

La Voz de
los Alcaldes



Cuauhtémoc Cárdenas

Ciudad de México

La relación entre el Estado nacional y el
gobierno de la ciudad

A propósito de La Voz de los Alcaldes

METROPOLIS, que celebra sus treinta años de existencia, desea en este momento de su historia atesorar la experiencia única de sus miembros, representados por alcaldes de grandes ciudades, presidentes y gobernadores de regiones metropolitanas, ya que con demasiada frecuencia los conocimientos acumulados por estos altos cargos políticos se pierden al finalizar su mandato. En un momento en el que se acelera el desarrollo urbano en todo el mundo, su experiencia es más útil que nunca para las nuevas generaciones de responsables locales, así como para el conjunto de actores públicos y privados del desarrollo local y para nuestros colaboradores en la comunidad internacional.

Como red que agrupa las principales ciudades del mundo, METROPOLIS también desea contribuir activamente a los debates internacionales que se desarrollan actualmente, ya sea sobre la revisión de los Objetivos del Milenio, las negociaciones sobre el cambio climático o la preparación de la Conferencia Sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible de Naciones Unidas (HABITAT III).

Así ha nacido la idea de **La Voz de los Alcaldes**, una serie de testimonios vivos de responsables locales y regionales cuyas experiencias vale la pena relatar y difundir. Este legado es también la expresión de la voluntad de los miembros de METROPOLIS de compartir sus experiencias y mejorar el intercambio de conocimientos con el fin de contribuir conjuntamente a conformar un desarrollo urbano sostenible a escala mundial.

En 1984, al crear METROPOLIS, sus 14 miembros fundadores expresaron su voluntad de colaborar para reforzar la capacidad recíproca de gestión de sus metrópolis. **La Voz de los Alcaldes** contribuye a lograr dicho objetivo a través de los 136 miembros con los que en la actualidad cuenta METROPOLIS y las jóvenes generaciones de responsables políticos locales. Estos testimonios servirán para enriquecer las actividades de formación y las acciones llevadas a cabo en el marco de las Iniciativas de METROPOLIS, la Red Internacional Mujeres de METROPOLIS y los Jóvenes de METROPOLIS.

La experiencia de los principales responsables políticos de las grandes ciudades del mundo es fundamental. Gestionan las necesidades cotidianas de millones de ciudadanos en cuanto a vivienda, movilidad, educación, salud, seguridad y energía, entre otras cuestiones. Administran ciudades, conurbaciones y regiones metropolitanas en ocasiones más importantes que algunos estados de las Naciones Unidas por su número de habitantes, la cuantía de su presupuesto o su proyección mundial. Son los principales dirigentes políticos que se encuentran situados en primera línea frente a los desafíos del planeta. No obstante, el papel que desempeñan aún no goza de suficiente reconocimiento en el ámbito de las relaciones internacionales contemporáneas.

METROPOLIS desea que **La Voz de los Alcaldes** contribuya a que la comunidad internacional oiga mejor sus palabras, las escuche y las tome en consideración.

Alain LE SAUX

Secretario General de METROPOLIS

Octubre de 2014



Curriculum vítæ

CUAUHTÉMOC CÁRDENAS

México, D.F., 1° de mayo de 1934.

1951-1955 Escuela Nacional de Ingenieros (actualmente Facultad de Ingeniería). Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Título de Ingeniero Civil obtenido el 22 de enero de 1957, con la tesis "Aprovechamiento de los recursos del bajo río Balsas".

1962-1964 Sociedad Mexicana de Planificación.- Presidente.

1970-1974 Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), con sede en San Juan Puerto Rico, y posteriormente en Bogotá, Colombia.- Presidente de la Junta Directiva. Movimiento de Liberación Nacional.- Miembro del Comité Nacional.

1967-1968 Confederación Nacional Campesina.- Presidente del Consejo Técnico Consultivo. Senador de la República, representando al Estado de Michoacán. Gobernador Constitucional de Michoacán.

1986-1988 Miembro de la Corriente Democrática dentro del PRI.

1987-1988 Candidato a Presidente de la República postulado por el Frente Democrático Nacional. Partido de la Revolución Democrática.- Presidente. Candidato a Presidente de la República postulado por el PRD.

1995 a la fecha - Fundación para la Democracia.- Presidente. Jefe de Gobierno (Alcalde) del Distrito Federal (Ciudad de México).

1999-2000 Candidato a Presidente de la República postulado por la coalición Alianza por México, integrada por el Partido de la Revolución Democrática y otros partidos políticos.

2003 Profesor Visitante (Tinker Visiting Professor) de la Universidad de Chicago.

2003-2008 Vicepresidente de la Internacional Socialista

2006 Profesor en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de California - Berkeley.

2008 a la fecha - Presidente Honorario de la Internacional Socialista

2008 a la fecha - Centro Lázaro Cárdenas y Amalia Solórzano. - Presidente

2010 Profesor en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de California - Berkeley

Dic. 2012 a la fecha - Coordinador de Asuntos Internacionales del Gobierno del Distrito Federal.

Feb-May 2013 Profesor visitante de la Universidad de Notre Dame

Cuauhtémoc Cárdenas

La relación entre el Estado nacional y el gobierno de la Ciudad de México (1997-1999)

El Distrito Federal fue creado en 1824, en la primera Constitución republicana del país. Dentro del Distrito Federal se ubica la ciudad de México, reconocida siempre como capital de la República. A lo largo del siglo XX, las poblaciones del Distrito Federal, ahora conurbadas, tuvieron gobiernos municipales elegidos, como los de cualquier otro estado del país, hasta 1929, cuando los municipios fueron substituidos por delegaciones, a las que encabezó una autoridad designada.

El Distrito Federal nunca contó con una autoridad elegida con jurisdicción en todo su territorio; el Gobernador del Distrito Federal fue una autoridad nombrada por el Presidente de la República hasta 1929, año en que se suprimió ese cargo y fue substituido por el de un Jefe del Departamento del Distrito Federal, designado igualmente por el titular del Ejecutivo federal, situación que subsistió hasta el 5 de diciembre de 1997.

La ciudad de México no tuvo en las diferentes constituciones que rigieron la vida del país un reconocimiento como tal, sino hasta 1941, en que la Ley orgánica del distrito y

territorios federales estableció que la ciudad de México correspondía al territorio del denominado **Departamento Central**, que en esa condición substituyó a la delegación General Anaya (una de las trece delegaciones en que entonces estaba dividido el Distrito Federal). El jefe del Departamento Central tenía jurisdicción político administrativa sobre toda la entidad. En diciembre de 1970, el Departamento Central, lo que fue la ciudad de México, fue dividido en las delegaciones Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza y se perdió de hecho la denominación oficial de ciudad de México, quedando en la Constitución registrada sólo la existencia del Distrito Federal. El reconocimiento de la ciudad de México de manera legal se recuperó con la reforma que entró en vigor el 25 de octubre de 1993, en la que se establece que la ciudad de México es también el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En diciembre de 1994, tres semanas después de que se iniciara un nuevo sexenio de gobierno y tomara posesión el nuevo Presidente de la República, estalló una severa crisis económica, que explotó a partir del comúnmente llamado **error de diciembre**, que trajo consigo una súbita y fuerte devaluación de la moneda, un decrecimiento de la economía en 1995 de alrededor de 6



puntos del PIB, fuertes tensiones políticas y sociales y un crédito de rescate al gobierno de México de 50 mil millones de dólares acordado por el Presidente Clinton, con garantía de la producción petrolera. Las medidas que se tomaron para superar esta crisis no fueron sólo de carácter económico. En el aspecto político se dio autonomía a la autoridad electoral¹; se transformó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en Asamblea Legislativa, otorgándole más facultades; se abrió la posibilidad para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en esta primera ocasión para cumplir un periodo considerado de transición de tres años, pasados éstos, el periodo de gobierno sería de seis; y se consideró que en ese periodo de transición los delegados serían ya no designados, sino propuestos por el Jefe de Gobierno y aprobada su designación por la Asamblea Legislativa, para en la siguiente elección elegirlos ya con la denominación de jefes delegacionales, por voto directo de los ciudadanos, para un periodo de tres años.

Así, se convocó a elegir por primera vez al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el primer domingo de julio de 1997. La capital de la República se alistó, entusiastamente, para elegir, por primera vez, a su Jefe de Gobierno.

Por premura de los legisladores o por alguna otra razón que desconozco, no se llamó **gobernador** al funcionario elegido que tendría jurisdicción sobre todo el territorio del Distrito Federal, considerado en la Constitución como el territorio de un estado más de la Federación, ni **presidente municipal**, pues no se trataba de un municipio, aunque algunas funciones se equiparan a las municipales, ni **alcalde**, que en México no es una denominación que se utilice oficialmente.

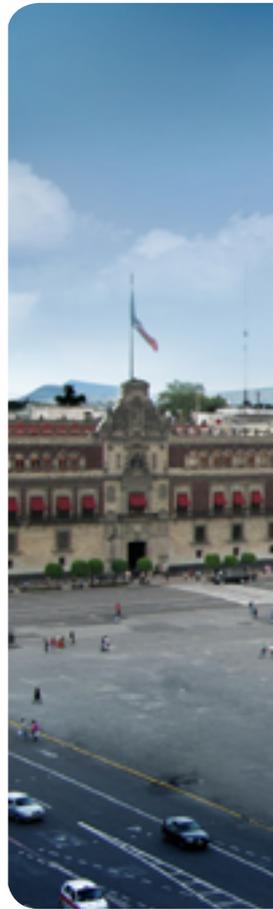
En fin, dejando de lado la cuestión de denominaciones, en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) surgieron dos precandidaturas, la de Porfirio Muñoz Ledo y la mía. El periodo de campaña dentro del partido, de acuerdo a la convocatoria correspondiente, fue corto, de trece

días, pero con una condición que no se había dado en procesos electorales anteriores: que por primera vez los medios de información, sobre todo televisión y radio, se abrieron a la oposición (el gobierno nacional lo detentaba el Partido Revolucionario Institucional y los medios habían estado cerrados casi totalmente, sobre todo para la oposición progresista).

Para los dos aspirantes, fueron días de intensa actividad, que pusieron en movimiento no sólo a los militantes del PRD, sino también a sectores importantes de la sociedad capitalina. Por otra parte, la apertura de los medios hizo que las invitaciones a entrevistas de televisión y radio fueran tantas, que muchas no pudieran aceptarse, y que las televisoras abiertas ubicadas en la capital, que tienen cobertura nacional, hicieran que la campaña interna se convirtiera en campaña que impactara en toda la población, no sólo del Distrito Federal sino del país entero.

En la elección, abierta a los miembros del partido y a todo el que quisiera votar, identificándose como elector del Distrito Federal, resulté elegido candidato del PRD a Jefe de Gobierno. La campaña interna sirvió como catapulta que dio ventaja de entrada sobre los candidatos de los otros partidos. Sin embargo se veía difícil superar al candidato del PRI, pues este partido, a lo largo de su historia, desde 1946 hasta ese momento, sólo había perdido la gubernatura del Estado de Baja California, en 1989, y no se había visto dispuesto el régimen a ceder ningún otro gobierno estatal y menos se pensaba que pudiera ser el de la ciudad capital, aunque en esa ocasión el proceso electoral lo conduciría la nueva autoridad electoral federal, a la que recién se había concedido autonomía².

La campaña electoral fue distinta a todas las anteriores, primero, porque era la primera en el Distrito Federal para elegir a una autoridad con jurisdicción en todo su territorio, conducida por una autoridad no dependiente del Ejecutivo, coincidente con la elección intermedia de diputados



¹La Comisión Federal Electoral estaba presidida por el Secretario de Gobernación, contaba con representantes de las Cámaras del Congreso y representación desigual de los partidos políticos, mayor o menor en función de su representación legislativa. La Comisión fue substituida por el Instituto Federal Electoral, órgano autónomo, en el que ya no hubo representación del Ejecutivo y los partidos tienen presencia con voz, pero sin voto.

²El Instituto Electoral del Distrito Federal comenzó sus funciones el 15 de enero de 1999.



federales y la primera con los medios de información realmente abiertos a todos los partidos políticos, hecho, este último, que, como ya señalé, hizo que la elección de Jefe de Gobierno se convirtiera en un acontecimiento político de carácter nacional.

El 6 de julio de 1997 tuvieron lugar las elecciones. El PRD ganó la Jefatura de Gobierno y 38 de 40 de las diputaciones de mayoría; las diputaciones de representación proporcional fueron todas para la oposición, de acuerdo a la ley entonces vigente. La toma de posesión tendría lugar el 5 de diciembre, por lo que se abrió un periodo de espera de casi cinco meses.

El día mismo de la elección recibí telefónicamente, por la noche, la felicitación del Presidente de la República y su ofrecimiento de que el Departamento del Distrito Federal informaría a quienes yo designara de la situación de las diferentes áreas de la administración de la entidad. Así, a los pocos días de la elección, empezaron los encuentros entre funcionarios del Departamento del Distrito Federal y personas que yo designé, a

las que yo acompañaba, para ir recibiendo la información que los funcionarios consideraban relevante sobre las distintas dependencias a su cargo.

Al mismo tiempo, había que ir considerando cambios cualitativos que se tendrían que dar, al pasar de un gobierno conducido por delegación o encargo del titular del Ejecutivo federal, a un gobierno autónomo, dentro de un régimen federal. Además, se pasaba de un gobierno del partido oficial a un gobierno de oposición, con propuestas y visiones claramente contrarias en cuestiones fundamentales, tanto en lo nacional como en las prioridades locales.

Durante el periodo de transición del gobierno saliente al entrante, los medios de información, inducidos por intereses diversos, empezaron a exigir del gobierno que aún no tomaba posesión, que atendiera y resolviera problemas diversos, y del medio oficial, aun cuando soterradamente, se empezó a atacar al gobierno que aún no entraba en funciones. La aparente buena relación con los funcionarios que transmitían información a los equipos que los relevarían, se daba en paralelo con la hostilidad de las organizaciones políticas oficiales. Habían perdido una posición política de gran importancia, lo que nunca esperaron sucediera, y la habían perdido frente a la oposición que más los confrontaba.

La información que se recibió del gobierno saliente fue de carácter general. Nada de lo que pudiera llamarse confidencial o para prevenir algún problema fue informado. Al tomar posesión y hacerse cargo los nuevos funcionarios de las diferentes dependencias, las computadoras se encontraron vacías. Pendientes importantes, como pagos no realizados a proveedores y contratistas y compromisos adquiridos de última hora para construcción de viviendas por ejemplo -con clara intención de heredar problemas-, se ocultaron, y sólo se conocieron cuando los interesados reclamaron su cumplimiento. En los casos de pagos documentados se cubrieron los compromisos en el curso de los primeros meses de gestión. Las ofertas de vivienda, que no tenían respaldo oficial alguno, salvo la necesidad de los solicitantes, debieron replantearse.



La incomodidad del gobierno federal con el triunfo de la oposición se dejó ver, entre otros, en el hecho de que el 4 de diciembre de 1997, un día antes de que tomara posesión el nuevo gobierno, el Congreso de la Unión, con mayoría oficial, reformó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reafirmando en el artículo 7 que **“el gobierno del DF está a cargo de los poderes federales”**, ampliándose y ratificándose también medidas que limitaban las facultades o políticamente se constituían en amenaza para el nuevo jefe de gobierno, relativas al monto y fiscalización de la deuda pública por el Congreso federal, los procedimientos de remoción del jefe de gobierno, la obligatoriedad del Ministerio Público del gobierno local de participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública o las facultades para instruir al jefe de gobierno sobre la disposición de la fuerza pública y el ejercicio de funciones en materia de seguridad pública.

Algunas áreas que el nuevo equipo de gobierno consideraba importantes no habían sido vistas con la misma importancia por el gobierno saliente, como todo lo social, la cultura y el deporte, y otras acumulaban demasiadas funciones, porque parcialmente las atendían otras dependencias federales, como la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social. Así, a partir de esa secretaría de largo nombre y escasa actividad efectiva se crearon los Institutos de Cultura y del Deporte, la Secretaría de Salud y la propia de Desarrollo Social. En el caso de Salud, mantuvo los servicios que ya administraba el Departamento del Distrito Federal, y los federales que le fueron transferidos de la Secretaría de Salud federal. En el caso de la educación, lo único encomendado al gobierno de la ciudad era el mantenimiento de las escuelas, que se siguió atendiendo. Las cuestiones propiamente educativas y la relación con el magisterio local continuaron a cargo del gobierno federal.

El nuevo Jefe de Gobierno designó a todos sus colaboradores. Por disposiciones de la ley, el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal debe contar con la aprobación del Presidente de la República y al Secretario de Seguridad Pública (jefe de la fuerza pública - policía) lo nombra el Presidente. En ambos casos, las



propuestas que se hicieron fueron de inmediato aceptadas por el titular del Ejecutivo federal. Las formas de designar a estos funcionarios son limitaciones a la autonomía del gobierno del Distrito Federal, que subsisten y no se dan en los casos de los demás gobiernos estatales del país.

Las dependencias federales que tenían que transferir instalaciones o servicios al nuevo gobierno electo, se reservaron, es decir, no entregaron aquellas en mejores condiciones materiales, las que tenían mayores capacidades de atención o las que representaban más amplias retribuciones políticas. En el área de la salud, por ejemplo, la secretaría federal correspondiente se quedó con los grandes institutos de especialidades y los hospitales mejor dotados, asentados en la ciudad capital, y traspasó al gobierno local las pequeñas clínicas, las del primer contacto con la población, la mayoría de ellas en deficientes condiciones materiales y faltas de buen equipamiento. Hubo que trabajar para recuperar sus capacidades de servicio, como primera prioridad.

El caso de la cultura es representativo de cómo se recibieron instalaciones y servicios en las distintas áreas de la administración: “Un museo convertido en salón de fiestas, un teatro desmantelado y el otro concesionado a particulares, un centro de enseñanza cedido al Gobierno Federal, un rayo láser descompuesto, la filarmónica en crisis, los coros y bandas sin directores ni instrumentos, músicos con puestos de intendencia, porros del politécnico en la oficina de programas

para jóvenes y las casas de cultura de las delegaciones en completo abandono, fue el patrimonio que la ciudad recibió para comenzar con él la regeneración de su vida cultural. Bellas Artes, el Centro Nacional de las Artes, el Auditorio Nacional, el Complejo Cultural del Bosque, la Cineteca, los museos de arte, los canales culturales de televisión, las estaciones de radio, las compañías de teatro, danza y ópera, etcétera, siguieron bajo la administración de los órganos federales, mismos que además excluyeron a la ciudad de los presupuestos que para el desarrollo cultural asignan al resto de los estados”³.

Por otro lado, a lo largo de los tres años de gestión, la coordinación necesaria con las dependencias federales se llevó a cabo con normalidad, cumpliendo la parte federal la parte que le correspondía sin rebasarla en lo más mínimo, de modo que no se generara por ello algún beneficio adicional para la población o la administración del Distrito Federal, que pudiera verse mal por sus jefes políticos. Los altos funcionarios federales mantuvieron un trato cordial hacia los locales, pero trataron de evitar hasta donde les fue posible, aparecer en público con los locales, en especial con el jefe de gobierno.

En lo que hace propiamente a la gestión realizada, se buscó el mayor apego a los compromisos de campaña, contenidos en la propuesta presentada a la ciudadanía con la denominación de **Una ciudad para todos**, que fue el marco para la formulación del Plan de desarrollo de la administración 1997-2000, que se presentó a la Asamblea Legislativa y ésta aprobó para ejecutarse en el periodo.

Objetivo fundamental del nuevo gobierno fue recuperar la ciudad para sus habitantes, que la administración sirviera a la ciudad y no se sirviera de ella, como había venido sucediendo en las administraciones anteriores más recientes. Había que recomponer el gobierno, parte por parte, y a esa tarea hubo que dedicar atención y tiempo.

Había también que integrar equipos de trabajo que fueran eficientes en áreas clave: desarrollo social, la Procuraduría de Justicia, cultura, la del desarrollo urbano, la de obras públicas, entender que al tiempo que se trataban de disminuir las diferencias en la calidad de los servicios en las distintas partes de la metrópoli, se debían atender los problemas sociales e impulsar las actividades culturales, como forma para ir integrando a una gran comunidad e ir creando ciudadanía al mismo tiempo.

En ningún momento se pensó en la realización de obras suntuarias. Se trató de ir a la raíz de los problemas y darles solución tanto mediante la acción gubernamental como contando con la participación de la gente. La obra y la actividad pública se diseñaron de modo que llegaran y se diseminaran por toda la ciudad, no sólo en zonas determinadas. El contacto y el intercambio con la población de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales de las diferentes delegaciones fueron constantes, con recorridos del jefe de gobierno y los responsables de las distintas áreas de trabajo. La oficina del jefe de gobierno estuvo siempre abierta a la población de la ciudad.

Es difícil hacer un balance cuando se trata de actividades en buena parte de orden o responsabilidad personal. Considero, sin embargo, que se cumplió con el compromiso de sentar bases de un cambio para lograr que, hacia adelante, se ampliaran y profundizaran tanto los espacios democráticos y las vías de la participación ciudadana, como mejores prácticas en la gestión de gobierno.

Así se dio, en términos muy generales, en los años del primer gobierno electo del Distrito Federal, la relación entre los gobiernos de la República y de la ciudad de México, su capital.

Cuauhtémoc Cárdenas
México, D. F., 12 de diciembre del 2013.

³Alejandro Aura: “De la creación del Instituto de Cultura de la ciudad de México: la experiencia cultural del primer gobierno electo, 1997-2000” en “¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo”. Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco. México. 2002

LA VOZ DE LOS ALCALDES DE METROPOLIS CUENTA CON EL APOYO DE

Cities Alliance

Cities Without Slums

Cities Alliance es una asociación mundial para la reducción de la pobreza urbana y la promoción del rol de las ciudades en el desarrollo sostenible. Los miembros de Cities Alliance incluyen autoridades locales, gobiernos nacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones multilaterales y miembros asociados. METROPOLIS es miembro fundador de Cities Alliance.

www.citiesalliance.org



Creado en octubre de 2010 por iniciativa de METROPOLIS, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y por 34 miembros fundadores (ciudades y redes de ciudades), el FMDV es una red de solidaridad política y fortalecimiento de las capacidades financieras, para y desde los gobiernos locales.

www.fmdv.net



Fundada en 2004, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) es la voz unida y representación mundial de los gobiernos locales y regionales. Los miembros de CGLU están presentes en 140 países, y se organizan en siete secciones regionales, un foro de regiones y una sección metropolitana, que es coordinada por METROPOLIS. CGLU cuenta con más de mil ciudades y regiones y 155 asociaciones de gobiernos locales entre sus miembros.

www.cglu.org



La Campaña Urbana Mundial es una alianza global coordinada por ONU-Habitat que se destina a promover una visión positiva de la urbanización sostenible y a colocar la agenda urbana en el nivel más alto en las políticas de desarrollo. Proporciona una plataforma de conocimiento orientada a la acción para hacer frente a los retos urbanos, en la perspectiva de Habitat III, la Conferencia Sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible de Naciones Unidas que se celebrará en 2016.

www.worldurbancampaign.org

Las informaciones y opiniones expuestas en la presente publicación son las propias de su autor(a) y no reflejan necesariamente la opinión institucional de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metropolis). Ni la Secretaria General de Metropolis ni nadie que actúe en nombre de la Asociación podrán ser considerados responsables del uso que pueda hacerse de los contenidos de esta obra.

Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visite

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



La Voz de los Alcaldes # 05

metropolis ●
Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis

Secretaría General

Avinyó, 15
08002 Barcelona
Tel.: (+34) 93 342 94 60
Fax: (+34) 93 342 94 66
metropolis@metropolis.org
www.metropolis.org