especificaciones técnicas y cumplimiento de las Normas de Construcción, así como el control de la actuación de las empresas.

En materia de construcciones, como es el caso de las licencias y manifestaciones de construcción, las delegaciones deberán esmerarse en el cumplimiento de lo que dispone el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal en cuanto a diseños estructurales y limitaciones arquitectónicas, así como el uso del suelo, del subsuelo y de los servicios municipales.

Con la reforma, se tendría que analizar el conjunto de actividades de los programas locales a la luz de criterios enfocados al desarrollo armónico del Distrito Federal en su conjunto, con un mecanismo auxiliar que, respetando las facultades legales del ejecutivo local y de las autoridades municipales, apoye y facilite la coordinación y la complementariedad entre los programas del gobierno central y los municipales. Esta instancia formularía una valoración cuantitativa y cualitativa de corto y mediano plazos de las acciones públicas planteadas a través de un programa operativo que dé viabilidad al desarrollo de la ciudad. Si bien la descentralización busca hacer eficiente la administración pública local, en los foros donde se trata el tema no se ha definido el nivel de responsabilidad para cada instancia de gobierno en materia fiscal, de servicios y laboral. El avance democrático no puede sustentarse en un deterioro en la calidad de los servicios encaminados a satisfacer las demandas ciudadanas; al contrario, este avance debe garantizar los mejores niveles de vida considerando las asimetrías en las condiciones sociales de la población.

Con este panorama, la reforma política del Distrito Federal debe darse en un marco de principios legales claros, señalar los derechos y obligaciones de cada autoridad dentro su ámbito, definir el esquema fiscal adecuado acorde con los nuevos retos, y que sea resultado de un profundo estudio en los espacios políticos, académicos y sociales.

A iniciativa del jefe de gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas Rodríguez, se ha instalado recientemente y está en operación el Consejo de Apoyo y Base Interinstitucional a las Delegaciones del Distrito Federal (CABILDO-DF) para establecer acuerdos y coordinar acciones de interés general para la ciudad. Asimismo, existen los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (Coplade) para revisar la problemática y las prioridades de atención, sectoriales y regionales. Será necesario fortalecer estos organismos y perfeccionar su funcionamiento para el logro de sus objetivos.

Nuestro propósito común es avanzar en la democracia y hacerlo con pasos firmes, basándonos en el análisis de las alternativas y las consecuencias de cada una de ellas, y revisando que las decisiones que se tomen contribuyan a mejorar la funcionalidad de la ciudad. Resulta primordial el diseño y establecimiento de los mecanismos de coordinación necesarios y la definición precisa de las facultades y atribuciones de las dependencias que integran el sector central y las que corresponden expresamente a las delegaciones.

De esta coordinación y equilibrio depende que la ciudad y sus habitantes tengan un desarrollo armónico y sustentable. 