

# Delegaciones del Distrito Federal: reforma política pendiente

*José Antonio Rosique Cañas\**

La distinción entre descentralización y desconcentración es fácil de hacer, la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, ella es totalmente extraña a la descentralización, consiste en aumentar las atribuciones de las autoridades locales centralizadas y de ese modo descongestionar el poder central.

Arturo Sotomayor.<sup>1</sup>

## Síntesis

Las delegaciones del Distrito Federal, en su calidad de unidades político-territoriales, son los entes públicos más rezagados del sistema político mexicano. A pesar de que la Ciudad de México es la más grande y desarrollada del país, por la supuesta incompatibilidad de cohabitación de un poder local frente al poder federal, su territorio no goza de su soberanía como el de las entidades federativas y de paso, con el pretexto de su histórico fracaso administrativo, en 1928 el Congreso federal desapareció el régimen municipal, creando 13 delegaciones bajo la figura

\* Profesor-investigador del Departamento de Relaciones Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

<sup>1</sup> Este epígrafe, extraído de un viejo artículo periodístico, recogió con nitidez la diferencia entre administrar desde la desconcentración y gobernar desde la descentralización (Sotomayor, 21/10/80). El problema es que después de tantos años de transición y reformas políticas para el gobierno de la capital, todavía hoy se piensa que el régimen municipal, tan disminuido por los poderes centrales a lo

centralizada de organismos periféricos, dependientes del Departamento del Distrito Federal (DDF) que siempre funcionó como un despacho más de la Presidencia de la República. No obstante esta situación, que rompió con el principio constitucional de soberanía, válido para cada entidad federativa y del régimen de libertad municipal en todo el país, la propuesta de reforma política enviada por la Cámara de Diputados al Senado en 2002, se limitó a proponer un sistema de autonomía casi homologado al de las entidades federativas para el gobierno de la ciudad y la creación de un consejo delegacional para ser escuchado por el jefe de gobierno del Distrito Federal y de esa manera tomar en cuenta las problemáticas de las 16 demarcaciones a su cargo. Siguiendo la misma línea institucional, bajo limitados poderes constitucionales, el jefe de gobierno propuso en septiembre de 2005, la creación de un “cabildo delegacional”, como si el Distrito Federal fuera un municipio enorme con funciones y finalidades similares. En este trabajo se pretende responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las bases constitucionales de la actual forma de gobierno?; ¿hasta dónde se han descentralizado sus funciones?; ¿por qué persiste el anacrónico y antidemocrático modelo de órganos desconcentrados para las delegaciones?; ¿con qué grado de autonomía funcionan los delegados electos frente al poder central?; ¿cuáles son los problemas de gestión que se generan con las actuales limitantes?; ¿por qué no se descentraliza el gobierno del Distrito Federal hacia las delegaciones? y ¿cuál es la perspectiva de los cambios institucionales para sus gobiernos locales?

## 1. El necesario cambio institucional para los gobiernos locales

Es raro saber de algún gobierno local en el mundo democrático occidental, en donde la libertad política de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes mediante el sufragio universal sea negado o sustituido por algún poder público, sin embargo, en el México posrevolucionario este derecho fue suprimido durante 72 años entre 1928 y 2000 para el Distrito Federal; sus municipios desaparecieron como forma local de gobierno, junto con sus cabildos y presidentes municipales. Igualmente, en la actualidad, son raros los casos en donde los gobiernos de las capitales nacionales no tienen la autonomía suficiente frente al poder central, como para poder definir aquellos aspectos que tienen que ver con su régimen interior y sus políticas de desarrollo urbano, pero en México, el gobierno del Distrito Federal se mantuvo prácticamente bajo el control centralizado

---

largo de su historia en todo el país, pudiera ser una amenaza política para el poder central, si se restituyera en el Distrito Federal. Lo que en verdad evidencia es esa tentación permanente de los funcionarios centrales por mantener control sobre las delegaciones y desconcentrarles sólo responsabilidades administrativas, aun así conservar la discrecionalidad de las decisiones sobre qué hacer, para quién y con cuántos recursos.

<sup>2</sup> Norberto Bobbio dice que las tipologías pueden emplearse de dos modos: 1. “sistemático”, cuando se

del gobierno federal, durante toda su historia de país independiente, hasta 1986, 1993 y 1996, cuando prosperaron las reformas que le fueron dando parcialmente una forma de gobierno con cierta autonomía que no acaba de completarse.

Hasta la fecha, los capitalinos se han visto limitados en sus derechos civiles universales, debido a un principio de una ortodoxia constitucional con el que el municipio pierde la libertad de constituirse en una parte del territorio nacional por el hecho de que ahí se albergan los poderes de la unión federal, y derivado de ello, su gobierno pierde el derecho de autonomía para decidir sobre su régimen interior y queda suspendido el ejercicio soberano de sus ciudadanos de elegir a sus gobernantes y representantes en sus gobiernos locales y subnacionales, como se hace en cualquier Estado democrático de nuestros tiempos.

En el México actual, ni el gobierno central termina por descentralizar los poderes que le son propios al gobierno de la ciudad, ni le otorga un régimen especial de ciudad capital, ni termina por descentralizar lo que le corresponde funcionalmente a los gobiernos locales, mientras que la acción pública es limitada, deficiente y costosa al quedar atrapada en laberintos burocráticos de los poderes centrales, y con resultados poco satisfactorios para la ciudadanía.

No por lo antes mencionado, se puede concluir que haya una única forma de gobierno hacia la cual se deban deslizar todas las ciudades capitales, sin dejar de reconocer que cuando se trata de las tipologías de formas de gobierno, no hay escritor político que no haga su propia propuesta, según el lugar o tiempo del que se trate y considerando que la sociedad política es la forma más intensa y vinculadora de la organización de la vida colectiva (Bobbio, 2004:9).

Por lo anterior conviene tomar en cuenta que cualquier teoría de las formas de gobierno pasa por dos estudios: el descriptivo y el prescriptivo. En este trabajo le daremos mayor peso al descriptivo, con la finalidad de dar a conocer la evolución de la forma de gobierno de la ciudad y del estado actual de los cambios institucionales, enfatizando lo que ha ocurrido con sus gobiernos locales. Pero aun así el solo hecho de describir nos compromete a valorar cuáles formas de gobierno son buenas, malas, mejores y peores.<sup>2</sup>

Al hacer ese recorrido, se puede identificar las malas, las peores y las mejores formas de gobierno para el DF y como afirma Bobbio: "históricamente de la mala, como degeneración de una buena, puede abrir la puerta para una nueva forma buena". Por lo anterior sólo en la parte final nos decantaremos por aquella forma que tienda a favorecer los valores de la democracia, la equidad, la justicia social y los buenos resultados de gobierno.

usan para dar orden a los datos recopilados; 2. "axiomático", para establecer un cierto orden de preferencia, de aprobación o desaprobación (Bobbio, 2004:9-13).

<sup>3</sup> Los órganos desconcentrados de la administración pública federal entraron en tránsito hacia la descen-

## 2. Confusión y definición del concepto de desconcentración

### 2.1. La descentralización

La administración pública se define como un conjunto de personas cumpliendo tareas dentro de la organización estatal; ésta presupone la actividad administrativa que desarrolla el Estado. El poder Ejecutivo tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con personal, patrimonio y una estructura jurídica de la que se desprenden leyes, normas y procedimientos.

En México, el poder Ejecutivo es unipersonal, su ejercicio se deposita en el presidente de la República quien es, al mismo tiempo, jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración pública, todo esto, producto del pacto federal que cuenta con tres órdenes de gobierno: el municipal, el estatal y el federal; cada uno con su propio aparato administrativo y sus tres poderes: el Ejecutivo (gobernador o alcalde); el Legislativo (congreso local o cabildo) y el Judicial (alcalde o regidor de paz).

Toda actividad del Estado en materia administrativa es objeto del derecho administrativo derivado de la rama del derecho público que regula la actividad del Estado y de sus administraciones. El artículo 90 constitucional precisa que la administración será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación, que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Conforme al artículo 1 de la misma ley, el poder Ejecutivo federal, para cumplir con sus funciones administrativas, se auxilia de las dependencias de la administración centralizada y las entidades paraestatales (unas descentralizadas y otras desconcentradas). Así aparece una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por una relación jerárquica al presidente de la República.

Descentralizar es hacer que una persona u organismo deje de depender de una dirección central; es traspasar poderes y funciones del gobierno central a organismos autónomos, pero dentro del Estado nunca hay centralización ni descentralización absoluta.

La descentralización se subdivide en dos: la *administrativa* que se realiza exclusivamente en el ámbito del poder Ejecutivo y se distingue de la *política* que opera en el régimen federal, implicando una autonomía relativa respecto de los poderes estatales frente a los poderes federales. La descentralización administrativa es otorgada por el poder central, mientras que en la descentralización federal los estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como la de los órganos administrativos descentrali-

zados.

Asimismo, descentralizar no es independizar, sino atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central de ciertas facultades de vigilancia y control. La autonomía de los órganos descentralizados los exime de quedar sujetos a la administración central. Ahora bien, gozar de personalidad jurídica y patrimonio propio concede cierta autonomía, pero no de la autonomía económica, que implica la disposición de su patrimonio y presupuesto sin injerencia del centro.

En México la descentralización tiene tres modalidades:

1. *Descentralización por región*: consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial; es la manera más efectiva a las aspiraciones democráticas y significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos. Los organismos descentralizados por región son el municipio y los estados.
2. *Descentralización por servicio*. El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía; un organismo descentralizado por servicio es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
3. *Descentralización por colaboración*. Es una modalidad particular del ejercicio de la función pública; ésta se origina cuando el Estado adquiere mayor injerencia en la vida privada o viceversa, al atender problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica, imparcialidad e involucramiento social y político del que carecen los funcionarios públicos; es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas: notarios públicos, Cruz Roja Mexicana (Fernández, 2005:2).

Así, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es que los órganos, funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica relativa y no están sujetos a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado.

La importancia de poner atención a lo que se debe entender por descentralización, es hacer notar la diferencia respecto de la manera en cómo se gobiernan las delegaciones del Distrito Federal en tanto órganos desconcentrados que conforman lo que se llama también la administración periférica del Estado, pues en un momento dado, lograr el estatus de órgano descentralizado con autonomía equivalente a la de tralización desde la década de 1980; educación, salud, obras de infraestructura, etcétera, que finalmente

los municipios, debiera ser el objetivo a seguir de la reforma por venir.<sup>3</sup>

## **2.2. La desconcentración**

Por el contrario, la centralización y la desconcentración responden a la misma idea de organización administrativa centralizada. La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones, tal y como viene sucediendo con las delegaciones del Distrito Federal. Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa, cuyas atribuciones o competencia la ejercen en el ámbito local, fuera del centro geográfico en que tiene su sede su poder central. Desde esta figura constitucional pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal.

Las secretarías del gobierno federal cuentan con delegaciones administrativas en los estados y aunque se coordinan con funcionarios de aquellas entidades, funcionan de manera independiente a los gobiernos de los estados atendiendo a las líneas del poder central; asimismo ocurre con organismos descentralizados del sector paraestatal.<sup>4</sup> Todos sus agentes son representantes directos de algún poder central y desarrollan alguna actividad relacionada con servicios u obras en territorios pertenecientes a las entidades federativas en donde se manejan bajo los principios de concertación, coordinación o subsidiaridad, mas no de subordinación a los gobiernos locales.

La desconcentración es la forma jurídico-administrativa en la que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones y localidades del territorio nacional o subnacional bajo su jurisdicción. Su objetivo es triple:

1. Ejercer con eficacia el papel de autoridad política.
2. Acercar la prestación de servicios al lugar donde habita el gobernado, con economía para éste.
3. Descongestionar física y funcionalmente al poder central.

La desconcentración está consagrada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la

---

pasaron al control administrativo de los gobiernos estatales; las delegaciones del Distrito Federal tendrán que seguir esperando una reforma que les devuelva la autonomía de su régimen interior, la libertad de gestión de los asuntos locales y la soberanía de su pueblo para elegir a funcionarios menores (regidores), así como el derecho a tener personalidad jurídica y patrimonio propios.

<sup>4</sup> Por ejemplo, el IMSS, el Infonavit o Pemex, tienen oficinas e instalaciones regionales en diferentes partes del país. El Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas que funcionan como administración periférica auxiliar en cada una de las 16 demarcaciones territoriales. En los municipios hay jefes comunitarios auxiliares de la presidencia municipal que fungen como la autoridad en los poblados y caseríos periféricos a la cabeza municipal.

<sup>5</sup> En 1978 dentro el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se contempló el Programa Nacional de Desconcentración de la Administración Pública Federal, que tenía, entre otros objetivos descongestionar

Administración Pública Federal, que a la letra dice:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.<sup>5</sup>

Se distingue la descentralización de la desconcentración, ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión, pero a pesar de recibirlas, el órgano y sus funcionarios siguen sometidos a los poderes jerárquicos superiores, sin importar el mecanismo que se utilice para designarlos.<sup>6</sup>

La descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones y facultades a determinados organismos, pero la diferencia esencial es que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los de la segunda están sujetos al poder jerárquico, en la mayoría de las decisiones importantes. Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, los desconcentrados carecen de los dos. En cuanto a las funciones que pueden desarrollar no hay mucha diferencia, pero sí en cuanto a la autonomía de sus facultades. La tentación de centralizar es una constante de cualquier funcionario que ejerce el poder desde el centro y los pretextos que se ponen para llevarla a cabo son múltiples y con una gran variedad de justificaciones.

### 3. El gobierno de la Ciudad de México

#### 3.1. Antecedentes

Desde antes de la llegada de los españoles, Tenochtitlán ya era el centro político y religioso del México antiguo. Durante la Colonia la ciudad se organizó en torno a la

a la capital de la República de tantas oficinas gubernamentales que se sumaban al gran problema de concentración en la Zona Metropolitana del Valle de México. No obstante lo anterior, todo quedó en planes, estudios y algunos experimentos aislados que con el tiempo representaron poco dentro del proceso en su conjunto (Rosique, 1999:107-148).

<sup>5</sup> Tal como es el caso de los delegados del Distrito Federal, que aunque sean elegidos por sufragio universal desde el 2000, carecen de autonomía, no sólo frente al poder de su gobierno central, sino frente a otros órganos de los poderes federales (El Congreso de la Unión, la Presidencia de la República y la Suprema Corte de Justicia).

<sup>6</sup> La importancia de los gobiernos locales sólo se puede entender en función de las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales en que se da la gestión de una megalópolis.

fundación de municipios con sus cabildos y funcionarios de elección popular, situación que avanzó sin cambios importantes en la época independiente, con todo y que había incertidumbre sobre el régimen federal o centralista para el orden nacional de gobierno. La transición de esa ciudad hacia el capitalismo moderno se vio interrumpida por el estruendo revolucionario en 1910. Hasta ahí, el régimen de la ciudad, con sus altibajos, había desarrollado formas híbridas en donde se combinaban la autonomía de los pueblos y viejos barrios del centro, bajo un sistema municipal con formas incipientes de democracia y patrimonialismo, que contrastaba con el centralismo impuesto al gobierno de la ciudad capital.

En la etapa revolucionaria se le otorga a la ciudad un breve e inestable estatus de Estado con gobernador designado, respetando el régimen municipal existente, todos con sus cabildos y presidentes municipales elegidos por sufragio; de hecho la Constitución de 1917 reconoce en su artículo 73 que el territorio del Distrito Federal se divide en 13 municipios organizados cada uno a partir de un ayuntamiento electo (Robles, 1999:15).

### **3.2. La era del Departamento del Distrito Federal**

En la experiencia venidera de la década de 1920, los múltiples problemas políticos que se ventilaban en el ámbito de la ciudad, provocaban una situación de vacíos de poder en la gestión, que fueron otro buen pretexto para acabar con la existencia del debilitado régimen municipal (Hiernaux, 1998:248).

La violencia, el desorden administrativo, la bancarrota financiera de los ayuntamientos, la corrupción y la lucha desatada por el control de la ciudad, dieron lugar a la reforma de 1928, con la que el general Álvaro Obregón (Miranda, 1999:21), presentó una iniciativa para que desaparecieran los 13 municipios reconocidos en marzo de 1903 (Miranda, 1999:21). La disolución de los ayuntamientos se justificó con el argumento de que esa forma de gobierno no había respondido a las necesidades de una ciudad multiplicada en su tamaño y en sus problemas, a causa de su indisciplina administrativa, de su dependencia del erario federal y de su libertinaje político: “el remedio era la unidad de mando de un gobierno centralizado en manos del Poder Ejecutivo Federal, que aunque supo controlar las fuerzas políticas que se disputaban la capital, fue incapaz de dar una solución de conjunto a la ciudad” (Miranda, 1999:20).

De esa manera: “El federalismo centralista acabó por relegar al municipio y confiscarle sus atribuciones. La debilidad del municipio [*en todo el país*], que llegó a su punto extremo hacia principios de la década de 1980, se tradujo en debilidad de la república” (Olmedo: 1999:42).

Eliminado el municipio, el Departamento del Distrito Federal se creó como ór-

gano centralizado y dependiente del gobierno federal, al frente del cual estaría un jefe o regente, nombrado por el presidente de la república, como un funcionario más de su gabinete. El territorio mantuvo la subdivisión en 13 demarcaciones, pero administradas mediante el sistema de órganos desconcentrados, al frente del cual se ponía un delegado político, nombrado por el regente de acuerdo con el presidente. Se buscaba la unidad de mando y eficacia en todos los órdenes del servicio público (Robles, 1999:16).

Con esta forma de gestión, el territorio con la mayor cantidad de habitantes del país y sin derecho para elegir a sus autoridades locales; la Ciudad de México se proyectó hacia el futuro. Durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) el desarrollo fue impulsado por las oportunidades que ofreció la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, se inició la urbanización de la ciudad, acompañada de un proceso de industrialización muy dinámico bajo la política de sustitución de importaciones. En 1941 una reforma de redistribución territorial redujo a doce las delegaciones. Esto permitió darle unidad a las políticas urbanas y de crecimiento hasta la década de 1960 con lo que la ciudad afianzó su posición frente al resto del país.

Por esos tiempos la obra urbana del llamado “regente de hierro” (Ernesto P. Uru-churtu), se plasmó en la modernización de la ciudad con la construcción de mercados populares, nuevas escuelas, modernos hospitales, el primer tramo del viaducto y del periférico, enormes glorietas y avenidas con camellones y jardines llenos de flores y el inicio de la construcción del metro (1952-1966). La seguridad pública y la regulación del uso del suelo y los espacios públicos mostraban “orden” y “eficacia” de acuerdo con un modelo “racional” de ciudad en donde los pobres difícilmente tenían cabida, al menos que fuera en las periferias marginales y “ciudades perdidas” escondidas en los viejos barrios del centro metropolitano.

Con ese mismo aparato de gobierno centralizado, esa ciudad se desplazó hacia la década de 1970, con sus mercados “sobre ruedas”, sus políticas clientelares, la construcción del circuito interior y los ejes viales, la estatización del transporte, del abasto popular, de los bancos y la expansión del metro. Con el presidente Echeverría, el DDF se reformó; las delegaciones pasaron de 12 a 16, creciendo sus estructuras orgánicas y de personal y algunas estrenando edificios, pero manteniendo el régimen centralizado de administración y con delegados designados desde el centro.

## **4. La transición política en el Distrito Federal**

### **4.1. Movimientos sociales y cambios institucionales**

La fuente de poder que impulsa los cambios institucionales son los movimientos sociales

y en ese sentido, la Ciudad de México fue durante la década de 1960 el punto nacional de resonancia de todos los movimientos sociales y culturales del mundo, aunque tuvo también sus propios movimientos sociales; todos de alguna manera cuestionaron seriamente al sistema político autoritario de la época.

Luego de la represión estudiantil, el gobierno echeverrista abrió los canales de la participación a algunos partidos de oposición, otorgando la apertura del Congreso federal para diputados de izquierda; todo ello preparó el terreno político para entrar a una etapa de transición hacia la descentralización gradual de los poderes federales hacia los gobiernos de los estados, pero también para el gobierno del Distrito Federal y de sus delegaciones.

#### **4.2. Los cambios institucionales en el Distrito Federal**

Las delegaciones forman parte del *régimen institucional* con el que se gobierna a una vasta región que hoy se conoce como la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que incluye además del Distrito Federal, a 59 municipios conurbados del Estado de México y uno del estado de Hidalgo.<sup>7</sup>

La noción de *régimen institucional* ofrece una visión holística de las relaciones que se dan entre Estado, mercado y sociedad dentro de una región metropolitana determinada y que se delimita por sus alcances físico-funcionales. En este caso aplicamos el concepto de Terhorst<sup>8</sup> en el entendido de que los gobiernos delegacionales son sólo uno de los espacios institucionales de este régimen, pues toda región metropolitana desarrolla su propio:

régimen institucional, encargado del pilotaje político de la zona que se compone de varios espacios institucionales jerarquizados, desde el nivel supranacional que establece las reglas internacionales del comercio, el dinero y los modelos de gestión gubernamental, hasta el nivel local que comprende las estructuras desconcentradas del Estado-nación encargadas de la planeación territorial, el régimen fiscal y los asuntos electorales (Terhorst, 2004:113).

Apegados a la teoría neoinstitucionalista de DiMaggio, en las líneas siguientes se ofrece una hipótesis de funcionamiento general de la sociedad, que nos puede servir de base para interpretar lo que ocurre en el caso concreto del *régimen institucional*

<sup>7</sup> Terhorst aplica este concepto en la zona metropolitana de Amsterdam al tratar de explicar los *cambios institucionales* que sufrió el *régimen* de gobierno en aquella región (Terhorst, 2004:113).

<sup>9</sup> La otra parte de la ciudad (los 59 municipios conurbados al Distrito Federal) se gobiernan desde Toluca, capital del Estado de México y obviamente de acuerdo con el concepto de *régimen institucional*,

de la ZMM que incluye a las delegaciones:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más informalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El *cambio institucional* delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico (Powell y Dimaggio, 2001:8).

En ese sentido el *cambio institucional* en la región se dio parcialmente a partir de algunas reformas político-administrativas que le fueron dando un semblante diferente a la forma de gobierno, específicamente a la parte de la ciudad del lado del Distrito Federal:<sup>9</sup>

- La Ley Orgánica del 29 de diciembre de 1970 que amplió el número de delegaciones a 16, en reconocimiento al crecimiento de la ciudad y con la finalidad de atender con mayor proporcionalidad a la población. Fue el momento en que tomó auge la política de desconcentración, desplazando recursos y funciones antes concentradas en las unidades administrativas del “departamento central”. Los Consejos Delegacionales cambian de denominación por el de Junta de Vecinos, pero sus dirigentes siguen siendo designados por elección de las autoridades (Castelazo, 1998:8).
- Reconocimiento oficial a partidos de oposición en 1977, con Congreso diverso y crítico que sirvió de contrapeso al sistema presidencialista en descenso.
- En julio de 1986, toma fuerza la idea de celebrar una consulta popular para buscar la manera de darle al Distrito Federal un estatus jurídico de mayor relevancia frente al poder federal, teniendo como resultado la iniciativa de reforma constitucional del 28 de diciembre de 1986 en el que se prevé la posibilidad de formar un gobierno local para este territorio, sin desconocer sus límites geográficos, ni su función de sede de los poderes federales.
- La creación de la Asamblea de Representantes, cuerpo colegiado formado por 40 diputados elegidos por primera vez en 1988 mediante sufragio universal.
- La reforma constitucional al artículo 122 en 1993, con la que se publicó el estatuto de gobierno de Distrito Federal, donde se previó la transformación de los órganos del gobierno local para la coexistencia gradual entre los dos niveles

se trata de otro de los *espacios institucionales* que lo forman, aunque operativamente lo hagan descoordinadamente.

<sup>10</sup> Para una información más completa véase Anexo 1.

<sup>11</sup> Enrique Cabrero, Liliana López, Fernando Segura y Jorge Silva.

de gobierno en el mismo ámbito geográfico, quedando expresado así:

El Distrito Federal o Ciudad de México es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los poderes de la Unión y por lo tanto capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo gobierno queda a cargo de los poderes de la Unión, quienes lo ejercen por sí y a través de la Asamblea de Representantes, del Jefe del Departamento del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia con una distribución de competencias en materia legislativa, ejecutiva y judicial delimitadas en la propia Constitución.

- El Congreso federal deja de disponer de todas las facultades legislativas en el Distrito Federal, pero conserva la de expedir su estatuto de gobierno y las no concedidas a la Asamblea de Representantes en la Constitución, mientras que este órgano podrá legislar en todas aquellas materias expresadas en el artículo 122, entre las que destacan la ley orgánica, elecciones, presupuesto, hacienda, planeación y participación social.
- La reforma constitucional de 1996 con la que se amplían facultades y la Asamblea deja de ser de representantes, para convertirse en Asamblea Legislativa, que en adelante estará integrada por 66 diputados locales que acompañarán al jefe del DDF en el diseño de las políticas y la elaboración del presupuesto.
- Por su parte, los jefes delegacionales serían electos en forma indirecta en 1997 y por vía de voto popular en el 2000, al igual que el jefe de gobierno del Distrito Federal fue en 1997; a la vez se dispone constitucionalmente que son autoridades locales, la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno y el Tribunal Superior de justicia.
- En el 2001 se refuerza la organización delegacional convirtiendo en direcciones generales las anteriores subdelegaciones, aceptando que sean los jefes delegacionales en acuerdo con el jefe de gobierno, quienes propongan el modelo de estructura orgánica que mejor convenga a cada delegación, logrando así pasar de la postura de “homogeneidad” a la de “semejanza”, reconociendo así la diversidad de problemáticas en el ámbito territorial.
- La estructura organizacional básica de cada delegación cuenta con una oficina del jefe delegacional, una unidad de comunicación social, una coordinación de asesores y ocho direcciones generales de las cuales, cinco se repiten en todas las delegaciones y tres varían de acuerdo con los requerimientos de cada territorio. Las constantes son Jurídica y de Gobierno, Prevención del Delito, Obras y desarrollo urbano, Desarrollo social y administración; otras pueden ser de Participación ciudadana, de Desarrollo delegacional, de Desarrollo sustentable, de Enlace territorial, Desarrollo de infraestructura, colonias y Tenencia

de la tierra, Desarrollo económico, etcétera, según convenga a la naturaleza de la delegación. No obstante esas concesiones el gobierno central centralizó recientemente unidades de servicios adscritas a las delegaciones desde hace muchos años, que consideró más eficientes manejadas desde el centro. Tal fue el caso de los CEDEPECAS, las Unidades de Apoyo a la infancia y la familia, los Centros de investigación y Apoyo a la mujer y el Bosque de Chapultepec.

### **4.3. Los puntos muertos de la transición**

No obstante los *cambios institucionales*, el gobierno de la ciudad sigue teniendo un fuerte contenido centralizador de facultades, funciones y recursos; el régimen administrativo de las delegaciones sigue dependiendo del centro. La elección mediante sufragio universal del jefe de gobierno en 1997 y de jefes delegacionales a partir de 2000, marca un hito para la democracia y las reformas descentralizadoras del Distrito Federal, pero el jefe de gobierno sigue dependiendo de los poderes federales sobre ciertas decisiones que son importantes como la designación del procurador de justicia y del secretario de seguridad pública, además de estar sujeto a otras decisiones en las que el poder federal sigue teniendo autoridad.

Ciertamente se ha modificado aquella vieja forma de gobierno acotada por el poder federal, haciéndola desplazarse hacia una situación transitoria semidescentralizada, pasando a una más autónoma y bajo control de distintas instancias públicas, pero no lo homologan con el régimen de las entidades federativas, supuestamente por el hecho de cumplir con la función de ser la capital nacional.

En el actual gobierno el funcionamiento y la estructura administrativa que se derivan del estatuto de gobierno y de su ley orgánica, no han cambiado sustancialmente; el aparato de gobierno opera centralizado respecto a las delegaciones; la mayor parte del presupuesto lo ejerce el centro (91.3%) y las delegaciones (8.7%) son operadoras de los programas centrales y se mantienen reguladas por éste, mientras que sus titulares, sin importar que hayan sido electos por sufragio universal, dependen de decisiones que toman funcionarios centrales designados por el jefe de gobierno.

Las delegaciones sólo pueden realizar trámites y prestación de servicios públicos menores, aplicación de disposiciones jurídicas, verificación de normatividad, supervisión de actividades de particulares, rehabilitación y mantenimiento de obras mayores, imagen delegacional, cultura y deporte local y coordinación de participación ciudadana. El tamaño de su administración se puede medir por el personal de estructura y de base con que cuenta cada delegación, así como en el monto de nómina para todo

<sup>12</sup> En otro de mis trabajos he destacado la importancia de la globalización para el ascenso de las ciu-

**Cuadro 1**  
**Distribución de Presupuesto del gobierno del Distrito Federal 2005**

<i>Dependencias</i>	<i>Miles de millones</i>	
Administración Central	23 472	
Delegaciones		<b>17 310 8.7%</b>
Órganos desconcentrados	414	
Entidades	26 787	
Órganos autónomos	4 965	
Programas centrales para delegaciones	17 310	
Gabinetes	56 151	
Deuda	3 818	
<b>Total</b>		<b>150 227 100%</b>

Fuente: Decreto de presupuesto de egresos de 2005.

el gobierno del Distrito Federal.<sup>10</sup>

Decisiones que en las entidades federativas son asumidas desde el gobierno estatal, en el caso de la Ciudad de México no dependen del gobierno del Distrito Federal, sino del gobierno federal y muchos otros organismos del sector público descentralizado, de tal manera que su régimen se resume así:

- Sin constitución, pero con estatuto de gobierno expedido por el Congreso federal.
- Sin Congreso local, pero con Asamblea Legislativa formada por diputados electos, pero con menos facultades que los de los congresos locales.
- Forma parte de la federación, pero sin ejercicio soberano pleno.
- Con jefe de gobierno electo, pero subordinado al poder federal en varios aspectos.
- Sin municipios autónomos, pero con delegaciones en calidad de órganos desconcentrados, con muy limitada autonomía funcional y financiera.
- Sin presidentes municipales, pero con jefes delegacionales con cabildo delegacional para ser escuchados por el jefe de gobierno (Rosique, 2003).

Se debe considerar que el hecho de que el jefe de gobierno y los delegados sean electos por sufragio universal, es un acto que les agrega mayor legitimidad política que cuando simplemente eran designados por el regente y el presidente, hecho que no

garantiza que puedan actuar con la autonomía que dé un presidente municipal.

## **5. El proyecto de reforma política para el Distrito Federal**

En lo que va del siglo XXI, la única reforma propuesta se ha quedado congelada en el Senado de la República, después de un esfuerzo inusitado de la Cámara de Diputados a finales de 2002, para lograr acuerdos muy importantes y un alto consenso durante la votación del proyecto. Esa reforma creó muchas expectativas durante las campañas de los candidatos al gobierno de la ciudad durante el 2000 y sin embargo, después de año y medio fue realmente difícil avanzar en los asuntos nodales, ya que las fracciones parlamentarias no se ponían de acuerdo hasta qué grado de autonomía se le puede facultar al gobierno del Distrito Federal, hasta dónde se les debe conceder a las delegaciones.

El punto de si el Distrito Federal debe ser un Estado-capital y si las delegaciones se municipalizan, quedó prácticamente fuera de la agenda; lo que finalmente se envió al Senado de la República, fue una minuta en la que se siguió preponderando al gobierno del Distrito Federal como un orden superior al que las delegaciones se deben subordinar en su calidad de órganos desconcentrados (administración periférica). Igualmente, el asunto sobre la subdivisión territorial de las delegaciones, la creación del estado 32 con rediseño territorial, ni siquiera se discutió. El Senado por su parte, nunca le dio trámite al expediente durante el resto del sexenio (2003-2006).

### **5.1. Bases constitucionales**

Un punto importante en esta reforma es la posibilidad de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sea la que apruebe el monto anual de la deuda pública de éste y que sólo cuando la propuesta del jefe de gobierno rebase los límites establecidos por la ley, el excedente sea aprobado o modificado por el Congreso nacional; en este momento este último interviene en los dos casos.

También se solicita que el Congreso nacional dicte disposiciones que establezcan la autonomía del Distrito Federal respecto de su régimen interior, para que su gobierno quede a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial locales; asimismo, que se aseguren el ejercicio de las funciones de los poderes de la unión en el Distrito Federal y se defina la atribución que subraya el carácter *sui generis* del mismo en su calidad de capital de la república y sede de los poderes federales, para que se destaque así su

diferencia esencial respecto de los 31 estados que conforman la federación.

### **5.2. Organización y funcionamiento**

El Apartado C del nuevo artículo 122 constitucional prevé la existencia del ordenamiento de organización y funcionamiento del gobierno local, que se llamará *Estatuto constitucional del Distrito Federal*. El proyecto no sólo pretende reformular su denominación con respecto al ordenamiento vigente, en cuanto que éste propiamente no sólo organiza al gobierno local, sino que también establece un capítulo de derechos y obligaciones de carácter público de habitantes y ciudadanos de su territorio; tal cambio de denominación obedece entonces a conferirle un estatus singular a dicho ordenamiento fundamental, distinguiéndolo con claridad de las constituciones de los 31 estados de la República. Se califica como constitucional, pretendiendo que el Constituyente le otorgue una jerarquía distinta respecto del resto de las legislaciones locales.

### **5.3. Ampliación de facultades**

En la fracción V del propio Apartado C, destaca por su trascendencia la nueva facultad de la Asamblea Legislativa para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en cualquier materia. La misma fracción, además, prevé la participación de la Asamblea Legislativa en el procedimiento de reformas a la Constitución, en los términos del artículo 135, con la misma calidad que lo hacen las legislaturas de los estados. Se ha considerado que dicha participación implica un reconocimiento fundamental del derecho de los ciudadanos del Distrito Federal de participar, por conducto de su representación legislativa local, en las modificaciones a la Constitución, en su carácter de parte integral de la federación. Con esta modificación, el gobierno de la capital quedaría en igualdad de circunstancias con las entidades, para participar en la formulación de reformas constitucionales conjuntas, que tuvieran que ver con el diseño de formas de gobierno metropolitano de dimensión regional.

Por otra parte, el apartado D del artículo 122 constitucional propone que el Distrito Federal participe de manera obligatoria en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dada su importancia en la actividad económica nacional y su peso significativo en el producto interno bruto del país. Asimismo, se dispone que, de acuerdo con la legislación aplicable, participe en los fondos de aportaciones federales, todo ello de acuerdo con la ley que expida el Congreso federal se prevé que el jefe de gobierno pueda promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, que pueda formular

observaciones a sus proyectos de ley y presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa relacionados con las competencias del gobierno capitalino.

#### **5.4. Consejo de delegados políticos**

Por otra parte, se propone que con base en las disposiciones que expida el estatuto constitucional, el jefe de gobierno presida un consejo de delegados políticos, que estará encargado de conocer y opinar sobre políticas territoriales y administrativas. En el Distrito Federal, son necesarios mecanismos y procedimientos que permitan armonizar las políticas públicas del ámbito territorial y administrativo. Esto con mayor razón, cuando la facultad de iniciar leyes y la reglamentación de éstas para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, corresponde sólo al jefe de gobierno, quien consideraría en dicha instancia los resultados del análisis de la problemática delegacional. En este sentido el consejo podría constituirse como un órgano articulador para la gestión de la administración pública territorial, pero la discrecionalidad de las políticas a realizar, sigue dependiendo del jefe de gobierno.

Este rediseño institucional se mantiene del lado del centralismo, pues en ese órgano los delegados opinan, pero no deciden lo que ocurrirá dentro de las jurisdicciones que ellos gobiernan por mandato popular. Al mismo tiempo se determina que, a diferencia de los municipios, las delegaciones actuarán bajo coordinación o dependencia de la administración pública del DF de acuerdo con lo que establezca el estatuto de gobierno y de conformidad con las leyes aplicables; el documento dice a la letra: “Las delegaciones tendrán competencia exclusiva en las materias que determinen el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y las leyes aplicables. Dichos ordenamientos establecerán los supuestos en que las delegaciones actuarán con autonomía, coordinación o dependencia de la administración pública del Distrito Federal”.

Por lo mismo, el tribunal de lo contencioso administrativo estará facultado para resolver, las posibles controversias competenciales que se susciten entre las delegaciones políticas, o entre éstas y las demás autoridades de la administración pública. De esta manera se prevé un modelo de gestión conflictivo entre estos dos niveles de gobierno, pero con instancias burocráticas que interpretarán la ley y administrarán justicia en tiempo y forma dependiendo del asunto. Lo anterior resulta razonable, considerando que la disputa partidista por los gobiernos locales propicia la alternancia constante.

#### **5.5. La coordinación metropolitana**

El proyecto de reforma propone mantener el esquema vigente de coordinación para la

planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal y el sistema de comisiones metropolitanas por convenio intergubernamental, prevista en el vigente apartado G del artículo 122 constitucional, por lo mismo las delegaciones siguen sin tener voz ni voto en los asuntos de gestión metropolitana.

### **5.6. Legalidad y legitimidad del proyecto de reforma**

La votación en la Cámara de Diputados para que este proyecto se enviara al Senado fue de 358 a favor, 17 en contra (por parte de diputados priístas), 118 ausentes (de los cuales 78 fueron priístas) y siete abstenciones con lo cual suman los 500 diputados que la conforman. Por lo tanto se puede considerar que tuvo un alto grado de legitimidad y apoyo por parte de los legisladores, sin embargo la reticencia de una buena parte de la fracción priísta en la Cámara de Diputados, coincide con la poca prioridad que se le ha dado a este proyecto de ley en el Senado. Ese proyecto de reforma se puede considerar como conservador, en la medida que apenas se alcanza para la capital del país un estatus jurídico equivalente al que tienen desde hace mucho tiempo las demás entidades de la República, con la diferencia de excepción por el hecho de ser sede de los poderes federales. Además, se conserva mucho más centralista respecto a las delegaciones, con funciones más administrativas que políticas, en lo que se refiere a su régimen interior y en desproporción con la legitimidad que alcanza el delegado al ser electo popularmente. La pertenencia al consejo de delegados, no garantizaría que sus opiniones fueran tomadas en cuenta por el jefe de gobierno; en todo caso se trata de un órgano deliberativo para la búsqueda de consensos sobre problemas comunes, pero los asuntos ahí tratados no adquieren el nivel de acuerdos, por lo que sus conclusiones no tendrían carácter resolutivo ni de obligatoriedad para el centro.

## **Comentarios finales**

Una corriente de estudios sobre el desarrollo considera que el gobierno se puede convertir en el *motor endógeno* de un desarrollo que repercuta en lo económico, lo comunitario y lo humano (Michaud y Thoenin, 1992; Cabrero, 2005). Particularmente el Centro de Investigaciones y Desarrollo Económico (CIDE) se ha preocupado en los últimos años (2001-2005), por difundir experiencias que se consideran exitosas de políticas públicas vinculadas a los gobiernos municipales y a las delegaciones. Lo que ahí se registra es una muestra de lo que a su criterio se está haciendo bien en algunos gobiernos locales; considerando los parámetros de eficacia, eficiencia y economía

que se pueden alcanzar en las administraciones públicas locales; en esa perspectiva, podemos aceptar que en realidad se trata de experiencias exitosas, pero de ello no se desprende que las capacidades de gestión de todos los gobiernos locales estén en el mismo nivel y que además sean homogéneas en todas las áreas en que actúan.

Lo que nosotros podríamos asegurar es que en términos generales, bajo el formato de administración periférica, la mayoría de las delegaciones se alejan en este momento de la visión optimista que sostienen algunos investigadores respecto de los gobiernos locales,<sup>11</sup> luego de hacer un análisis muy detallado de 252 municipios que han reportado 1 334 experiencias parciales de su gestión (Cabrero *et al.*, 2005). En ese sentido estamos más de acuerdo con la crítica que hace Blanca R. Ramírez a los enfoques que prevalecen sobre el desarrollo local, cuando afirma que: “con la posmodernidad se readequan las escalas de análisis de los territorios, favoreciendo la importancia de lo micro y negando, en ocasiones, la escala macro como una parte importante de la dinámica propia que las regiones adoptan” (Ramírez, 2003:37-39).

Nosotros hemos considerado más conveniente analizar los alcances de la gestión delegacional desde una perspectiva que considere la manera específica en que operan las relaciones del poder federal en esta parte del territorio nacional. Aparentemente se trata de órdenes de gobierno organizadas en un sistema de multinivel jerarquizado, bajo los principios de subsidiaridad, concurrencia y coordinación en donde se asientan los poderes de la federación y ello justifica su control parcial por parte de los poderes federales, pero al ser el territorio más desarrollado del país, con el mayor nivel de escolaridad, el segundo más poblado del país y que además contiene el bastión de oposición más eficaz contra el gobierno federal, entonces, las razones de esa centralización tan prolongada se tienen que explicar al margen de los principios doctrinarios del federalismo en que se justifican.

Los sistemas federales de donde México tomó el ejemplo para aplicarlo y adaptarlo, superaron hace mucho tiempo la idea de la incompatibilidad de un poder local frente al poder federal. París, Londres, Amsterdam y Washington son capitales mundiales que eligen a sus alcaldes, tienen consejos metropolitanos con representantes elegidos por sufragio universal, mantienen estructuras territoriales subdivididas en provincias y municipios libres hasta en cuarto nivel de gobierno; sus cabildos o consejos locales funcionan dentro del margen de la autonomía prevista constitucionalmente y nada de ello ocasiona conflictos más allá de los que pueden darse en democracias abiertas y competitivas, y que propician una mejor representación popular y la calidad de la gestión (Jouve y Lefevre, 2004).

Por esta razón consideramos un error metodológico tratar de entender lo que ocurre con los gobiernos locales, bajo una perspectiva en donde se preponderan las

dades mundiales (Rosique, 2004).

simples capacidades derivadas de la reingeniería organizacional y de la modernización administrativa apegadas al recetario del *New Public Management*, como si estos nichos burocráticos se pudieran aislar de su contexto sociopolítico al momento de gestionar las políticas públicas locales, cuando lo que en realidad está sucediendo, es que una red de actores local-globales se mueven con *reglas* impuestas por un *régimen institucional* de facto, que rebasa los límites formales de cada gobierno local y, en todo caso, si tiene validez en una escala regional, como es en este caso la ZMVM, en donde es visible la influencia de los gobiernos subnacionales y el nacional que siguen operando muy centralizados, pero además con la multitud de actores que presionan e influyen sobre los alcances y modalidad del desarrollo local.<sup>12</sup>

En todo caso lo que destacamos es esta persistencia centralizadora y descoordinada, en la que se encuentran inmersas las delegaciones y en donde ni los poderes públicos del Distrito Federal ni los federales prevén en su visión de reforma, el devolverle la soberanía y libertad que tuvieron hasta 1928; aceptar la idea de un consejo delegacional o la instauración de un cabildo de jefes delegacionales como si la Ciudad de México fuera un municipio grandote,<sup>13</sup> no sólo es limitado para los requerimientos de autonomía de estas unidades territoriales, sino es un acto de maquillaje para mantener bajo control el caudal de recursos y poder político que ofrece el gobernar desde el centro.

Como no es legítimo que el centro gobierne centralistamente a las delegaciones por el sólo hecho de que los ciudadanos de todo el Distrito Federal votaran mayoritariamente para la elección de su jefe, tampoco la legitimidad ganada por los delegados en las urnas está siendo suficiente como para que gobierne con autonomía a una población, que por definición republicana, no tiene porqué perder sus derechos de libertad para organizarse localmente como mejor le convenga, por medio de las vías democráticas de que dispone el sistema político nacional en su conjunto. Por su parte, el control político y administrativo que el gobierno del Estado de México tiene sobre los 59 municipios conurbados por parte de un sistema de regionalización municipal que se opera desde Toluca, es tan efectivo y centralizado, igual o más que el del lado del Distrito Federal.

Entonces el *régimen institucional* centralista que se generaliza en la ZMVM; no es modelo a seguir para el *cambio institucional* que se requiere para el Distrito Federal. En todo caso lo que sí sería viable, es la remunicipalización de las delegaciones, y la creación de un organismo intergubernamental con facultades para actuar en el ámbito

<sup>13</sup> Esta es la iniciativa que ha tomado Alejandro Encinas (octubre de 2005), jefe de gobierno interino, mientras se aclara el panorama para la reforma política pendiente.

de la ZMM y con capacidades legislativas y ejecutivas en los asuntos acotados a lo metropolitano, pero formalizado constitucionalmente y garantizando los principios democráticos que garanticen elecciones equitativas de sus integrantes, de entre los cuales el partido con mayoría se encargue de su presidencia por un lapso trianual, pero auxiliado por dos vicepresidentes representantes de las dos entidades que hubieran alcanzado la mayor votación. Así, partiendo de gobiernos elegidos democráticamente y

**Anexo 1**  
**Total mensual de sueldos netos por dependencias,**  
**delegaciones y órganos desconcentrados**  
**Nómina de octubre, 2005**

Sectores del gobierno del Distrito Federal

<i>Dependencia</i>	<i>Número de personas</i>	<i>Total sueldos netos</i>
Jefatura de gobierno del Distrito Federal	670	\$5 844 954.18
Secretaría de gobierno	8135	\$49 251 217.93
Secretaría de Desarrollo urbano y Vivienda	808	\$5 739 671.33
Secretaría de Desarrollo Económico	535	\$3 758 358.75
Secretaría de Turismo	135	\$1 682 627.88
Secretaría del Medio Ambiente	2655	\$15 348 161.56
Secretaría de Obras y Servicios	2743	\$16 947 095.56
Secretaría de Desarrollo Social	295	\$3 115 205.02
Secretaría de Finanzas	5529	\$37 101 042.04
Secretaría de Transporte y Vialidad	1280	\$8 279 147.90
Secretaría de Seguridad Pública	36625	\$243 498 232.11
Oficialía Mayor	2321	\$23 495 856.27
Contraloría General	811	\$11 736 028.25
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	13828	\$129 531 069.31
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	2025	\$15 841 436.20
Secretaría de Salud	11874	\$125 619 491.24
Dir. Gral del Instituto del Deporte	360	\$2 520 515.55
Secretaría de Cultura	1107	\$7 089 418.49
Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica		\$.00
Comisión de Asuntos Agrarios del DF	11	\$314 040.68
Jefatura Delegacional Álvaro Obregón	3503	\$18 830 702.01

<i>Dependencia</i>	<i>Número de personas</i>	<i>Total sueldos netos</i>
Jefatura Delegacional en Azcapotzalco	2972	\$15 989 263.72
Jefatura Delegacional en Coyoacán	3864	\$19 769 189.38
Jefatura Delegacional en Cuajimalpa de Morelos	1925	\$10 997 352.28
Jefatura Delegacional en Gustavo A. Madero	5982	\$31 292 980.42
Jefatura Delegacional en Iztacalco	2978	\$15 389 687.54
Jefatura Delegacional en Iztapalapa	5901	\$29 896 438.37
Jefatura Delegacional en Magdalena Contreras	1804	\$10 387 609.41
Jefatura Delegacional en Milpa Alta	1732	\$9 819 199.24
Jefatura Delegacional en Tláhuac	2653	\$14 876 536.38
Jefatura Delegacional en Tlalpan	2630	\$15 152 295.69
Jefatura Delegacional Xochimilco	2931	\$15 168 965.81
Jefatura Delegacional en Benito Juárez	3595	\$18 596 329.36
Jefatura Delegacional en Cuauhtémoc	6723	\$33 778 363.86
Jefatura Delegacional en Miguel Hidalgo	3510	\$19 359 093.41
Delegación Política en Venustiano Carranza	5099	\$26 004 791.10
Dir. Gral. del Servicio Público de Localización Telefónica	11	\$291 227.25
Dirección Gral. del Instituto de Promoción Turística del DF	32	\$393 775.84
Dir. Gral. del Instituto de Asistencia e Integración Soc. del DF	539	\$4 074 594.58
Instituto de Formación Profesional PGI DF	116	\$1 172 932.22
Fideicomiso Mejoramiento de las Vías de Comunicación DF	18	\$535 705.72
Heróico Cuerpo de Bomberos del DF	1313	\$11 538 490.15

Última fecha de actualización: 04 de noviembre de 2005.

Fuente: página en Internet del gobierno del Distrito Federal.

con plenitud de autonomía se pueden sentar las bases de una gobernanza democrática en donde todos los actores sean tomados en cuenta.

## **Bibliografía**

- Bobbio, Norberto (2004), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, p. 193.
- Congreso de la Unión (2005), *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Cámara de Diputados, México.
- Dimaggio, Paul J. y Walter W. Powell (2001), "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en W. Powell y Paul J. Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México, p. 580.
- Fernández de Castro, Pablo (2005), *Descentralización y desconcentración administrativa*. <http://www.monografias.com/trabajos4/descent/descent.shtml>
- Hiernaux, Daniel (1998), "La Ciudad de México: ¿metrópoli sin gobierno?", *Relaciones*, núms. 17-18, pp. 247-263, UAM-Xochimilco, México, p. 310.
- Jouve, Bernard y Christian Lefevre (2004), *Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*, INAP, Madrid.
- Lozano Fuentes, José Manuel (1986), *Historia general de México*, CECSA, México.
- Miranda Pacheco, Sergio (1999), "El pasado municipal y la remunicipalización del Distrito Federal", *Ángulo de Reflexión*, México.
- Olmedo, Raúl (1994), "Descentralización y municipalización de los programas sociales", en Bernardo Kliksberg (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP-FCE, México, p. 276.
- Robles-Arenas Migoni, Jorge (1999), "Evolución Constitucional del Distrito Federal", *Entre líneas*, México.
- Rosique Cañas, José Antonio (2003), *Megalópolis y gobernabilidad en el México Central*, UNAM-FCPS, México, p. 477.
- "Las ciudades mundiales, su desarrollo y perspectiva en la red global", *Quehacer científico. Un panorama actual en la UAM-Xochimilco*, pp. 181-192.
- Sotomayor, Arturo. "Finta democrática. Desconcentración administrativa", *Unomásuno*, México, 21/10/80, p. 23.
- Tershorst, Pieter (2004), "Continuidad y cambios de los regímenes urbanos: el caso de