

Conflictos de interés para gobernar el Distrito Federal

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

En el año de 1920, el jurista alemán Hans Kelsen escribió un libro titulado *Esencia y valor de la democracia*; en este estudio el autor hace un análisis de la vida de la democracia en un contexto del Estado de derecho, y relaciona la dificultad que existe para conjugar los procesos de democratización (génesis democrática), con aquellos actos de la función ejecutiva en los que se ubica la administración pública. Kelsen afirma que los sistemas de gobierno en los que las funciones ejecutivas se encomiendan a órganos centralizados son más adecuados que aquellos sistemas con órganos autónomos, ya que la autonomía puede afectar el sentimiento de responsabilidad de los individuos y la exigencia de sus funciones. Dice el autor que "la democracia administrativa lleva consigo una enérgica tendencia hacia la descentralización de la administración", por lo cual si se deciden adoptar medidas tendientes a volver autónomos los órganos de gobierno —especialmente cuando su composición política y sus mayorías y minorías legislativas son distintas—, lo más probable es que no consideren como principal norma la legalidad de sus actos. y se dejen llevar fácilmente por consideraciones de tipo político de acuerdo con la agenda legislativa en turno.

Esta afirmación no es necesariamente infalible, sin embargo constituye una constante tentación a sobreponer los intereses partidarios que se juegan en la democracia por encima del estricto apego a la legalidad en el desempeño de la función ejecutiva. Por eso el autor propone la restricción de las funciones contenidas en ley, como antídoto al peligro de su posible infracción por parte de los órganos ejecutivos democráticamente organizados, ya que nos advierte que una democracia sin control será siempre insostenible, pues está latente el desprecio de la "autorrestricción" que impone el principio de la legalidad. Por tal motivo opta por la función ejecutiva ejercida desde el poder central; sin embargo hay que señalar que en nuestros días la relación entre órganos de gobierno central y desconcentrado tiende cada día más a la descentralización de funciones.

Uno de los retos a la puesta en marcha de la más reciente reforma política del Distrito Federal será sin duda la viabilidad de las relaciones entre el partido político que ganó la jefatura de gobierno del Distrito Federal, y aquellos que obtuvieron la administración de las 16 delegaciones en que se divide esta entidad. El reto sin duda será que todos estos actores políticos puedan gobernar con eficiencia. y antepongan los derechos de los gobernados por encima de los intereses de su partido, lo cual implicará actuar ante todo con legalidad. A su vez, seguramente existirá una disputa por demostrar qué opción política gobierna mejor, lo cual generará una tensión que puede ser preocupante en la medida en que los ciudadanos se vean afectados en los servicios públicos que tienen derecho a recibir. Pero para poder saber con exactitud cuáles son los puntos débiles de estas nuevas relaciones entre ambos gobiernos, es necesario echar un vistazo a algunas de estas reformas constitucionales.¹

El 21 de agosto de 1996 el Constituyente Permanente modificó la naturaleza jurídica del Distrito Federal, quitándole al presidente de la República la facultad de nombrar al jefe del Distrito Federal (hoy jefe de gobierno), quien en 1997 fue electo por la ciudadanía,

mediante el voto universal, libre y secreto.' Esta reforma trajo consigo la modificación a la naturaleza jurídica de las 16 delegaciones en que se divide esta entidad, dándoles un carácter de órganos desconcentrados de la administración pública capitalina. También se estableció que la Asamblea Legislativa del DF debía legislar en todo lo relativo a la administración pública local, régimen interno y en materia de procedimientos administrativos, por lo cual el Estatuto de Gobierno debía ser adecuado a las normas constitucionales. Asimismo, el régimen transitorio de esta reforma estableció que la elección de los jefes delegacionales en las 16 demarcaciones territoriales debía celebrarse a partir del mes de enero del año 2000. Por tal motivo, en los últimos tres años la reforma jurídica del DF se ha ejecutado paulatinamente, y su régimen jurídico-político ha ido adquiriendo una tonalidad similar a las que han tenido por décadas las otras entidades de nuestro país.

Ahora bien, al ser presentado y discutido en el pleno de la Asamblea Legislativa el proyecto de la ley electoral local (15 de diciembre de 1998), la mayoría del PRD aprobó con 53 votos a favor y 11 en contra, un proyecto que intentaba modificar el régimen jurídico-político de las delegaciones mediante una figura denominada "concejos de gobierno", misma que pretendía ser idéntica en composición y funciones al régimen de los municipios. Sin embargo, ante estos hechos el PRI presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la nación, y resolvió que se trataba de una norma inconstitucional debido a que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión modificar la naturaleza de los órganos de gobierno del DF. Pero además de que este asunto presentaba un conflicto de facultades, es importante entender el esquema actual de la administración pública de la capital. Veamos.

El Estatuto de Gobierno del DF establece que la administración pública de la capital se divide en centralizada, desconcentrada y paraestatal. La primera es la que corresponde al jefe de gobierno, quien debe ser electo cada seis años y tiene a su cargo el órgano ejecutivo y la administración pública local. La segunda es la que corresponde a las 16 delegaciones en las que se divide el DF y tendrá a la cabeza a un jefe delegacional que será electo por la ciudadanía cada tres años. Finalmente, la tercera es la que corresponde a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

De acuerdo con lo anterior, el mismo Estatuto establece las bases para la distribución de atribuciones entre el órgano central y los órganos desconcentrados de la administración pública de esta ciudad. El artículo 115 enumera las principales atribuciones de los órganos centrales, entre las cuales destacan: planeación del desarrollo, administración de la hacienda pública, prestación o concesión de los servicios públicos de la ciudad, imposición de sanciones administrativas por infracciones, y planeación y ejecución de obras públicas. Por su parte, la misma ley establece atribuciones concurrentes (compartidas) para el órgano central y las 16 delegaciones: planeación y ejecución de obras en el interior de las delegaciones, determinación de los sistemas de participación y coordinación de las delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general: agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de desechos, transporte público, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto. Por otra parte, el artículo 117 del mismo ordenamiento legal establece facultades propias de las delegaciones en las que no interviene el órgano central: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras.

servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva. Asimismo, le corresponde regular cuestiones como el otorgamiento de licencias, la imposición de ciertas sanciones administrativas y la designación de la estructura organizacional de cada delegación.

Si bien la ley establece que en las atribuciones concurrentes entre órganos centrales y desconcentrados siempre tendrá preferencia el órgano central, es importante decir que la ley es poco clara en precisar los procedimientos para ejercer facultades expresas contempladas para ambos órganos, pues sólo dice que "podrán encomendárseles funciones a los Jefes Delegacionales en situaciones de carácter técnico operativo, con el propósito de lograr una administración eficiente, ágil y oportuna". Entonces cabe preguntarnos ¿con quién se tiene que dirigir la ciudadanía para resolver un conflicto de servicios públicos? No existe en todos los casos una respuesta cierta, ya que las imprecisiones legales impiden poder ubicar al funcionario público directamente responsable.

En materia presupuestal, el Estatuto de Gobierno del DF establece que las delegaciones tienen la atribución de proponer al jefe de gobierno los proyectos del programa operativo anual y del presupuesto, para que éste haga las modificaciones necesarias y lo integre al presupuesto anual del DF. Asimismo señala que las delegaciones ejercerán sus presupuestos con "autonomía de gestión" siempre que se observen las disposiciones legales y los acuerdos de carácter administrativo que establezca la administración central. Como se puede observar, la autonomía en el ejercicio de recursos es relativa, ya que las circulares administrativas del jefe de gobierno pueden dirigir el destino presupuestal de las delegaciones. Además, los próximos jefes delegacionales no tienen ningún incentivo para realizar una gestión destacable en el manejo de los recursos públicos asignados en el presupuesto de egresos del DF para el ejercicio del año 2000. Mientras que la suma aprobada para las 16 delegaciones es de 9 mil 906 millones de pesos, la administración pública centralizada obtiene 29 mil 498 millones, es decir, más del triple. Si bien esta diferencia encuentra una explicación en el hecho de que los programas prioritarios corren por parte del órgano central, es de destacar que los órganos desconcentrados tienen etiquetados todos sus gastos y actividades, lo cual implica que una buena gestión consiste en seguir al pie de la letra la receta que estableció el gobierno central. Lo anterior indica que al final del mandato de los jefes delegacionales, los capitalinos no vamos a tener elementos para juzgar si realizaron una administración eficiente, pero eso sí, puede que les corresponda pagar la factura de una mala administración central, pues ellos son los responsables de que se ejecuten oportunamente esos recursos.³

Con un sistema de atribuciones totalmente centralizado, parecería no existir conflicto en el uso de ciertas facultades compartidas que tiene la administración central y los órganos desconcentrados, ya que, como ha quedado expuesto, el responsable directo de la gestión de gobierno en todo el DF es el jefe de gobierno. Sin embargo, en la práctica, la ventanilla de quejas a la que la ciudadanía acudirá seguirá siendo atendida por los jefes delegacionales, ya que por ley son éstos los funcionarios públicos responsables de dar audiencias y realizar visitas periódicas en su demarcación para conocer las necesidades y demandas de los vecinos. En ese sentido, los jefes delegacionales serán en muchos casos gestores entre el ciudadano y el gobierno central, lo cual nuevamente implica que el buen

desempeño de sus funciones no necesariamente se vea reflejado en la eficiencia con que realicen su gestión.

Esto hace evidente que para que fuera viable el sistema de gobierno municipal planteado por la mayoría de los asambleístas en la Cámara de Donceles, era necesario realizar una serie de ajustes al entramado institucional antes descrito, ya que el régimen jurídico del municipio y la relación que guarda con los gobiernos de los estados distan mucho del esquema actual de la administración pública capitalina. En ese sentido es importante señalar que el régimen jurídico municipal implica un grado de autonomía funcional y presupuestaria con el que las delegaciones del DF todavía no cuentan, pues las funciones delegacionales están en gran medida supeditadas al titular del gobierno del DF.⁴

Entonces cabe preguntarnos ¿es el jefe de gobierno el superior jerárquico de los jefes delegacionales? Esto no parece del todo claro, ya que si bien tienen la obligación de observar y cumplir todo tipo de resoluciones que emita el jefe de gobierno, éste no tiene la facultad de removerlos a causa de incumplimiento de sus órdenes, pues esta facultad está reservada para la Asamblea Legislativa en casos de faltas graves, y siempre y cuando se junte el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Por tal motivo, en caso de que existan diferencias entre ambos funcionarios públicos, la relación de trabajo corre el peligro de atrofiarse, ya que el ordenamiento jurídico no contempla salidas que permitan dejar a salvo el suministro y la calidad de los servicios públicos que tiene derecho a recibir el ciudadano.

De todo lo anterior se puede desprender que los partidos políticos distintos a aquel que gane la jefatura de gobierno del DF tienen pocos incentivos para contender por las delegaciones, pues corren el peligro de estar en una posición política vulnerable en la medida de que no exista la objetividad y responsabilidad política que se necesita del próximo jefe de gobierno, es decir, que sea capaz de anteponer los intereses colectivos sobre sus intereses partidarios. De acuerdo con esto, la garantía de una buena coordinación entre ambos gobiernos dependerá más de cualidades subjetivas que de un marco legal eficaz. Finalmente, se puede observar que el planteamiento kelseniano antes citado no contemplaba un marco legal de atribuciones y jerarquías tan confuso como el que se ha descrito. En ese sentido, seguramente el célebre jurista austriaco hubiera optado por un diseño legal autónomo de los órganos delegacionales (como el del municipio), ya que aun con los peligros que nos anunció que representa salirse del centralismo, el bien jurídico a tutelar seguiría siendo un marco normativo en el que prevalezca la legalidad de los actos de la autoridad en pro de los derechos de los gobernados.

Notas

1 Decreto del 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año, mediante el cual se declaran reformados los artículos 35, 36, 41, 54, 60, 73, 74, 94, 98, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Cabe recordar que, en el contexto de las elecciones federales del 6 de julio de 1997, se eligió por primera ocasión al jefe de gobierno del DF, y se renovaron los escaños de la Asamblea Legislativa. Los resultados que obtuvo el candidato del PRD a la jefatura de gobierno fueron del 48% de la votación total, mientras que para la Asamblea Legislativa el mismo partido político obtuvo el 45% de los votos.

3 Artículo 17 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal del año 2000.

4 El artículo 115. fracción II, de la Constitución Política, establece que "los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su propio patrimonio conforme a la ley". Además, en la fracción III del mismo precepto constitucional, tienen a su cargo funciones y servicios públicos como: agua, alumbrado, limpia, mantenimiento de calles, seguridad pública, etcétera.

El autor es asesor jurídico del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Canadá, Estados Unidos y México Índices en economía y finanzas

INDICADORES

Canadá			
	periodo	Cambio porcentual respecto al anterior	
		periodo	año
Producto Interno Bruto	Q1 00	1.2	4.9
Indicador líder	Abr 00	-1.0	5.7
Índice de precios al consumidor	May 00	0.5	2.4
		periodo actual	mismo periodo en el año anterior
Balanza en cuenta corriente	T1 00	0.58	-3.29
Tasa de desempleo	May 00	6.6	7.9
Tasa de interés	May 00	5.91	4.58

Estados Unidos			
	periodo	Cambio porcentual respecto al anterior	
		periodo	año
Producto Interno Bruto	Q1 00	1.3	5.0
Indicador líder	May 00	-0.1	3.3
Índice de precios al consumidor	May 00	0.1	3.1
		periodo actual	mismo periodo en el año anterior
Balanza en cuenta corriente	T1 00	-102.30	-66.63
Tasa de desempleo	May 00	4.1	4.2
Tasa de interés	Jun 00	6.73	5.13

México			
	periodo	Cambio porcentual respecto al anterior	
		periodo	año
Producto Interno Bruto	Q1 00	2.9	7.6
Indicador líder	Abr 00	6.0	12.8
Índice de precios al consumidor	May 00	0.4	9.5
		periodo actual	mismo periodo en el año anterior
Balanza en cuenta corriente	T1 00	-4.20	-3.52
Tasa de desempleo	May 00	2.2	2.5
Tasa de interés	May 00	15.58	21.02

Definiciones y notas

Producto Interno Bruto: series en volumen. Ajustadas por temporada. **Indicador líder:** un indicador compuesto basado en otros indicadores de actividad económica (empleo, ventas, ingreso, etc.). Señala movimientos cíclicos en la producción industrial de seis a nueve meses, por adelantado. **Índice de precios al consumidor:** mide los cambios en el porcentaje de precios de venta de una canasta fija de bienes y servicios. **Balanza de cuenta corriente:** en billones de dólares, no se ajusta por temporada, excepto en el caso de EUA. **Tasa de desempleo:** porcentaje de la fuerza de trabajo-Estándar OIT de la tasa de desempleo; en el caso de México corresponde a una definición nacional. **Tasa de interés:** tres meses.

Fuente: OCDE/OECD, *Main Economic Indicators*, julio 2000.
Información proporcionada por el Centro de la OCDE en México

