

LAS EXPERIENCIAS DE GOBIERNO EN LAS DELEGACIONES AZCAPOTZALCO, MIGUEL HIDALGO, XOCHIMILCO Y CUAUHTÉMOC

Armando Cisneros Sosa

Profesor Investigador del Departamento de Sociología, CSH, UAM-A

Hugo Núñez Pineda

Investigador invitado

El presente trabajo tiene como base las conferencias de los ex delegados de Azcapotzalco, Xochimilco, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, en el seminario "Relaciones sociedad-gobierno local", realizado el 11 de junio de 2004, en la UAM-Azcapotzalco. Ver anexo estadístico

Partido de la Revolución Democrática (PRD) obtuvo la mayoría para gobernar el Distrito Federal, desplazando la tradicional fuerza del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que había gobernado desde que se formó el Departamento del Distrito Federal, en 1929. Una pieza importante de esta transición han sido los delegados de cada una de las 16 delegaciones, los responsables de gobernar partes significativas de la ciudad y que, como tales, tienen tareas similares a las de los presidentes municipales, los gobernantes más cercanos a la ciudadanía. Por ello, se considera que es necesario hacer una reflexión académica sobre el curso de los gobiernos delegacionales durante este periodo, mostrando los alcances y las limitaciones que tuvieron sus titulares en sus respectivas experiencias de gestión urbana. En su conjunto, las cuatro experiencias pueden aportar, además, una idea genérica de la problemática de la gestión local. Se hace este ejercicio de revisión administrativa a partir de la propia perspectiva de quienes estuvieron a cargo de las delegaciones. Margarita González Gamio,

Introducción

La capital de México ha estado sujeta en las últimas décadas a dos procesos que trascienden la cotidianidad de las personas: por una parte, un fuerte deterioro económico, resultado de una serie de *crisis recurrentes* y; por la otra, un largo proceso democratizador que tiene como eje las elecciones del jefe del Gobierno del Distrito Federal, de los delegados y de los diputados de la Asamblea Legislativa. Este proceso dio inicio formalmente en 1988, con la elección de la primera Asamblea de Representantes y tuvo su momento culminante en 1997, cuando el

al frente de la Delegación Miguel Hidalgo, en el periodo 1988-1994, la penúltima gestión designada exclusivamente por el regente capitalino; Pablo Moctezuma, encargado de la Delegación Azcapotzalco en el periodo 1997-2000, el primer gobierno de la alternancia en la ciudad; así como Jorge Legorreta, en la Delegación Cuauhtémoc; y Estefanía Chávez de Ortega en la Delegación Xochimilco, en el mismo periodo. Es necesario aclarar que los tres últimos fueron designados por el jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, y ratificados por la Asamblea Legislativa, por lo que estuvieron sujetos a una doble designación. Está claro que pueden ofrecerse otras versiones de las mismas gestiones administrativas, ya sea desde la perspectiva de los grupos ciudadanos, así como de la visión de representantes de partidos políticos, sectores empresariales o académicos. La aportación que este trabajo quiere hacer es la presentación sintética de las experiencias de la administración de las delegaciones a los ojos de los propios administradores, sus delegados.

Consideramos que la vigencia de estas experiencias se halla también en el hecho de reflejar una realidad ineludible: el carácter "especial" que tiene el Distrito Federal, que en términos jurídico-administrativos es un *cuasi estado*, en el que ya se eligen autoridades y representantes locales, pero sigue dependiendo del Gobierno Federal en aspectos estratégicos para su funcionamiento. Aunado a esto, el escenario donde se desarrolla la gestión local está permeado por una lucha política constante en la que aparecen intereses partidistas y de otro tipo, ya que el D.F. es además la sede de los poderes federales. ¿Cómo se gobiernan delegaciones con cientos de miles de habitantes en condiciones de plena urbanización? ¿Cómo perciben los delegados las estructuras administrativas que tienen a su cargo para las tareas públicas? ¿Qué tipo de participación social es posible en la gran ciudad a partir de la gestión delegacional? Aquí se presentan las respuestas que dieron los protagonistas centrales de la administración delegacional en el periodo llamado de transición democrática.

1 Consideraciones generales

Los cuatro delegados que presentaron sus experiencias tuvieron a su cargo territorios complejos, particulares y disímolos, en un periodo en que la sociedad comenzaba a manifestar, mediante un novedoso proceso electoral, una voluntad ciudadana que esperaba una administración pública diferente a las que por décadas se habían vivido. Sin embargo, los problemas de inercia y continuidad no se pudieron evitar por distintas cuestiones, sobre todo políticas y de desacuerdo. En este sentido es necesario registrar que de los 16 delegados que inicialmente fueron propuestos para encabezar las demarcaciones que conforman el Distrito Federal, sólo cinco terminaron en el cargo en octubre de 2000.

El caso de la Delegación Azcapotzalco, al norte del Distrito Federal, refleja una composición heterogénea, y por ende sus problemas son diversos, como la producción de vivienda, la seguridad pública, la dotación de servicios públicos, la generación de empleos, etcétera. No es una demarcación con "grandes" problemas urbanos, hablando en términos estructurales, pero sus habitantes demandan la atención a situaciones de orden cotidiano y de impacto social. Acciones significativas más que espectaculares exigen atención del titular de la Delegación debido a que buena parte de la vida de su población transcurre y se basa en el barrio o la *colonia*. El referente de buen gobierno se sustenta en acciones muy concretas y de primer orden. Cabe señalar que este territorio, en los últimos años, ha venido experimentado transformaciones habitacionales intensivas, junto con la disminución de su histórico carácter industrial.

La Delegación Miguel Hidalgo pertenece a la denominada área central de la Ciudad de México. Ubicada al poniente del Distrito Federal, se encuentra inmersa en procesos de urbanización orientados a establecer un corredor financiero en la zona de Santa Fe, aprovechando y ampliando su infraestructura urbana. La transformación en los denominados usos de suelo es, por eso, un proceso constante en esta demarcación, que tensiona las relaciones sociales entre los habitantes de esta

Delegación y acentúa las diferencias espaciales. Lo anterior exige la presencia y permanencia constante de canales institucionales y formales para la discusión, el diálogo, la negociación y el acuerdo de los actores sociales involucrados, con el fin de mantener la llamada gobernabilidad.

Una situación diferente la presenta la Delegación Xochimilco, demarcación que fácilmente se identifica por su imagen de "provincia" dentro de la ciudad, con un porcentaje alto de la población dedicado a actividades rurales y con una integración social dada predominantemente en barrios y *pueblos*. Al ser un espacio que cuenta con áreas todavía no urbanizadas, ésta demanda la formulación de programas y proyectos de desarrollo sustentable, en donde se equilibre el crecimiento urbano y el carácter rural y ecológico del territorio, manteniendo vigentes las tradiciones de sus pobladores. La planeación participativa surge como una necesidad social.

Por lo que respecta a la Delegación Cuauhtémoc, que ocupa el área central de la ciudad, incluyendo el Centro Histórico, es una demarcación que se caracteriza por una serie de problemas urbanos visibles, tales como el comercio en la vía pública, la proliferación de giros negros, la vivienda deteriorada, la concentración del tráfico, etcétera. En ella se encuentra el principal escenario de las manifestaciones y el descontento social, la Plaza de la Constitución ("el Zócalo"), lo que se traduce en la formulación de estrategias para mantener el orden público sin atropellar los derechos humanos. Es un territorio que espacialmente representa un mosaico de paisajes urbanos y, por ende, se encuentra habitado por una heterogeneidad de actores sociales, rasgo que no puede perderse de vista. Al contar y concentrar un alto porcentaje del equipamiento y la infraestructura urbana de la ciudad, la demanda principal de la demarcación es la generación de recursos financieros propios o bien el acceso a ellos, para solventar el mantenimiento y la operatividad de estos elementos.

Estas cuatro delegaciones mencionadas, y las restantes que conforman el Distrito Federal de México, experimentaron un cambio en la forma de concebir la administración, la gestión y el go-

bierno a partir de la emergencia de la transición democrática. El panorama de las elecciones de diputados y jefe de Gobierno, que alcanzaría a los delegados en el año 2000, hacía vislumbrar un primer intento por hacer las cosas de forma diferente. La nueva administración contaba "[...] con la voluntad de avanzar en la construcción de un gobierno propio... y luchar contra muchas inercias del pasado, instituciones y leyes envejecidas" (Flota, 2002: 29). Las dificultades fueron muchas, la principal: la condición jurídico-administrativa con la que hasta hoy cuenta el Distrito Federal. Se puede elegir al jefe delegacional pero éste, en términos reales, es el administrador de una demarcación; se cuenta con un jefe del Gobierno delegacional, pero éste no tiene el control total sobre las áreas estratégicas del territorio que tiene a su cargo. En el Distrito Federal, si bien las reformas políticas se tradujeron en cambios en el proceso electoral y en una buena cantidad de leyes, el gobierno local ha seguido careciendo de una fortaleza administrativa que le permita una gestión independiente, alejada del centralismo de la federación (Ward, 1996).

Los delegados que muestran aquí sus experiencias se caracterizaron por encaminar y realizar sus acciones en tres planos interrelacionados: 1) en el ámbito propio de la administración, 2) en el de la gestión y la ejecución de la autoridad, y 3) en el de la acción política. El primero de estos campos de acción, estuvo definido por el marco jurídico-administrativo del Distrito Federal; el segundo, se enfocó a atender las demandas y los problemas propios de la demarcación; y el último, estaba relacionado con las acciones encaminadas a mantener la gobernabilidad. El escenario que tuvieron los delegados era el de una creciente participación ciudadana que se daba por fuera y a través de los canales institucionales establecidos; la democracia en la Ciudad de México exigía que hubiera mecanismos de participación que permitieran al ciudadano involucrarse en aquellos asuntos que afectaban su cotidianidad. De esta forma, la experiencia que tuvieron los delegados de Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Xochimilco, y Cuauhtémoc ofrece un acercamiento para conocer un poco más a fondo las dificultades y los

logros obtenidos durante su gestión, que se ve complementado con un ejercicio evaluativo de su administración.

2 Azcapotzalco, una experiencia emprendedora

En la Delegación Azcapotzalco, la experiencia central que tuvo el delegado Pablo Moctezuma Barragán fue la presión de grupos políticos partidistas y no partidistas que trataban de orientar las acciones en su beneficio personal. “Se buscó”, dice Moctezuma, “romper con prácticas facciosas, partidistas, corporativas, clientelares, para unir a toda la población en un fin común: el mejoramiento de Azcapotzalco” (Moctezuma, 2004: 25-26). Habría que considerar entonces el esfuerzo del gobierno delegacional por romper las inercias del sistema político en el que se encuentra inmersa la ciudad. El hecho de reconocer la existencia de grupos clientelares permitió resolver, en cierto grado, uno de los problemas asociado a éstos: el otorgamiento de cuotas de poder a cambio de gobernabilidad. La primera gestión delegacional electa se enfrentó a una ciudadanía con una cultura política paternalista, en la que el ciudadano exigía la atención de sus principales demandas por medio de un líder o líderes. Resulta evidente que la capacidad de gobernar de los delegados se ve atravesada por prácticas políticas fomentadas por 70 años de gobierno de un partido hegemónico.

Para atender las demandas ciudadanas y sus problemas inmediatos, el delegado territorializó la delegación, nombrando “a cada uno de los funcionarios delegacionales como responsables de una colonia, para recoger las demandas y dar seguimiento a su cumplimiento, para lo cual se convocó en cada *colonia* y en las Unidades Habitacionales a una reunión cada sábado primero de mes” (Moctezuma, P.: 26). Aunado a ello, se llevaron a cabo una serie de acciones:

- 1) Se realizaron diversos foros ciudadanos donde se estableció el “Programa de Trabajo de la Delegación Azcapotzalco 1998-2000”.
- 2) El “Programa de Trabajo” se sustentaba en la idea de incorporar a un mayor número de la po-

blación en el diseño de propuestas y programas de interés común, sin la intermediación de líderes que pudieran ejercer relaciones clientelares.

- 3) Para “transparentar” el ejercicio de gobierno, se implementaron audiencias públicas donde el delegado daba cuenta de lo realizado hasta al momento, haciéndolo frente a los ciudadanos, cara a cara.
- 4) En el mismo sentido, se implementó la denuncia ciudadana como el principal mecanismo para destituir funcionarios que no cumplieran con su asignación como parte del cuerpo administrativo de la delegación.
- 5) Hubo una modernización en la atención de trámites, quejas y propuestas de los ciudadanos, mediante la creación de la ventanilla única.
- 6) Se buscó un trabajo conjunto y coordinado entre la delegación y el gobierno local, para lograr los objetivos trazados por el gobierno del Distrito Federal, en relación con las demandas locales, buscando realizar acciones que atendieran la problemática más inmediata del ciudadano.
- 7) En lo realizado por el titular de la delegación Azcapotzalco, se aprecia la combinación del rol de delegado, autoridad-gestor y actor político. Como un habitante más de la demarcación, éste promovió la participación ciudadana para atacar los problemas de primer orden para el individuo; es decir, aquellos que tienen que ver con su cotidianidad. En este sentido, se puede identificar que el *barrio* fue considerado como el eje principal para el establecimiento de programas delegacionales, lo cual no tiene poca importancia si se asume que es “[...] el ámbito natural de la vida social y la unidad a escala humana” (Lefebvre, 1978: 195).

Entre el conjunto de medidas implementadas, se pueden destacar algunas que tienen que ver con la seguridad pública, los problemas de empleo, abasto de alimentos, vivienda y salud. Puntualmente, el delegado Moctezuma informa lo siguiente:

- a) La formación de Comités de Seguridad en 65 colonias.

- b) Se adquirieron 164 patrullas y 5 grúas; además, se inauguró un nuevo cuartel de policía preventiva y se desmembraron 29 organizaciones delictivas entre 1998 y 1999.
- c) Aunado a esto, se instalaron 650 nuevas luminarias en aquellas calles donde se reportaron mayor número de incidentes delictivos.
- d) En forma conjunta con las instituciones de seguridad pública en el Distrito Federal, la delegación y los vecinos, se dio un seguimiento mensual a la acción policiaca, dando como resultado el 'Programa de Policía Comunitario'.
- e) Para la comunidad, el problema de la inseguridad era resultado de la falta de espacios recreativos y deportivos para los jóvenes; por ello, se construyeron 25 canchas de fútbol, basquetbol y voleibol en distintas colonias. A la par, se instalaron 40 módulos de juegos infantiles y se construyó un Centro Deportivo.
- f) En otro orden de cosas, en la Delegación se formaron 7 Comités de Protección Civil; se construyeron fuentes de trabajo de diversa índole; se establecieron centros de capacitación laboral y de alfabetización; se puso atención al problema de género, estableciendo encuentros masivos de discusión con mujeres; se fomentaron las tradiciones entre la población joven con el fin de evitar la pérdida de la identidad cultural; entre otras más" (Moctezuma, P., op. cit.: 10-25).

En conjunto, todas estas acciones tuvieron un alcance inmediato para el ciudadano y un significado para su vida cotidiana, dando un sentido a su integración social. Habría que ver así la importancia de este hecho, si consideramos que corresponde en gran medida a los gobiernos locales mantener el tejido social frente al deterioro creciente que se presenta con el desarrollo de las grandes urbes, sometidas a presiones constantes de tipo cultural, económico y político.

En materia administrativa, Pablo Moctezuma critica la situación (o indefinición, dependiendo el punto de vista que se adopte) jurídica del Distrito Federal, señalando que "[...] hace falta, tanto para las delegaciones como para los municipios, extender el periodo de gobierno de tres a seis años.

Con una votación a los tres años para refrendar o revocar el mandato en el caso de gobiernos ineficientes y/o corruptos" (Moctezuma, P.: 28). Un gobierno para lograr los objetivos marcados necesita de un tiempo mayor que el actual de tres años, pues debe de adaptar y adoptar lo hecho por administraciones predecesoras y ajustarlo a los requerimientos de la población. Aunado a esto, en la estructura burocrática del gobierno se carece de una cultura de continuidad en los proyectos que se establecen. Es común romper con los programas y planes porque éstos no responden a los intereses partidistas de quien en ese momento está a cargo de la Delegación o el gobierno local.

Otro problema constante que experimentaron los delegados en su conjunto fue la carencia de recursos económicos y financieros propios para solventar las exigencias sociales. La realización de una serie de acciones culturales, urbanas, médicas y de gestión se logra teniendo ingresos considerables en las arcas financieras de la Delegación, situación que no se enfatiza cuando se hacen los análisis y las evaluaciones que se refieren al desempeño de los delegados.

El ex titular de la Delegación Azcapotzalco planteó una situación aún más delicada, el peligro de un retroceso en la forma de gobernar, el afán de un protagonismo, cada vez más evidente, en los actores políticos, que desvirtúa y aleja a los delegados de su principal función: la solución a los problemas sociales con el apoyo de la participación de la ciudadanía. Lo realizado en Azcapotzalco entre 1997 y 2000 puede ser considerado un ejemplo de administrar y gobernar una Delegación por medio de acciones concretas de gran significado para los ciudadanos, dirigidas a responder problemas de la vida diaria, bajo las limitaciones del presupuesto existente y enfrentando la presión de grupos políticos que recurren a la clientela política. A partir de esta experiencia, se podría decir que la construcción de la ciudadanía empieza entonces con la participación y el involucramiento de los individuos en lo problemas cotidianos, mediante canales de gestión desde la base de la sociedad; es decir, desde *abajo*.

3 La movilización social y los aspectos de vivienda en la Delegación Miguel Hidalgo

Durante la gestión de Margarita González Gamio, en la Delegación Miguel Hidalgo tuvo lugar el primer ejercicio democrático en la Ciudad de México después de casi sesenta años. En 1988, “[...] los habitantes de la capital sufragaron por vez primera por un órgano partidista colegiado” (González, M., 2004: 20). Para la delegada en esos años, una institución colegiada de estas características era un factor que rompía con la tradición hegemónica del PRI e impulsaba más procesos democratizadores en la ciudad.

Un segundo factor para la vida democrática de la delegación, y en particular para la programación de la gestión, lo representó la participación ciudadana, expresada a menudo en forma de movimientos contestatarios. “La participación ciudadana en la elaboración de planes y programas de desarrollo, es la forma que da más margen al progreso de democratización de los gobiernos locales. Bajo esta premisa, la primera experiencia de Planeación Participativa en la ciudad se dio a principios de los años [de mil novecientos] noventa y se inició en la Delegación Miguel Hidalgo” (González, M., : 21). Este hecho suele pasar desapercibido para muchos de los que estudian este tema, pero no por ello resulta menos relevante para comprender la situación que enfrentaron los delegados en 1997.

El involucramiento de los ciudadanos en los problemas delegacionales se da en un doble sentido : por un lado, por el interés que despierta el resolver los problemas a los que se enfrenta cotidianamente como ciudadano; y por el otro, como una forma de ejercer su ciudadanía y con ello legitimar las acciones que emprende el gobierno local. Es decir, aquí la participación ciudadana, “puede entenderse como la presencia activa y determinante de los ciudadanos en la vida pública, que comprende a todas aquellas acciones voluntarias, a través de las cuales se da la intervención ciudadana en los asuntos de la comunidad” (García, 2000: 217). Ejemplo de ello fue el caso de la Delegación Miguel Hidalgo, donde:

- a) Se buscó el acercamiento con grupos sociales que ejercían presión para la atención de sus demandas, como era el caso de la Asamblea de Barrios.
- b) Al ser una delegación con una creciente demanda de vivienda, se establecieron convenios entre organismos de vivienda del sector público, organizaciones demandantes de vivienda y la propia Delegación como gestora de estos acuerdos.
- c) Como resultado de la colaboración entre los distintos actores sociales inmersos en la problemática de la vivienda, se creó el Fideicomiso Social Miguel Hidalgo, con el objetivo de rehabilitar viviendas, entre otras acciones.

Entre los problemas que estas acciones tuvieron detrás están los que en general enfrentaron las últimas generaciones de delegados en el Distrito Federal, los que tenían que ver con las limitaciones normativas de las instituciones involucradas en la gestión urbana. No sólo el delegado tenía que enfrentarse a los vicios del sistema político que dominó el último siglo, sino que también había que solventar la debilidad institucional. Un esfuerzo por evitar esta situación fue atraer a los vecinos de la Delegación Miguel Hidalgo para la elaboración de programas de desarrollo urbano. El resultado fue que las llamadas “Juntas de vecinos” se consolidarían como instrumentos mediante los cuales los ciudadanos expresarían sus demandas y participarían en la solución de muchos de los problemas importantes en la delegación; las consultas públicas se instituyeron entonces para conocer las auténticas demandas de las personas. Muestra de esta concepción de la administración pública fueron las denominadas Zonas Establecidas de Desarrollo Controlado (ZEDEC) para distintas colonias de la demarcación, “[...] resultando la elaboración de programas de desarrollo legitimados entre todos los actores con reglas claras y la eliminación de la discrecionalidad” (González, M.: 18). A partir de ahí se buscaba profundizar en el proceso de institucionalización de la participación ciudadana de manera paulatina, enfrentando la poca experiencia de vida democrática de los actores sociales y políticos.

En la administración de la Delegación Miguel Hidalgo resaltó también el papel de los grupos

sociales no institucionalizados que buscaron la atención a una necesidad por medio de la presión pública y política. Aquí el encargado de la demarcación tenía que hacer uso de sus habilidades en el arte de la política: por un lado se tenía atender puntualmente las demandas de los grupos; pero, por otro lado, no se podía caer en el chantaje político. “En el caso de las *colonias* populares de la Delegación la demanda era en torno a la vivienda. Se trataba de grupos altamente politizados que mantenían vínculos con diversos partidos políticos, algunos eran de filiación priísta, sin embargo la gran mayoría eran cercanos a los partidos de izquierda” (González, M.: 19). Es aquí cuando también se pone de manifiesto la función y capacidad gestora de los delegados; su primera tarea como autoridades electas fue la de una gestoría que evitara las relaciones clientelares características del sistema político mexicano.

Una última consideración que la delegada de Miguel Hidalgo pone sobre la mesa es el ineludible enfrentamiento de la condición particular que tienen los delegados del Distrito Federal, que al estar limitados jurídicamente provocan que “[...] los avances siempre sean mínimos, debido a que los cambios se han concentrado en el ámbito meramente electoral, dejando atrás la indispensable transformación y reorganización de la estructura de gobierno, y una auténtica descentralización” (González, M.: 24). La democracia es entonces, para González Gamio, un conjunto de acciones sociales que van más allá del ámbito electoral y que permitirían la gobernabilidad en los territorios acotados, pero fundamentales de las delegaciones. Sólo así se podrán consolidar las “[...] respuestas institucionales que permitan garantizar y promover los intereses de la ciudadanía y de los distintos grupos sociales; desde una óptica incluyente, aun cuando éstos eventualmente pueden resultar contradictorios entre sí” (García; 2 000: 219).

4 Xochimilco, lo rural y lo urbano

La Delegación Xochimilco se caracteriza, como hace notar la delegada Estefanía Chavéz de Ortega,

por ser una “[...] región que ha venido recibiendo desde sus orígenes, con mayor o menor intensidad, invasiones ilegales, culturales, patrimoniales y de espacios urbanos y agrícolas con características únicas y ancestrales” (Chávez de Ortega, E., 2004: 10). No se trata de una Delegación consolidada en términos urbanos, pero por ello mismo está integrada por redes sociales complejas basadas en tradiciones sumamente arraigadas. Para complicar más este escenario, se tiene una población ubicada en pequeños núcleos urbanos y otro grupo poblacional asentado en comunidades que todavía pueden considerarse como rurales. Es en esta demarcación que se puede identificar un reflejo de la crisis urbana; es decir, un desarrollo desigual y la nula articulación de ciertos territorios al desarrollo que tienen las ciudades de forma integral (Castells, 1987).

Uno de los primeros problemas que enfrentó la ex delegada como funcionaria pública fue la de establecer lazos de comunicación con aquellos grupos que siempre se habían caracterizado por desestabilizar a la autoridades de la demarcación. Si bien es cierto que se reconocían las delimitaciones en las funciones que se tenía como delegada, el principal problema en términos prácticos, desde su apreciación personal, era hacer frente al problema de la gobernabilidad. Lograr acuerdos entre y con todos los actores políticos fue una tarea inaplazable. “Buscar el reencuentro y la confianza entre pueblo y gobierno, demostrando por parte de éste último una actitud de respeto y honradez, fue la labor que se emprendió en tres años al frente de Xochimilco” (Chávez, E.: 14). La función del delegado, es ante todo la conciliación con la sociedad en general, y si el problema inmediato es tener un control sobre el crecimiento que se da en la zona, mediante la planeación y una serie de instrumentos técnicos, el proceso a seguir es de tipo político, de negociación permanente, sin poder evitar en algunos momentos el conflicto social.

Xochimilco tiene como particularidad el formar parte, de acuerdo con la UNESCO, del Patrimonio Cultural de la Humanidad. Esta situación, que supondría un especial orgullo e interés por parte de sus pobladores, no tiene paradóji-

camente una respuesta social. Sin embargo, para Estefanía Chávez, la preservación de la imagen de esta Delegación fue un elemento adicional y determinante en muchas de las acciones que se emprendieron. “La condición de Patrimonio sigue en riesgo de perderse por el desapego de gobernantes y gobernados para dejar un poco a un lado los intereses económicos que provocan cambios en los usos de suelos” (Chávez, E.: 11). En la planeación y ejecución de acciones delegacionales se involucraron población y actores sociales, asesorados por diversos especialistas, con el fin de lograr un conjunto de objetivos viables para la demarcación. Se pusieron en práctica el consenso, el diálogo y el debate como canales para la participación ciudadana. Aquí la jefa delegacional asumió el rol de “[...] promotor de la planeación como un mecanismo y un instrumento para preservar el entorno vital de los ciudadanos y matizar las contradicciones sociales características de la grandes urbes. En pocas palabras”, advierte, “los gobiernos locales deben plantearse como tarea fundamental, sin importar su origen partidista o inclinación ideológica, la implementación de una serie de políticas urbanas para modificar la situación contrastante de la ciudad”.

El carácter rural de Xochimilco exige también que se establezca un escenario específico para la gestión: el persuadir a los vecinos para no abandonar la Zona Chinampera, mantener los cultivos propio de la región y preservar el equilibrio en la zona son tareas que emprendió la delegación; para “[...] ello se requirió crear una conciencia, en una mayoría significativa de la población, sobre la responsabilidad de proteger los valores culturales y rurales” (Chávez, E.: 13). Un obstáculo en la gestión de los problemas urbanos es la realidad misma, que en la mayoría de los casos rebasa la capacidad institucional existente, y más cuando existe una fuerte presión por cambiar el entorno existente. En el caso de Xochimilco, se recurrió al apoyo de los Comités Vecinales y a los Coordinadores Territoriales, que eran reconocidos como verdaderos representantes de los pueblos, para coordinar los trabajos emprendidos por la Delegación y establecer con ello un

punto de comunicación entre los vecinos y la autoridad; es decir, para legitimar las acciones que se establecían para la demarcación.

El resultado de la participación social fue ambivalente. Por un lado, se presentaron actitudes contrarias al bienestar común en pos de preservar intereses de grupos, con apatía por seguir programas sustentables de desarrollo comunitario. Por otro, señala Estefanía Chávez de Ortega, “[...] aun cuando ha habido retrocesos y algunas prácticas clientelares han vuelto, otras en cambio tendientes a rescatar valores y actitudes de participación ciudadana se han reforzado por las nuevas autoridades” (2004: 16). Resulta significativo que preservar rasgos culturales distintivos de una región, lograr la conciliación de lo moderno y lo tradicional, buscar la planeación y la proyección que hagan frente a la transformación de la ciudad y recurrir a mecanismos alternos de gestión, se presentan como acciones centrales en los gobiernos locales. Este conjunto de acciones culturales, que si bien no tienen un impacto visible en la cotidianidad del individuo, son fundamentales para conformar el llamado *bienestar social*, requerimiento básico para el ciudadano de las grandes urbes, como la ciudad de México. Se puede apreciar, entonces, que uno de los objetivos de esta experiencia era el de revalorar al poblador, preservando su entorno, su mundo vital, estableciendo programas que permitieran su desarrollo en la ciudad moderna.

5 La Delegación Cuauhtémoc: el cambio político y la continuidad administrativa

La elección de 1997 es el punto de referencia para la reflexión expuesta por Jorge Legorreta, delegado de la Delegación Cuauhtémoc en ese primer gobierno de la alternancia. “El gobierno del D.F. cambió por voluntad de los ciudadanos cuando el 6 de julio de 1997 decidieron en mayoría votar por un gobierno diferente al del PRI” (Martínez, 2002: 45). Para el delegado de esta demarcación, con este gobierno comienza la llamada transición política en la Ciudad de México, pero no la transición administrativa: “A partir de 1997 la elección

directa de los delegados políticos otorgó a dichos cargos mayores poder y responsabilidades políticas frente a los ciudadanos, pero no se acompañó de cambios jurídico-administrativos substanciales en la estructura del Gobierno del Distrito Federal” (Legorreta, J., 2004: 2). El delegado de la Delegación Cuauhtémoc encontró, como una primera acotación a su desempeño, la limitación establecida normativamente por los Estatutos de Gobierno que rigen a la Ciudad de México. El centralismo y la dependencia a la Federación fue un obstáculo real para la administración encabezada por el Partido de la Revolución Democrática. En este mismo sentido, se presenta una relación de continuo enfrentamiento, debido a que se tensan las relaciones entre el Gobierno Local y el Gobierno Federal, a causa de que se comparten ciertas funciones y responsabilidades de gestión sobre un mismo territorio, y esto se torna aún más difícil cuando dichos gobiernos están encabezados por funcionarios emergidos de distintos partidos políticos (Ziccardi, 1998).

Al estar limitados jurídicamente, también se tenían restricciones de tipo financiero; los recursos económicos estaban sujetos a la aprobación de la Secretaría de Finanzas. “A las delegaciones no les queda más que los precarios recursos denominados ‘autogenerados’, cobrados por el uso de las instalaciones delegacionales” (Legorreta, J.: 3). La operación de los programas estratégicos para el buen funcionamiento de las delegaciones estuvo supeditada, la mayoría de las veces, a la inventiva de los delegados para hacerse de recursos económicos. “Si se pierde de vista la dependencia financiera que se tiene con el Gobierno Federal y que la designación de recursos se pone a consideración de la Cámara de Diputados, en el caso del Distrito Federal, se estará haciendo una evaluación parcial del desempeño de los delegados” (Legorreta, J.: 5). Igualmente, es necesario observar, dice el citado delegado, que las áreas de gobierno o de servicios estaban controladas parcialmente por los delegados; prueba de ello fue el caso de la seguridad pública: ninguna delegación tiene a su cargo policías, agentes judiciales o las grúas de tránsito. Las delegaciones están imposibilitadas para tener a su cargo los

cuerpos de seguridad pública de forma directa, lo que pone de manifiesto la necesidad de una mayor intervención local en materia de seguridad y, al mismo tiempo, “[...] una planeación de una seguridad pública democrática e incluyente que vincule a todos los actores para el diseño de estrategias que impidan la impunidad, la corrupción” (Del Valle, 2002: 248).

Paralelamente, están las luchas políticas entre los diferentes partidos y niveles de gobierno. El delegado en la Delegación Cuauhtémoc señala al respecto: “[...] independientemente de la indefinición o las descoordinaciones institucionales aludidas, el nuevo estatus del D.F. generó, por el peso que tiene la capital del país, el inicio de una disputa por el poder político, por la presidencia de la República” (Legorreta, J.: 4). Lo que es un problema de definición jurídico-administrativa, por los intereses partidistas, se convierte en una auténtica lucha por el poder.

Ahora bien, como gestor de servicios públicos y propiamente como autoridad de una demarcación, el delegado tenía que atender las demandas ciudadanas actuando conforme con lo establecido normativamente, pero a la vez tenía que establecer mecanismos alternos que le permitieran mantener la gobernabilidad en la delegación. Basta decir, por ejemplo, que los problemas que se presentaban en los paraderos del transporte público y sus alrededores, así como otros de carácter urbano, no podían solucionarse sin pasar por su intermediación frente al Gobierno central de la ciudad.

Como parte de una generación de funcionarios ligada indefectiblemente a la transición democrática, los delegados tenían como tarea básica incorporar a la diversidad de actores políticos y sociales. El Partido de la Revolución Democrática, por su inexperiencia y por su deseo de ser una administración diferente, cometió más errores que aciertos. “En delegaciones políticas –como en el caso de la Delegación Cuauhtémoc– donde el titular no era miembro del PRD, pero [estaba] al mando de funcionarios militantes del partido, se tuvo que insistir aún más en delimitar las funciones entre el partido y el Gobierno” (Legorreta, J.: 5). A la par de esta inexperiencia, se deben agre-

gar las tendencias de un régimen fundamentado en el dominio corporativista sobre algunos grupos sociales. “Uno de los grandes aportes históricos del PRI al sistema político mexicano ha sido la estructura corporativista en las esferas de gobierno. Permitir a las organizaciones sociales, actividades ilegales o apoyarlas, a cambio de su apoyo al gobierno en periodos electorales se ha convertido en una práctica generalizada y una cultura política” (Legorreta, J.: 6). Crítica imperativa que se merece el primer gobierno electo democráticamente en la ciudad de México, fue su poca resistencia a repetir este esquema de acción social; la necesidad de ganar y mantener votos fue privilegiada frente a la sensatez que merecía predominar en una administración que se fijó como objetivo principal hacer las cosas de forma diferente ante la sociedad.

6 Conclusiones

Conocer la experiencia de algunos de los delegados de la transición democrática en la Ciudad de México sin una interpretación teórica a priori, permite un acercamiento al escenario de la administración delegacional desde la perspectiva de sus actores básicos, en donde destaca el particular sentido administrativo de cada delegado. Las experiencias que tuvieron los diferentes delegados refleja las distintas visiones que se pueden tener en la administración pública enfrentando problemas similares en la misma ciudad. En el caso de la Delegación Azcapotzalco, el sentido de las acciones estuvo orientado a realizar “pequeñas acciones”, las que tenían como objetivo atender problemas cotidianos de la población; es decir, la mejora del entorno urbano, recuperar y mejorar su *mundo vital*. En otro sentido, por las características de la demarcación Miguel Hidalgo, en esta Delegación se buscó establecer canales institucionales de participación que actuaran como contrapeso a los grupos clientelares existentes en la ciudad; la visión de la ex delegada era validar las acciones sociales con la participación ciudadana, teniendo intrínsecamente como objetivo el consenso social en las cuestiones ur-

banas. Un caso diferente fue lo realizado en la Delegación Xochimilco. En esta unidad territorial, el enfoque de preservación y planeación fue significativo; al ser una zona de características rurales y ecológicas, y ser al mismo tiempo zona Patrimonio Mundial, la demanda consistió en formular modelos sustentables de desarrollo que integraran estos aspectos; el delegado, entonces, centró sus acciones en sus capacidades personales de gestión. La experiencia en la Delegación Cuauhtémoc permite revalorar lo conveniente que resulta realizar un análisis de las situaciones y condiciones que tiene la administración local, no para utilizarlo como atenuante para señalar limitaciones, sino como el punto de partida para establecer un marco institucional que responda a la realidad compleja que representa la Ciudad de México.

También es destacable en estas experiencias el carácter especial de cada Delegación y, al mismo tiempo, la presencia de problemas comunes en las cuatro administraciones. En cada demarcación hay particularidades que inciden en la administración y gestión de las unidades territoriales: la fortaleza de lo rural, la emergencia de organizaciones sociales fuertes, la organización barrial o los problemas urbanos específicos. El escenario común de los delegados fue estar limitados jurídica y administrativamente para generar recursos propios; no pudieron disponer de elementos humanos, materiales y financieros de forma autónoma; carecieron de facultades en áreas estratégicas de gobierno; y no hubo una coordinación factible en las acciones entre el Gobierno Local y el Federal. Aunado a ello, la existencia de una estructura corporativista y de tipo clientelar en los grupos sociales, y la constante confrontación política con las autoridades, marcaron las experiencias de los gobiernos locales. La capacidad institucional de estos delegados estuvo limitada por la misma realidad de la ciudad, sometida durante décadas a la toma de decisiones de quien encabezaba el régimen político del país. Las instituciones involucradas, por otra parte, tuvieron que enfrentar las debilidades de la normatividad. Se podían tener facultades, pero los recursos tenían que ser aprobados por otras instancias. Se

podía tener un reconocimiento legal, pero se carecía de legitimidad frente a los ciudadanos; o bien, se tenían que mantener ciertas prácticas políticas clientelares, que la ley trata de eliminar, para que fueran operables los programas delegacionales que se emprendían. Estas limitaciones para el Gobierno Local han sido y serán una determinante en el análisis del desempeño de los delegados de la Ciudad de México.

Fuentes bibliográficas

Álvarez, L. et. al. (coord) (2002), *¿Una Ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-INAH.CONACULTA, México

Becerra Gelóver, A., (2001), "Transición a la democracia y globalización" en *Sociológica*, México, UAM-A, enero-agosto, pp. 361-390.

Castells, M. et. al., (1987), *Organización y descentralización municipal*, Buenos Aires, Eudeba.

Chávez de Ortega, E., et al. (2004), "Relaciones sociedad-gobierno local :la experiencia de las delegaciones del DF".

Del Valle Martínez, Antonio, (2002), "La participación ciudadana en la seguridad pública" en Lucía Álvarez,

et.al. (coord) *¿Una Ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-INAH.CONACULTA, México., pp 245-253.

Flota Ocampo, Enrique, (2002), "Tres años en la construcción de un gobierno propio: aportaciones del primer gobierno electo, 1997-2000" en *La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-INAH.CONACULTA, México., pp 29-45.

García Clarck, Rubén (2000), "La participación ciudadana dentro de la reforma política del Estado: premisas e iniciativas" en *El Cotidiano*, México, UAM - A, marzo-abril, pp. 217-225

Lefebvre, Henri, (1987), *De lo rural a lo Urbano*, Barcelona, Ediciones Península.

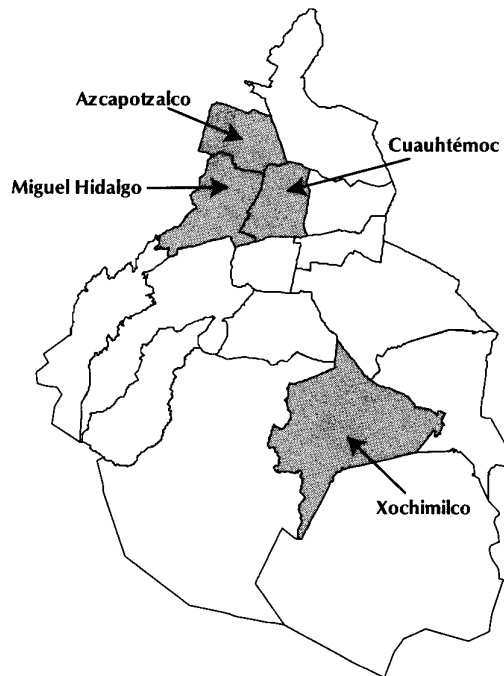
Martínez Assad, Carlos, (2002), "La ciudad de México y el cambio incumplido" en Lucía Álvarez, et. al. (coord) *¿Una Ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-INAH.CONACULTA, México, pp 45-65.

Mellado, Roberto, (2001), *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, Plaza y Váldes, México.

Ward, Peter M. (1996), "Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas", *Gestión y Política Pública*, México, primer semestre. pp 127-149

Ziccardi, Alicia, (1998), "El federalismo. Los gobierno locales y las ciudades en México" en Alicia Ziccardi y Sergio Reyes (coords), *Ciudades Latinoamericanas: Modernización y Pobreza*, México, PUEC, pp 3-14.

Anexo Distrito Federal



Ubicación de las delegaciones que encabezaron los ex delegados

Cuadro 1

| Unidad administrativa | 1980 | 1990 | 2000 |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Distrito Federal | 8,029,498 | 8,235,744 | 8,605,239 |
| Azcapotzalco | 557,427 | 474,688 | 441,008 |
| Cuauhtémoc | 734,277 | 595,960 | 516,255 |
| Miguel Hidalgo | 501,334 | 406,868 | 352,640 |
| Xochimilco | 197,819 | 271,151 | 369,787 |
| Subtotal | 1,990,857 | 1,748,667 | 1,679,690 |

Fuente: <http://www.df.gob.mx/agenda2000>. Con base en el XI Censo General de Población. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Como se puede apreciar las delegaciones que encabezaron los ex delegados se caracterizaron por un decremento en su población, en el caso de Azcapotzalco, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo; sólo la delegación Xochimilco, al sur de la ciudad,

experimentó un crecimiento en su población. En particular la delegación Cuauhtémoc, en el centro de la capital mexicana, tuvo el mayor número de población, al concentrarse y centralizar el equipamiento y la infraestructura urbana de la ciudad.

Cuadro 2

| Acciones en materia habitacional | 1991 | 2001 |
|---|-------------|-------------|
| Acciones de vivienda | 596 | 1535 |
| Viviendas terminadas | 199 | 314 |

Fuente: González Gamio, Margarita. *Relaciones sociedad-gobierno local: las experiencias de las delegaciones del D.F.* Mimeo, 2004, p 20.

Una de las acciones que emprendió la ex delegada de Miguel Hidalgo estuvo enfocada a atender la demanda de vivienda en su demarcación,

como se puede apreciar en este cuadro, se incrementó el número de acciones de vivienda, lo que significó un avance para la población.