

[Menu](#)

nexos

[\(http://labrujula.nexos.com.mx/\)](http://labrujula.nexos.com.mx/)[La brújula. El blog de la metropoli. \(http://labrujula.nexos.com.mx\)](http://labrujula.nexos.com.mx/)

Por una Ciudad plural: alcaldías representativas y con contrapesos

OCTUBRE 25, 2016

Juan Fernando Ibarra y Mónica Tapia Álvarez

2013 - Nexos - www.nexos.com.mx

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México ha comenzado ya a sesionar. Su labor tiene como punto de partida la propuesta de Constitución presentada por el Jefe de Gobierno en cuya redacción participó un heterogéneo grupo de políticos y especialistas de notable trayectoria. El documento, por demás generoso en su dimensión garantista y con mecanismos de control y rendición de cuentas, tiene su punto más débil en el diseño de las futuras alcaldías, uno de los órganos de gobierno y representación más importantes con que contará nuestra ciudad.





<http://labrujula.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2016/10/11.jpg>

Una de las oportunidades de la nueva Constitución serán (¿son?) las nuevas alcaldías que sustituirán a los gobiernos delegacionales, ese poder que nunca terminó de diseñarse en una reforma política que ha tomado más de 25 años en concluirse. El tránsito de una figura a otra abre una ventana de oportunidad para dotar a nuestros nuevos gobiernos locales de importantes atributos institucionales de los que sus antecesores carecieron: auténtica representatividad, contrapesos a su interior y claridad en sus potestades políticas y administrativas. Desafortunadamente la redacción sugerida en el proyecto constitucional falla en los tres frentes. Sin embargo, nada impide a los Constituyentes enmendar el camino: ofrecemos aquí algunas ideas orientadas a lograr dicho objetivo.

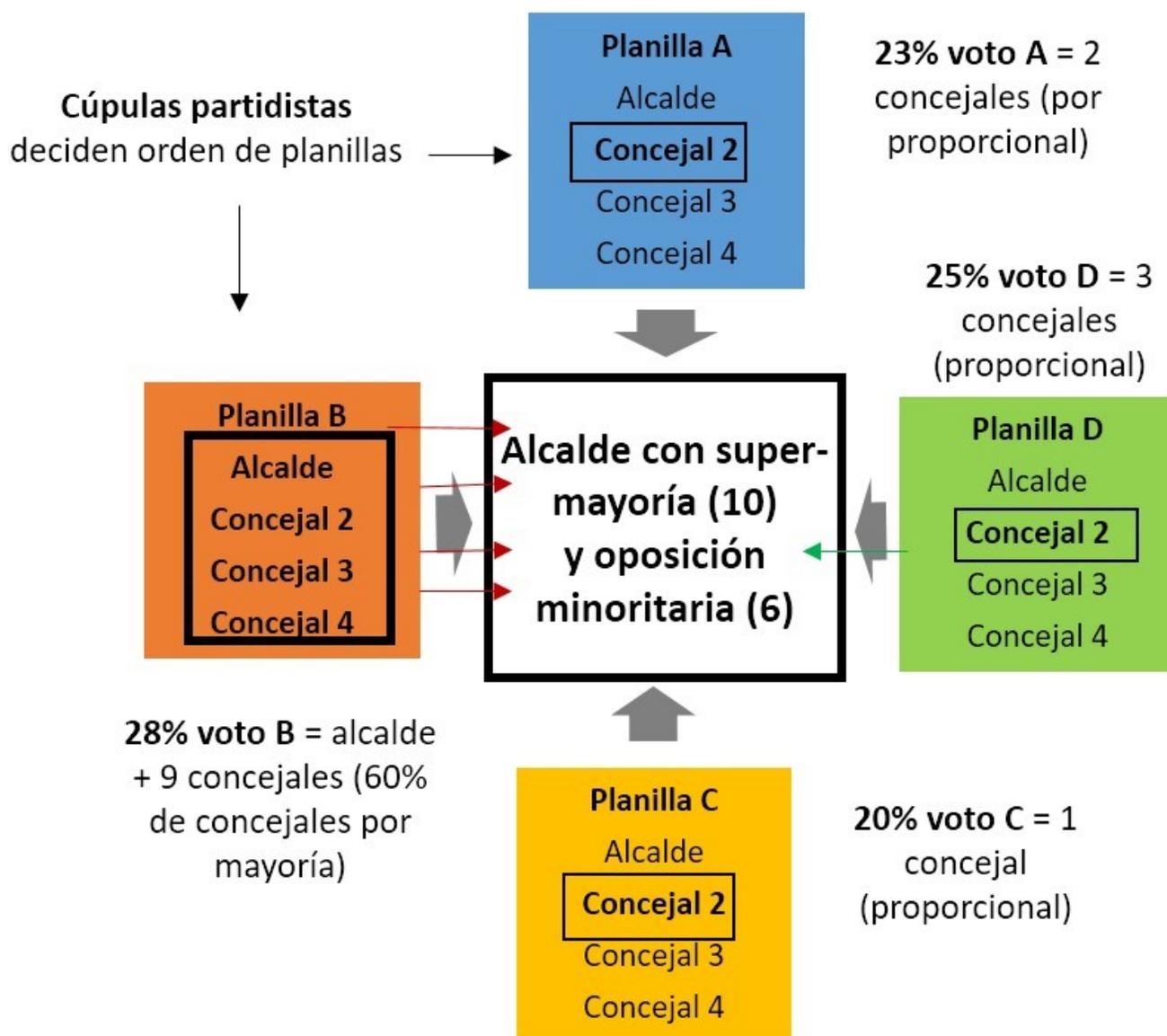
1. Representatividad

La creación de órganos colegiados para gobernar las demarcaciones territoriales de la ciudad –análogo a los ayuntamientos que existen en el resto del país– es sin duda un paso en la dirección correcta. Pero la representatividad de estos órganos dependerá, entre otras cosas, del modo en que sus miembros sean electos. El margen que tendrá la Asamblea para decidir esto último está acotado por lo que establece el nuevo artículo 122 de la Constitución Federal, cuya modificación provee el marco normativo básico para el proceso constituyente en curso y que ordena: 1) que los integrantes de las alcaldías, incluyendo alcalde y concejales, deberán ser electos por planillas, 2) que el número máximo de concejales será de un máximo de 15 en cada demarcación, y 3) que el método para elegir estos últimos deberá combinar los principios de mayoría (60%) y representación proporcional (40%). Aún con este marco, advertimos que la Constitución de la Ciudad de México tienen un amplio espacio en la creación de alcaldías, innovaciones que bien podrían replicarse en el resto del país.

Sin embargo, la propuesta de Miguel Ángel Mancera y su grupo redactor se ciñó al modelo tradicional; aún peor, introdujo un sistema electoral “ultra-mayoritario” para la elección de concejales que permitiría al partido ganador obtener automáticamente una súper-mayoría en el seno del

Concejo de la Alcaldía, sin importar el porcentaje de votos que haya obtenido. Aunado a ello, los candidatos al Concejo y el orden en el que aparecerían en la planilla serían determinados *ex-ante*, otorgando con ello amplio poder a las cúpulas partidarias para la designación de candidatos. En su conjunto estos elementos –la escasa proporcionalidad de la fórmula electoral y el carácter cerrado de las planillas–atentan contra la más elemental noción de representatividad e ignoran la demanda de que los partidos respondan más y rindan cuentas a la ciudadanía.

Ilustración 1: Propuesta (actual) de Super-Mayoría

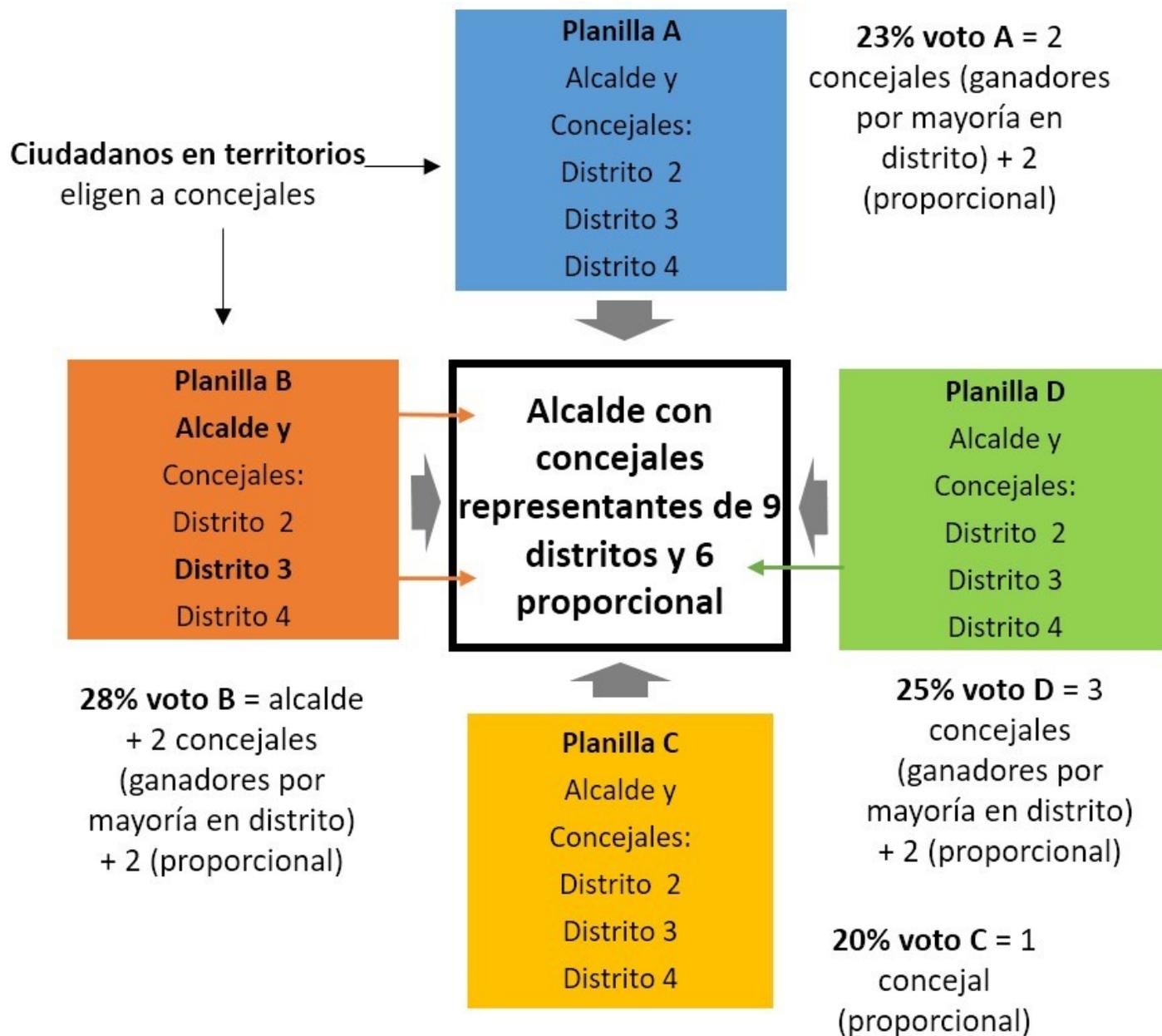


(<http://labrujula.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2016/10/Ilustracion11.jpg>)

Proponemos como alternativa la introducción un sistema electoral que combine: 1) un conjunto de circunscripciones uninominales para la elección de concejales de mayoría relativa y 2) una circunscripción a nivel de alcaldía para la elección de concejales de representación proporcional. Las

planillas estarían integradas por la lista de los candidatos a concejales de mayoría relativa, quienes –en caso de no resultar ganadores en su respectivo distrito– serían considerados para el reparto de concejales por el principio de representación proporcional. De acuerdo con la reforma al artículo 122 constitucional, el número máximo de concejales que cada agrupación política podría obtener corresponde, precisamente, al porcentaje de escaños que serán electos según el principio de mayoría relativa. Por lo tanto, la planilla no requeriría candidatos adicionales. En el supuesto de que un partido ganara todas las circunscripciones de mayoría relativa, alcanzaría con ello el tope de representación y no sería considerado para la distribución de concejales de representación proporcional. Podría, sin embargo, ser beneficiario de esta última en caso de ganar un número menor. Esto permitiría respetar en sus términos los requerimientos de la reforma al artículo 122 sin por ello introducir una fórmula electoral “ultra-mayoritaria”.

Ilustración 2: Propuesta de mayor representatividad



(<http://labrujula.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2016/10/Ilustración2.jpg>)

2. Contrapesos al interior de la Alcaldía

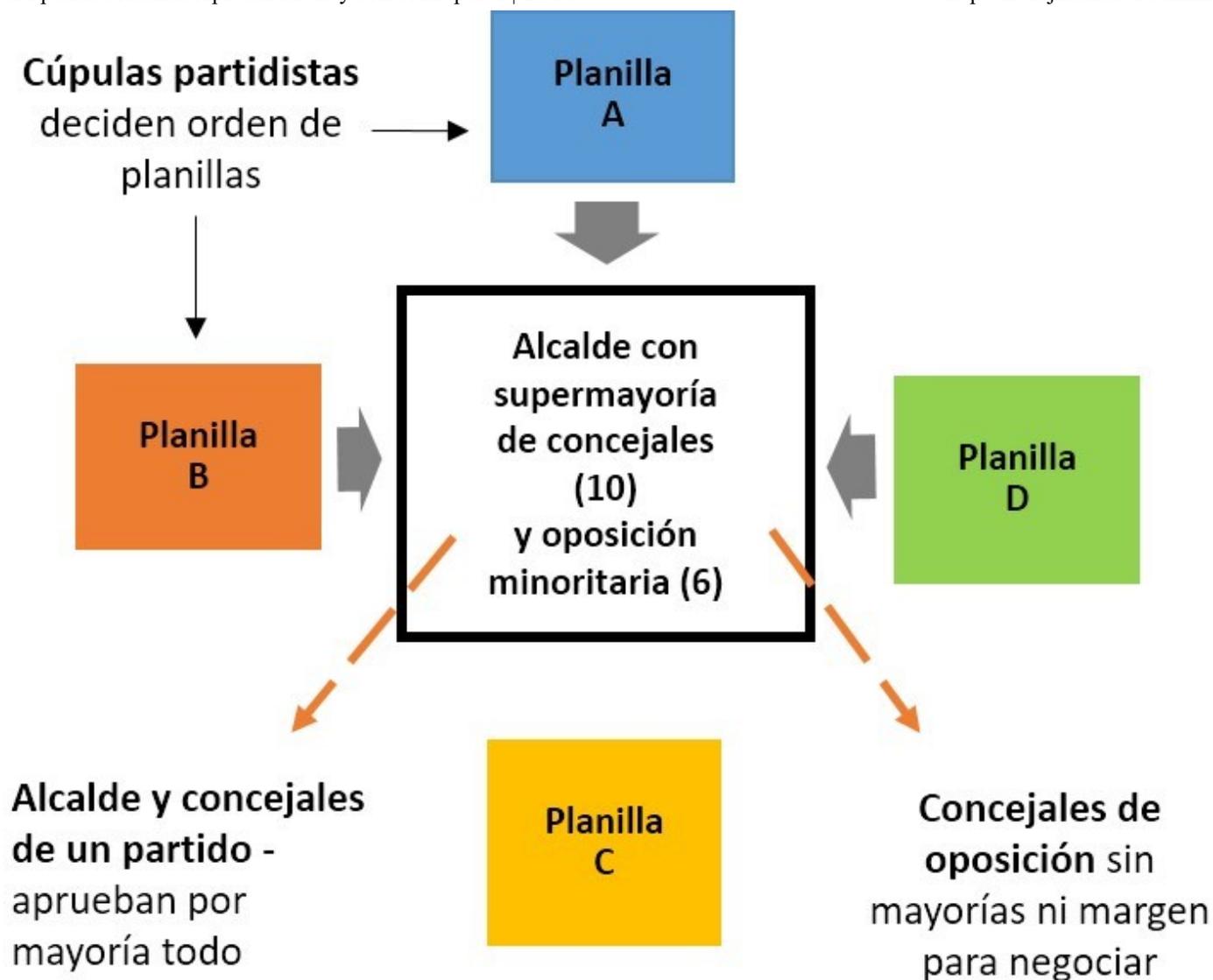
La existencia del Concejo como un espacio de toma de decisiones distinto al alcalde supone en principio que el poder de este último tendrá un contrapeso institucional. Sin embargo, la medida en que esto sea efectivamente así depende tanto de las atribuciones formales que le sean asignadas a dicho cuerpo colegiado para tal efecto, como de la independencia política que éste tenga con respecto al alcalde. En los dos ámbitos la propuesta de Mancera no propicia que, en la práctica, el Concejo sea un genuino contrapeso institucional al interior de la Alcaldía.

En lo que hace al primer punto –atribuciones formales– la redacción propuesta es tímida en exceso:

otorga al Concejo sólo dos facultades que podrían servir de auténtico contrapeso al alcalde: 1) la aprobación presupuestal y 2) las funciones de control para el ejercicio del gasto público. El resto se trata de funciones casi ornamentales: evaluar y supervisar las acciones de gobierno, opinar sobre la elaboración de planes y programas, revisar el informe anual, etc. En cambio, el proyecto de Mancera otorga un papel central al alcalde para las funciones sustantivas que recaerán en las alcaldías, incluyendo la elaboración de los programas de gobierno, el otorgamiento de licencias y permisos, así como el nombramiento de los principales funcionarios de la administración pública local.

El segundo punto –la independencia política del Concejo– está estrechamente vinculado con el diseño del sistema electoral. Así pues, una de las principales consecuencias política del sistema “ultra-mayoritario” propuesto por el grupo redactor para la integración de los Concejos es el dominio casi total del proceso de toma de decisiones por parte del alcalde y el partido que lo haya designado como candidato, en detrimento de las facultades que formalmente recaen en el Concejo, reproduciendo el problemático modelo del *winner-takes-all* (quien gana, gana todo) del actual municipio en México.

Ilustración 3: Proyecto (actual) de alcaldías sin contrapesos



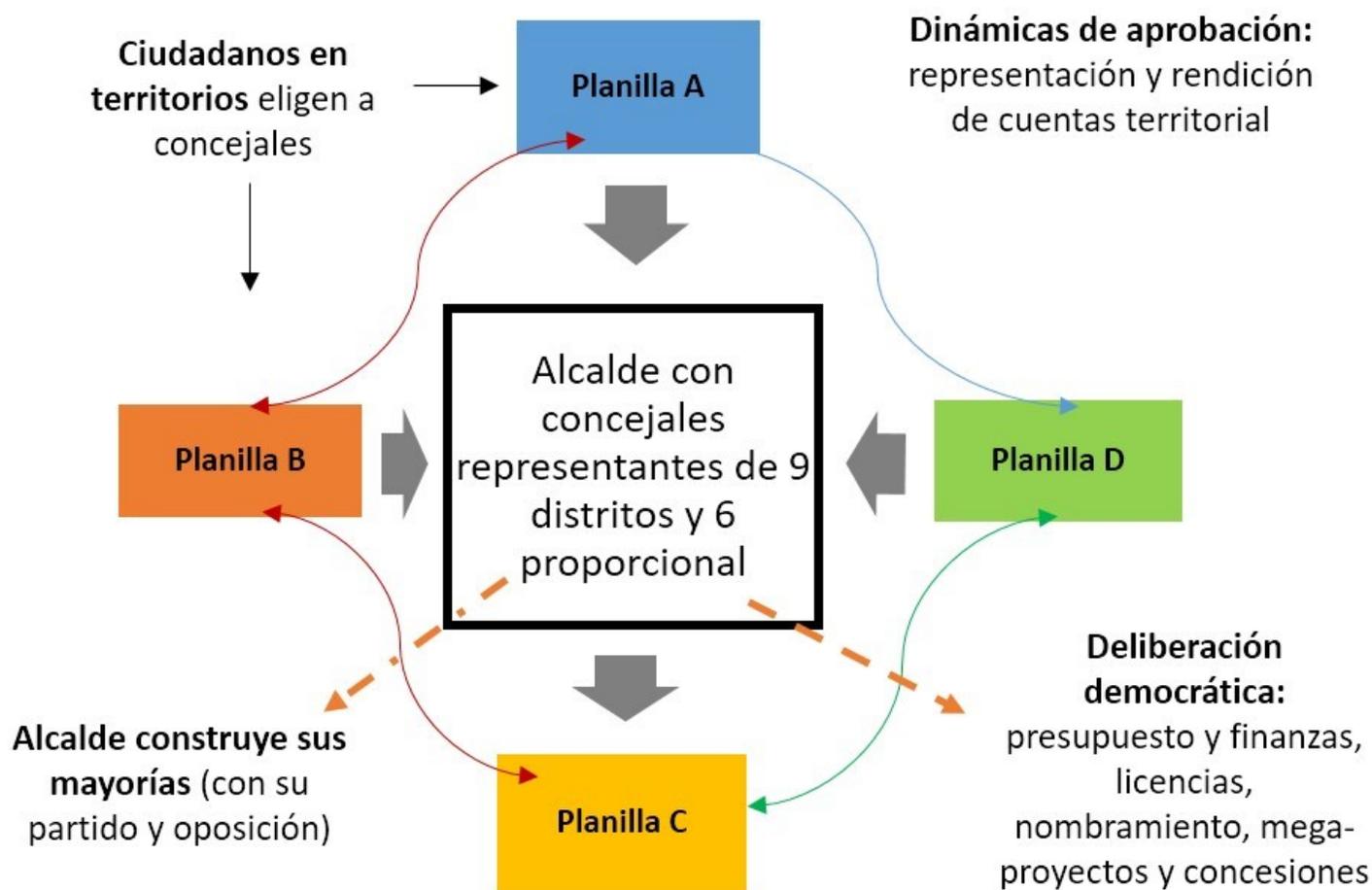
(<http://labrujula.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2016/10/Ilustracion31.jpg>)

Con el fin de contar con un genuino sistema de contrapesos al interior de la Alcaldía proponemos tanto la introducción de un sistema electoral que no genere artificialmente súper-mayorías como fortalecer las atribuciones formales de los Concejales. En particular, consideramos que deben desempeñar un rol activo en la formulación de los programas de gobierno, la aprobación de licencias y permisos, así como en el nombramiento de los funcionarios titulares de la administración pública local.

Al no dotar a las alcaldías con adecuados contrapesos institucionales, particularmente en un contexto de alta fragmentación partidaria como el que tenemos en nuestra ciudad, es que éstas se conviertan en un botín político-territorial de los distintos partidos, donde cada uno gobierna de manera patrimonial sin límites institucionales: otorgando licencias de manera irregular, construyendo obras a su antojo, disponiendo del presupuesto y programas sociales para sus seguidores. El modelo actual de alcaldía

en el proyecto de Constitución reproducirá estas dinámicas: agregando super-mayorías de Concejales “levantados” y una oposición minoritaria que aumentarán el gasto público, pero no mejorarán la gobernanza de la ciudad ni la cooperación tanto con demarcaciones vecinas como con las autoridades centrales.

Ilustración 4: Proyecto (actual) de alcaldías con contrapesos



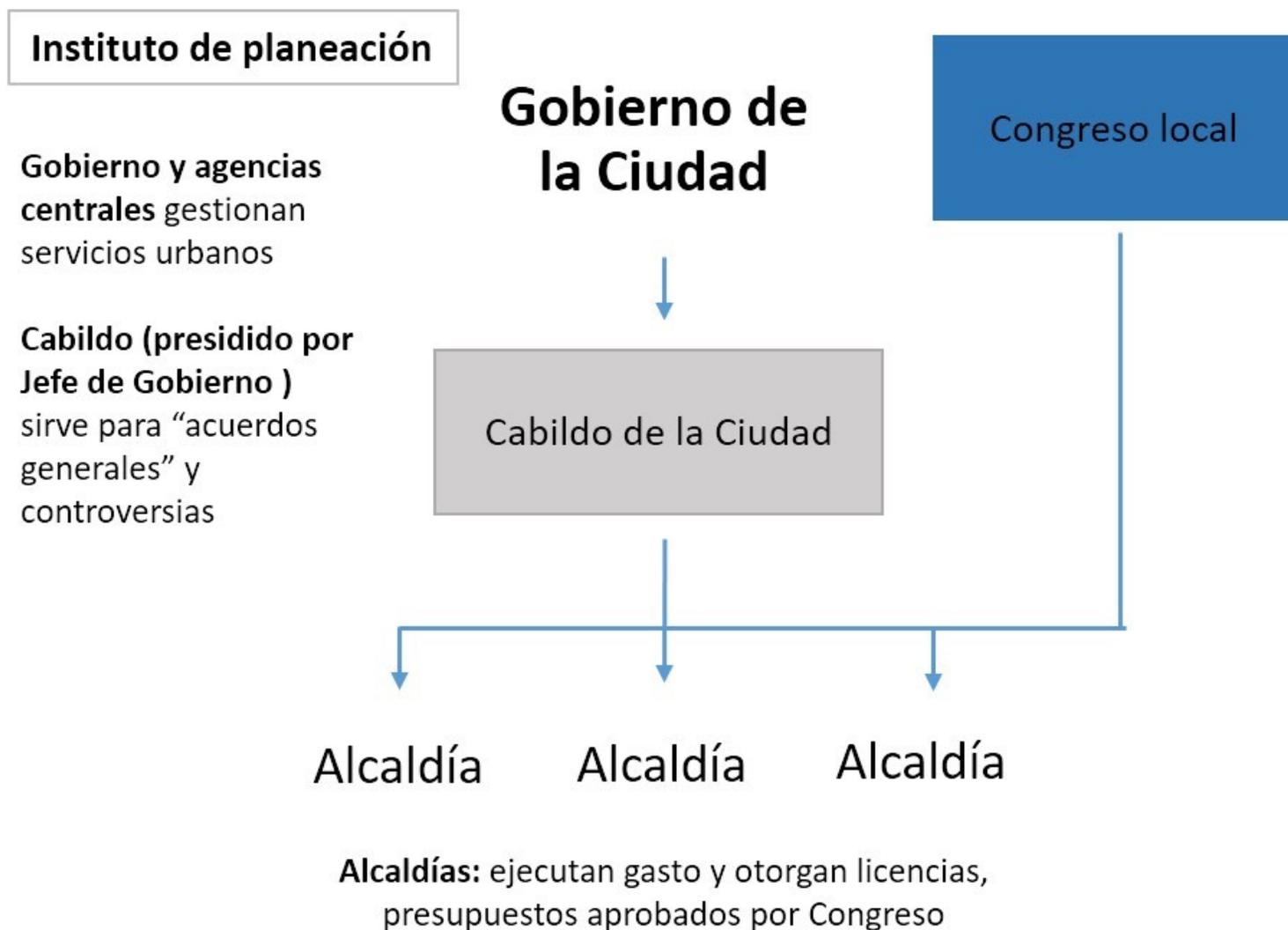
(<http://labrujula.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2016/10/Ilustracion41.jpg>)

3. Facultades Políticas y Administrativas

Las futuras alcaldías de la ciudad enfrentarán desde su origen el reto mayúsculo de haber sido concebidas bajo una figura legal que explícitamente las distingue del resto de los municipios del país por lo que, a diferencia de estos últimos, su ámbito básico de atribuciones no estará protegido por el ordenamiento constitucional federal y dependerá enteramente de lo que sea establecido en la

Constitución de la Ciudad de México. El proyecto de Mancera, en este sentido, no aprovecha el espacio abierto para la innovación y deja a las alcaldías en un estado de precariedad relegadas, en esencia, a ser unidades ejecutoras del “gasto municipal” y el otorgamiento de algunas licencias y permisos.¹

Ilustración 5: Propuesta (actual) de alcaldías marginales



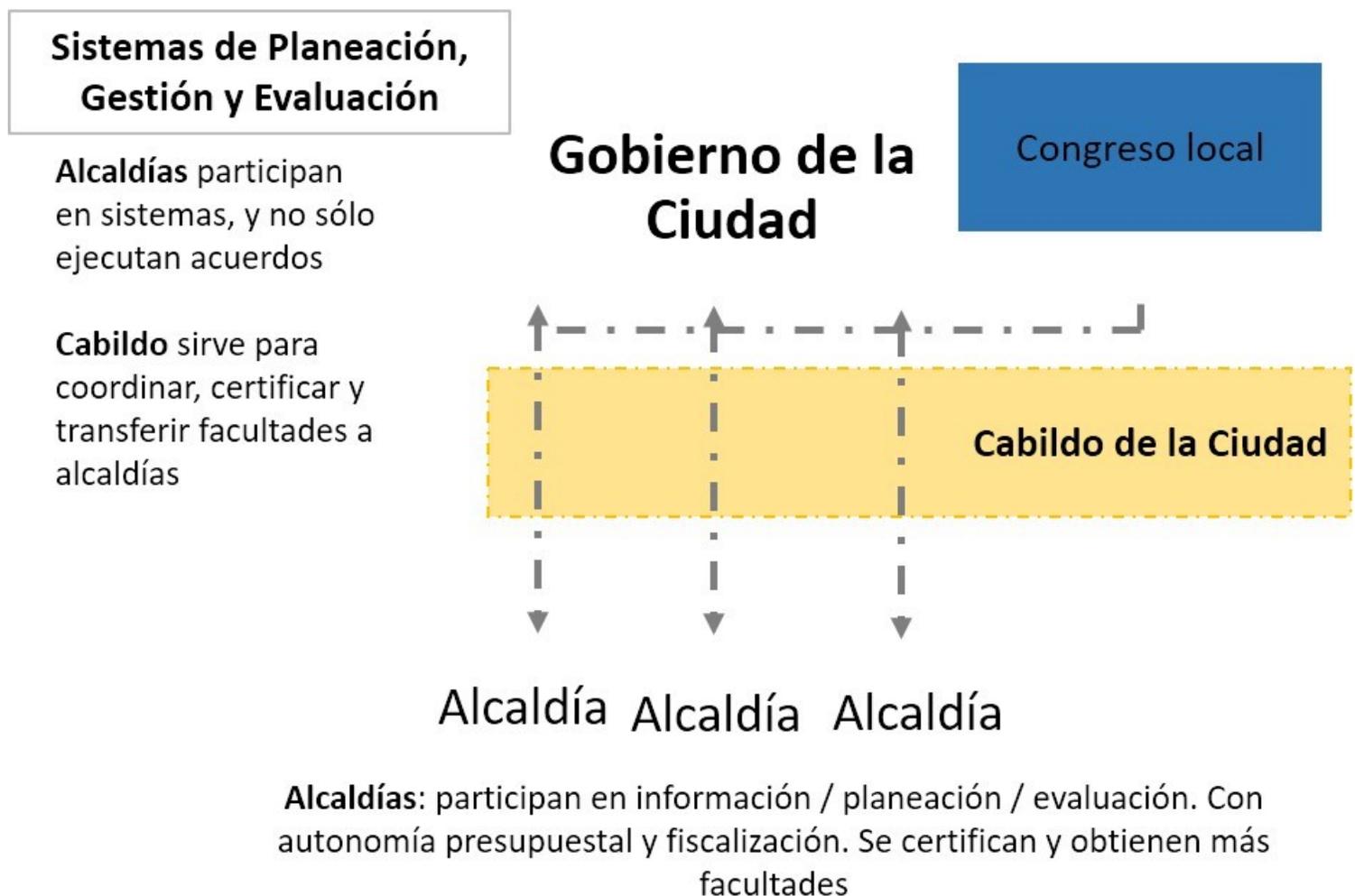
(<http://labrujula.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2016/10/Ilustracion51.jpg>)

Gobernar una ciudad compleja requiere de instituciones locales que sean capaces de proveer soluciones a problemas que, por necesidad, requieren una visión de conjunto, es decir, no abogamos por una total descentralización de facultades a las alcaldías. La experiencia en los últimos años refuerza el argumento de que el sistema centralizado tampoco es el ideal. Ha sido bajo un modelo de este tipo que han prosperado políticas carentes casi en su totalidad de una visión integral de la

ciudad: la construcción de una red de autopistas urbanas en detrimento del adecuado mantenimiento y expansión de la red de transporte público masivo, los desequilibrios territoriales en el ejercicio del gasto público y los proyectos de inversión, y la proliferación de desarrollos inmobiliarios de dudosa legalidad que con frecuencia se contraponen a los planes delegacionales y parciales de desarrollo urbano e ignoran los intereses de los residentes de las zonas en que se construyen.

Nuestra propuesta en este sentido consiste en dotar a las alcaldías, desde el texto constitucional, de competencias y un papel central en la formulación e implementación de las principales políticas de planeación y gestión de servicios para el desarrollo urbano y ambiental. En particular, consideramos que deben tener una participación activa en el manejo de los bienes del dominio público, así como las obras de inversión, coinversión y concesionadas.

Ilustración 6: Propuesta de alcaldías en gobernanza de ciudad



(<http://labrujula.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2016/10/Ilustracion61.jpg>)

De todos nosotros depende capitalizar la oportunidad que la presente coyuntura ofrece para transformar nuestra ciudad. Para que esto último sea posible es necesario impulsar en la Asamblea Constituyente un arreglo institucional eficaz, representativo, y con contrapesos no sólo de carácter estrictamente político, sino también social y territorial. Apostamos con ello a un modelo de gobernanza metropolitana que genere resultados de gobierno efectivos sin menoscabo de los necesarios equilibrios que permitan acotar los espacios de discrecionalidad y faciliten un proceso de toma de decisiones capaz de satisfacer a una amplia pluralidad de intereses.

Juan Fernando Ibarra y Mónica Tapia Álvarez son miembros del El Colectivo TúConstituyente.

¹ (ftnref1) Contribuye a ello también la vaguedad con que el documento se refiere al ámbito competencial de las alcaldías: en la fracción novena del artículo 59 se listan una serie materias en las que las alcaldías tendrán “competencia”, pero no se hacen explícitas las atribuciones específicas que tendrán en cada una de ellas. Al contrastarlas con las atribuciones de los órganos decisorios centrales (Congreso y Jefatura de Gobierno) y de coordinación (Cabildo) revela que el proyecto pretende concentrar un importante número de facultades en estos últimos.

[Espacio público \(http://labrujula.nexos.com.mx/?cat=44\)](http://labrujula.nexos.com.mx/?cat=44), [Movilidad \(http://labrujula.nexos.com.mx/?cat=284\)](http://labrujula.nexos.com.mx/?cat=284), [Planeación urbana \(http://labrujula.nexos.com.mx/?cat=33\)](http://labrujula.nexos.com.mx/?cat=33), [Sustentabilidad \(http://labrujula.nexos.com.mx/?cat=106\)](http://labrujula.nexos.com.mx/?cat=106), [Vivienda \(http://labrujula.nexos.com.mx/?cat=16\)](http://labrujula.nexos.com.mx/?cat=16). Etiquetas [alcaldías \(http://labrujula.nexos.com.mx/?tag=alcaldias\)](http://labrujula.nexos.com.mx/?tag=alcaldias), [CDMX \(http://labrujula.nexos.com.mx/?tag=cdmx\)](http://labrujula.nexos.com.mx/?tag=cdmx), [Ciudad de México \(http://labrujula.nexos.com.mx/?tag=ciudad-de-mexico\)](http://labrujula.nexos.com.mx/?tag=ciudad-de-mexico), [Constitución \(http://labrujula.nexos.com.mx/?tag=constitucion\)](http://labrujula.nexos.com.mx/?tag=constitucion), [delegaciones \(http://labrujula.nexos.com.mx/?tag=delegaciones\)](http://labrujula.nexos.com.mx/?tag=delegaciones), [Distrito Federal \(http://labrujula.nexos.com.mx/?tag=distrito-federal\)](http://labrujula.nexos.com.mx/?tag=distrito-federal).

© 2014 - Nexos

[Aviso de privacidad \(http://www.nexos.com.mx/?page_id=6\)](http://www.nexos.com.mx/?page_id=6) | [Contacto \(http://www.nexos.com.mx/?page_id=9\)](http://www.nexos.com.mx/?page_id=9)