

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa



Casa abierta al tiempo

DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLITICA

**SEMINARIOS DE INVESTIGACION I, II Y III
(asesorías)**

TRIMESTRE LECTIVO "02-O"

TESINA

**REFORMA POLITICA Y LA TRANSICION DEMOCRATICA EN EL DISTRITO
FEDERAL 1987-2002**

**ALUMNO: HERNANDEZ GOMEZ, ENRIQUE
MATRICULA: 94322251**

ASESOR: RAMIREZ MEDINA, VALERIANO

LECTOR: REYES GARCIDUEÑAS, MIGUEL ALFREDO

REFORMA POLITICA Y LA TRANSICION DEMOCRATICA EN EL DISTRITO FEDERAL 1987-2002

INDICE GENERAL

	Pág.
INTRODUCCION	1
I. EVOLUCION DEL SISTEMA DE PARTIDOS: DEL PARTIDO UNICO AL PLURIPARTIDISMO	
1. Antecedentes	10
2. Partidos conservadores y “satélites”	11
3. Explosión partidista después de la crisis de legitimidad	12
4. Declive del partido oficial	15
5. Sistema de partido único	18
6. Intentos de transformación	21
7. Escenarios para un régimen de partidos	22
II. ANTECEDENTES HISTORICOS	
1. Creación del Distrito Federal	25
2. Ayuntamiento de México	26
3. Modificaciones territoriales y de estructura del Distrito Federal	28
4. Constitución Política de 1857 y otros cambios	30
5. Imperio extranjero	31
6. Inicio del siglo XX	32

III. CONFORMACION Y EVOLUCION DEL ORGANO LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE MEXICO

1. La primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1988-1991)	35
2. La segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1991-1994)	37
3. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura (1994-1997)	38
4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura (1997-2000)	39
5. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura (2000-2003)	43

IV. LA TRANSICION DEMOCRATICA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

1. Reforma constitucional y surgimiento del Departamento del Distrito Federal	46
2. Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	48
3. Reforma constitucional de 1993	49
4. Constitución General de la República y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	50
5. Importancia de la reforma constitucional de 1996	52
6. Elecciones para jefe de Gobierno del Distrito Federal	55

V. EL PASADO MUNICIPAL Y LA REMUNICIPALIZACION EN EL DISTRITO FEDERAL

1. Causas del fracaso municipal	56
2. El Estatuto de Gobierno: una demanda secular de los ayuntamientos del Distrito Federal	57
3. Violación de la autonomía municipal	59
4. Deficiencias de la administración municipal	60
5. El municipio en el Porfiriato y la Revolución	61
6. Supresión de los municipios	63
7. Remunicipalización del Distrito Federal	64
8. Reforma política de 1996	65
9. Elecciones delegacionales	66

VI. REFORMA POLITICA QUE BUSCA DOTAR DE AUTONOMIA A LOS ORGANOS DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO

1. Antecedentes	67
2. Se aprueba por unanimidad la iniciativa de Reforma en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	71
3. Avanza la iniciativa de Reforma en la Cámara de Diputados	75
4. Espera el jefe de Gobierno que avance la Reforma en el Senado	78
5. Frenan la iniciativa de Reforma en el Senado	79
6. Probables escenarios para la Reforma del Distrito Federal	81

CONCLUSIONES	86
---------------------	----

BIBLIOGRAFIA	90
---------------------	----

INTRODUCCION

La "reforma política"¹ del Distrito Federal (DF) es un acontecimiento político-social que, poco a poco, ha ido influyendo y modificando la estructura social (económica, política e ideológica) de la ciudad-capital del país y, que por consecuencia, busca dotar de autonomía a sus órganos de gobierno respecto al gobierno federal. Hago énfasis en el periodo 1987-2002, por ser, éste, a mi parecer, donde comienza la "transición democrática"² en el DF, en primer lugar, con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) y la elección de sus miembros, en segundo lugar, con la elección ---primero indirecta y posteriormente directa--- del Jefe de Gobierno del DF, en tercer lugar, con la elección ---primero indirecta y posteriormente directa--- de los Jefes Delegacionales y, por último, con la Reforma Política actual (2002) que busca directamente dotar de autonomía plena al régimen interior de gobierno de la Ciudad de México.

¹ Reforma Política: Es un cambio en el cual "se frena el poder de grupos hasta entonces privilegiados y mejora correspondientemente la situación económica y la posición social de grupos carentes de aquellos privilegios". Hirschman, Albert O., *Jornadas hacia el progreso*, TCF, Nueva York, 1963.

² Transición democrática: Es la transferencia del poder de un régimen autoritario a uno democrático. Es un proceso de incertidumbre en que un régimen autoritario ha abandonado algunas de sus características, sin haber adquirido todas las características del nuevo régimen democrático. Aguilera de Prat, Cesáreo R., *Las transiciones políticas*, en Manual de Ciencia Política, Miquel Caminal Badia (coord.), Tecnos, 1996.

La importancia del tema radica en que el proceso de reforma política y la transición democrática en el DF son acontecimientos histórico-políticos que han ido influyendo en la estructura social de la ciudad modificando el posicionamiento de los actores y las relaciones de fuerzas concentradas en los distintos escenarios, locales principalmente, influyendo en el “momento actual” (corte estructural o coyuntura) dejando ver las contradicciones fundamentales. Son momentos que también pueden significar la posibilidad de avance o retroceso de los movimientos y de los grupos en el poder.

Estos acontecimientos los desarrollare a manera de capítulos independientes cada uno de ellos pero relacionados entre sí por el mismo proceso de reforma en donde se comprobaran, a través de la metodología del análisis de coyuntura, los supuestos de la hipótesis de trabajo.

El proceso de reforma política ha sido, y sigue siendo, el acontecimiento principal que ha garantizado la transición democrática en el DF tomando en cuenta que se ha centrado en dos grandes objetivos: 1) la restitución plena de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad y 2) la construcción de instituciones “democráticas”³ de gobierno que garanticen su autonomía respecto al gobierno federal.

³ Democracia: Es un proceso representativo que existe cuando se presentan ocho garantías que permiten su real ejercicio, en mayor o menor grado. Estas son: las libertades de asociación y expresión, los derechos de votar y ser votado, elegibilidad para cargo público, acceso a información, elecciones limpias y libres y que las instituciones políticas deriven del voto. Dahl, Robert, *La poliarquía: participación y oposición*, REI, 1993.

Para comprobar estos supuestos aplicaré la Metodología del Análisis de Coyuntura y, así, demostrar que el tema es un acontecimiento histórico-político para la ciudad-capital del país.

Analicemos los elementos de la Metodología del Análisis de Coyuntura de forma conceptual:

“Podemos entender por metodología la estrategia de investigación en la que se coordinan varias técnicas para alcanzar (y para transformarlo) un objetivo de conocimiento.

En cuanto análisis es una reconstrucción teórica de un objeto de estudio y es también la reconstrucción real del mismo.

En cuanto coyuntura se trata de un corte en el momento actual o en el presente del desarrollo de la totalidad social o estructura, desde el punto de vista de la correlación de fuerzas.

Así, el análisis de coyuntura es el diagnóstico-reproducción de la correlación de fuerzas en el momento actual de una totalidad social nacional; y es el diagnóstico de las acciones (y su práctica) necesarias para influir en dicha correlación, en el marco de un proyecto de transformación o mantenimiento de la lógica de reproducción de la totalidad social.”⁴

⁴ en Valencia Lomelí, Enrique, *Metodología del Análisis de Coyuntura*, Tesis de Maestría. UIA, México, 1989. pp. 9 y 11.

“Para hacer análisis de coyuntura son necesarias algunas herramientas propias para esto.

Son las categorías con que se trabaja:

-Acontecimientos

-Escenarios

-Actores

-Relación de fuerzas

-Articulación (relación) entre *estructura* y *coyuntura*.

En cuanto a los “acontecimientos”:

En un análisis de coyuntura lo importante es analizar los acontecimientos (es decir, los hechos que adquieren un sentido especial para un país, una clase social, un grupo social o una persona) sabiendo distinguir primero hechos de acontecimientos y después distinguiendo los acontecimientos según su importancia. El peso y la importancia de los acontecimientos son siempre relativos y dependen de la óptica de quien analiza la coyuntura (...).⁵

⁵ de Souza Herbert, Jose, *Cómo se hace análisis de Coyuntura*, Ibase, Trad. Comisión Popular ORPC, Botafogo, s/f. p. 5 y 6

“Identificar los principales acontecimientos en un momento determinado, o durante un periodo, es un paso fundamental para caracterizar y analizar una coyuntura.

En cuanto a los “escenarios”:

Las acciones de una trama social y política se desarrollan en determinados espacios que pueden ser considerados como escenarios.”⁶

En cuanto a los “actores”:

“Un análisis de coyuntura a nivel social o institucional es un análisis de una escena política en donde hay actores:

*Protagonistas: aquéllos que hacen posible que se alcancen los objetivos que resultan triunfantes en un momento coyuntural dado.

*Ayudantes: aquéllos actores que colaboran con el protagonista para que éste alcance los objetivos de sus acciones.

*Opositores: aquéllos actores que son contrarios a los objetivos del protagonista y que no quieren que éste alcance su cometido, aunque ellos no alcancen los propios objetivos.

*Destinatarios: aquéllos actores que recibirán los beneficios (el don) de la acción del protagonista.

*Situación: también las características político-sociales, económicas, educativo-culturales, etc., juegan un papel importante, ya sea porque ayudan o estorban al protagonista o a sus opositores.”⁷

⁶ Ibídem, pp. 6 y 7

⁷ Ruiz Sahagún, Carlos, *Análisis de Coyuntura*, mimeo, Guadalajara, 1984. p. 2

“*Dispositivos prácticos de tipo institucional y tecnológico: son las ayudas o instrumentos de todo tipo que los actores utilizan para llevar a la práctica sus propósitos.

*El proyecto: son las carencias/deseos (intereses) que desatan y movilizan las acciones. Se parte de algo que no se tiene y que se quiere adquirir. Casi nunca se declaran, sino que se esconden por cuestiones estratégicas o incluso por no ser conscientes. Aparecen como intereses implícitos.”⁸

“En cuanto a las “relaciones de fuerzas”:

Las clases sociales, los grupos, los diferentes actores sociales están en relación unos con otros. Estas relaciones pueden ser de confrontación, de coexistencia, de cooperación y estarán siempre revelando una relación de fuerza, de dominio, de igualdad o de subordinación. Encontrar formas de verificar esta relación de fuerzas, tener una idea más clara de esa relación es decisivo si se quieren obtener conclusiones prácticas del análisis de coyuntura.”⁹

Asimismo, consultaré el pensamiento de los teóricos en el sistema de partidos, pretendiendo hacer una combinación de la teoría con la práctica, examinar lo que esta pasando ---la realidad objetiva--- y confrontarla con la teoría. De igual forma considero importante ser objetivo en la crítica y reunir los elementos suficientes que den a mi trabajo un carácter científico.

⁸ Ibídem

⁹ de Souza Herbert, Jose, Op. Cit., p. 8

ACONTECIMIENTOS

El contenido del trabajo, en su estructura, se divide en seis capítulos:

I. Evolución del sistema de partidos: del partido único al pluripartidismo

En este primer capítulo ---al igual que en todos--- realizó una revisión histórica sobre el sistema de partidos en México, a nivel nacional, y de cómo a evolucionado del partido único al pluripartidismo, gracias a la reforma de 1976 y a los movimientos político-sociales de 1982 ---crisis económica nacional---, 1985 ---avance electoral del Partido Acción Nacional (PAN) y los sismos--- y 1987 ---escisión de la Corriente Democrática del Partido Revolucionario Institucional (PRI)---, y también desarrollo un análisis sobre los posibles escenarios tendenciales del nuevo sistema de partidos y su influencia en el DF.

II. Antecedentes históricos

Análisis histórico sobre la creación del Distrito Federal como sede de los poderes federales y capital de la república, desde 1824 hasta la creación del Departamento del Distrito Federal (DDF) en 1928

III. Conformación y evolución del órgano legislativo de la Ciudad de México

En este capítulo veremos el inicio de la transición a la democracia en el Distrito Federal, a partir de la reforma política de 1987, con la conformación del órgano legislativo de la ciudad, y en 1988 con la elección de los Representantes a la Asamblea por primera vez en la historia de la ciudad-capital del país.

IV. Transición democrática en el Gobierno del Distrito Federal

En este capítulo, como tesis principal, analizó la importancia de la reforma constitucional de 1996 y la magnitud que tuvo para la vida democrática de la Ciudad que poco a poco ha ido ganando autonomía en su régimen interior de gobierno frente al gobierno federal.

V. Pasado municipal y la remunicipalización en el Distrito Federal

Aquí veremos la importancia que tendría el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para lograr la remunicipalización de la Ciudad y así, de esta manera, garantizar los derechos políticos de los ciudadanos y la construcción de instituciones democráticas de gobierno.

VI. Reforma política que busca dotar de autonomía a los órganos de gobierno del Distrito Federal

En este último capítulo tenemos lo que sería la “culminación” del proceso de reforma política para el Distrito Federal en caso de que el Senado de la República apruebe la iniciativa de reforma aprobada por unanimidad en la Asamblea Legislativa el 9 de noviembre de 2001.

ESCENARIOS

- La Ciudad de México
- El Senado de la República
- Cámara de Diputados
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- Partidos Políticos (locales)
- Gobierno del Distrito Federal
- Delegaciones políticas
- Congresos de los estados

ACTORES

- Asambleístas
- Diputados
- Senadores de las Comisiones del Distrito Federal, Puntos Constitucionales y

Estudios Legislativos

- Funcionarios del gobierno del Distrito Federal
- Funcionarios de las delegaciones políticas
- Dirigentes de los partidos políticos (principalmente del Distrito Federal)
- Congresistas de los estados (avalando los proyectos de reforma en caso de ser aprobados)

I. EVOLUCION DEL SISTEMA DE PARTIDOS: DEL PARTIDO UNICO AL PLURIPARTIDISMO

En este capítulo analizaré la influencia del Distrito Federal, por ser sede de los poderes federales, en la evolución del “sistema de partidos”¹⁰ del país, esto, para poder comprender como se desarrolla el proceso de reforma política y la transición democrática en el DF a partir de 1987 principalmente.

1. Antecedentes

Un convulso México posrevolucionario y la crisis provocada en 1928 por el asesinato del presidente Álvaro Obregón, ofreció a Plutarco Elías Calles la coyuntura propicia para concretar un proyecto político de grandes alcances: la creación, el 4 de marzo de 1929, de un nuevo partido que incorporara a todas las fracciones de la “gran familia revolucionaria” que disputaban violentamente el poder.

Dicho partido, el Nacional Revolucionario (PNR), aseguró la pacificación de la vida política del país e impuso una disciplina de tipo constitucionalista a todos los caudillos y caciques regionales, así como a los partidos que lo integraron.

Apoyado por la administración pública, el PNR fue el primer partido que creó y mantuvo una sola ideología nacionalista que destacaba el papel de los obreros y campesinos.

¹⁰ Sistema de partidos: Será cualquier sistema que legitime la elección de un poder ejecutivo por medio de votaciones y que comprenda a los electores, a uno o más partidos y una asamblea. Riggs, F. W., *Política comparada y el estudio de los partidos políticos: un acercamiento estructural*, en W. J. Crotty (comp.), Una aproximación al estudio de la organización de los partidos, Allyn and Bacon, Boston, 1968.

La transformación del PNR a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) ocurrió en marzo de 1938, siendo presidente el general Lázaro Cárdenas que, bajo el apoyo de las clases populares, logró anular políticamente el dominio de Calles e insertar en su partido a los comunistas, sector importante en un periodo en que la derecha se concebía como el enemigo a vencer.

Así el partido quedo conformado en cuatro sectores: el popular, el obrero, el campesino y el militar, que desaparecería al conformarse el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

2. Partidos conservadores y “satélites”

La política social emprendida por Cárdenas originó una respuesta inmediata de la derecha, constituyéndose la Unión Nacional Sinarquista (UNS), en 1937, y el Partido Acción Nacional (PAN) formado en septiembre de 1939 bajo el liderazgo de Manuel Gómez Morín.

Fuertemente influenciados por la doctrina social de la iglesia católica, el PAN pugnaba por el liberalismo social y económico, considerando la iniciativa privada como el motor del mejoramiento social. Sin embargo, cuando el PRM se convierte en PRI, en 1946, y desaparecen sus rasgos socialistas, Acción Nacional no tuvo más remedio que globalizar los problemas nacionales en vez de poner énfasis en temas específicos.

Esa época de relativa estabilidad política centrada en el presidencialismo, necesitó crear y mantener para su funcionamiento una oposición electoral débil como instancia legitimadora y canalizadora de luchas. Así nacieron en 1948 el Partido Popular--Socialista desde 1960 (PPS)--, fundado por Vicente Lombardo Toledano tras su enfrentamiento con Fidel Velázquez y su expulsión de la Confederación de Trabajadores de México (CTM); y en 1954 el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) creado por Jacinto B. Treviño, gracias al apoyo del presidente priísta Adolfo Ruiz Cortinez.

Estos partidos incluso apoyaron las candidaturas del partido oficial, reservándose algunas diferencias ideológicas que les permitió alcanzar una pequeña representatividad en el Congreso.

El investigador Pablo González Casanova explica que desde 1952 hasta 1976 en que el PAN se abstiene de presentar candidato presidencial, “el sistema de partidos institucionales funciona en medio de todas sus limitaciones y contradicciones.”¹¹

3. Explosión partidista después de la crisis de legitimidad

Tras una crisis de legitimidad debida a la movilización social de los años sesenta, que culminó en la matanza de Tlatelolco, el sistema de partidos esbozó ciertos síntomas de deterioro, reflejado en la candidatura presidencial única de Luis Echeverría Álvarez por el partido de Estado.

¹¹ González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Era, 1981.

La urgente necesidad de reformar el sistema de partidos se impuso en 1976 cuando, surgida del ala progresista del Ejecutivo, entró en vigor la Ley Federal de Organismos Políticos y Procesos Electorales (LFOPPE), la cual consistió en cambiar los requerimientos legales para el registro de partidos y así permitir la incorporación de las fuerzas que hasta entonces estaban al margen en la lucha electoral.

De acuerdo con dicha ley, varios partidos pudieron obtener su registro provisional a reserva de alcanzar el mínimo necesario en las votaciones de diputados de 1979. Es así como surgen en este periodo numerosos partidos:

Partido Socialista de los Trabajadores (PST). Encabezado por Graco Ramírez Garrido Abreu y Rafael Aguilar Talamantes, el PST lo forman en 1973 disidentes de un grupo que alcanzó fuerza a raíz del movimiento del 68 conocido como Comité Nacional de Auscultación y Coordinación (CNAC).

Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT). Nace en 1974 por iniciativa de un grupo de intelectuales y militantes de movimientos políticos (como el CNAC) ocurridos entre 1953 y 1968. Entre ellos destacan Demetrio Vallejo, Heberto Castillo, Octavio Paz y Luis Villoro.

Partido Socialista Revolucionario (PSR). Surgido también del CNAC, su nacimiento tuvo lugar en 1976 y estuvo encabezado por Roberto Jaramillo Flores, quien en 1974 se había separado del PST.

Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Fundado también en 1976 y formado al integrarse varias organizaciones de izquierda revolucionaria bajo el liderazgo de Valentín Campa. Alcanzó su registro al año siguiente a pesar de la oposición del PAN y el PPS, que se negaban a reconocerlo por pertenecer a la IV Internacional Socialista.

Partido Demócrata Mexicano (PDM). Fundado en 1972 por la Unión Nacional Sinarquista; el PDM no obtuvo el registro sino hasta 1977. Su característica general es señalar que la religión (católica) debe estar por encima de cualquier actividad política.

La aparición masiva de partidos tras la apertura electoral echeverrista, parecía obedecer al intento por mantener el equilibrio entre derecha e izquierda, y mientras el PDM no logró reducir el empuje del PAN, los partidos de izquierda sólo quedaron atomizados.

Este último caso se ilustra con el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), creado en 1981 con el propósito de conformar un amplio frente que incorporara a los partidos de izquierda --entre ellos el Partido Comunista (PC), en la legalidad desde 1976-- para contender en las elecciones de 1982 postulando a Arnoldo Martínez Verdugo.

No obstante, el porcentaje de votos obtenidos fue de 4.40¹² y el PSUM posteriormente se fusionó con otras organizaciones para crear el Partido Mexicano Socialista (PMS) en 1987.

4. Declive del partido oficial

A la crisis económica de 1982 y el sismo de 1985 que organizó de forma natural a la sociedad mexicana, se sumó un nuevo problema para el PRI -gobierno: el avance electoral del PAN que, para esa fecha, ya había alcanzado triunfos importantes en los estados del norte del país.

Pero la crisis de los ochenta se manifestó principalmente, según González Casanova, porque el Estado perdió:

a) su carácter de árbitro al enfrentarse directamente al PAN, elevándolo como contrincante con posibilidades reales de vencerlo.

b) su carácter de partido aglutinador de la ideología de masas nacionalista-laborista-agrarista (además de ya no abanderar las políticas de bienestar) sin poder sustituirla por otra que llenara el espacio vacío.

Paralelo a este desgaste político del PRI, otro suceso reflejaría la crisis por la que atravesaba. En 1987, un grupo de priístas conocidos como Corriente Democrática e inconformes con el giro neoliberal que el partido había tomado, deciden salir del PRI y postular a su propio candidato: Cuauhtémoc Cárdenas.

¹² Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, 1997.

Primero como Frente Nacional Democrático (FND), Cárdenas logró cohesionar tanto a la principal fuerza de izquierda, el PMS, como a partidos que tradicionalmente eran parte del oficialismo electoral, como el PPS, el PARM y el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN), antes PST, que ese año cambió de nombre.

Luego de aquellas polémicas elecciones, en 1989 el PMS cede su registro para la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que a lo largo del sexenio salinista se fue constituyendo en una fuerza política de oposición capaz de competir con la alternativa panista.

Así, mientras el neocardenismo estaba obligado a adoptar una posición claramente antagónica al PRI, Acción Nacional aprovechó esa situación para que el gobierno lograra establecer una nueva relación con los partidos de oposición que estuvieran dispuestos a ello, lo que a la postre determinó la alianza del gobierno de Salinas con el PAN.

Poco antes de las elecciones federales de 1991 aparece en la escena política el Partido del Trabajo (PT), acusado por exmilitantes de haber sido creado al amparo del expresidente Carlos Salinas, y en 1992, año de su nacimiento, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que ha crecido de manera gradual.

Las reformas políticas de 1996 generaron un espléndido régimen de prerrogativas a los partidos, especialmente a los nuevos, consistente en un amplio acceso a los medios masivos de comunicación, tanto para sus campañas proselitistas como para la difusión de sus programas, plataforma e ideología.

Hay quienes sostienen una serie de virtudes sobre la creación de nuevos partidos políticos y los consideran como eje de representatividad de las minorías, así como signos de la democracia y pluralidad; en cambio hay otros, que no ven su utilidad al no contar una presencia nacional significativa, no han funcionado como la bisagra de los acuerdos políticos, se han convertido en negocios de familias o grupos, consumen muchos recursos públicos y pulverizan o atomizan el voto.

Los cambios en la legislación electoral propiciaron que para los comicios de 2000 compitieran 11 partidos políticos: PAN, PRI y PRD como los ejes; el PT y el PVEM como los medianos; y el PARM, el Partido Alianza Social (PAS), el Partido del Centro Democrático (PCD), el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), como los chicos; y los que perdieron su registro: el PCD y el Partido Democracia Social (PDS). Para las elecciones de 2003, se suman el Partido Liberal Republicano (PLR) y el Partido México Posible (PMP).

5. Sistema de partido único

Un sistema de partidos es “cualquier sistema que legitima la elección de un Poder Ejecutivo por medio de votaciones y que comprenda a los electores, a uno o más partidos y a una asamblea.”¹³

Bajo esta definición, en México la existencia de un sistema de partido único ha sido motivo de análisis y debates teóricos.

Para el politólogo estadounidense Samuel Huntington, los sistemas de partido único “tienden a ser el producto de la acumulación de fracturas que crean grupos fuertemente diferenciados en la sociedad o bien el producto del aumento de la importancia de una fractura sobre las otras. Un sistema de partido único es, en efecto, el producto de las tentativas de una élite política por organizar y legitimar el dominio de una fuerza social sobre otra en una sociedad bifurcada.”¹⁴

Huntington rompió con esta definición la idea heredada del modelo leninista de partido único, según la cual éste es producto de una lucha de clases que permitía a un grupo de revolucionarios profesionales conquistar el poder.

Para Huntington, un régimen de partido único es obra normalmente del grupo más moderno de una sociedad y el dotado de las mejores capacidades. Definió dos tipos de regimenes unipartidistas: los exclusivistas y los revolucionarios. México, en su enfoque, pertenecía a este último.

¹³ Riggs, F. W., Op. Cit.

¹⁴ Huntington, Samuel P., *Autoritarismo político en las sociedades modernas*, Paídos, 1a Ed., 1972.

La tipología de Huntington quedó rebasada, al menos para explicar el fenómeno mexicano. Politólogos italianos como Giovanni Sartori abrieron el abanico señalando que “existen regimenes de partido único que se bifurcan en dos grandes sistemas: autoritario y totalitario.”¹⁵ El PRI de México pertenece al primer tipo.

Para Sartori, el grado de monopolio del partido único tiene diversos matices. Puede ser un partido con hegemonía ideológica, autoritaria o pragmática. México estuvo más cerca del tipo de partido hegemónico autoritario y pragmático, de acuerdo a esta tipología.

Fue Hegemónico porque sólo el PRI vencía en las elecciones presidenciales, aunque estuviera permitido que otros partidos adquirieran una representación parlamentaria y alguna influencia administrativa o gubernativa (la oposición triunfó en posiciones de poder periféricas: alcaldías, gubernaturas, diputaciones).

Lo más importante es que este régimen mexicano nunca cumplió con las características de una poliarquía ni de un sistema multipartidista. En otras palabras, no tenía los rasgos de una democracia moderna.

¹⁵ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Alianza, Madrid, 1976.

De acuerdo con la famosa definición del politólogo estadounidense Robert Dahl, “una poliarquía es una serie de instituciones o atributos que hacen a un régimen más democrático que otro.”¹⁶ Los atributos enumerados por Dahl y su contraparte en la realidad mexicana pueden presentarse de la siguiente forma:

POLIARQUIA	REGIMEN MEXICANO
1. Autoridades públicas electas	1. Predominancia del “dedazo”
2. Elecciones libres y limpias	2. Elecciones fraudulentas
3. Sufragio universal	3. Sufragio universal, pero no efectivo
4. Derecho a competir por los cargos públicos	4. Competencia subordinada a la pertenencia al PRI
5. Libertad de expresión	5. Control y diversas fórmulas de censura
6. Información alternativa	6. Difícil acceso a la información
7. Libertad de asociación	7. Corporativismo

De una u otra manera, el sistema mexicano estipula en su Constitución las siete instituciones de la poliarquía de Dahl. La doble apariencia mexicana permitió que las tres últimas se cumplieran discrecionalmente, pero las cuatro primeras nunca se habían respetado a cabalidad.

¹⁶ Dahl, Robert, Op. Cit.

6. Intentos de transformación

La inoperancia del régimen de partido único en México, a partir sobre todo del ascenso de una nueva élite al poder en los años ochenta y de las presiones de una sociedad distinta a la que permitió la consolidación del PRI, provocaron que se ensayaran algunos tipos de sustitución del modelo unipartidista:

1. Del partido hegemónico al bipartidismo autoritario.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, fue claro que se operó una especie de bipartidismo funcional al proyecto ideológico y económico de la nueva élite en el poder, pero disfuncional con el grado de fragmentación política existente.

Este ensayo fue básicamente autoritario en la medida que no respondió a los atributos de una poliarquía (no se cumplieron los atributos del uno al cuatro) sino a los cálculos políticos pragmáticos del titular de la presidencia.

El contexto internacional (el factor estadounidense) favoreció esta transformación, pero el contexto nacional quedó a la zaga. El PRI y el PAN no expresaban suficientemente la pluralidad existente. El PRD estuvo prácticamente excluido de este proceso.

2. *Desactivar la posibilidad de coaliciones contra el partido dominante.*

El salinismo operó una reforma electoral clave que, a la larga, permitió la sobre vivencia del modelo de partido único: se reforzó el sistema de representación proporcional incorporando al PRI a estos tipos de representación.

La especialista Beatriz Magaloni Kerpel escribió que “las investigaciones recientes sugieren que la representación proporcional facilita el mantenimiento de los sistemas de partido dominante por dos razones: primera, las reglas de representación proporcional actúan como *desincentivo* para la *consolidación de las coaliciones electorales en contra del partido gobernante*. Segunda, en la medida en que las reglas de representación proporcional generan un mayor número de partidos, los votantes de oposición interesados en derrotar al partido dominante enfrentan mayores dificultades para saber con cuál de todos los partidos de oposición castigarlo.”¹⁷

7. **Escenarios para un régimen de partidos**

Ambos intentos quedaron rebasados por las propias demandas sociales. El 6 de julio de 1997 demostró que el régimen estaba en posibilidades reales de transformar el sistema de partido único por un régimen multipartidista.

¹⁷ Magaloni Kerpel, Beatriz, *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, 1996.

Dos variables fundamentales determinarán el desarrollo de este nuevo sistema:

a) *La fortaleza del sistema electoral.*

Es decir, su grado de autonomía y confianza. El ejercicio libre del sufragio y de la voluntad popular.

b) *El grado de fragmentación de los partidos.*

Una limitada fragmentación es el esquema ideal: un mínimo de tres partidos fuertes, con un máximo de cinco, mientras que una fragmentación severa habla de la imposibilidad de crear verdaderos organismos representativos y nacionales.

En el caso mexicano, a estas dos variables hay que agregarle otras dos:

a) La transformación de la relación entre el presidente y el partido en el poder, y de ambos frente a los demás partidos.

b) La verdadera reforma del sistema de división de poderes, para disminuir los atributos autoritarios del Poder Ejecutivo.

Tomando estas variables, se pueden prever tres tipos de escenarios:

--Escenario positivo

Sistema electoral fuerte con sistema de partidos consolidado.

Consistirá en el arribo de una auténtica “poliarquía”¹⁸. Representar la transformación de la relación de subordinación del partido en el poder hacia el presidente y un mayor grado de autonomía del Poder Legislativo.

¹⁸ Poliarquía: Proceso de liberación de una hegemonía cerrada a una abierta y competitiva., Dahl, Robert., Op. Cit.

Para ello, se requiere también reforzar el sistema electoral. Eso significa no sólo dotarle de autonomía y recursos al instituto electoral, sino darle una auténtica viabilidad y credibilidad al voto, sobre todo, en las zonas rurales.

--Escenario negativo

Sistema electoral débil con sistema de partidos fragmentado.

Si no se logran establecer reglas claras y acatadas por todos los actores partidistas, es probable que el régimen desemboque en este escenario. El peligro principal es caer en la llamada “partidocracia”, es decir, en el gobierno de los aparatos partidistas sin el consenso o el voto de la sociedad.

En este escenario, se mantendría hasta cierto punto el *statu quo* de la hegemonía presidencial sobre los otros poderes. Sería la opción de un presidencialismo autoritario.

--Escenario tendencial

Sistema electoral fuerte con sistema de partidos de limitada fragmentación.

En este escenario, predominarán tres grandes partidos, incluyendo al PRI, y las instituciones electorales ganarán una creciente credibilidad.

Esto implicará una transformación profunda del presidencialismo mexicano y, por supuesto, una reforma urgente del partido oficial.

II. ANTECEDENTES HISTORICOS

1. Creación del Distrito Federal

A lo largo de la historia de la Ciudad de México, se han debatido diferentes posiciones políticas, diversos proyectos de gobierno y de estructura administrativa local.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 50, fracción XXVIII, determinó que era facultad del Congreso de la Unión: "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado".

De tal forma, después de fuertes discusiones, el Congreso de la Unión decretó, el 18 de noviembre de 1824 la creación del Distrito Federal, tomando como centro a la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México y un radio de 8,380 metros; el día 20 de noviembre, por instrucciones del primer Presidente de México, Guadalupe Victoria, se publicó el decreto.

Antes de esta decisión la capital de la República había sido la capital del Estado de México, situación que propició una serie de problemas que fueron superados el 16 de enero de 1827 cuando la legislatura local declaró a Texcoco como capital de la entidad. Posteriormente esta capital también cambió y se estableció en San Agustín de las Cuevas (Tlalpan) desde 1827 y hasta 1830.

Ese hecho confirmó el papel preponderante de la Ciudad de México en el desarrollo histórico del país.

La convergencia de ideas, proyectos, aspiraciones y, sobre todo, de expresiones políticas con repercusiones en todas las esferas del desarrollo nacional, han convertido a su territorio en mucho más que un entorno local.

2. Ayuntamiento de México

A pesar de que la Constitución Federal no determinó la estructura de un ayuntamiento, se puede observar que en el año de 1824 funcionó un Ayuntamiento de la Ciudad de México, según registro de las Actas de Cabildo, y sus funcionarios fueron:

Alcalde Primero: Don Francisco Fagoaga.

Alcalde Segundo: Lic. Juan de Arce y Echeagaray.

Alcalde Tercero: Don José Ignacio Oropeza.

Alcalde Cuarto: Don Ventura Prieto.

Alcalde Quinto: Don Ángel Martínez.

Alcalde Sexto: Don Juan Cevallos y Padilla.

El 24 de noviembre de 1824, siendo Gobernador del Distrito Federal Don José María Mendivil, fue electo Presidente Municipal de México Don Francisco Fagoaga.

Es importante aclarar que para las elecciones municipales de 1824, se continuó cumpliendo lo establecido en la Constitución de la Monarquía Española, derogándose únicamente el artículo 315, como se manifiesta en el Bando Público del Jefe Superior Político Interino de la Ciudad, Francisco Molinos del Campo, fechado el 1º de diciembre de 1823, y que a la letra dice: "... El Soberano Congreso Constituyente Mexicano ha decretado: Que se suspenda por esta vez el artículo 315 de la Constitución que interinamente rige, y prevenía la renovación por mitad de los Ayuntamientos; y que los electores queden en libertad de renovarlos en su totalidad, o de reelegirlos según les parezca, en los pueblos en donde no se hubieren ya verificado las elecciones según el antiguo sistema, al recibo de este Decreto."¹⁹

Con el decreto de creación del Distrito Federal, este se integró con la unión de varias ciudades o municipios importantes, así como con pueblos y villas. De tal manera en 1824 dio inicio el proceso de división territorial del Distrito Federal, que se observa en uno de los planos de aquel año:

Por el norte: la porción norte de la entonces Villa de Guadalupe Hidalgo, terrenos de la hacienda de Santa Ana Aragón, pueblo del Peñón de los Baños y Ticomán.

¹⁹ Ramo Elecciones de Ayuntamientos, vol. 862, exp. 8. *Archivo Histórico del Distrito Federal*; fondo del Ayuntamiento de México.

Por el oriente: la hacienda del Peñón de los baños, terrenos de la hacienda de los Reyes, pueblo de Santa Martha Acatitla y parte poniente de Iztapalapa.

Por el sur: Churubusco, parte norte de Coyoacán, pueblo de Axotla y terrenos de la hacienda de San Borja.

Por el poniente: Santa María Nonoalco, zona en donde se ubica actualmente la colonia San Pedro de los Pinos, poniente de Tacubaya, Chapultepec y Tacuba, así como una porción territorial de la actual Delegación Azcapotzalco.

3. Modificaciones territoriales y de estructura del Distrito Federal

La sede de los poderes federales vivió fenómenos políticos generados por los movimientos internos de la sociedad, con base en los criterios de la República Federal o de la República Central, así como en las diferentes ideologías que de ellas emanaron, por eso en el Distrito Federal, su forma de gobierno y territorio tuvieron diversas modificaciones; como sucedió por Superior Orden 20 de febrero de 1837, de acuerdo con lo prevenido en la sexta Ley Constitucional Conservadora del año de 1836, pues fue suprimido el Distrito Federal y su territorio quedó a cargo del Departamento de México, dentro del régimen Centralista.

Así continuó hasta el año de 1846, en que el gobierno llamado "Libertador", restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, recobrando el Distrito Federal el carácter que le daba esa Ley Fundamental.

Pero fue hasta el 28 de marzo de 1848 cuando el Presidente Interino Manuel Peña y Peña, desde Querétaro, autorizó al Gobernador del Distrito Federal, Juan María Flores Terán, ejercer las funciones que le correspondían.

Otros cambios se dieron en el último período de gobierno de Antonio López de Santa Anna, con el decreto del 16 de febrero de 1854, que ensanchó la extensión que tuvo el Distrito Federal, comprendiendo entre sus límites las siguientes poblaciones:

"... al norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; al noroeste., Tlanepantla; al poniente los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; al suroeste., desde el límite oriente de Huisquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el sur, Tlalpan; por el sureste, Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el oeste., el Peñon Viejo y entre este rumbo y el noreste y norte, hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco."²⁰

Ese mismo decreto propició la división del Distrito Federal en ocho prefecturas interiores, correspondientes a los ocho cuarteles mayores de la Ciudad de México y en tres prefecturas exteriores:

²⁰ Decreto del 16 de febrero de 1854; Dublán y Lozano, *Colección Legislativa*, tomo VII, p.p. 49-51.

- La de Tlanepantla al norte,
- La de Tacubaya al occidente y
- La de Tlalpan al sur.

4. Constitución Política de 1857 y otros cambios

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, estableció, en su artículo 46, que solo en caso de que los poderes federales fueran trasladados a otro lugar, en el territorio del Distrito Federal se erigiría el Estado del Valle de México.

Posteriormente, el 6 de mayo de 1861, otro decreto dio al Distrito Federal la siguiente división política:

- “I. Municipalidad de México.
- II. Partido de Guadalupe Hidalgo.
- III. Partido de Xochimilco.
- IV. Partido de Tlalpan.
- V. Partido de Tacubaya.”²¹

Se prevenía, en el decreto, que el Gobernador del Distrito Federal, que en ese año era Don Miguel Blanco, señalaría las villas, poblaciones y barrios que correspondieran a cada demarcación, oyendo el parecer de los Ayuntamientos. Así, en vista de dicha facultad, a partir del 5 de marzo de 1862, la división territorial del Distrito Federal quedó de la siguiente manera:

²¹ Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno, p. 200.

I. Municipalidad de México.

II. Partido de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de:

Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco.

III. Partido de Xochimilco, con las municipalidades de:

Xochimilco, Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Atocpan, Milpa Alta y
Aztahuacán.

IV.- Partido de Tlalpan, con las municipalidades de:

Tlalpan, San Ángel, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco.

V.- Partido de Tacubaya, con las municipalidades de:

Tacubaya, Tacuba, Santa Fe y Mixcoac.²²

5. Imperio extranjero

El 29 de octubre de 1864, el Ayuntamiento de México informó a la población que el Emperador Maximiliano y su esposa entrarían a la ciudad el día 30 de octubre, a las diez de la mañana, instalándose por ese motivo el Imperio, y por ende saliendo los poderes federales del Distrito Federal.

El lunes 10 de abril de 1865, se publicó en el Diario del Imperio el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Con la Restauración de la República y entrada de Benito Juárez a la Ciudad de México, el 15 de julio de 1867, se retomó la división territorial del 5 de marzo de 1862, la que permaneció hasta el 31 de diciembre de 1899.

²² Ibídem

6. Inicio del siglo XX

Para el año de 1900, la división política del Distrito Federal fue la siguiente:

- I. Municipalidad de México
- II. Distrito de Azcapotzalco: Municipalidad de Azcapotzalco. Municipalidad de Tacuba
- III. Distrito de Coyoacán: Municipalidad de Coyoacán. Municipalidad de San Ángel
- IV. Distrito de Guadalupe Hidalgo: Municipalidad de Guadalupe Hidalgo. Municipalidad de Iztacalco
- V. Distrito de Tacubaya: Municipalidad de Tacubaya. Municipalidad de Mixcoac. Municipalidad de Cuajimalpa. Municipalidad de Santa Fe.
- VI. Distrito de Tlalpan: Municipalidad de Tlalpan. Municipalidad de Iztapalapa.
- VII. Distrito de Xochimilco: Municipalidad de Xochimilco. Municipalidad de Milpa Alta. Municipalidad de Tlaltenco. Municipalidad de Aztahuacán. Municipalidad de Tulyehualco. Municipalidad de Ostotepec. Municipalidad de Mixquic. Municipalidad de Atocpan. Municipalidad de Tláhuac.”²³

“La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, del 26 de marzo de 1903, dividió el territorio en 13 municipalidades, que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.”²⁴

²³ Según el censo del 29 de octubre de 1900

²⁴ Dublán y Lozano, Op. Cit., tomo XXXV, p.p. 336 - 357.

Para el año de 1917, cuando se alcanzó el triunfo Constitucionalista, la división territorial del Distrito no había cambiado mucho de aquel 1903. Al ratificarse como residencia de los poderes federales el 13 de marzo de 1917, se configuró la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 14 de abril de ese año.

Con base en la Constitución de 1917, el Distrito Federal quedó conformado por las trece municipalidades que se señalaron en el año de 1903; y dicha división fue modificada al crearse la municipalidad General Anaya en el año de 1924.

Con el decreto presidencial de Álvaro Obregón, en 1928, que marcó la desaparición de los municipios, el gobierno de la Ciudad quedó en manos del Presidente de la República y de los poderes federales: el Congreso de la Unión y el Tribunal Superior de Justicia de la Nación. La decisión fue objeto desde entonces de una gran discusión entre las distintas fuerzas políticas y sociales de la capital del país.

Sin embargo, no es sino hasta la década de los ochenta cuando se presentan las condiciones que permitieron llevar a cabo transformaciones importantes en el sistema político mexicano.

Dos hechos marcaron de manera determinante el futuro político inmediato en el Distrito Federal: la fuerte crisis económica que asoló a toda la Nación, desde 1982, así como los sismos de septiembre de 1985.

El severo deterioro económico ---que se llevó consigo décadas de trabajo de los mexicanos y disminuyó sensiblemente los niveles generales de bienestar--- deterioró las estructuras políticas y sociales del país.

Esta situación se expresó de manera particular en la Ciudad de México, donde crecieron sensiblemente las tensiones políticas, el descontento, la inconformidad y el reclamo social.

Aunado a esas condiciones, ocurren los sismos de septiembre de 1985. La tragedia dejó al descubierto las graves limitaciones del gobierno de la Ciudad para hacerle frente a situaciones de contingencia como la que acontecía en ese momento. Su capacidad de respuesta fue rebasada por la movilización espontánea y organizada de la población.

Frente a las presiones de una sociedad inconforme y demandante, con amplios grupos y sectores movilizados, el gobierno federal ---después de una amplia consulta--- estimó que la respuesta adecuada para mejorar las formas de participación y representación política de los capitalinos, era la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).

El Congreso de la Unión analizó distintas iniciativas presentadas por los diversos partidos políticos, su aceptación fue hacia la propuesta enviada por el Ejecutivo Federal, por lo que 10 de agosto de 1987 se publicó el decreto en el Diario de la Federación, con el cual se creó este órgano colegiado.

III. CONFORMACION Y EVOLUCION DEL ORGANO LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE MEXICO

1. La primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1988-1991)

--Facultades, integración y características

En el recinto de Donceles, donde se escribieron las páginas más importantes de la República, allí donde Porfirio Díaz tuviera su último acto frente al poder Legislativo, antes de la Revolución Mexicana. En el mismo sitio en que Francisco I. Madero rindiera su primer y único Informe como Presidente, iniciaron los trabajos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 14 de noviembre de 1988.

“El ex Presidente, Miguel de la Madrid, resumió, en su momento, los objetivos de ese nuevo órgano:

*Ampliar la participación de la sociedad en las actividades del gobierno, a fin de establecer una mayor relación democrática entre éste y la ciudadanía.

*Favorecer el diálogo democrático y la consulta popular.

*Perfeccionar y profundizar la desconcentración y descentralización.

*Elevar a rango constitucional el derecho a la iniciativa popular y la participación social.

*Mejorar la representatividad de la sociedad, fortaleciendo el pluripartidismo”²⁵

²⁵ http://www.asamblea.df.gob.mx/princip/E-01_t.htm

El signo distintivo de la Asamblea de Representantes es que desde el principio surgió como un órgano pluripartidista. Su fórmula de integración permite el acceso a las distintas expresiones políticas.

Desde 1988 y hasta la fecha, este órgano colegiado se integra por 40 representantes electos bajo el principio de mayoría relativa y 26 representantes electos bajo el principio de representación proporcional. La estancia en el cargo tiene una duración de tres años.

La primera Asamblea de Representantes quedó conformada por 34 integrantes del PRI, con lo que obtuvo la mayoría. Al PAN le correspondieron 18 espacios; 14 fueron para los partidos aglutinados en el Frente Democrático Nacional (3 para el PMS; 3 para el PPS; 4 para el PFCRN; 2 para el PARM y 3 más para el PARM-PFCRN).

La primera Asamblea de Representantes podía supervisar y vigilar las actividades de las autoridades. Para ello, los representantes podían llamar a comparecer a los servidores públicos. El intercambio concluía con informes de los funcionarios en el recinto.

El acento de sus actividades fue la gestión social para mejorar la calidad de los servicios públicos que se prestan a la población; los capitalinos podían interponer aquí quejas, peticiones y denuncias a las autoridades.

Las facultades iniciales de la Asamblea eran expedir normas de observancia obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de Bandos y Ordenes administrativas, las cuales son normas jurídicas que tienen como finalidad la atención de un servicio público por parte de la autoridad.

La participación de los representantes en otros aspectos como la planeación, el desarrollo político, económico, social y cultural en el Distrito Federal, no tenía mayor injerencia real en las decisiones del Ejecutivo

2. La segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1991-1994)

La segunda Asamblea se instaló con las mismas facultades y funciones que la primera representación.

El PRI logró nuevamente la mayoría; esta vez obtuvo 40 curules; el PAN 11; el PRD 7; el PFCRN 5; el PPS 2, y el PARM 1.

Sin embargo, entre 1991 y 1994 en que funcionó, fue notable el aumento en la discusión sobre la necesidad de una reforma política y acentuar el proceso de democratización en el Distrito Federal.

Para los partidos políticos de oposición y algunas organizaciones sociales era indispensable reconocer al Distrito Federal como otra entidad federativa, a fin de que la población pudiera elegir a sus gobernantes.

La posición oficial y del Partido Revolucionario Institucional advertía que el hecho de que se asentaran aquí los poderes federales requería de un régimen distinto al de cualquier estado de la República.

El 21 de marzo de 1993, representantes de todos los partidos aceptaron en principio participar en un plebiscito. Cerca de medio millón de personas se pronunciaron en favor de elegir por voto directo a su gobernante en la Ciudad de México.

Siete meses más tarde, en octubre de 1993, se reformaron los artículos 73 y 122 constitucionales, a fin de ampliar las facultades de la Asamblea, reconociéndola como el órgano legislativo del Distrito Federal.

3. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura (1994-1997)

Indudablemente la Asamblea de Representantes, I Legislatura, significó un paso mayúsculo en el avance democrático de la ciudad y cumplió sus objetivos dentro de la más equilibrada pluralidad ideológica ejercida por los distintos partidos representados en ella.

El PRI obtuvo 38 espacios en esta representación; el PAN 14; el PRD 10; el PT 2, y el PVEM otros 2.

Ya con facultades legislativas, el esfuerzo conjunto de los 66 asambleístas fue muy productivo.

“Entre las leyes que emitieron se encuentran:

*La Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes;

*Reglamento para el Gobierno Interior del mismo órgano;

*Ley de Protección Civil para el Distrito Federal;

*Ley de Participación Ciudadana ---con la que se crearon los Consejos Ciudadanos---, en 1995;

*Ley del Deporte para el Distrito federal;

*Ley Ambiental del DF;

*Nueva Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del DF;

*Programa de Desarrollo Urbano del DF;

*Ley de Desarrollo Urbano del DF;

*Ley del Transporte del DF, y;

*Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, entre otras”²⁶

4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura (1997-2000)

Como parte de la Reforma Política Federal de 1996, en lo relativo al Distrito Federal se reconocieron a la jefatura de Gobierno, la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia, como los tres órganos de gobierno local. Los dos primeros serían electos por voto universal, directo y secreto.

²⁶ Ibídem

El 15 de septiembre de 1997, comenzó a sesionar el órgano legislativo, esta vez, bajo el nombre de Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), I Legislatura.

Su conformación fue la siguiente: PRD 38 curules, que lo ubicaron como el grupo parlamentario mayoritario; el PRI obtuvo 11 espacios; el PAN 11; el PVEM 3, y el PT otros 3.

La Asamblea Legislativa se encuentra organizada en 40 grupos de trabajo, denominados comisiones y comités. A través de estos, los diputados profundizan su conocimiento sobre los principales problemas que aquejan a nuestra ciudad y proponen modificaciones legales que los resuelvan.

Con más facultades que ninguna otra representación, la primera tarea de esta Legislatura fue la elaboración del Estatuto de Gobierno.

El Estatuto de Gobierno es el documento constitutivo y que da sustento legal a la nueva conformación política y de gobierno en la capital de la República.

Su elaboración fue tarea de una comisión plural integrada por asambleístas, diputados y dirigentes de diversos partidos y fue aprobado por los 66 integrantes de esta Asamblea. Posteriormente, se envió para su ratificación en el Congreso de la Unión.

Correspondió a esta representación tomarle protesta a Cuauhtémoc Cárdenas ---candidato del PRD---, como primer jefe de Gobierno del Distrito Federal, elegido por el voto popular.

Esta instancia es la facultada para nombrar a un sustituto, en caso de ausencia. Asimismo, aquí se elaboraron las leyes e instituciones que regulan los procesos electorales locales en la capital.

Como parte de las nuevas responsabilidades que asumió esta Asamblea, le correspondió aprobar el Código Fiscal, el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, cuya propuesta debió enviar el jefe de Gobierno de esta ciudad.

Pero sobre todo, ahora es responsabilidad de este órgano vigilar el correcto ejercicio de los recursos públicos por parte de las autoridades capitalinas.

Si bien, hay decisiones fundamentales sobre el rumbo económico que siguen bajo competencia de las autoridades federales, la Asamblea hoy puede emitir leyes para organizar y fiscalizar las finanzas públicas locales, sobre el fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles y otros aspectos que inciden en las finanzas de nuestra ciudad.

En su primer año de trabajo, la Asamblea Legislativa reformó la Ley de Defensoría de Oficio, para disminuir la sobrecarga de trabajo de los abogados que defienden a la población que enfrenta problemas legales y carece de recursos para sufragar servicios particulares. Además, ahora el salario de los defensores de oficio será el mismo que el de los ministerios públicos.

La Ley de Obras Públicas del Distrito Federal aprobada por esta legislatura busca transparentar los procesos de licitación en los servicios y adquisiciones del gobierno capitalino, el cual es el segundo comprador en todo el país.

Con la aprobación de la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, la Asamblea buscó atender las necesidades relegadas de este grupo de servidores de la ciudad, tanto en equipo e infraestructura para el desempeño de su labor, como en sus percepciones salariales y condiciones de seguridad para sus familiares.

La producción legislativa de esta Asamblea ha sido de la más diversa índole, pero su mayor responsabilidad en la materia será la redacción en curso de las reformas a los Códigos Civil y Penal para el Distrito Federal, en las cuales trabajan colegiadamente diputados de los distintos partidos con representación en este órgano.

También se encontró en manos de esta legislatura proponer al Congreso de la Unión las modificaciones para concluir la Reforma Política del Distrito Federal, a fin de perfeccionar los instrumentos democráticos que permiten la participación y representación plural de los habitantes de la ciudad.

Independientemente de las mayores responsabilidades legislativas de esta Asamblea, es decisión de sus diputados empeñar todo su esfuerzo por mantener un vínculo directo con quienes los eligieron.

Por ello, durante esta legislatura se instalaron 66 módulos de atención ciudadana, en los cuales los diputados atienden, al menos una vez a la semana, las peticiones, inquietudes y quejas de la población.

En esta fase de cambios políticos intensos para el país y el Distrito Federal, las transformaciones iniciadas hace 15 años en beneficio de la sociedad siguen su curso.

5. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura (2000-2003)

--rumbo a la reforma política del Distrito Federal

Una nueva generación de asambleístas llegó al edificio de Donceles y Allende. Diecisiete mujeres y 49 hombres, pertenecientes a siete fuerzas políticas distintas, encuentran ante sí los mismos retos de 1997: consolidar la autonomía administrativa del DF, innovar en la codificación penal y civil y, ahora sí, hacer que la negociación y el consenso sean sus principales herramientas de trabajo.

Las elecciones de 2000, en el Distrito Federal, colocaron en las curules asambleístas al PRD, al PAN y al PRI con escaso margen de diferencia (19, 18 y 16 diputados respectivamente) y permitieron que partidos como el PVEM, Democracia Social, Convergencia por la Democracia y el PT figuraran en la repartición.

Al hacer un balance de las actividades legislativas y parlamentarias que se han desarrollado, hasta diciembre de 2001, resalta el esfuerzo de todos los diputados, principalmente, en la construcción de acuerdos y consensos en la materia.

Entre los puntos que destacan están: la aprobación de los dictámenes sobre el decreto que adiciona el artículo noveno transitorio de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, las reformas a los códigos Civil y de Procedimientos Civiles relativas a la tutela y juicio de interdicción por los derechos e integración de las personas con discapacidad así como la aprobación de los presupuestos para 2002 de la Asamblea Legislativa y de la Contaduría Mayor de Hacienda y la aprobación de la iniciativa de ley que reforma políticamente a los órganos de gobierno de la ciudad de México, que pretende dotarlos de más autonomía.

Las posturas partidistas adelantaron ---en relación a la reforma política para el DF--- que no habrá separación del Estado y la capital y, aunque el PAN apunta hacia la construcción de un estado más, el 32, éste conservaría la *sui generis* composición administrativa de un estado capital.

Sin embargo, dedicados en principio a adecuar la Ley Orgánica del ALDF a un escenario pluripartidista, el tema de la reforma del DF genera incertidumbre.

Con tanta pluralidad, ¿sería la ALDF la sede donde se consoliden los acuerdos?, ¿serán éstos tan sólidos como para resistir el debate en el Congreso de la Unión?

No fue sino hasta que se supo de la repartición de las comisiones cuando se despejaron las prioridades assembleístas. Se mantendrían los 40 grupos de trabajo de la anterior legislatura (se había hablado de eliminar a la Comisión de Protección al Empleo por ser el asunto de materia federal) y las comisiones antaño consideradas “estratégicas” para el perredismo se dividieron entre panistas y priístas.

Por ejemplo, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda será presidida por el PRI, la Comisión de Hacienda la conducirá el PAN, el PRD conservará la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y el Comité de Administración también quedó a cargo del PRI.

Como en estos cuatro grupos se decide y evalúa la operatividad presupuestaria del nuevo gobierno y de la asamblea, comenzaron los presagios de contrarreformas y bloqueos presupuestales, pero el PRD recordó que los tiempos son otros.

--Nuevos tiempos, viejos problemas

El arduo debate sobre la cláusula de gobernabilidad (que garantizaba la mayoría de curules al partido con mayores votos) revivió tras las impugnaciones panistas a la distribución en la ALDF, hecha por el Tribunal Electoral de la Federación, dejó al descubierto las omisiones de la legislatura perredista sobre el controvertido tema, a pesar de que fueron sus principales detractores. No obstante que el asunto obligó a la adecuación inmediata de la Ley Orgánica de la ALDF y su Reglamento a través de la conformación de la Comisión Especial para reformar la Ley Orgánica y Reglamento de la ALDF, el tema de la cláusula no fue tocado.

Integrado por el PRD, PAN, PRI y PVEM el grupo especial adecuó en los ordenamientos asambleístas el acuerdo de los coordinadores parlamentarios sobre la integración equitativa de las seis fracciones en la Comisión de Gobierno (PRD, PAN, PRI, PVEM, PDS y Convergencia por la Democracia y PT), la rotación anual de la presidencia entre los tres partidos principales y el voto ponderado de sus miembros.

IV. LA TRANSICION DEMOCRATICA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

1. Reforma Constitucional y surgimiento del Departamento del Distrito Federal

En diciembre de 1928 se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando nuevas bases para la organización política y administrativa y suprimiendo el sistema municipal en el Distrito Federal, encomendándose el gobierno del mismo al Presidente de la República: "... quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva."²⁷

El órgano de gobierno creado por la ley orgánica recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal (DDF). Las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas a un jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

²⁷ aprobada en diciembre de 1928 y entró en vigor en enero de 1929

En el artículo segundo de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales se manifestó que: "El territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y Trece Delegaciones". El artículo tercero indicó que: " El Departamento Central estará formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac". El artículo cuarto estableció que: "Las trece Delegaciones serán: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac".

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1941, se aprobó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, derogándose la Ley Orgánica anterior, de 1928.

El artículo octavo de la nueva Ley manifestó que: " Para los efectos de esta ley, el Distrito Federal se divide:

- a. en la Ciudad de México, y
- b. en las delegaciones que serán: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac."

Para 1941, el territorio que se denominó sede del Departamento Central, se le llamó Ciudad de México, y desapareció la delegación de General Anaya, cuyo territorio se anexó a la Ciudad de México, quedando doce delegaciones en el Distrito Federal. La división territorial establecida en la Ley Orgánica de 1941, se modificó hasta el mes de diciembre de 1970, mediante reformas a dicha Ley.

Una de las reformas más significativas se observa en capítulo II, "Del Territorio", en su artículo décimo: "El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características Geográficas, Históricas, Demográficas, Sociales y Económicas, en 16 Delegaciones..."

De tal manera, lo que fue la Ciudad de México se convirtió en Delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

2. Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

En 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal -- reformando el Artículo 73 fracción VI de la Constitución-- por decreto del 10 de agosto de ese año, "como un órgano de representación ciudadana, integrado por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal."²⁸

La Asamblea de Representantes "se creó con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal."²⁹

²⁸ Artículo tercero del decreto del 10 de agosto de 1987

²⁹ Cuadernos de la Reforma Política, D.D.F., 1992, páginas 62 - 63

3. Reforma Constitucional de 1993

El 21 de octubre de 1993 se aprobó por la Cámara de Diputados un decreto sobre reformas constitucionales que fue publicado en Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y que entró en vigor el 25 de noviembre de ese año.

Tal decreto comprende reformas a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, así como la denominación del título V, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 199, además se derogó la fracción XVII del artículo 89 de la propia Constitución de la República.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que estaba en ejercicio, siguió teniendo las facultades contenidas en las disposiciones que la crearon, y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal I Legislatura, con base en las reformas y en el texto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, asumió sus nuevas facultades, sobre todo en materia legislativa.

El artículo 122 es sin duda el más amplio en este proceso de cambio para mejorar la estructura del Distrito Federal; determinaba que:

"El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución".

La fracción VI, del artículo de referencia determinaba que: "El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables...". El inciso (a) de la fracción manifestaba que: "El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal."

4. Constitución General de la República y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El reclamo ciudadano para alcanzar una mayor participación en la toma de decisiones y para establecer un mejor sistema político y de gobierno local, motivó en el Distrito Federal un conjunto de reformas que constituyen un complejo proceso legislativo.

El Poder Constituyente Permanente aprobó reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para proporcionar un nuevo marco de la organización política de la capital de la República.³⁰

Posteriormente, el Congreso de la Unión aprobó y expidió un ordenamiento para regular todos aquellos aspectos del nuevo esquema de gobierno.³¹ El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con perfiles muy propios es, en términos singulares, una constitución local para que la sede conjunta del gobierno federal y del nuevo gobierno local impliquen la supervivencia y el mejor funcionamiento del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es en nuestro país un documento inédito, novedoso y complejo, tanto en su naturaleza jurídica como en su contenido.

La adecuada distribución de las competencias más importantes del gobierno del Distrito Federal, entre los ámbitos local y federal, así como regular las complejas relaciones entre los Poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno, han sido motivos esenciales para la elaboración del Estatuto del Distrito Federal, y hoy mismo siguen siendo motivos importantes para la gran reforma política que se está planteando a escala del Estado Mexicano y a nivel del Distrito Federal.

³⁰ Decreto del 21/ X / 93 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 del mismo mes.

³¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 / VII / 1994.

Se inició un proceso democrático, plural y legislativo, que llevó a que en el año de 1997 el Distrito Federal tenga una nueva vida jurídica, política e histórica, al cumplir 173 años de haberse creado.

Este proceso requerirá, sin duda, nuevas reformas constitucionales, cambios importantes y de gran dimensión en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y superación en todos los aspectos de las leyes como la de Participación Ciudadana y otras que aprobó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura.

5. Importancia de la reforma constitucional de 1996

En 1996, se aprobaron modificaciones a la Constitución General y al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) de gran magnitud para la vida política del Distrito Federal. La parte medular de esta reforma es la instauración del voto universal para la elección del Jefe de Gobierno a partir de 1997 y en el 2000 de los titulares en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal. Este acontecimiento devuelve a los habitantes del Distrito Federal el derecho a elegir a sus gobernantes que habían perdido en 1928.

La magnitud de este cambio político-administrativo se dimensiona mejor cuando se toma en cuenta la perspectiva histórica: La Constitución de 1917 ratifica la demarcación territorial existente con que contaba desde entonces el Distrito Federal, así como su división en municipalidades. En 1928, con las reformas aprobadas a la Constitución por el Congreso de la Unión, se suprimen los Ayuntamientos y se crea el Departamento del Distrito Federal, cuyo titular era designado por el Presidente de la República. Su territorio se dividía en un Departamento Central y 13 delegaciones.

En los años cincuenta se inicia el proceso de conurbación del DF con municipios del estado de México. En 1970, se divide al DF en 16 delegaciones. En la actualidad la conurbación del DF y el estado de México se ha intensificado y, de hecho, el gobierno y administración de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México son “compartidos” por las autoridades de ambas entidades federativas.

--Marco legal de la reforma

De acuerdo al artículo 44 de la Constitución, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Los criterios rectores para la reforma del Distrito Federal están plasmados en el artículo 122 de la Constitución, donde se señala que su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Los lineamientos más importantes son:

1. Autoridades locales:

Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia

2. Distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal.

3. Bases para el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La Asamblea Legislativa: los diputados que la integran se elegirán cada tres años por voto directo; el partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el DF, se le asignarán diputados de representación proporcional en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea; se establecen las facultades de la Asamblea Legislativa. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá su cargo seis años; entre los requisitos para ocupar este cargo está el de no haberlo desempeñado antes. En caso de remoción del Jefe de Gobierno, a propuesta del Presidente de la República, el Senado nombrará un sustituto que concluya el mandato; se establecen las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno. Se delimitan las bases para la organización de la Administración Pública local en el DF, para el Tribunal superior de Justicia y la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

4. Principales disposiciones transitorias. Por única ocasión, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal que se elegirá en 1997, ejercerá su mandato por tres años, hasta el 7 de diciembre del año 2000. Las normas que rijan las elecciones del DF entraron en vigor el 1º de enero de 1998. Para la elección de Jefe de Gobierno y diputados de 1997, se aplicó el COFIPE. La elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del DF entró en vigor el 1º de enero del año 2000; en 1997, se eligieron en forma indirecta por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno.

6. Elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal

--Elecciones del 6 de julio de 1997

De acuerdo con los datos oficiales del Consejo Local del IFE en el DF, resultó triunfador el candidato del PRD a la Jefatura de Gobierno del DF, Cuauhtémoc Cárdenas, quien obtuvo un millón 859 mil 866 votos, es decir, el 47.8% de la votación total emitida en la Ciudad, en tanto Alfredo del Mazo (PRI) obtuvo 990 mil 306 votos, es decir, el 25.08%; y Carlos Castillo Peraza (PAN) 602 mil 466 votos con el 15.26%; Jorge González Torres (PVEM) obtuvo 266 mil 223 votos, es decir el 6.74%, Pedro Ferriz Santacruz (PCRN) llegó a 1.81%, Viola Trigo (PT) obtuvo el 1.30%. El porcentaje de votos nulos y de candidatos no registrados fue de 2.08%.

--Elecciones del 2 de julio de 2000

El candidato del PRD (Alianza por la Ciudad de México), Andrés Manuel López Obrador, resultó ganador al recibir 39.7% de los votos, mientras que Santiago Creel, de Alianza por el Cambio obtuvo 33.8%. El candidato del PRI, Jesús Silva Herzog recibió 22%.

V. EL PASADO MUNICIPAL Y LA REMUNICIPALIZACION EN EL DISTRITO FEDERAL

1. Causas del fracaso municipal

Después de haber realizado una amplia investigación histórica, el autor, Miranda Pacheco Sergio³² llegó a la conclusión de que “son, al menos, cinco los factores que explican el fracaso de las administraciones municipales que estuvieron vigentes en el Distrito Federal entre 1824 y 1928:

1) La falta de un Estatuto de Gobierno que estableciera claramente las funciones y prerrogativas tanto del gobierno federal como del gobierno municipal.

2) La injerencia permanente del gobierno federal y el del DF en las tareas de gobierno de los ayuntamientos.

3) La absorción sistemática, por parte del gobierno federal, de los recursos producidos por las municipalidades, amén de la propia escasez del erario municipal.

4) El anacronismo y falta de articulación de las administraciones municipales para formular soluciones a las demandas de una población en constante y explosivo crecimiento, y a los problemas que planteó la metropolización de los servicios urbanos al interior de la ciudad.

5) La inestabilidad política que generó la lucha por el poder alojada en los ayuntamientos, en particular durante los primeros gobiernos de la Revolución.”³³

³² El autor es maestro en historia e imparte cátedra en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM

³³ Miranda Pacheco, Sergio, *Historia de la desaparición del Municipio en el Distrito Federal*, Sociedad Nacional de Estudios Regionales/Unidad Obrera y Socialista/Frente del Pueblo, México, 1998. 252 pp.

2. El Estatuto de Gobierno: una demanda secular de los ayuntamientos del Distrito Federal

Como se sabe, la Constitución de 1824 en su artículo 50, fracción XXVIII, dejó en manos del Congreso de la Unión la facultad legislativa en el Distrito Federal. Posteriormente, la ley del 18 de noviembre de 1824 confirmó en manos del gobierno federal el ejercicio político y económico del Distrito, encargó el ejercicio inmediato de la autoridad política y económica a un gobernador interino, anunció la vigencia provisional de las leyes de Cádiz (del 23 de mayo de 1812 y del 23 de junio de 1813) mientras se hacían los arreglos permanentes para normalizar el gobierno local, y estableció su aplicación para la renovación de ayuntamientos en los pueblos comprendidos dentro del mismo.

Los huecos más importantes que dejó esta ley, es decir, lo relativo a la representación política del DF y al destino de sus rentas, se llenaron con el decreto del 11 de abril de 1826 mediante el cual se uniformó un gobierno económico y político con el de los territorios de la federación, se dispuso que sus rentas pasaran a manos de la federación, se le otorgó únicamente representación en la Cámara de Diputados, y se encargó al ayuntamiento de México la organización de las elecciones para diputados.

Estas lagunas e imposiciones legales con las que se concretó la creación del DF, y la sujeción de su gobierno político y económico a la federación, fueron impugnadas más de una vez a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX por el Ayuntamiento de la Ciudad de México. Aunque en principio los regidores demandaron la creación de una legislatura particular para el Distrito con el objeto de poder así nombrar senadores, sufragar por el Presidente de la federación, arreglar sus contribuciones y su gobierno interior, y administrar sus rentas, ante la negativa del gobierno central y la indiferencia de los congresistas, esta exigencia se limitó a obtener una Ley Orgánica que delimitará las atribuciones de los ayuntamientos sobre la base del respeto a su autonomía, pues la laxitud, o bien la indefinición de las leyes españolas respecto a cuáles eran éstas, provocó que más de una vez el gobierno general y el municipal entraran en conflicto por la jurisdicción de sus atribuciones. Sin embargo, esta demanda también quedó sin respuesta.

En reiteradas ocasiones ---1829, 1836, 1846, 1849, 1851, 1856, 1861, 1867, 1870, 1912, 1914, 1915--- los ayuntamientos del DF demandaron ya fuera la erección del Distrito en estado de la federación o la expedición de una ley que organizara debidamente la administración municipal para evitar los continuos conflictos con el gobierno general y detener la continua erosión de los servicios municipales. No fue sino hasta 1917, con la instauración de la figura del municipio libre en la Constitución, y la expedición de la Ley Orgánica el 13 de abril, del mismo año que, al menos formalmente, se organizó el gobierno municipal del DF.

3. Violación de la autonomía municipal

En tanto que desde su fundación el gobierno municipal del Distrito quedó supeditado al gobierno general, ya fuera bajo los regímenes federal o centralista, y que no contó con una ley orgánica que definiera claramente las atribuciones de ambas esferas de gobierno, la autonomía municipal fue prácticamente inexistente. Fue en tres niveles de gobierno donde se manifestó esta realidad: el político, el económico y el administrativo. Los gobernadores de la capital y los prefectos políticos, hasta antes de 1917, fiscalizaron los actos de gobierno y las decisiones de los ayuntamientos. Asimismo, tuvieron una capacidad muy restringida para administrar sus rentas, determinar su presupuesto de egresos, y formular el de ingresos. Sólo en muy contadas ocasiones el gobierno les dio libertad para formular sus presupuestos y establecer su padrón fiscal. Por el contrario, la inestabilidad política y financiera en que vivió sumergido el estado nacional hasta el último tercio del siglo XIX, le llevó a incautar gran parte de los recursos generados en los municipios a través de los impuestos con participación federal (predial, profesiones, patentes, alcabalas, etc.). Si bien el gobierno les restituía en parte estos recursos vía préstamos y subsidios, la cantidad con que lo hacía resultaba menor en comparación con lo que les extraía. Así, la debilidad política y financiera de los ayuntamientos se tradujo en una debilidad de sus tareas administrativas, las cuales tendieron a ser cada vez más absorbidas por el gobierno.

4. Deficiencias de la administración municipal

Uno de los aspectos de la administración municipal que afectó el éxito de su gestión fue la corta duración de los regidores en el cargo, que fue de apenas dos años. Así, era poco el tiempo que tenían para emprender y desarrollar algún programa de atención a los servicios públicos. Por otro lado, la mayoría de los ayuntamientos tenían una visión parcial y localista de las soluciones que requerían sus poblaciones.

Asuntos como los del agua, el alumbrado y el tránsito vehicular generaron más de un conflicto entre los ayuntamientos y el gobierno del DF porque eran servicios urbanos que rebasaban las fronteras municipales y porque el marco reglamentario que regulaba sus jurisdicciones era muy puntual y no contemplaba esta realidad metropolitana.

Debe decirse, sin embargo, que a partir de la década de 1880 el Ayuntamiento de México comisionó en varias ocasiones a sus regidores para que viajaran a Europa y los Estados Unidos y trajeran la experiencia de la organización municipal de los servicios urbanos de otros países. De esta manera, el Ayuntamiento de México se convirtió en la corporación municipal más actualizada, a la que acudían los otros ayuntamientos del Distrito para solicitarle su ayuda en materia de reglamentación de los servicios urbanos.

5. El municipio en el Porfiriato y la Revolución

El Porfiriato dio termino a la secular intervención del gobierno municipal creando un “Consejo Superior del Gobierno que concentró los recursos y atribuciones del gobierno municipal del DF, quedando los ayuntamientos como órganos consultivos sin ningún poder de decisión.”³⁴

Las obras de infraestructura realizadas, aun aquellas que dejó inconclusa la Revolución, así como los recursos invertidos en ellas y la actividad reglamentaria que desarrolló durante su gestión el Consejo Superior de Gobierno (1903-1914), si bien resultaron totalmente necesarias y positivas, sus beneficios fueron recibidos más directamente por aquellos sectores urbanos privilegiados que se asentaban en las colonias de mayor plusvalía.

Sin embargo, la concentración de recursos y funciones permitió a la administración porfirista advertir sobre la necesidad de reglamentar y planear el crecimiento urbano del Distrito, advertencia que se diluyó bajo los gobiernos de la Revolución a causa de la sostenida disputa por el poder entre las facciones revolucionarias que hicieron de los ayuntamientos de la Ciudad de México su trinchera política. Así, la solución a los viejos y nuevos problemas del DF --- vivienda, agua, drenaje, luz, seguridad, comunicaciones, transporte, vialidad, salud, educación, etc.--- se fue postergando a la par que aumentaba el nivel de demanda de una población en constante crecimiento.

³⁴ *Asamblea*, Núm. 24, segunda época, septiembre de 1999. p. 22

Los ayuntamientos que intentaron dar alguna respuesta a estas demandas se toparon con la escasez de recursos del erario municipal, o con la oposición y sabotaje de sus rivales alojada al interior de los propios cuerpos municipales o en los gobiernos local y federal. En varias ocasiones ocurrió que ayuntamientos electoralmente constituidos fueron depuestos por el Ejecutivo federal y sustituidos por cuerpos municipales designados por éste.

Por otro lado, sumergidos en la contienda política, los legisladores olvidaron señalar, como lo exigía la Constitución de 1917, los fondos necesarios y suficientes para el buen funcionamiento de los servicios municipales del Distrito Federal. Esta escasez del tesoro municipal arrojó a los ayuntamientos a una pelea por los recursos que afectó severamente la viabilidad y racionalidad de sus políticas de servicios públicos. El caso más extremo fue el de la disputa por los ingresos que generaban la expedición de placas y licencias de conducir, y el cobro de infracciones viales, atribuciones que tenía cada municipio antes de que el gobierno federal creara la Oficina Central de Tráfico.

Al final, fueron intereses políticos los que determinaron suprimir el municipio del Distrito Federal, pues, salvo la fallida reforma municipal de Francisco I. Madero, ningún otro de los primeros gobiernos de la Revolución mostró la voluntad política para resolver los dilemas e inconvenientes del gobierno municipal por otra vía que no fuera la afirmación del poder central.

Incluso, ni en la defensa que de él hicieron en la Cámara los laboristas, se mostró el deseo de defender sus prerrogativas económicas, de cuestionar la absorción sistemática de sus recursos y sus atribuciones, de explicar su pretendida dependencia del erario federal; en suma, de explicar, a la luz de todas estas consideraciones, por qué resultaba inviable el gobierno local en el Distrito Federal.

6. Supresión de los municipios

“En 1928, el Congreso de la Unión tomó la decisión de suprimir el municipio como régimen de gobierno del Distrito Federal porque, según se aceptó entonces, los ayuntamientos, instaurados desde 1824, no habían sabido responder a las necesidades de una ciudad multiplicada en su tamaño y en sus problemas, a causa de su indisciplina administrativa, de su independencia del erario federal y de su libertinaje político”³⁵ Para remediar estos males, se hizo necesario establecer la “unidad de mando” de un gobierno centralizado en manos del Poder Ejecutivo Federal. La Ciudad, empero, prosiguió con su incesante crecimiento y el nuevo gobierno, aunque supo controlar las fuerzas políticas que se disputaban la capital, fue incapaz de dar una solución de conjunto, viable y planeada, a los problemas y retos de la metrópoli convertida en la aglomeración urbana más grande del planeta.

³⁵ *Ibíd.*, p. 20

7. Remunicipalización del Distrito Federal

Hoy, que los problemas capitalinos han desbordado las soluciones centralistas de gobierno y que amenazan seriamente su convivencia y sustentabilidad, los ciudadanos y los partidos políticos miran la remunicipalización del Distrito como la gran solución de la que provendrán todas aquellas otras que exige nuestro agobiado presente. De esta manera, se convoca a la resurrección del municipio para dar solución a una problemática urbana que en su momento dicha institución no supo cómo afrontar, según se acusó entonces.

Con la creación de la Asamblea de Representantes en 1988, su reciente conversión en Asamblea Legislativa, y la elección directa del jefe de Gobierno, la remunicipalización del Distrito tiende a concretarse, aunque está en manos de la Asamblea Legislativa proponer al Congreso de la Unión las modificaciones para concluir la reforma política integral de la capital. Lo deseable, sin embargo, es que no sean las condiciones de emergencia social y el mercado político los que dicten el camino de las reformas pendientes, sino que sea un análisis informado, detenido y comprometido con el cambio el que lleve a formular un proyecto para reorientar nuestro horizonte comunitario hacia niveles estables y verdaderamente equitativos de convivencia y desarrollo.

Sólo quien ignore la historia del municipio en el Distrito Federal podrá creer que sigue siendo una institución de gobierno inviable para la capital. Pero también aquel que la desconozca podrá creer en su poder desmedido para resolver los retos que enfrentamos hoy los capitalinos.

La apuesta por la remunicipalización del DF debe apoyarse no sólo en la consideración de los rendimientos políticos que ofrece, sino también en la consideración de que el gobierno municipal requiere de definiciones claras en el terreno económico y administrativo, de tal manera que se garantice que abordará la solución de los problemas de nuestra ciudad sin perder de vista la complejidad del espacio y población que conforman al Distrito y que, por lo mismo, exigen soluciones metropolitanas y locales a la vez. Afortunadamente, la labor realizada hasta ahora por la primera y segunda legislaturas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se orienta en ese sentido.

8. reforma política de 1996

Para la elección de los ahora denominados delegados, es decir, los responsables de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el último párrafo de la base tercera del artículo 122, que serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa según lo determine la ley. Esta disposición permitió la elección directa de los delegados en el año 2000 ya que el artículo décimo transitorio del decreto de reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, dispone que la mencionada norma entró en vigor el 1o de enero del año 2000, y se señala que en 1997 la elección de los delegados se hará en forma indirecta, en los términos que señale la ley y el artículo 21 transitorio de las reformas al COFIPE del 22 de noviembre de 1996.

9. Elecciones delegacionales

En el año 2000 se eligieron, por primera vez en su historia por un periodo de tres años, a los "delegados" o titulares de los órganos político-administrativos que sustituyeron a las antiguas delegaciones políticas.

La Alianza por la ciudad de México (encabezada por el PRD) obtuvo 10, mientras que Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) ganó en 6 delegaciones: Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Cabe mencionar que más del 71% de los habitantes empadronados en el DF acudió a las urnas.

VI. REFORMA POLITICA QUE BUSCA DOTAR DE AUTONOMIA A LOS ORGANOS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

1. Antecedentes

“Durante los últimos 15 años”³⁶ el Distrito Federal ha vivido un intenso proceso de Reforma Política, el cual ha dado importantes resultados para la ciudadanía, como es la creación de la Asamblea de Representantes, posteriormente transformada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como la elección del jefe de Gobierno, y la construcción de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

En este proceso, los avances se han dado paulatinamente hasta llegar a la más reciente propuesta para reformar los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111, 112, 115, 122, 123, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo propósito radica fundamentalmente en que el Distrito Federal adquiera plena autonomía para su gobierno local, al tiempo que se garantiza plenamente el respeto y buen funcionamiento del gobierno federal en su sede.

³⁶ Periodo 1987--2002

A este respecto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, aprobó por unanimidad la iniciativa de reforma el 9 de noviembre de 2001, que con base en el artículo 122 Base primera, fracción V, inciso ñ) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 10 fracción II de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, envió inmediatamente a la Cámara de Diputados, que le dio entrada formal cuatro días después para iniciar el procedimiento legislativo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala.

En este contexto, la Cámara Diputados, después de analizar la iniciativa y dictaminarla favorablemente en sus respectivas Comisiones, la aprobó el 14 de diciembre de 2001, y remitió inmediatamente la minuta a la Cámara de Senadores, para continuar con su proceso legislativo.

Hasta el día de hoy, la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, continúa analizando la minuta que le fue turnada sobre la Reforma Política del Distrito Federal.

La Reforma Política del Distrito Federal busca, entre otras cosas, lo siguiente:

- Dotar de autonomía a la Ciudad de México en su régimen interior de Gobierno.
- El Distrito Federal conservará su naturaleza como sede de los poderes y capital de la República.

- La capital tendrá un Estatuto Constitucional que será elaborado por la ALDF.
- El jefe de Gobierno podrá ser sometido a juicio y destituido por la ALDF.
- El Procurador del DF será nombrado por el jefe de Gobierno y ratificado por la ALDF.
- La Asamblea podrá aprobar el endeudamiento del DF.
- La ALDF se integrará al Constituyente Permanente.
- Descarta la creación de un nuevo estado.
- El titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) será nombrado por el jefe de Gobierno y ratificado por la ALDF.

--Lo que cambiaría

- Ley local:
El DF tendrá un Estatuto Constitucional que será elaborado por la ALDF
- Juicio Político:
El jefe de Gobierno podrá ser sometido a juicio y destituido por la ALDF (no por el Senado).
- Procurador:
Será nombrado por el jefe de Gobierno y ratificado por la Asamblea. Antes lo nombraba el Presidente

-Deuda:

La Asamblea ya podrá aprobar el endeudamiento del DF, por lo que ya no dependerá del Congreso

-Constituyente Permanente:

La ALDF se sumará a los congresos de los 31 estados del país para participar en modificaciones constitucionales

-Consejo de Delegados:

Será presidido por el jefe de Gobierno y participarán todos los delegados del DF

-Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

Tendrá la participación del DF, con lo cual éste podrá acceder a los recursos federales

-Desaparece:

La figura de jefe Delegacional y vuelve a la de Delegado Político

-Titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP):

El jefe de la Policía será nombrado por el jefe de gobierno y ratificado por la ALDF

--Lo que seguiría igual

-Estado 32:

Se descarta la creación de un nuevo estado y el DF mantiene su carácter de Capital y sede de los Poderes federales

2. Se aprueba por unanimidad la iniciativa de Reforma en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

--Presentan en la ALDF reforma constitucional

Luego de más de 10 meses de negociaciones, reuniones secretas, decenas de documentos confidenciales, acuerdos y desacuerdos, el jueves 8 de noviembre de 2001, se presentó ante el pleno de la Asamblea Legislativa la iniciativa para modificar el artículo 122 de la Constitución y dar así el primer paso para concretar la Reforma Política del DF.

La iniciativa, que propiciará el cambio del estatus jurídico de la Ciudad de México, otorgándole autonomía a sus órganos de Gobierno, fue incluida en la agenda de la sesión de este jueves y la lectura de su exposición de motivos corrió a cargo de la presidenta de la Comisión de Gobierno de la ALDF.

En esencia, la argumentación de la iniciativa establece la necesidad de que el DF cuente con órganos de Gobierno e instituciones por medio de las cuales se puedan convalidar los derechos y obligaciones de los habitantes de la capital del país.

La Reforma al artículo 122 Constitucional implicará por lo menos 12 artículos más de la Carta Magna, el 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111, 115, 122, 123, 133 y 135, es decir, todos aquellos que tiene que ver con el DF.

Parte fundamental del proyecto reformista es que el DF pasará a formar parte del Constituyente Permanente, hecho que le da oportunidad de participar en modificaciones constitucionales y acceder a la distribución equitativa de aportaciones y recursos federales como el resto de los estados.

La Ciudad de México contará con una Ley fundamental, un Estatuto Constitucional a través del cual se regirán sus órganos, instituciones y ciudadanos, que puede o no ser sometido a referéndum. Mantendrá su carácter de ciudad-capital, sede de los Poderes de la Unión.

El DF ya no seguirá supeditado al Congreso de la Unión ni al Ejecutivo Federal en aspectos como remoción del jefe de Gobierno y la designación del jefe de la Policía.

--Pasa la Reforma en la ALDF; asume DF nuevos retos

El pleno de la Asamblea Legislativa aprobó el viernes 9 de noviembre de 2001 por unanimidad la iniciativa de reforma al artículo 122 constitucional, que busca dotar de autonomía plena a los órganos de Gobierno de la Ciudad de México, con lo que se concreta el primer paso de la Reforma Política en el DF.

El dictamen elaborado por la Comisión de Asuntos Legislativos y Prácticas Parlamentarias, que preside el PAN fue llevado a tribuna.

--Le esperan varios cambios

Una vez aprobada por unanimidad la iniciativa de reformas al artículo 122 Constitucional, la Asamblea Legislativa, los partidos capitalinos y el Gobierno del Distrito Federal asumieron nuevos compromisos y retos para concretar la Reforma Política.

Encabezados por el Secretario de Gobierno del DF y la presidenta de la Comisión de Gobierno de la ALDF, los signantes del acuerdo político para la Reforma, se propusieron iniciar de manera inmediata la revisión de leyes secundarias y complementarias para lograr la autonomía plena de los órganos de Gobierno de la capital de país.

La discusión y aprobación del Estatuto Constitucional, en los términos acordados por las fuerzas políticas negociadoras, es la tarea prioritaria de quienes a lo largo de 10 meses trabajaron en el proyecto.

A partir de este momento se previó conformar una comisión especial que trabaje en la elaboración de la ley fundamental del DF, con la participación del Gobierno capitalino y la Asamblea Legislativa, instancia que llevará la batuta en este proyecto.

La revisión integral y elaboración de normas como la ley orgánica de la administración pública, el código electoral, la ley de responsabilidades de los servidores públicos, la de participación ciudadana y la ley de deuda pública, serán compromiso de los diputados locales.

El acuerdo precisa la necesidad de impulsar reformas legales para contar con una política integral en materia de seguridad pública, así como la discusión y elaboración de normas y regulaciones orientadas a promover un desarrollo económico y social sustentable en la ciudad.

Entre ellas destaca, diseñar y poner en práctica una reforma fiscal y financiera integral, con bases progresivas y sin exclusiones; contar con finanzas públicas sanas y mantener niveles cuidadosos de endeudamiento, además de orientar la política presupuestal a la atención prioritaria de los programas sociales y del mejoramiento de la infraestructura del DF.

La discusión y elaboración de propuestas de reformas constitucionales para la creación de zonas metropolitanas y la conformación de entidades públicas de servicios metropolitanos, es también tarea primordial en la agenda legislativa.

Finalmente, se revisará el número y conformación territorial de las delegaciones, con la finalidad de que sus titulares puedan atender con mayor eficacia a la población.

3. Avanza la iniciativa de Reforma en la Cámara de Diputados

--Llega la iniciativa de Reforma a San Lázaro

Los coordinadores parlamentarios del PRI, PAN y PRD en la Cámara de Diputados se comprometieron a impulsar las modificaciones constitucionales propuestas por la Asamblea Legislativa, para consolidar el nuevo régimen jurídico del Distrito Federal.

Al recibir el proyecto con propuesta de decreto de reformas a la Constitución, aprobado por unanimidad el viernes 9 de noviembre de 2001 en la ALDF, los coordinadores del PRI, PAN y PRD, coincidieron en apoyar la iniciativa y aprobarla lo más pronto posible.

La presidenta de la mesa directiva de la Cámara de Diputados recibió el 13 de noviembre de 2001 de manos de la presidenta de la Comisión de Gobierno de la ALDF la iniciativa reformista que dará pie a la Reforma Política del DF.

El coordinador del PRD en la Cámara de Diputados dijo que el proyecto de reforma a la Constitución presentado por la ALDF tiene una importancia similar a las modificaciones que en su momento permitieron la creación de la Asamblea de Representantes, la elección del jefe de Gobierno y de los jefes Delegacionales.

"Esta iniciativa tiene una virtud adicional y es que llega con la fuerza del consenso de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea. En nuestra perspectiva seguirá pendiente el establecimiento de la Ciudad de México como un estado de la Federación, su conversión a capital-estado, constitucional"³⁷, mencionó.

Al dirigirse a los Diputados federales, la presidenta de la Comisión de Gobierno de la ALDF dijo que la iniciativa propone reformas a los artículos 73, 76, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución, en los que se reivindica al DF como capital de la República, sede de los Poderes federales y garantiza la convivencia armoniosa y de colaboración entre los Poderes federales y órganos locales.

--Pasa la Reforma Política en San Lázaro

La iniciativa de reforma constitucional que permitirá llevar a cabo la Reforma Política del DF se aprobó el 14 de diciembre de 2001 en la Cámara de Diputados, con la que se da inicio a un nuevo régimen legislativo que otorgará mayores facultades a la Asamblea Legislativa.

El documento elaborado durante el transcurso de este año (2001) y consensado por todos los partidos políticos representados en el DF y en la Cámara de Diputados, contempla también nuevas atribuciones a los jefes Delegacionales de la ciudad.

³⁷ <http://www.reforma.com/ciudademexico/articulo/> por Grupo Reforma Servicio Informativo @ Copyright

La votación por la que se aprobó la iniciativa enviada por la ALDF fue de 358 votos a favor por 17 en contra y 7 abstenciones.

El dictamen alcanzado se envió de inmediato al Senado de la República para que sus integrantes lo estudien y en su caso lo aprueben para posteriormente enviarlo a los congresos estatales para que le den el visto bueno.

La Reforma Política establece que la Asamblea Legislativa tendrá facultades para emitir leyes y decretos, entre los que se encuentran la Ley de Ingresos y Egresos para la ciudad, para la elaboración del presupuesto del DF, para autorizar al jefe de Gobierno el límite de endeudamiento que podrá ejercer cada año, formaría parte del constituyente permanente que es la unión de todos los congresos locales para aprobar o rechazar modificaciones constitucionales, se contempla también que los jefes Delegacionales tengan la posibilidad de interponer controversias constitucionales en contra del jefe de Gobierno, se busca, también, equilibrar la relación entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en la Ciudad de México y, así, limitar el poder de la jefatura de Gobierno.

--Agregan causales a destitución

Por considerar que en la iniciativa de la Reforma Política existe ambigüedad en los motivos por los cuales podría ser destituido el jefe de Gobierno del DF, el presidente de la Comisión del DF en el Senado presentó en tribuna un proyecto de decreto en el que establece las causales que podrían ser factor para removerlo.

Entre las causales se establecen la de invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los poderes de la unión, el abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los poderes de la unión; no brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los poderes federales.

El documento presentado por el presidente de la Comisión del DF en el Senado, añade a los motivos para destituir al jefe de Gobierno, el de utilizar la fuerza pública sin motivos; violar las garantías individuales de los ciudadanos, violar los planes, programas o presupuestos de la Administración Pública Federal del DF; impedir, obstaculizar o atentar contra leyes y procedimientos electorales; hacer proselitismo político a favor de candidatos o partidos.

4. Espera el jefe de Gobierno que avance la Reforma en el Senado

La Reforma Política del Distrito Federal debe seguir su curso de aprobación en los órganos legislativos y no frenarse en el Senado de la República, consideró el sábado 15 de diciembre de 2001 el jefe de Gobierno del DF.

Señaló que ésta deberá continuar su proceso de análisis legislativo, para que se concreten las modificaciones constitucionales que otorgarán mayor autonomía a la Ciudad de México.

La Reforma fue aprobada el viernes, 14 de diciembre de 2001, en la Cámara de Diputados y enviada de inmediato al Senado de la República, en donde se le deberá dar el visto bueno, pero la fracción priísta de la Cámara Alta ha sido señalada por los demás partidos como la única oposición que existe para avalar el documento.

De aprobarse la Reforma Política se tendría también que elaborar un estatuto constitucional que haría las veces de Constitución para la capital del país.

En caso de aprobarse el documento en el Senado de la República tendría que ser aceptado también por al menos 16 Congresos locales para poder concretarse las modificaciones constitucionales que la harían entrar en vigor.

5. Frenan la iniciativa de Reforma en el Senado

--Ponen freno a la Reforma Política

El día lunes 17 de diciembre de 2001 el presidente de la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Senadores enfatizó “que la Reforma Política es un tema que se debe abordar con libertad y sin presiones y, a menos que suceda otra cosa, se revisará el próximo año.”³⁸

En tanto, el secretario técnico de la Comisión del DF en el Senado dijo “que si ahora no hay voluntad para abordar la propuesta en el Senado, tampoco la habrá más adelante.”³⁹

³⁸ Ibídem

³⁹ Ibídem

Entrevistados por separado, los senadores coincidieron en que el dictamen de Reforma Política debió emanar del Senado, el cual representa el pacto federal.

El presidente de la Comisión del DF en el Senado consideró que lo más conveniente y recomendable es analizar la propuesta con todo detenimiento para el año 2002 y añadió que, como sucede con todas las minutas que proceden de la Cámara de Diputados, la de la Reforma Política se revisará con seriedad, tranquilidad y de manera reflexiva y advirtió que si no es viable, no pasará.

"Desde mi punto de vista creo que se tiene que respetar este territorio del Distrito Federal como sede de los poderes federales para que estos puedan actuar con todas las atribuciones, las competencias y desde luego sus obligaciones que se encuentran establecidas con toda claridad en la Constitución.

Nosotros hemos visto una evolución en cuanto al desarrollo político del Distrito Federal, pero este será un análisis muy minucioso, muy serio, de la minuta de la Cámara de Diputados, nosotros, la tendríamos que ver con toda seriedad y responsabilidad en su momento"⁴⁰, expresó.

Por otra parte, el secretario técnico de la Comisión del DF en el Senado indicó que varios factores influyeron para no tocar por ahora el tema, entre ellos el hecho de que la Cámara de origen debió ser el Senado y no la Cámara de Diputados, además de que no hubo la atención necesaria para explicar la Reforma.

⁴⁰ Ibídem

"Se ignoró al Senado en el proceso, y entonces los senadores se sienten marginados y no sienten ningún compromiso, se pensó que llegando a acuerdos con los diputados el pase en el Senado era automático y se desconoce que el nuevo equilibrio de poderes, la nueva coordinación de fuerzas, le da mucha autonomía a las cámaras"⁴¹, dijo.

Añadió que no hay una razón concreta para que sea en el año 2002 cuando se analice el tema, aunque aseguró que el PRI no está muy de acuerdo en conceder la autonomía plena al Gobierno local.

"Dicen ellos (el PAN y el PRI) que no hay urgencia; sería ilógico y en cierta medida una desatención política que un dictamen que fue aprobado por unanimidad en la Asamblea y en la Cámara de Diputados, se bloqueara y se congelara en el Senado, pero hasta el momento no han aceptado que se incluya en el periodo extraordinario"⁴², dijo el secretario técnico.

6. Probables escenarios para la Reforma del DF

La conclusión final de la Reforma Política para el DF, que busca, entre otras cosas, dotar de autonomía a su régimen interior de gobierno, se resolvería en tres escenarios posibles, uno positivo (ideal), en caso de aprobarse la reforma en el Senado, otro negativo (catastrófico), en caso de que fuera rechazada y el probable (real), que trataría de postergar la iniciativa de reforma lo más posible.

⁴¹ Ibídem

⁴² Ibídem

--Escenario positivo (ideal)

Este escenario, desde mi punto de vista, sería el mejor de los tres, por que, analizando a fondo el tema sin tendencias ni parcialidades, se seguiría con el proceso de reformas que han propiciado la transición a la democracia en el DF y la alternancia en el poder:

En 1987, con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que posteriormente, con la reforma de 1996, se transforma en Asamblea Legislativa dotando de más autonomía a dicho órgano legislativo.

En 1988, los capitalinos elegimos por primera vez a los Representantes de la Asamblea, que abrió el camino para la llegada de nuevas formas de representación política.

En 1993, a partir de la experiencia acumulada en casi 6 años de representación a través de la Asamblea se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir la promulgación de un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permitiera normar las relaciones políticas en esta ciudad.

Así, en 1994, el Congreso de la Unión expidió el primer Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo la reforma constitucional de mediados de 1996 tuvo un enorme impacto en las estructuras de gobierno de la ciudad. Se incrementaron las facultades de la Asamblea Legislativa que ahora esta integrada por Diputados, con atribuciones suficientes para crear y modificar los ordenamientos legales que norman la vida cotidiana de los capitalinos. Además, se determinó que a partir de 1997 y el año 2000, respectivamente, el jefe de Gobierno y los responsables de las demarcaciones políticas que la conforman serán electos por voto universal, secreto y directo.

En julio de 1997, los capitalinos elegimos a los Diputados de la Asamblea Legislativa y al jefe de Gobierno, en un ejercicio ciudadano de gran participación y sentido democrático.

La I Legislatura se dio a la tarea de adecuar las normas jurídicas que regían la vida política de la ciudad y, en noviembre de 1997, aprobó y envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la cual fue aprobada y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997.

Este nuevo Estatuto sentó las bases para la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del Código Electoral del Distrito Federal.

Estos ordenamientos dan vida y rigen las actividades del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y establecen las normas para la participación democrática de la ciudadanía en la toma de decisiones que tienen que ver con la vida política de la Ciudad de México.

Como podemos ver, el proceso de reformas para el DF busca, mas que nada, acercar la democracia a sus habitantes.

--Escenario negativo (catastrófico)

Este escenario sería el peor de todos por que nos regresaría a la época en el que predominaba el sistema de partido hegemónico priísta, autoritario, en la medida en que no respondía a los atributos de una poliarquía sino a los cálculos políticos pragmáticos del titular de la presidencia de cuando se designaba al Regente o jefe del Departamento del Distrito Federal a través del famoso "dedazo".

--Escenario probable (real)

Este escenario sería el más concreto y objetivo de los tres, de acuerdo a la ruta crítica que ha seguido la reforma, desde su aprobación en la ALDF hasta su estancamiento en el Senado, lo más probable que suceda con la reforma es que se postergue lo más que puedan las Comisiones del DF, Puntos Constitucionales y Asuntos Legislativos del Senado de la República, que están presididas por priístas, hasta el 2006 que es cuando terminan su periodo los presidentes de

dichas comisiones, aunque dirigentes de los partidos políticos en el DF (PRD y PAN principalmente), Diputados locales de la Asamblea, Diputados Federales del DF, autoridades de Gobierno del DF y el titular del Tribunal Superior de Justicia del DF exigirán la aprobación y la explicación del estancamiento de la reforma con bases, “en el siguiente periodo de sesiones que inicia el 1º. de septiembre de 2002”⁴³, y que en caso de no aprobarse seguirán presionando hasta que transcurra el año electoral de 2003 y si se aprueba entraría en vigor en 2004 y sino sería hasta el fin del término de funciones de la actual legislatura en el Senado.

⁴³ El trabajo se termino los días últimos de agosto de 2002.

CONCLUSIONES

Concluyendo, diríamos que, las coyunturas (acontecimientos principales) no cambian diaria, semanal o mensualmente; tampoco lo hacen en periodos ya establecidos o cíclicamente. Las coyunturas ---como hemos visto en el desarrollo de los capítulos--- cambian cuando las acciones de diversos actores políticos, sus alianzas, sus avances y retrocesos, sus flujos o reflujos, logran modificar la correlación de fuerzas por medio del poder que se manifiesta y atraviesa la estructura social, influyendo en ella y modificándola a la vez. La coyuntura no empieza un día y acaba en otro. Es un 'momento' procesal.

El proceso de reforma política en el DF ha garantizado un avance en términos de autonomía de la entidad y sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial muy significativo, pero mantiene una situación legal *sui generis*, que no garantiza plenamente la igualdad en el pacto federal con los 31 estados que hoy lo componen.

Los poderes Ejecutivo y Legislativo federales conservan atribuciones sobre la capital, que en los estados competen a sus órganos locales, mostrando aún el peso histórico del presidencialismo, autoritario, mexicano y las restricciones particulares que impone el sistema federalista, las cuales no han sido resueltas por la alternancia en el poder; seguimos por tanto a la espera de una nueva constitucionalidad que materialice el cambio de régimen político. En este ámbito, es notorio el mantenimiento de la dualidad de mando en la seguridad pública capitalina entre el Presidente y el Jefe de Gobierno, superficialmente justificada por la presencia de los poderes federales.

El mantenimiento de la facultad del Senado para destituir al Jefe de Gobierno es otra muestra de la persistencia de la limitación de la soberanía local.

Otro tema no resuelto plenamente es el de las demarcaciones territoriales ("delegaciones"), que no alcanzaron en la reforma política actual la reglamentación de municipios libres, manteniendo la excepcionalidad del trato y la imprecisión de su autonomía frente a la Jefatura de Gobierno capitalina.

Logrado el avance de la pluralidad política en el país y la capital, pero sin avances significativos en la construcción de mecanismos republicanos de coordinación y acuerdo entre las autoridades políticamente diversas, subsisten ámbitos de conflictividad entre el poder de la autoridad de arriba, heredado del viejo régimen, y la legitimidad del poder local, conquistada por la sociedad.

Este factor de ingobernabilidad es manifiesto en el Distrito Federal, si tenemos en cuenta que es la segunda entidad más poblada del país y que algunas de sus delegaciones tienen más habitantes que algunos estados de la Federación.

Al ser debatida como problema particular, con carácter de excepción, el proceso de reforma no abordó uno de los temas nodales desde el punto de vista de la inserción del Distrito Federal en la Zona Metropolitana del Valle de México, la ciudad real, que tiene dos aspectos centrales:

En primer lugar, las implicaciones que tiene la diversidad de estatutos políticos entre las dos partes del todo metropolitano: estado federal pleno y capital federal sin autonomía plena; Congreso local con plenas facultades y Asamblea Legislativa restringida; municipios libres con cabildo y delegaciones sin participación plural y con autonomía limitada; esta diferenciación continuará generando problemas en las relaciones bilaterales a todo nivel, sobre todo en las áreas limítrofes.

En segundo lugar, no fue abordado el tema crucial de la coordinación o el gobierno metropolitano. Los campos donde esta problemática se pone de manifiesto son múltiples: legislaciones, normas, políticas y programas de desarrollo, proyectos y acciones gubernamentales diferentes para partes de una misma metrópoli y, para procesos, relaciones e infraestructuras integrados, unitarios y muchas veces continuos; debilidad de los ámbitos institucionales de concertación entre las entidades que forman hoy la metrópoli (DF, estado de México e Hidalgo, y cada vez más Morelos); y limitada capacidad de cada una por separado para negociar con el gobierno federal.

Estas realidades se han puesto en evidencia en la selección de la ubicación del nuevo aeropuerto metropolitano, en el suministro de agua y en la solución de los problemas viales y de transporte metropolitanos, entre otros.

En conclusión, se podría decir que la reforma es aún incompleta ---aun así se lograron los objetivos propuestos en la introducción del trabajo---, se mantuvo el esquema gradualista, y tarde o temprano tendrá que ser nuevamente discutida para resolver sus limitaciones. Creó que la discusión debe iniciarse ya, recuperando la amplitud del debate en la sociedad que tuvo a principios de los años noventa y superando por tanto las limitaciones de los acuerdos cerrados en los centros políticos y parlamentarios.

BIBLIOGRAFIA

- Hirschman, Albert O., *Jornadas hacia el progreso*, TCF, Nueva York, 1963.
- Aguilera de Prat, Cesáreo R., *Las transiciones políticas*, en Manual de Ciencia Política, Miquel Caminal Badia (coord.), Tecnos, 1996.
- Dahl, Robert, *La poliarquía: participación y oposición*, REI, 1993.
- Riggs, F. W., *Política comparada y el estudio de los partidos políticos: un acercamiento estructural*, en W. J. Crotty (comp.), Una aproximación al estudio de la organización de los partidos, Allyn and Bacon, Boston, 1968.
- González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Era, 1981.
- Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, 1997.
- Huntington, Samuel P., *Autoritarismo político en las sociedades modernas*, Paídos, 1a Ed., 1972.
- Magaloni Kerpel, Beatriz, *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, 1996.
- Valencia Lomelí, Enrique, *Metodología del Análisis de Coyuntura*, Tesis de Maestría. UIA, México, 1989.
- de Souza Herbert, Jose, *Cómo se hace análisis de Coyuntura*, Ibase, Trad. Comisión Popular ORPC, Botafogo, s/f.
- Ruiz Sahagún, Carlos, *Análisis de Coyuntura*, mimeo, Guadalajara, 1984.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Alianza, Madrid, 1976.

- Ramo Elecciones de Ayuntamientos, vol. 862, exp. 8. *Archivo Histórico del Distrito Federal*; fondo del Ayuntamiento de México.

- Dublán y Lozano, *Colección Legislativa*, tomos VII y XXXV

- Miranda Pacheco, Sergio, *Historia de la desaparición del Municipio en el Distrito Federal*, Sociedad Nacional de Estudios Regionales / Unidad Obrera y Socialista / Frente del Pueblo, México, 1998.

- Leyes y Códigos de México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, 130a edición, México, 1999.

- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 32a edición, México, 1998.

- Instituto Federal Electoral, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 1991.

HEMEROGRAFIA

- Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno.

- Cuadernos de la Reforma Política, D.D.F., 1992.

- Diario Oficial de la Federación 25 / X / 1993 y 26 / VII / 1994.

- El Financiero, "*Informe Especial*", 20 de julio de 1997, pp. 47-51.

- Asamblea, Núm. 24, segunda época, septiembre de 1999.

INTERNET

-- http://www.asamblea.df.gob.mx/princip/E-01_t.htm

-- <http://www.df.gob.mx/ciudad/historia/index.html>

-- <http://www.reforma.com/ciudademexico/articulo/> por Grupo Reforma Servicio Informativo @ Copyright