

COORDINACIÓN DE SERVICIOS
DOCUMENTALES ABRI...
Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología
Coordinación de Ciencia Política

227377

Tesina para obtener el Título de Licenciado
en Ciencia Política

Las reformas político-electorales al
Estatuto de Gobierno
del Distrito Federal (1995-1999)

PRESENTA

González Moreno María del Consuelo
matrícula 97325238

ASESOR: De Vega Armijo Ma. de las Mercedes

LECTOR: Becerra Chávez Pablo Javier



Casa abierta al tiempo



Ciencia Política

México D.F., julio del 2001

17/05/2022 - 17/05

*Primeramente, agradezco a Dios,
el principal autor de todos mis trabajos.*

*En segundo lugar, a mi mamá
que con su ardua labor me ha impulsado*

a ser responsable en mis labores,

y luego, al resto de mi familia,

por su valiosa paciencia y comprensión.

*Finalmente, a mis profesores y compañeros
que me asesoraron con paciencia y me transmitieron*

valiosos conocimientos y experiencias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN / 6

I. Marco histórico del proceso reformista en el Distrito Federal antes de 1994 / 10

A. Primera etapa: 1977-1982 / 14

ORGANIGRAMA "A": Estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal antes de 1977 / 19

B. Segunda etapa: 1983-1988 / 23

ORGANIGRAMA "B": Estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal en 1987 / 27

C. Tercera etapa: 1989-1993 / 29

c.1. Proceso de reforma de 1989 a 1991 / 30

c.2. Reforma de 1993 / 36

ORGANIGRAMA "C": Estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal en 1993 / 41

II. La reforma de 1994: creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal / 45

A. Contexto de la reforma de 1994 / 45

B. Análisis del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994 / 52

C. Logros y temas pendientes del Estatuto de Gobierno de 1994 / 64

ORGANIGRAMA "D": Estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal en 1994 / 71

**III. Las causas reformadoras del Estatuto de
Gobierno del Distrito Federal / 72**

- A. Los ciudadanos del Distrito Federal carecen de derechos / 76
- B. La presión de los partidos políticos opositores / 82
 - CUADRO "A": Resultados electorales locales 1988-1997 / 87**
 - CUADRO "B": Integración de las Asambleas por partido político / 87**
- C. La relegitimación del Estado: repercusión en el gobierno del
Distrito Federal y el declinar del partido único / 91

**IV. Reformas político-electorales al Estatuto
de Gobierno del Distrito Federal (1995-1999) / 98**

- A. Reforma de 1995 / 99
 - a.1. Reforma del 3 de junio de 1995: Postulación de candidatos a
consejeros ciudadanos / 100
 - a.2. Reforma del 10 de junio de 1995: Se expide la Ley de
Participación Ciudadana del Distrito Federal / 101
- B. Reforma de 1996 / 104
 - b.1. Reforma del 22 de agosto de 1996: Se establece la elección
directa del jefe de Gobierno del Distrito Federal / 106
 - CUADRO "C": Cronología de la reforma política
Constitucional de 1996 / 107**
 - CUADRO "D": Propuestas originales de los partidos políticos con
motivo de los acuerdos de la reforma de 1996 / 109**
 - b.2. Reforma del 22 de noviembre de 1996: Desaparecen las
figuras de consejeros ciudadanos / 117
- C. Reforma de 1997 / 119
 - c.1. Reforma del 4 de diciembre de 1997: Aumentan las facultades
del jefe de Gobierno del Distrito Federal / 119
 - c.1.1. Las reformas de 1998 / 129*
 - ORGANIGRAMA "E": Estructura interna del Instituto Electoral
del Distrito Federal / 134**
- D. Reforma de 1999 / 137
 - e.1. Reforma del 14 de octubre de 1999: Incrementan las facultades
de los jefes delegacionales / 138
 - ORGANIGRAMA "F": Estructura orgánica del Gobierno del
Distrito Federal en 1999 / 145**

**V. Implicaciones de las reformas al
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: ¿Hacia dónde
conducen las reformas en el Distrito Federal? / 146**

- A. Los puntos pendientes de las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal / 146
- B. Las nuevas propuestas de reforma para el Distrito Federal / 156
 - b.1. Cambios menores para el Distrito Federal / 157
 - b.2. Cambios mayores para el Distrito Federal / 162
- C. ¿Hacia dónde conducen las reformas en el Distrito Federal? / 168

CONCLUSIONES / 180

BIBLIOHEMEROGRAFÍA / 184

DIRECCIONES EN INTERNET / 189

INTRODUCCIÓN

En México han sido muchos y variados los avances reformistas de las últimas décadas. Por ejemplo, los ha habido en materia política, económica, jurídica, social, cultural, electoral, tecnológica, etc.. Algunos cambios provienen de parte de la iniciativa del gobierno, otros de parte de la sociedad civil, y otros más, por influencia exterior. Pero indudablemente, lo importante de dichos avances reformistas son sus consecuencias o implicaciones para el país, porque de lo contrario, que caso tendría estudiarlos.

En definitiva, se puede afirmar que todas las modificaciones, en cualquier ámbito, son importantes, porque de una u otra forma introducen avances positivos, aunque el riesgo que se corre con cada una es que en la práctica se tergiversen las causas que les dieron origen.

No obstante, lo importante de los procesos reformistas en el ámbito de las ciencias sociales es diferenciar entre el antes y el después, para conocer qué han logrado de positivo para el progreso del país y los ciudadanos, es decir, hacia dónde nos conducen. Y, sobre todo, en estos tiempos en los que los aires reformistas han estado formado torbellinos de opiniones, principalmente, políticas.

Dada la importancia de dichos procesos reformistas, en el presente trabajo de investigación, me enfocaré a un proceso de reformas que aún parece no concretarse, las reformas que se han dado en materia político-electoral en el Distrito Federal, y particularmente, las reformas a su Estatuto de Gobierno, porque llama la atención el hecho de que éstas han sido demasiado lentas y se detiene su aprobación cada vez

INTRODUCCIÓN

que se quiere dotar de plenos derechos y/o facultades a la sociedad capitalina y a su gobierno, lo cual le da a la capital y refuerza en ella un tono autoritario que corre del gobierno federal al capitalino.

Por tanto, debido a la importancia que llevan consigo las reformas político-electorales, a lo que representan para el país y, principalmente, lo que han representado en el marco de evolución de la forma de gobierno del Distrito Federal y los derechos de sus habitantes, en el presente trabajo de investigación, daré a conocer el tema de las reformas político-electorales al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que se ha puesto en mesa de discusión desde hace más de 170 años, debido a que distintos factores importantes que tienen que ver con el poder y la toma de decisiones de gobierno, han obstaculizado la organización efectiva y, sobre todo, democrática de su forma de gobierno hasta la actualidad.

El presente trabajo de investigación consta de cinco capítulos, de los cuales, en el primero proporcionaré un marco de referencias históricas que permita dar a conocer de manera breve y general los cambios en el régimen político-electoral de nuestro país a partir de 1977, los cuales fueron despertando poco a poco pequeñas reacciones políticas que se llegan a convertir en la constante del cambio de forma de gobierno en el Distrito Federal, pasando del proceso reformista paulatino de 1977 y 1987, al acelerado a partir de 1993.

Tal explicación la realizaré a la par de una descripción general de las reformas político-electorales que permitieron evolucionar el sistema político-electoral mexicano, para entender y ubicar mejor el contexto en el que se dieron reformas que abrieron el camino para llegar a nuevas formas de organización y representación política, no sólo a nivel nacional, sino también en el Distrito Federal. Y se dividirá en tres etapas: la de 1977 a 1982, la de 1983 a 1988 y la de 1989 a 1993.

Cabe señalar que comenzaré con la reforma de 1977, porque a partir de ésta, las posteriores reformas se convirtieron en una práctica constante que abrió el debate para pugnar, nuevamente, por la democratización del régimen político-electoral del Distrito Federal.

En el capítulo dos, me detendré para analizar una reforma decisiva para la ciudad de México y sus habitantes, la reforma de 1994, la que emitió el primer Estatuto de Gobierno para la capital. Reforma que a pesar de haber proporcionado un primer avance para evitar el atraso de los derechos ciudadanos, no dio un salto definitivo para restablecerlos plenamente y democratizar al gobierno de la capital, porque seguía la subordinación hacia la decisión presidencial y la del Congreso de la Unión.

Sin embargo, como los procesos de reforma política no surgen de la vil espontaneidad, sino que siempre se da una causa o conjunto de causas que los generan, en el capítulo tres me ocuparé de las tres principales causas que sirvieron como impulsores de mayores avances en el Distrito Federal, los cuales si bien ya venían haciendo eco antes de 1994 es, a partir de tal fecha, cuando empujan con mayor fuerza para promulgar reformas de mayor relevancia para el Distrito Federal.

Las causas a las que haré referencia son: los escasos derechos político-electorales que seguían teniendo los capitalinos a pesar de las reformas realizadas hasta 1994; la presión que las fuerzas políticas opositoras ejercieron hacia el régimen; y el afán de un partido de gran poder por sobrevivir en un ambiente de manifestante desconfiados de las políticas del gobierno priísta, partidos políticos que luchaban por tomar mayor parte en los asuntos políticos y una sociedad al borde de la apatía electoral y el descontento político, económico y electoral.

Ello sin hacer una separación tajante antes y después de 1994, sino sólo para recalcar que las causas reformistas de antes y después de la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal son las mismas, pero corresponden a contextos y circunstancias diferentes y por eso el grado de impulso que ejercieron fue mayor o menor según el contexto del que formaron parte.

Siguiendo la secuencia de los acontecimientos, en el capítulo cuatro, expondré el resultado de tales impulsores reformistas, es decir, las modificaciones al Estatuto de Gobierno en el lapso que va de la reforma del tres de junio de 1995 hasta la reforma del 14 de octubre de 1999, con la finalidad de describir la serie de avances

INTRODUCCIÓN

que produjeron y el grado de fuerza que reflejó cada reforma. Las reformas al Estatuto de Gobierno que abarcaré son: la del tres de junio de 1995, la del 22 de noviembre de 1996, la del cuatro de diciembre de 1997 y la del 14 de octubre de 1999.

Y finalmente, en el capítulo cinco, me referiré a los puntos que quedaron pendientes de esas reformas y las nuevas propuestas para el Distrito Federal que se han dividido en dos posturas base: las que prefieren emprender una descentralización gradual sin modificar la forma de gobierno capitalina y las que abogan por erigir al Distrito Federal en un auténtico estado. Todo esto, con el propósito de explicar qué puntos habría que añadirle a tales propuestas, por qué no se han aprobado y exponer sus implicaciones, para desembocar con una explicación acerca de hacia dónde conduce el proceso de reformas en la ciudad.

Todo lo que se mencione en el presente trabajo de investigación, valdrá únicamente para el Distrito Federal y el régimen de nuestro país y tendrá como objetivo básico recalcar que las reformas en el Distrito Federal han estado apuntando hacia una reforma del poder y su ejercicio que se sustente en las plenas facultades de gobierno y de legislación de los órganos de gobierno de la ciudad, el control democrático del poder local y su profunda descentralización.

Y aunque todavía no se decide la aprobación de alguna de las recientes propuestas, debe tenerse en cuenta que las reformas en el Distrito Federal conducen a trazar caminos hacia la eficiencia de gobierno y el respeto a los derechos ciudadanos, porque aunque se lograra convertir a la capital en un estado, el reto no terminaría ahí, porque realmente se necesita más que un estado 32 o reformas vagas, para gobernar a la ciudad capital con eficiencia en la práctica.

I. Marco histórico del proceso reformista en el Distrito Federal antes de 1994

En el presente capítulo explicaré de manera general cómo fue que los cambios en el régimen político-electoral de nuestro país a partir de 1977 fueron despertando poco a poco pequeñas reacciones políticas que pugnan por el cambio de forma de gobierno en el Distrito Federal, las cuales pasan del proceso reformistas paulatino de 1977 y 1987, al acelerado a partir de 1993.

Esta explicación la haré a la par de una descripción general de las reformas político-electorales que permitieron evolucionar el sistema político mexicano, porque ello permitirá entender y ubicar mejor el contexto en el que vivimos, la razón de la existencia actual de procesos electorales más complejos y de nuevas leyes y órganos de gobierno; permitirá notar que en su mayoría, las reformas político-electorales han tenido su punto de partida en un proyecto de modernización integral de parte del Estado; y, sobre todo, permitirá conocer el grado de avance con el que se permitieron mayores cambios y el rumbo que éstos tomaron. Es decir, el contexto en el que se dieron reformas político-electorales que abrieron el camino para llegar a nuevas formas de organización y representación política, no sólo a nivel general (República mexicana), sino principalmente particular (Distrito Federal).

La explicación del proceso reformista la abordaré dentro del período de 1977 a 1993, que dividiré en tres etapas, con la finalidad de dar una mejor explicación de los cambios que se fijaron en las leyes que rigen los procesos electorales y la organización política en nuestro país y explicar cómo fue que repercutieron en el

Distrito Federal con una mayor apertura política y electoral de tal magnitud, que logra desembocar en la creación de nuevos ordenamientos y, principalmente, de un Estatuto de Gobierno para la ciudad en 1994.

Es necesario destacar previamente que a pesar de no ser 1977 el año en el que surge por primera vez la discusión de cómo conferirle mayores facultades al Distrito Federal –ya que el debate se dio desde el Constituyente de 1824 y pasó por el de 1857, 1917 y el régimen de 1928–, en el presente capítulo partiré de tal fecha, porque de 1928 a 1977 no se concretó ningún cambio en la forma de gobernar al Distrito Federal, ya que el gobierno capitalino se mantuvo sumamente centralizado y, como se detallará a lo largo de la presente investigación, las fuerzas opositoras no le exigieron al partido gobernante que dejara al Distrito Federal formarse como gobierno libre y democrático, independientemente de la residencia de los poderes federales.

Además es a partir de 1977, con la reforma a la Ley Federal Electoral, cuando comienza una mayor apertura política, partidista, y sobre todo, electoral que llevará a la ciudad de México a retomar su tradición de ser el lugar donde la oposición recluta su mayor presencia electoral, a tomar la cuestión de la representación ciudadana efectiva y los efectos de la elección de representantes populares en el Distrito Federal.

Ello, porque si bien, el Congreso Constituyente de 1824 ya había resuelto el problema de crear una sede para los poderes de la Unión en un Distrito Federal, con gobernador, municipios y ayuntamientos que, pese a no tener alcaldes, podían elegirse indirectamente –de acuerdo a lo establecido en la Ley Electoral de 1823–. Inclusive el gobernador tenía facultades para atender la administración, la salubridad y el control de la policía¹.

¹ Oziel Serrano Salazar, *La reforma política del Distrito Federal*, Editores Plaza y Valdés, Centro de Asesorías Multidisciplinarias (CENAM), México, 2001, pp. 63-76

Para 1857 se retoma el debate y se termina por suprimir al Distrito Federal y dejar que los poderes federales se ubicaran en el Estado del Valle de México, el cual tenía su gobernador encargado de la seguridad y la sanidad, los ciudadanos podían elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales –aunque en realidad el presidente y el Congreso los eligieran finalmente– y en el artículo 43 de la Constitución se estableció que el Distrito Federal era parte integrante de la Federación².

En el Constituyente de 1917 se vuelve a discutir el tema y se forma otra vez el Distrito Federal con una representación, pero aún subordinado, ya que se establecieron los municipios con 15 concejales, los ayuntamientos con 25 concejales, se permitió elegir un diputado por cada 60 mil habitantes y a dos senadores en el Distrito Federal, se definió la forma de gobierno de la ciudad en la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, y el gobernador podía atender la seguridad pública, las obras públicas y dar instrucciones. Pero, al mismo tiempo, se facultó al Congreso de la Unión para poder cambiar la residencia de los poderes y legislar en el Distrito Federal, y al presidente de la República para nombrar y remover libremente al gobernador del Distrito Federal y al procurador General de Justicia del Distrito Federal³.

Finalmente, con la reforma de 1928, el general Álvaro Obregón a fin de “mantener la unidad del mando” vuelve a debatir el tema y termina por centralizar al gobierno de la capital suprimiendo los ayuntamientos y municipios, porque según él no eran funcionales, pues los poderes federales decidían finalmente los temas más importantes. De esta manera, decreta en una Ley del Congreso las bases para organizar política y administrativamente al Distrito Federal, en la cual facultaba al Congreso de la Unión y al presidente de la República para controlar a la capital

² Este aspecto sólo se consideró jurídicamente, es decir, conforme al artículo 43 constitucional el Distrito Federal era parte integrante de la Federación como entidad federativa, pero desde esa fecha hasta ahora realmente no ha tenido la misma naturaleza estatal del resto de los estados, porque no ha tenido una constitución propia, un gobernador con las facultades de las demás entidades federativas –sólo un jefe con escasas facultades–, auténticas municipalidades y ayuntamientos –sólo delegaciones– y un verdadero congreso local –sólo una Asamblea de Representantes y, luego, una Asamblea Legislativa que no puede tomar decisiones importantes y reformar–. (Cfr. Serrano Salazar, *op. cit.*, pp. 76-93)

³ *Ibid.*, pp. 95-121

mediante órganos como: el Departamento del Distrito Federal, la “autoridad”⁴ del jefe del Departamento, el servicio de los delegados y subdelegados, el consejo consultivo y los consejos de cada una de las delegaciones que se integraron por representantes de la propia localidad para auxiliar en la representación del gobierno capitalino, negándose por completo las facilidades para las elecciones directas en el Distrito Federal, por razones de seguridad para la residencia de los poderes federales⁵.

Sin embargo, después de cada una de las discusiones que se toparon con el mismo dilema a remediar: residencia federal o autonomía del Distrito Federal, la decisión final fue tajante en cuanto a quién habría de tomar las decisiones en la ciudad; y paradójicamente, desde 1928 la discusión se cerró, por los siguientes argumentos en contra:

- Es incongruente el hecho de que en un mismo territorio tengan jurisdicción tanto órganos federales como locales.
- Es inseguro y no refleja independencia para los poderes de la Unión el hecho de que estén frente a cualquier otro integrante de la Federación.

Hasta antes de 1977 no hubo quien se levantara de inmediato y con suficiente fuerza como para acabar con esos argumentos autoritariamente impuestos en el Distrito Federal⁶, lo cual despertó grandes inquietudes entre la sociedad civil a partir de 1977, que al ser canalizadas por los partidos políticos⁷ provocan que el gobierno central inicie un proceso de mayor apertura o avance electoral de la izquierda, que

⁴ El jefe del Departamento del Distrito Federal sólo tenía algunas facultades administrativas, ya que en realidad el gobernador nato en la ciudad era el presidente de la República, el cual podía remover a aquél libremente.

⁵ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 30

⁶ Cabe aclarar que las fuerzas políticas mínimas, opositoras al gobierno, ya se venían manifestando desde 1939 hasta 1946. De hecho, muchos analistas toman como referencia 1946, porque por este año la sucesión presidencial ya comienza a provocar escisiones entre la élite posrevolucionaria y se conforma una oposición que empieza a expresarse por la vía partidaria electoral, pero esas fuerzas opositoras eran incipientes. Y aunque por los 50's y 60's cuestionan con mayor fuerza la legitimidad del partido gobernante, en dichos años apenas se está consolidando el poder del partido hegemónico. Por tanto, es a partir de la reforma de 1977, “una reforma amplia, y atractiva” (*Cfr.* Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991, p. 96) cuando se hace más palpable el no reconocimiento del partido en el gobierno y se comienzan a ver más grupos opuestos al gobierno. Inclusive se refleja en la apertura electoral reformista del gobierno central para evitar en el fondo que la oposición mantuviera su fuerza.

⁷ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 137

del plano nacional pasará a repercutir con gran influencia en la capital, porque con la reforma de 1977 las posteriores se convierten en una práctica constante que abren el debate para pugnar nuevamente por la democratización del régimen político-electoral en el Distrito Federal⁸.

A. Primera etapa: 1977-1982

En esta etapa se da un proceso de liberalización gradual, en particular, del sistema electoral y de partidos, ya que se lleva a cabo una apertura controlada por parte del régimen político autoritario.

Esta etapa comienza con una reforma político-electoral de gran importancia, la de 1977, que lleva a la creación de una Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE) y conduce a los procesos electorales de 1979.

La reforma de 1977 se da como respuesta del gobierno a un conjunto de tensiones que se habían acumulado desde antes de 1977, como las movilizaciones estudiantiles y populares, el surgimiento de pequeños movimientos guerrilleros, la declaración de sindicatos independientes, grupos políticos que tratan de expresar alternativas distintas al autoritarismo del Partido Revolucionario Institucional⁹ (PRI), el desgaste electoral y, sobre todo, por el factor económico que tiene que ver con la crisis del capitalismo internacional y con razones internas de la dinámica mexicana.

El entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, artífice de la reforma política de 1977, dijo alguna ocasión que no se intentó seguir modelos de

⁸ Teresa Incháustegui Romero, "El Distrito Federal", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coord's.), *La República mexicana: modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, coedición Jornada Ediciones/CIIH-UNAM, México, 1994, vol. I, p. 268

⁹ Octavio Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México*, 11ª. ed., Siglo XXI, México, 1991, pp. 57 y 58. En este texto, el autor considera a la crisis del capitalismo internacional, como razón exógena de la reforma política de 1977.

otros países, sino un proceso muy viejo nuestro que sólo aprovechara algo del exterior: las contradicciones económicas nacionales¹⁰.

De hecho, cuando toma posesión el presidente José López Portillo, el primero de diciembre de 1976, el Estado define que debe diseñar y llevar a cabo una política más amplia y que vaya acorde con la sociedad cambiante. Por ello, el Estado se ve obligado a cambiar su estrategia, es decir, a comprender que le será más fácil resolver sus problemas si traza una serie de medidas en tres políticas directrices:

- ↗ Económica.- Para establecer una alianza productiva y salir de la crisis.
- ↗ Administrativa.- Para afinar y refuncionalizar los instrumentos de gobierno.
- ↗ Política.- Para reconocer que existen fuerzas sin canales adecuados de expresión y abrirse a ellos a través de reformas constitucionales, cambiando totalmente la Ley Federal Electoral hasta entonces vigente y sustituyéndola por la LFOPPE.

De esta manera, para el cuatro de octubre de 1977, López Portillo envía al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales, dentro del proceso de reforma política, que buscaría dar cauce legal a las tensiones e inconformidades generadas por la crisis económica. Inconformidades que desde 1968 ya no se hacían en las elecciones, sino en el abstencionismo, el cual iba incrementando con gran fuerza, mayormente en el Distrito Federal.

Ante esta situación, la prédica del autoritarismo sin freno y barreras terminaría con el orden político nacional. Por tanto, López Portillo se empeñó en que el Estado abriera la posibilidad de la representación política, de manera que se pudiera captar en los órganos de representación la complicada red ideológica nacional de una corriente mayoritaria y pequeñas corrientes que, aun difiriendo en mucho de la mayoritaria, formaban parte de la nación.

¹⁰ Octavio Rodríguez Araujo hace alusión a este comentario, porque considera a la reforma política de 1977 como un hecho en el que intervinieron razones endógenas y exógenas. (Cfr. Rodríguez Araujo, *op. cit.*, pp. 78 y 79)

Así las cosas, el 21 de abril de 1977, la Comisión Federal Electoral acordó celebrar audiencias públicas para enriquecer los criterios oficiales y llevar a cabo la reforma política nacional.

El primer resultado legislativo de las anteriores declaraciones y audiencias llevó a la modificación de 17 artículos constitucionales (el 6, el 41, del 51 al 55, el 60, 61, 65, 70, 72, 74, 76, 93, 97 y 115), bajo el criterio de que hay contradicciones en la sociedad y que es necesario resolverlas pacíficamente a través de instituciones, reformando para reafirmar –en palabras del mismo presidente– y, sobre todo, para conservar. Ésa fue la clave del gobierno para el cual se habían agotado los recursos de innovación y la salida más fácil era reeditar viejas reformas¹¹, reconociendo implícitamente el desgaste de legitimidad por falta de participación ciudadana.

Lo que requería el Estado en esos momentos era consenso y apoyo electoral para presentarse como legítimo; requería de una legitimidad lo suficientemente fuerte para emprender una dirección renovada y, a su vez, continuar imponiendo la política de austeridad implícita en la alianza productiva como fórmula para garantizar la reproducción del capital de acuerdo con los dictados del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Por estas razones, la reforma política no fue y no logró ir más allá de una mera reforma electoral, aunque se haya visto acompañada de una ley de amnistía que tuvo por objeto –aparte de su bondad reconocida– dar credibilidad a la supuesta vocación democrática del régimen¹².

De los artículos constitucionales modificados, afectaron directamente al sistema electoral los siguientes: el artículo 52, que prescribió el sistema mixto ampliándolo a 400 diputados, 300 por el principio de mayorías relativas y 100 según el principio de representación proporcional; el artículo 54, que estableció las bases para las candidaturas y el proceso electoral mixto en el caso de los diputados federales; el artículo 55, que estableció el requisito para los candidatos a diputados

¹¹ Rodríguez Araujo, *op. cit.*, p. 52

¹² *Ibid.*, p. 92

en las circunscripciones plurinominales; el artículo 60, que se refirió a la integración de diputados en el Colegio Electoral; el artículo 73, que estableció que los ordenamientos legales y los reglamentos aplicables al Distrito Federal serían sometidos a referéndum y podría ser objeto de iniciativa popular; el artículo 97, que permitió a la Suprema Corte investigar los hechos violatorios del voto público, cuando se pusiera en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión; y finalmente, el artículo 115, que estableció que en los municipios de más de 300 habitantes se introduciría el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, y que en las entidades se fijaría el sistema de diputados locales de minoría¹³.

Como puede notarse, la reforma de 1977 repercutió con gran influencia en el Distrito Federal, por lo que se refiere a la adición de una base 2ª a la fracción VI del artículo 73 constitucional, la cual se contempló a fin de atenuar las exigencias de una población en aumento, sin gobierno propio y sin posibilidad de participación social.

Es decir, se establecieron dos formas de participación ciudadana, el referéndum y la iniciativa popular, como mecanismos para alentar las actividades cívicas y políticas de los habitantes del Distrito Federal. Pero, en realidad, esas formas participativas estuvieron muy lejos de llegar a instituir la verdadera democracia que se definía en la iniciativa presentada¹⁴, porque, si bien, son instituciones propias de la democracia directa y en el Distrito Federal corregían, por lo menos, un “simple desequilibrio”¹⁵; e instituían una forma de compartir el poder; también es cierto que, sobrepasaban una democracia ausente en el Distrito Federal, que tampoco existía en ningún estado de la República mexicana, lo cual, por ende, no servía de nada, pues no existía siquiera una fuerte representación del Distrito

¹³ Francisco José Paoli Bolio, “La legislación electoral y procesos políticos, 1917-1982”, en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, coordinado por Pablo González Casanova, siglo XXI, México, 1989, pp. 154-156

¹⁴ A pesar de que en la iniciativa de reforma se anotó: “[...] la iniciativa comprende también la posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal, a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana en estados que disponen de vigorosas instituciones democráticas [...] y constituyen medios complementarios que buscan el consenso de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo [...]” (Cfr., Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 139)

¹⁵ El diputado Eduardo Andrade Sánchez se refería a la falta de autonomía del Distrito Federal como un “simple desequilibrio”. (*Ibid.*, p. 141)

Federal en las Cámaras. Y en verdad, así fue, pues nunca se utilizaron, ya que no tenían sentido dichos instrumentos frente a un gobierno tan autoritario en sus decisiones.

No obstante, el referéndum y la iniciativa popular fueron un paso muy importante para comenzar a acercarse a la creación de un gobierno de tipo local, ya que el derecho a refrendar las leyes sin poder designar a sus propias autoridades y tener un consejo consultivo que cumpliera tal función, llevó a pensar en la necesidad de impulsar el desarrollo democrático en el Distrito Federal.

De esta manera, la reforma de 1977, dejó notar la capacidad de relegitimación del Estado para extenderse hasta aquellos lugares en los que mostraba una débil legitimidad de su régimen político, así como la capacidad para abatir la anemia del sistema de partidos, trayendo y canalizando, principalmente, la participación ciudadana en el Distrito Federal, lo cual provocó que los habitantes de la ciudad (los más desinformados del país) cambiaran socioculturalmente hablando, ya que las formas tradicionales de integración corporativa en el Distrito Federal fueron debilitándose con las nuevas formas de organización electoral implantadas¹⁶ y los canales de participación que comenzaban a crearse.

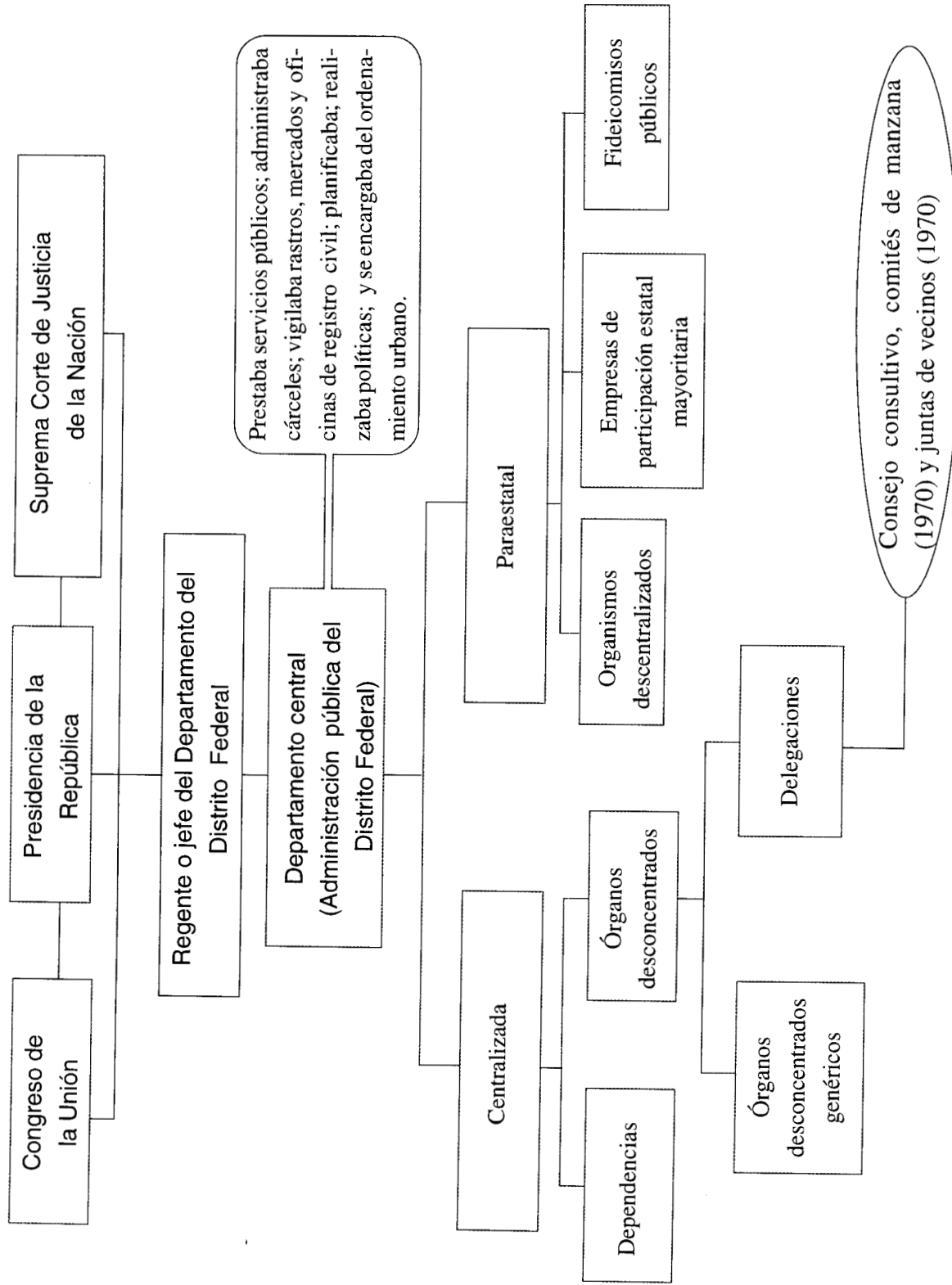
Pese a la amplitud y consecuencias de los debates en torno a la situación de la ciudad de México, la administración de López Portillo desplegó la reforma de 1977, a fin de fortalecer el tejido político de la ciudadanía y la legitimidad de su régimen.

Además, también se expidió la LFOPPE de 1977, la cual dedicó 55 artículos a los partidos, permitiéndoles la introducción de un sistema de representación proporcional junto al de mayorías; la posibilidad de obtener el registro definitivo o condicionado¹⁷, según los resultados electorales (la cláusula mínima era muy baja: 1.5% de cualquier votación federal que ubicó en un órgano colegiado –la Comisión

¹⁶ Incháustegui Romero, *op. cit.*, pp. 270 y 271

¹⁷ Jaime Fernando Cárdenas Gracia, “La regulación jurídica de la democracia interna de los partidos políticos en México”, en *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos en México*, FCE, México, 1992, pp. 97 y 98

ORGANIGRAMA "A": Estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal antes de 1977



Fuente: Gobierno del Distrito Federal, *La ciudad de México, su gobierno y la prestación de servicio social*, México, 1999, p. 55

Federal Electoral–); se redujo formalmente el papel de la Secretaría de Gobernación en asuntos claves como el registro de partidos; y se permitió la asociación política.

Estos cambios favorecieron a la oposición, pero el proceso de reformas realizado no satisfizo a todos los grupos políticos importantes, pues no carecía de candados políticos y, sobre todo, no realizaba verdaderos avances en el Distrito Federal. Y la LFOPPE apenas modificó los principios fundamentales de participación y organización electoral desde 1946¹⁸ y en lo que se refiere a las reformas para el Distrito Federal, éstas nunca se pusieron en práctica.

No obstante, se expidió una Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1978, la cual definió el concepto directo y las modalidades de aplicación del referéndum y la iniciativa popular en su artículo 53.

En cuanto al referéndum, éste se conceptualizó como un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal. Y la Iniciativa popular como un método de participación directa de los capitalinos para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal¹⁹.

La ley orgánica también estableció que las delegaciones serían 16 y que los órganos de colaboración vecinal y ciudadana serían: los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos, los jefes de manzana que integrarían las juntas de vecinos de cada delegación y los consejos consultivos por delegación, los cuales dieron a los delegados un instrumento de gobierno y articulación ciudadanía, para tener una mejor colaboración vecinal²⁰.

¹⁸ Molinar Horcasitas, *op. cit.*, pp. 97 y 98

¹⁹ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 50

²⁰ *Ibid.*, p. 150

Al consejo consultivo se le facultó para colaborar con el jefe del Departamento; opinar sobre los nuevos proyectos, reformas o abrogaciones; y proponer la instauración del referéndum o la iniciativa popular.

A pesar de este avance, las elecciones de jefes de manzana se seguían realizando dentro de las típicas formas corporativas que amalgamaban el partido en el gobierno con los grupos de interés territorial en 1977-1978. El referéndum sólo podía ser iniciado por el presidente de la República y el Congreso de la Unión y la iniciativa popular sólo correspondía a los ciudadanos, siempre que la apoyara un mínimo de 100,000 habitantes (5,000 por delegación)²¹.

Estos acontecimientos provocaron que para la elección de 1980 –elección de jefes de manzana– participaran los partidos de izquierda, desplegando así, una publicidad opositora legítima e introduciendo cambios electorales, sociales, culturales, urbanos y en el manejo de la política del Distrito Federal para articular las redes del PRI en la capital y sus organizaciones gremiales-populares que venían evidenciando su estrechamiento.

Igual como ocurrió en el Distrito Federal, pasó con los partidos políticos en el ámbito federal, ya que se observa que en 1976 había solamente cuatro partidos, contra siete para las elecciones de 1979. Incluso esta última elección no resultó demasiado problemática para el régimen, pero la votación porcentual del PRI sufrió en severo retroceso de más de 11 puntos porcentuales (80.1% en 1976, contra 69.7% en 1979)²², lo cual hizo notar que en el Distrito Federal la votación a favor del PRI, declinaba y pasaría a favorecer a la oposición de manera progresiva en años posteriores²³. De hecho, para las elecciones de 1982 el 68% de votos que el PRI canalizó a su candidato a la presidencia, Miguel de la Madrid, constituyó el nivel de apoyo más bajo de un candidato de ese partido desde su fundación²⁴.

²¹ Serrano Salazar, *op. cit.*, pp. 149 y 150

²² Molinar Horcasitas, *op. cit.*, p. 120

²³ Incháustegui Romero, *op. cit.*, pp. 270 y 271

²⁴ *Ibid.*, p. 121

Por ello y bajo un panorama electoral en el que se dio el mayor descrédito popular por parte de los capitalinos, provocado por la ostentosa corrupción de funcionarios capitalinos, los abusos de los cuerpos policíacos, la creciente inseguridad y desarticulación social, producto de la política urbana del regente Hank González, se comienzan a realizar foros de consulta popular en el Distrito Federal, de los cuales surgieron varias propuestas, la más importante fue que se convirtiera en compromiso del nuevo gobierno la democratización del gobierno de la ciudad.

Por tanto, la etapa 1977-1982 significó para el país que, si bien el gobierno ahora se desarrollaría apropiadamente dentro del marco de sus propias instituciones nacionales y culturales, también tendría pocas oportunidades para expandir la prosperidad en el ámbito local y en el modo de vida de todos los mexicanos si no creaba la libertad política y económica necesaria.

Para el Distrito Federal esta etapa representó el inicio de numerosas propuestas y reformas que tratarían de luchar a toda costa por la elección del hasta entonces, jefe del Departamento del Distrito Federal y por estar debidamente representados.

Trabajar en este sentido significaba no sólo rescatar los ayuntamientos de 1824 y 1857, sino quitarles los tapabocas a los capitalinos que seguían siendo ciudadanos de tercera categoría, a pesar del fallido intento para otorgarles derechos mayores, pues los básicos no los tenían.

Pese a esto, las reformas al artículo 73 constitucional para compensar los fatales atrasos político-electoral en el Distrito Federal, fueron un valioso ensayo que llevaría a revalidar el tema de la participación para años posteriores.

B. Segunda etapa: 1983-1988

Durante esta segunda etapa se promulgan dos reformas importantes, la de 1986 y la de 1987. La primera trató de frenar los avances en el Distrito Federal ensombreciendo el lugar de la oposición, pero terminó ocurriendo lo contrario con la reforma de 1987, la cual derogó el referéndum y la iniciativa popular, pero instituyó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La reforma constitucional de 1986 modifica los artículos 52, 53 (segundo párrafo, fracciones II, III, IV), 56, 60 y 77 (fracción IV) con el objetivo fundamental de “cerrar la ampliación del sistema de partidos, afianzar el control gubernamental entre la Comisión Federal Electoral y establecer mecanismos de acceso del partido mayoritario a los diputados de representación proporcional”²⁵.

Esta reforma concedió algunos avances, como: la representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales y distritales, suprimió el registro condicionado de los partidos, creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, e incrementó a 200 el número de diputados de representación proporcional²⁶. A pesar de que en el trasfondo de estos avances el objetivo del gobierno era hacer más atractiva la participación en un juego en el que todos sabían de antemano el nombre del ganador.

Sin embargo, la propia lógica de la apertura gradual contribuyó a la expansión de espacios cada vez más competitivos entre partidos políticos, porque no podía ser cancelada, abruptamente, la apertura iniciada²⁷. Es decir, las consecuencias terminaron siendo negativas para el PRI, pero éste no detuvo su proyecto, antes bien, el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado comenzó otro proceso de reforma con los resultados de la consulta que realizó a todos los partidos políticos a fines de 1984 en el Distrito Federal.

²⁵ Pablo Javier Becerra Chávez, “Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas”, en *Polis 94*, UAM-I, Departamento de Sociología, México, 1995, p. 143

²⁶ *Ibid.*, pp. 143 y 144

²⁷ *Ibid.*, p. 141

Producto de la consulta, se propuso la iniciativa de crear una especie de congreso local, es decir, una Asamblea de Representantes del Distrito Federal y que los capitalinos pudieran elegir directamente al regente y a los delegados.

La propuesta fue aceptada sólo en los referente a crear una especie de congreso local. Y así, en diciembre de 1986, el presidente De la Madrid Hurtado envía una iniciativa de decreto al Congreso de la Unión, para reformar la fracción VI del artículo 73; la fracción VI del 79; la fracción XVII del 89; el primer párrafo del 110; el primer párrafo del 111; y el 127 para derogar la fracción VI del artículo 74 de la Constitución²⁸ y llegar a establecer una Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano representativo con facultades de consulta, promoción, gestión y supervisión.

A la Asamblea de Representantes también se le confirió la atribución para dictar bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno en diversas materias²⁹; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; aprobar problemas prioritarios en el presupuesto de egresos; participar en la revisión de la cuenta pública; hacer que los funcionarios de gobierno capitalino comparecieran ante ella; organizar audiencias públicas; hacer requerimientos formales al regente sobre reglamentos; y hacer estudios o propuestas de políticas³⁰.

La ley reglamentaria de la reforma al artículo 73 constitucional fue la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (con 60 artículos) que reguló las atribuciones de la Asamblea de Representantes, su elección e

²⁸ Incháustegui Romero, *op. cit.*, p. 273

²⁹ Políticas en materia educativa, salud, asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles y comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección de empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado, previsión social y acción cultural.

³⁰ Incháustegui Romero, *op. cit.*, pp. 273-274

instalación, organización y elaboración de bandos, ordenanzas o reglamentos y funciones de gestoría ciudadana³¹.

A pesar de ello, la Asamblea de Representantes todavía no era propiamente un congreso local, pues el Congreso de la Unión y el presidente seguían conservando íntegramente la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

Cabe destacar que la reforma de 1986 también llevó a la creación del Código Federal Electoral en 1987, el cual hizo avanzar al sistema electoral en lo que se refiere a la posibilidad de formar coaliciones electorales y el aumento del número de diputados, tanto de mayoría como de representación proporcional.

Los retrocesos más importantes del Código Federal Electoral respecto a la LFOPPE, fueron: la falta de decisión autónoma del Tribunal de lo Contencioso Electoral; la proporcionalidad en la Comisión Federal Electoral que ostensiblemente solo favorecía al PRI; la posibilidad de exclusión selectiva de militantes de oposición en el padrón electoral y la falta de un registro de los representantes de los partidos políticos³².

Pero una de las lagunas más graves y criticables al Código Federal Electoral residió en la falta de regulación de la financiación privada para los partidos políticos, porque no impedía que organismos descentralizados u otros órganos y entidades del Estado apoyaran a los partidos.

Por eso se dice que las referencias de la ley de 1987 a la democracia interna de los partidos políticos fueron pura palabrería, ya que el objetivo era reforzar los aspectos burócratas, sin preocuparse en serio por el partido en su interior y exterior, sino por conservar el poder del sistema político, aún cuando se cedía una parte de éste, así como para intentar de nueva cuenta legitimarse al interior y al exterior del

³¹ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 176

³² Rodríguez Araujo, *op. cit.*, pp. 385 y 386

Estado mexicano como régimen pluralista y democrático. Prueba de ello era el órgano de control de los partidos, la Comisión Federal Electoral.

En síntesis, mientras el Código Federal Electoral de 1987 “era un cuerpo abultado, mastodóntico, que no regulaba los aspectos esenciales para que los partidos se desarrollaran de manera democrática dentro y fuera de ellos”³³, en el Distrito Federal, la reforma que se publicó, también en ese año, sí logró avances significativos, que incrementaron con las reformas de 1989 a 1993, pues la Asamblea de Representantes del Distrito Federal constituyó desde su origen:

“[...] un excelente pivote para aligerar las tensiones políticas que desde por lo menos 1985 había tenido la ciudad y que mostraron en las elecciones de 1988 una creciente oposición ciudadana [...]”³⁴.

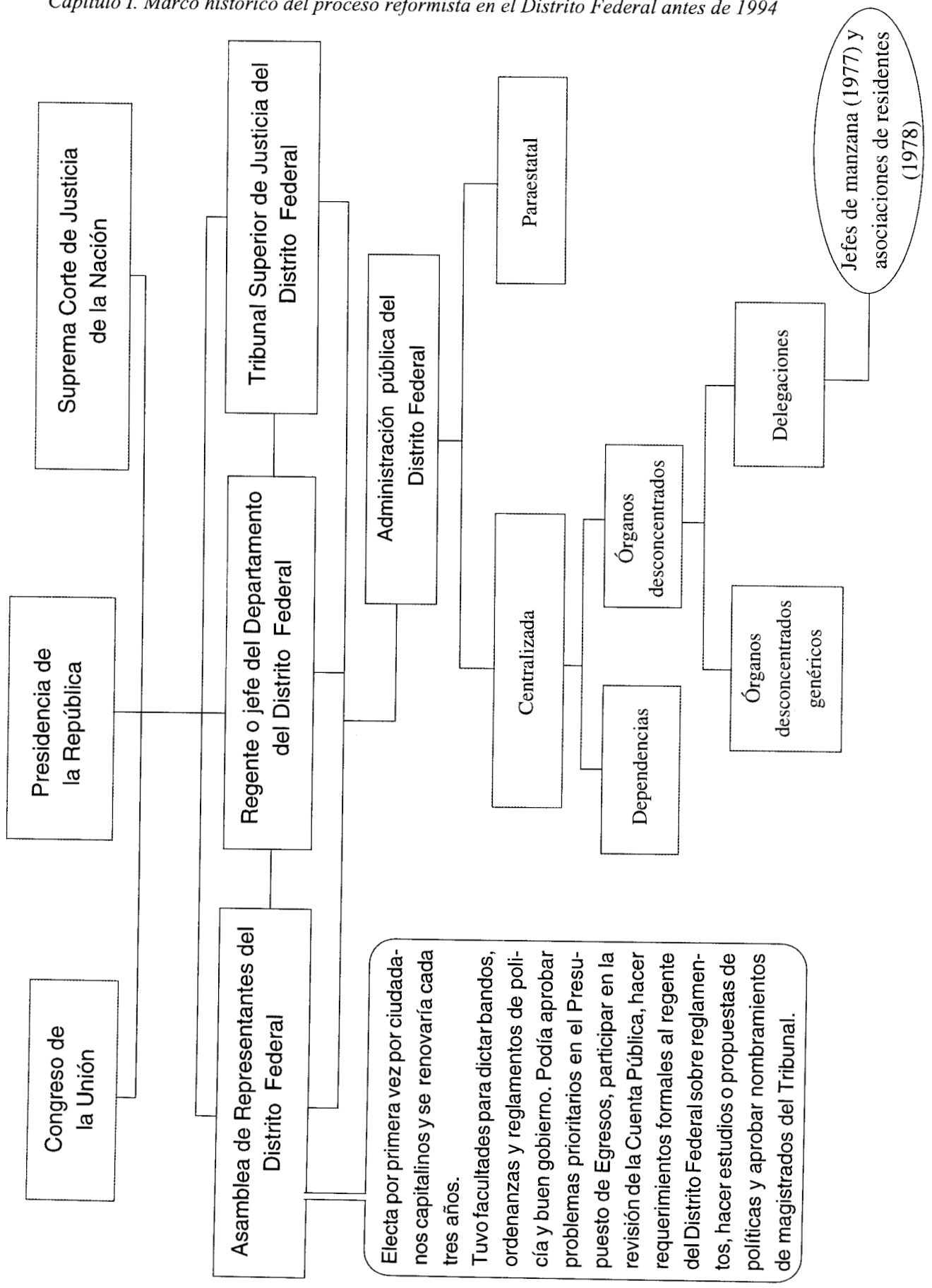
La Asamblea de Representantes era la primera instancia de representación del Distrito Federal que podía elegirse por los capitalinos cada tres años y resolver problemas locales, pues hasta entonces la problemática legislativa de la ciudad de México se dirimía en el Congreso de la Unión, en el que existía una representación en el Distrito Federal similar a la del resto de las entidades federativas.

Además, de acuerdo con la socióloga Teresa Incháustegui Romero, la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal se constituyó legalmente en las elecciones del seis de julio de 1988 con 66 miembros, 40 de ellos por elección o representación directa y 26 por elección proporcional, sin poderes legislativos o ejecutivos, sino sólo reglamentarios y sin tener atribuciones en lo referente a la formación del presupuesto y el gasto.

³³ Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 166

³⁴ *Cfr.*, Mario Bassols Ricárdez y Rocío Corona, “Entre la sociedad y el gobierno: la ARDF”, en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, México-Distrito Federal, núm. 13, citado en Incháustegui Romero, *op. cit.*, p. 275

ORGANIGRAMA "B": Estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal en 1987



Lo más importante de la etapa 1983-1988 fue la reforma de 1987, la cual no sólo logró que los resultados electorales de 1988 rompieran la estructura de dominio del PRI en el Distrito Federal y, a la par de ello, se cuestionara la viabilidad del régimen de gobierno en la ciudad, sino que también con la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se aligeraron ciertas tensiones políticas en la capital, por convertirse en interlocutor válido ante las organizaciones sociales contrarias al gobierno autoritario.

Por ello, la Asamblea de Representantes demandó cambios políticos cada vez más significativos en años posteriores, gracias a que fue el primer órgano de representación electo por los capitalinos; a que se convirtió en lugar de expresión para descontentos; y a que representó la posibilidad de que las autoridades del Distrito Federal pudieran existir junto a las federales. Es decir, disipó el temor de la dualidad de poderes en la ciudad, aunque sólo centró la atención en la elección de autoridades y la desvió de la forma de gobierno capitalino.

Además, las consecuencias de la reforma de 1987 y el contexto político resultado de las elecciones de 1988, donde la oposición fue mayoría en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el gobierno capitalino tenía sobre sí el peso de una elección desventajosa para el PRI, que fue cuestionada por los partidos contendientes y por la misma opinión pública, tornaron estratégica la relación del regente y la administración del Departamento del Distrito Federal para mantener la estabilidad y la gobernabilidad en la ciudad. En este sentido la reforma actuó como una válvula de seguridad para el gobierno frente a la popular demanda por la democracia y la legitimidad de las elecciones en la ciudad³⁵.

En suma, la reforma de 1987 dejó ver la importancia de la representación y su papel como impulsor de un gobierno propio para los capitalinos, pese a no denominarse Asamblea Legislativa, sino Asamblea de Representantes.

³⁵ Incháustegui Romero, *op. cit.*, pp. 274 y 275

C. Tercera etapa: 1989-1993

En el período de 1983 a 1988 se inició un pequeño cambio coyuntural para el Distrito Federal y sus habitantes, debido a que la reforma de 1987 marcó la primera pauta indispensable que permitiría a partir de 1989 y hasta después de 1993, avances más considerables y constantes que pondrían bases sólidas en el gobierno de la capital.

En esta tercera etapa, los cambios a la Constitución en materia electoral se dan de manera más constante, ya que el gobierno surgido del proceso electoral de 1988, que estuvo a cargo del presidente Carlos Salinas de Gortari, realizó bastantes reformas que repercutieron en casi todos los ámbitos de la política interna y externa, la economía, las elecciones, la sociedad, la iglesia, los indígenas, entre otras importantes.

En lo que se refiere al tema de las elecciones, el presidente emprendió un proyecto de reforma amplia que se realizaría en el transcurso de todo el sexenio, bajo la excusa de que muchos aspectos del sistema electoral diseñado en 1986 habían mostrado que no estaba hecho para encauzar democráticamente la acentuada competitividad que se había presentado en ese año y que ya no podía combatirse con los recursos del pasado³⁶.

Incluso, en el discurso que pronunció al tomar posesión Salinas de Gortari, propuso un Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática (Anavd), que se orientaría a tres objetivos:

1. Perfeccionar los procedimientos electorales.
2. Actualizar el régimen de partidos.
3. Modernizar las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno.

³⁶ Pablo Javier Becerra Chávez, "El Cofipe y las elecciones de 1991", en *Revista Iztapalapa*, UAM-I, CSH, México, 1991, núm. 23, p. 27

En estos objetivos, el presidente resaltó que la garantía más urgente en el ámbito político era la transparencia en los procesos electorales.

De hecho, en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), se establecieron cuatro líneas estratégicas para orientar la acción gubernamental a la vida democrática, a saber:

- 1) Preservar el estado de derecho y la seguridad nacional.
- 2) Perfeccionar los procesos electorales y ampliar la participación política.
- 3) Modernizar el ejercicio de la autoridad.
- 4) Impulsar la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo.

Por tanto, las reformas que se realizarán a largo de la gestión salinista serán tres: la Constitucional de 1989 a 1990, al Cofipe en 1991 y otra Constitucional en 1993, las cuales resultaron ser de gran importancia para el Distrito Federal. Por ello, a continuación las detallaré.

c.1. Proceso de reforma de 1989 a 1991

Con la finalidad de cumplir los planes de gobierno señalados, se convocó a un amplio proceso de consulta pública entre partidos políticos, organizaciones sociales, instituciones académicas, especialistas y ciudadanía en general, con el propósito de recabar opiniones y propuestas para la reforma electoral³⁷. Además, se solicitó a la entonces Comisión Federal Electoral que, por su composición pluripartidista y sus atribuciones, organizara audiencias públicas para reformar el marco normativo electoral.

³⁷ Arturo Núñez Jiménez, *La reforma electoral de 1989-1990*, FCE, México, 1993, pp. 27 y 28

De igual forma, se convocó a la mayoría de los estados de la República, para que a través de las legislaturas locales y los organismos electorales se realizaran reuniones de consulta orientadas a enriquecer el análisis y discusión de las nuevas bases constitucionales y reglamentarias que se proponían en materia electoral federal. La Asamblea de Representantes hizo lo propio en el caso del Distrito Federal.

La propuesta más notable de esos debates y discusiones consistió en pedir al régimen político establecido, transparencia y honestidad en los procesos electorales —que los votos cuenten y se cuenten bien—. A pesar de ello y de la variedad de propuestas, la primera reforma constitucional (la de 1989 que entró en vigor el seis de abril de 1990) sólo se centró, de acuerdo con el análisis del jurista Jaime Fernando Cárdenas Gracia, en cuatro aspectos: organismos electorales; calificación y contencioso electoral; integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados; e integración y funcionamiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Ello, mediante modificaciones y adiciones a los artículos 5; fracción III del artículo 35; fracción I del artículo 36; 41; 54; 60; y fracción VI del artículo 73 de la Constitución, las cuales consistieron en:

- ▲ *Organismos electorales.*- Se permitió, mediante la modificación a los artículos 5 y 35 constitucionales, asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, evitando así la afiliación colectiva a los partidos políticos. También se tomó en cuenta el registro nacional de ciudadanos y la expedición de un documento que acreditara la ciudadanía.
- ▲ *Calificación de las elecciones y contencioso electoral.*- Se permitió por medio de la modificación al artículo 60 constitucional, una conformación distinta a la de 1986, del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, con lo cual pasaba a 100 diputados propietarios nombrados por los partidos políticos, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación y la declaración de un Tribunal Federal Electoral autónomo, aunque integrado por los poderes federales, Ejecutivo y Legislativo.

- ▲ *Integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados.-* Se reformó el artículo 54 de la Constitución, en lo que se refiere a los 200 diputados de la Cámara electos por representación proporcional, así como las listas regionales, estableciendo, entre otras cuestiones, que un partido político, para obtener su registro, debía participar con candidatos a diputados por lo menos en 200 de los 300 distritos uninominales.

- ▲ *La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.-* Por medio del artículo 73, fracción VI, base 3ª de la Constitución, se regulan las normas específicas para la asignación de representantes, y para la integración de su Colegio Electoral. Las modificaciones que se introdujeron pretendían asimilar y aplicar a este órgano las nuevas reglas para la Cámara de Diputados. Es decir, en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal los cambios serían:

- 1) [...] La elección de los 26 representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal [...]:
 - a. Un partido político para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal debía acreditar que participaba con candidatos por mayoría representativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal .
 - b. Todo partido político que alcanzara por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para la lista de circunscripción plurinominal, tendría derecho a que se le atribuyeran representantes según el principio de representación proporcional.
 - c. Al partido político que cumpliera con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, se le asignarían representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecería la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguiría el orden que tuvieran los candidatos en la lista correspondiente.

- 2) En lo que se refiere al tope máximo, la llamada cláusula de gobernabilidad y el otorgamiento de las constancias de asignación [...]:
 - a. Ningún partido político podía contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios.
 - b. Al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le sería otorgada la

constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

- 3) En lo que se refiere a los recursos y el Colegio Electoral de la Asamblea de Representantes, la organización y contencioso electoral de la elección de representantes a la Asamblea del Distrito Federal se sujetó a lo dispuesto por el artículo 41 constitucional y el Colegio Electoral encargado de calificar la elección de los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, se integraría con presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación estableció el artículo 60 de la Constitución³⁸

Cabe destacar que, a pesar de estos avances, la reforma constitucional electoral de 1989-1990 no fue una reforma política integral, pues muchas instituciones democráticas no fueron parte de ella. En realidad, quedaron olvidados o insuficientemente tratados los temas acerca de los mecanismos de democracia interna de los partidos y una mayor democratización en el Distrito Federal.

Ello porque quedaron lagunas en la conformación del Tribunal Electoral, en lo que se refiere a la cláusula de gobernabilidad, la calificación de las elecciones, el financiamiento público de los partidos y la proporción de mayor apertura hacia los medios de comunicación. Y en el caso del Distrito Federal quedaron pendientes las reivindicaciones más frecuentes: la elección directa del jefe del Departamento del Distrito Federal y de los delegados administrativos; la formación de una entidad federativa número 32 en el territorio que ocupa el Distrito Federal; y la conformación de un órgano realmente calificado en lo administrativo y político para coordinar los servicios públicos³⁹.

Posteriormente, y una vez reformada la Constitución en materia local, se consideró imprescindible discutir la elaboración de una nueva legislación secundaria, la cual comenzó en diciembre de 1989 y terminó en julio de 1990. Producto de dicha discusión, se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), con la finalidad de que se reglamentaran las reformas constitucionales

³⁸ Estas reglas tuvieron un vuelco considerable en 1993, cuando se pactó una reforma más trascendente para el gobierno capitalino y sus habitantes. (Cfr. Javier López Moreno, *Reformas constitucionales para la modernización*, FCE, México, 1993, pp. 44 y 45)

³⁹ Cárdenas Gracia, *op. cit.*, pp. 173-186

realizadas y se considerara una mayor participación, vigilancia, autenticidad y transparencia en las elecciones.

Entre los aspectos sobresalientes del Código se destacan: volver al sistema de registro condicionado para propiciar el pluralismo político y no una fragmentación del pluralismo; se permiten las coaliciones entre partidos; se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) como depositario de la autoridad electoral, organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, aunque el presidente de la República aún podía intervenir en el procedimiento para conformarlo; la existencia de la credencial para votar con la fotografía del ciudadano, un padrón electoral y la profesionalización del servicio público electoral; se prohibió levantar y difundir encuestas durante los cinco días anteriores a la jornada electoral para evitar manipular y presionar la libertad del votante; se estableció un Tribunal Federal Electoral para emitir resoluciones por delitos electorales; se incorporó la fórmula de proporcionalidad simple, la que incluyó la utilización del cociente natural y del resto mayor como elementos para regular a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; entre otras de menor importancia.

A pesar de los aportes antes referidos de la nueva legislación electoral de 1989-1990, ésta no era remotamente el tipo de legislación deseable para la democracia electoral, ya que en muchos aspectos era injusta y favorecedora del sistema político tradicional.

Por ello, se considera a las reformas de 1989-1990, como a las que vuelven a dar "otra vuelta a la tuerca"⁴⁰, porque aún falta mucho por realizar y existen grandes obstáculos, sobre todo, para que la oposición y el régimen de la capital reciban beneficios considerables.

No obstante, muchos aseguraron que la vigilancia de la democracia en México era tan sólo cuestión de tiempos y etapas, y que el desarrollo social y político del

⁴⁰ José Woldenberg, "¿De la gobernabilidad autoritaria a la gobernabilidad democrática?", en *México en el desfiladero: los años de Salinas*, coordinado por Marcelo Cavarozzi, Juan Pablos Editor. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1997, p. 96

país, más los cambios, si se quiere aún pequeños dentro del sistema político, aunados a los procesos de globalización e integración económica internacional, servirían como catalizador a nuevos estadios democráticos⁴¹.

Para el tres de enero de 1991, se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación las reformas a la reciente legislación de 1990, es decir, al Cofipe. Tales reformas según el dictamen de la Cámara de Senadores, tuvieron como objetivo:

- ✕ Normar de mejor manera el artículo 54 de la Constitución, relativo a las reglas para la asignación de Diputados por representación proporcional.
- ✕ Reglamentar el principio contenido en el artículo 54, para la asignación de representantes a la Asamblea del Distrito Federal.
- ✕ Prever el caso de sustitución de los representantes de los partidos políticos nacionales al consejo general del IFE.

También se perfeccionó el funcionamiento del Tribunal Federal Electoral y se reformaron los artículos 13, 15 y 36 del nuevo Código, con la intención de moderar la posible sobrerrepresentación de la Cámara de Diputados y de la Asamblea del Distrito Federal en los supuestos que la reforma planteaba. Sin embargo, estos propósitos se consiguieron parcialmente, pues la sobrerrepresentación es una consecuencia inevitable de la llamada cláusula de gobernabilidad contenida en el artículo 54 de la Constitución; y ello propiciaba mayorías forzadas del PRI.

A pesar de las modificaciones constitucionales de 1989 a 1991, no se logró recuperar la credibilidad ciudadana en el sufragio⁴², y este hecho lo evidenciaron las elecciones de 1991, en las que a pesar de contar con la participación de diez organizaciones políticas y tener la facultad de elegir a 500 diputados, 32 senadores y 66

⁴¹ Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 190

⁴² Para más detalles acerca de la credibilidad ciudadana en el sufragio de las elecciones de 1991, se puede consultar a Luisa A. Béjar, "Democracia y representación parlamentaria en México: notas sobre un proyecto de investigación", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, abril-junio de 1998, núm. 2, vol. 60, p. 293

representantes a la Asamblea del Distrito Federal, un mínimo de ciudadanos asistieron a las urnas.

c.2. Reforma de 1993

Una última reforma político-electoral que se llevó a cabo en esta tercera etapa (1989-1993) fue la reforma de 1993, una de las más importantes para el Distrito Federal.

De dicha reforma, la iniciativa llegó a la Cámara de Diputados el 25 de octubre de 1993 después de un año de deliberaciones entre los distintos partidos y después de que diversos grupos, varios de ellos identificados con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), celebraron en la capital un referéndum que escasamente interesó a los ciudadanos⁴³, con la finalidad de resolver el dilema de cómo democratizar sin afectar la gobernabilidad de una urbe con tantos habitantes y sin provocar enfrentamientos entre poderes⁴⁴ y redefinir la estructura política de la capital.

También para 1993 se determina realizar un plebiscito ciudadano que se encarga a la "Fundación Rosenblueth" para que ésta hiciera el cómputo de los sufragios que habrían de recibirse en la consulta, con el afán de que los ciudadanos sin la intervención directa de los poderes federales se aprestaran a opinar respondiendo en las urnas a tres preguntas: ¿Debe el Distrito Federal convertirse en el estado número 32?, ¿Deben sus gobernantes ser elegidos por los ciudadanos? y ¿El Distrito Federal debe tener, como las otras entidades federativas, un poder legislativo local?.

El reto fue atractivo para el Distrito Federal, sus habitantes y muchos actores políticos, por su contenido, perspectivas y porque de llevarse a cabo esas propuestas reformistas, el gobierno capitalino llegaría a ser autónomo en su estructura de gobierno. Pero ante esto, los recursos para realizarlo resultaban ser muy pequeños⁴⁵.

⁴³ López Moreno, *op. cit.*, p. 48

⁴⁴ *Ibid.*, p. 49

⁴⁵ Enrique Calderón y Daniel Cazés, *Tecnología ciudadana para la democracia. Una guía de observación electoral independiente*, CIIH/UNAM/coedición Jornada Ediciones, México, 1994, pp. 92 y 93

En cuanto a la respuesta ciudadana, correspondieron 67% al sí por el estado 32; 84% al sí a favor del congreso local; 85% al sí en favor de la elección directa, y se registró un enorme abstencionismo⁴⁶.

Cabe destacar que en realidad, no fueron sólo los partidos políticos y los ciudadanos los que emitieron su opinión, ya que el regente de la ciudad, Manuel Camacho Solís, también presentó una innovadora propuesta a la Asamblea de Representantes, en abril de 1993, la cual contenía los siguientes puntos que el Distrito Federal necesitaba, por lo menos, para tener un mínimo de autonomía:

- 1) Transformar la forma de gobierno del Distrito Federal para que pase de la función administrativa a la de un gobierno local democrático, representativo y regido por principios republicanos. Y con ello logre alcanzar un adecuado equilibrio constitucional de sus facultades, garantice la soberanía plena de los poderes de la Unión y, a la vez, los derechos democráticos de los habitantes del Distrito Federal.
- 2) Transformar a la Asamblea de Representantes para que pase de ser un órgano de simple representación política a un órgano de gobierno con facultades legislativas que no sean meramente reglamentarias y tengan en cuenta el ámbito de competencia federal.
- 3) Crear un Estatuto de Gobierno especial para el Distrito Federal que consolide la democracia representativa, reconozca derechos locales de los capitalinos, establezca un gobierno especial que tome en cuenta las características de la ciudad, asegure la unidad y eficacia de los servidores públicos, facilite la coordinación metropolitana, formule consultas populares para canalizar las iniciativas ciudadanas para su gobierno y fije con claridad las competencias propias de la ciudadanía respecto a los poderes federales.
- 4) Avanzar en las diversas formas de representación democrática y que se creen consejos de ciudadanos electos para que se garantice la representatividad de la comunidad.

Los consejos de ciudadanos tendrían atribuciones para: participar en la decisión para el uso del suelo, supervisar los presupuestos correspondientes a la delegación y supervisar la operación de los servicios públicos.

- 5) Aumentar la autonomía de los delegados para que haya una descentralización mayor de funciones y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal pueda participar en su ratificación.
- 6) Encauzar la reorganización en la toma de decisiones, la evaluación de la administración por resultados y la introducción de técnicas modernas de gestión. Es

⁴⁶ López Moreno, *op. cit.*, p. 54

decir, construir nuevas formas de organización e instituciones para otorgar mejores servicios.

- 7) Establecer un servicio civil de carrera que garantice la eficiencia y atención técnica del funcionamiento de servicios públicos tan complejos como los que tiene el Distrito Federal.
- 8) Establecer un mecanismo de elección para seleccionar al jefe del Distrito Federal, por medio del cual, los capitalinos puedan elegir universal, libre y en secreto al partido político y candidatos del partido que quieren que gobierne al Distrito Federal. Y del partido político que obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, el presidente pueda nombrar al jefe de la capital.
- 9) Formar una mesa de concertación que tenga como principal tarea la de traducir en un plazo breve todas las propuestas en la iniciativa de reforma constitucional necesaria para que en 1994 la ciudadanía cuente con una Asamblea con facultades legislativas, en 1995 se elijan a los consejos de ciudadanos y se fije la primera elección de jefe del Distrito Federal para 1997⁴⁷.

Con esta propuesta de Camacho Solís, se aprobaron reformas al artículo 122 constitucional para proporcionar un nuevo marco político en la capital de la República y ampliar las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El decreto de reforma entró en vigor el 25 de noviembre de 1993 y comprendió reformas constitucionales a los artículos 31, fracción IV; artículo 44; adición a la fracción VIII del artículo 73 y derogación de su fracción XXIX-H; artículo 74; artículo 79, fracción II; artículo 104; artículo 105; artículo 107, así como la denominación del título V y adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 199.

La reforma también derogó la fracción XVII del artículo 89 de la propia Constitución de la República, para establecer que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los poderes de la Unión por sí y a través de órganos de gobierno locales: Asamblea de Representantes, jefe del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Así, se da una mayor capacidad de autogobierno en el Distrito Federal, ya que se confieren las siguientes facultades a la Asamblea de Representantes:

⁴⁷ López Moreno, *op. cit.*, pp. 49-61

- ☑ Expedir su propia Ley Orgánica y enviarla al jefe del Distrito Federal y al presidente de la República para su publicación.
- ☑ Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de egresos, formulando su proyecto de presupuesto para que finalmente lo incorpore el jefe del Distrito Federal al presupuesto de egresos.
- ☑ Revisar la Cuenta Pública del año anterior.
- ☑ Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que el Tribunal resuelva las controversias entre la administración pública del Distrito Federal y particulares.
- ☑ Legislar en el ámbito local, en los términos que marque el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Constitución de la República mexicana y en los que ratifique el Ejecutivo federal.
- ☑ Se amplió el período de cargo de los asambleístas de tres años –en 1987– a seis años.
- ☑ Los partidos políticos podían tener un máximo de representación en la Asamblea, del 65% y como mínimo el 63%.
- ☑ De entre cualquiera de sus representantes que perteneciera al partido político que por sí mismo obtuviera el mayor número de asientos en dicha asamblea, el presidente elegiría al jefe del Distrito Federal y ante este mismo órgano sometería el nombramiento de su ratificación.
- ☑ Ante ella podían iniciar leyes o decretos el presidente de la República y el jefe del Distrito Federal (este último no podía presentar el Decreto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos).

En cuanto al ahora jefe del Distrito Federal, éste sería el responsable de la administración pública de la ciudad, duraría seis años, no podía reelegirse, podía ser

removido por el Senado, y rendir cuantas al Congreso de la Unión por el manejo indebido de los fondos.

Por su parte, al Congreso de la Unión se le facultó para expedir en el próximo año el Estatuto de Gobierno; legislar en el ámbito de la capital con excepción de las materias reservadas a la Asamblea de Representantes; y aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberían incluirse en la Ley de Ingresos de la Federación en caso de que lo requieran el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público.

A la Cámara de Diputados se le suprimió su facultad para examinar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para que dicha función la asumiera la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Y a la Cámara de Senadores se le facultó para nombrar y remover directamente al jefe del Distrito Federal cuando dos nombramientos que hiciera el presidente de la República fueran sometidos en las mismas ocasiones a la ratificación de la Asamblea sin obtener dicha ratificación⁴⁸.

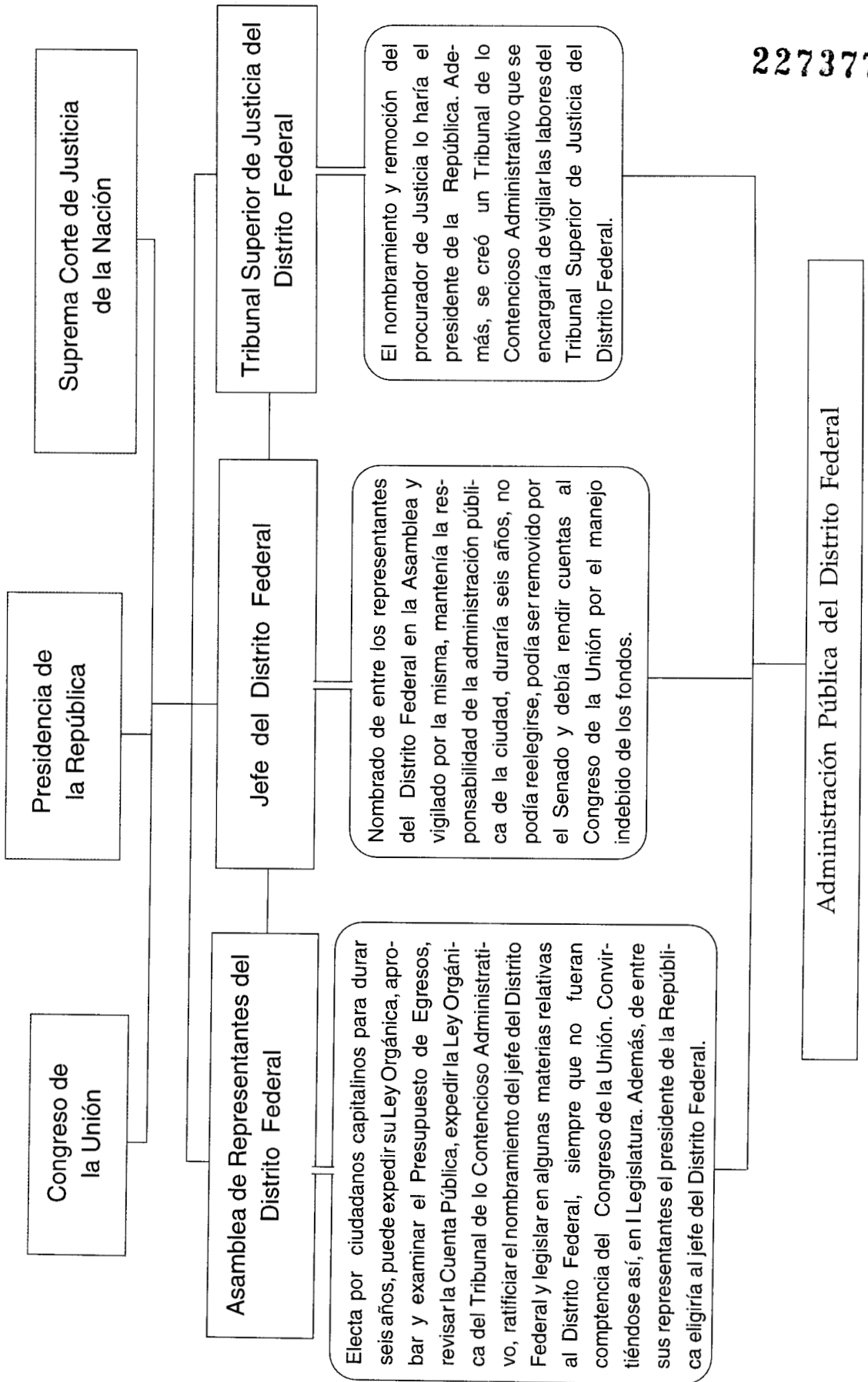
Al poder Ejecutivo federal se le suprimió la facultad que tenía para nombrar y remover libremente al titular del gobierno del Distrito Federal; pero ahora podía elegirlo de la mayoría representativa en la Asamblea del Distrito Federal. Además, se le facultó para aprobar el nombramiento y remoción que el jefe del Distrito Federal hiciera del procurador General de Justicia; y se le concedió el poder de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea de Representantes⁴⁹.

Por tanto, a partir de la reforma de 1993, en el Distrito Federal el gobierno sería ejercido no sólo por los poderes federales, sino también por el jefe del Distrito Federal, una Asamblea de Representantes del Distrito Federal electa por los capitalinos y un Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. –véase el **ORGANIGRAMA “C”** de la siguiente página–

⁴⁸ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 179

⁴⁹ *Ibid.*

ORGANIGRAMA "C": Estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal en 1993



227377

La reforma también permitió postular en cada estado y en el Distrito Federal cuatro senadores electos cada seis años (tres de mayoría relativa y uno de primera minoría), tonificó la vida democrática del Distrito Federal y, en el ámbito nacional, generó gran expectación, debido a que modificó el artículo 82 constitucional con la finalidad de que un mexicano hijo de padre y madre extranjeros pudiera ser candidato a la presidencia de la República.

De las reformas de la tercera etapa (1989-1993), las dos primeras reformas, la de 1989 que entró en vigor en 1990 y la de 1991 sólo se enfocaron a moderar la representación de la Asamblea del Distrito Federal, en cuanto a la integración de su colegio electoral, como los principios para la asignación de representantes, lo cual acentuó la apatía electoral. Pero inversamente, la reforma de 1993 diseñó una mejor representación para la capital que solucionaba, en parte, el problema de cómo concederle mayor autonomía y devolver a los capitalinos parte de sus derechos y, en el plano nacional, instituía una nueva fórmula de subrepresentación de los partidos políticos⁵⁰.

Además, a pesar de que la reforma de 1993 no resolvió todos los problemas de atraso político y social en el Distrito Federal, si fue de gran importancia para el Distrito Federal, porque puso bases suficientes que dieron paso a la creación de un Estatuto de Gobierno especial para la ciudad de México en 1994, que pese a reflejar todavía restricciones y subordinación federal, marcó el comienzo de una nueva efervescencia reformadora.

No obstante, seguían varios puntos pendientes por resolver, ya que a la Asamblea no se le concedió la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno; el gobierno capitalino no tenía la suficiente libertad para contratar endeudamientos para sus organismos descentralizados; la Suprema Corte de Justicia de la Nación podía seguir interviniendo en las controversias entre órganos de gobierno del Distrito

⁵⁰ Woldenberg, *op. cit.*, p. 101

Federal, pero no podía suceder lo contrario, es decir, del Distrito Federal a la Suprema Corte; los órganos de gobierno capitalino seguían quedando como meros instrumentos de los poderes de la Unión; no existía una fuerza pública propia para la capital en materia de seguridad; la Asamblea solamente podía revisar la deuda pública y conocer de manera general los resultados de la gestión gubernamental; seguía la intervención del presidente de la República y del Congreso de la Unión en los asuntos locales y la no accesibilidad de la elección directa del jefe del Distrito Federal; y el jefe del Distrito Federal sólo podía ser responsable ante el Congreso de la Unión por violación a las leyes o manejo indebido de fondos y recursos públicos, y no ante la Asamblea de Representantes⁵¹.

Por tanto, la reforma de 1993 pese a seguir manteniendo graves restricciones por parte del gobierno federal, porque nunca llegó a cubrir el objetivo central de un gobierno democrático en el Distrito Federal, por lo menos significó un mayor adelanto en tal dirección.

* * * * *

Los cambios que trajeron consigo las reformas desde 1977 hasta 1993 fincaron bases sólidas acerca del tipo de representación necesaria en la capital y dieron por resultado un inacabado proceso de reforma política en la ciudad de México por no quitarle todavía su carácter de Distrito Federal en sentido estricto.

Es decir, el gobierno instituyó elementos democráticos que estaban muy lejos de establecer los fundamentales y necesarios para hacer de los capitalinos ciudadanos iguales a los de los demás estados de la República, como ocurrió con los que fijó: el referéndum, la iniciativa popular y la creación de Asamblea de Representantes que no tenía siquiera facultades propias de un órgano local.

⁵¹ Serrano Salazar, *op. cit.*, pp. 194-196

Por ello, se tuvo que transitar de nueva cuenta por el camino reformista, a fin de obtener avances más significativos, principalmente en el gobierno y los derechos de los habitantes del Distrito Federal, entre los cuales destacaran: la creación de un Estatuto de Gobierno, el incremento de funciones legislativas a la Asamblea de Representantes, la elección del jefe del Distrito Federal, entre otros.

Por tal motivo, a continuación expondré el análisis de la reforma de 1994, para que se observe y entienda mejor el proceso de reformas políticas y electorales en el Distrito Federal que se aceleró después del recién creado Estatuto de Gobierno.

II. La reforma de 1994: creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Una vez que he dado a conocer por etapas las transformaciones político-electorales de la última década para exponer cómo a la par de la modificación del sistema electoral mexicano se despiertan mayores demandas políticas, electorales y sociales que llevan a reformar el régimen jurídico-político del Distrito Federal, ahora continuaré con el análisis de una reforma decisiva para la ciudad de México y sus habitantes, la reforma de 1994, la que emitió el primer Estatuto de Gobierno para la capital.

Ello con la finalidad de presentar un panorama detenido acerca del contexto en el que surgió tal reforma, es decir, qué estaba en juego con su promulgación, qué fuerzas alentaron su postulación y proporcionar algunos criterios para evaluar el estatuto de 1994.

A. Contexto de la reforma de 1994

Para conocer el contexto en el que se dio la reforma de 1994, es necesario mencionar previamente qué es lo que se estaba jugando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el gobierno, o bien, por qué éste no aceptaba llevar a cabo reformas más amplias que permitieran impulsar mayores cambios en el régimen político y jurídico del Distrito Federal, si en general, las reformas promulgadas en

México referente a lo político-electoral se han hecho con el objetivo de modernizar cada vez más al país. Por ejemplo, buena parte del impulso transformador y modernizador del régimen salinista se basó en las reformas constitucionales del sistema electoral y social de nuestro país.

De hecho, algunos politólogos aseguran que las reformas políticas en México son para que el programa social de la Revolución mexicana desechen lo que ya no opera, sea porque ya dio de sí o no funcionó, y para llevar a cabo lo indispensable para anticipar el futuro, “porque sólo se reforma lo que se quiere conservar”¹.

Los anteriores argumentos son ciertos, porque todas las reformas en México han tenido un común denominador, revitalizar el poder del Estado para conferirle una más clara dirección al gobierno y a la sociedad; y de paso, mejorar el sistema político, económico, social, electoral, etcétera. De ahí que las reformas no se realicen de una vez y para siempre, sino que sean parte de un largo proceso que lleva bastante tiempo instaurándose en nuestro país, aunque esto último también se debe a que los procesos reformistas incluyen varios actores y ámbitos. Por eso las reformas son todo un proceso irreversible que parece inacabable².

Precisamente por tener estas características, las reformas que se han promulgado en México suelen ser fruto de una madura labor de concertación que, a pesar de toparse con fuertes y grandes obstáculos, saben encauzarse para seguir edificando el famoso lema modernizador o para fortalecer al Estado.

Lo anterior es muestra del contexto en el que se dieron las reformas expedidas de 1977 a 1993 y principalmente la de 1994, las cuales se suscribieron bajo muy amplios apoyos de la oposición legislativa con el partido en el gobierno, e incluso la reforma de 1993 dio un impulso fundamental, aunque no definitivo, al proceso de reforma política, porque aparte de abrir las puertas (aunque no de par en

¹ Javier López Moreno, *Reformas constitucionales para la modernización*, FCE, México, 1993, p. 14 y José Francisco Ruiz Massieu, *El proceso democrático en México*, 2ª. ed., FCE, México, 1994, pp. 15 y 16

² Los autores que tratan esas características de las reformas, son: Ricardo Becerra, autor de *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, FCE, México, 1997, p. 8; Pablo Javier Becerra Chávez, autor de *La reforma electoral de 1996*, CEDE/UAM-I, México, 1996, p. 37; y López Moreno, *op. cit.*, p. 16

par) a la autonomía capitalina, permitió un mayor consenso entre partidos políticos y demás organizaciones políticas y sociales.

Tal acuerdo y la modificación de la Constitución en 1993 no se dieron de la noche a la mañana, sino que se dio una larga trayectoria de consensos y disensos entre el partido gobernante y los distintos partidos políticos opositores y grupos sociales en general.

Ello, porque por un lado en el Distrito Federal el PRI gozaba de un fuerte poder centralizado, que no le hacía preocuparse por reformar el régimen del gobierno capitalino y menos de sentarse a escuchar las nuevas demandas para mejorarlo. De hecho, si en ocasiones se daban consensos, estos se pactaban a medias entre los nuevos actores, porque el PRI tenía grandes cotos de poder que parecían inagotables e imponía políticas sin pactar acuerdos dignos de ser denominados como tales.

Sin embargo, un conjunto de hechos sociales y, principalmente, la opción opositora partidaria que se fueron acumulando a lo largo de la historia del gobierno priísta y que comenzaron a evidenciarse con mayor incidencia para los años sesenta y luego en los años ochenta, llevaron al partido en el gobierno a emprender reformas políticas y, sobre todo, electorales que le hicieran “actuar como un acicate para el creciente descontento ciudadano”³ y, a la vez, le permitieran mantener su dominio. Pero a pesar de los esfuerzos del PRI por asegurar su legitimidad, ocurre un efecto contrario, el declive de su poder como partido hegemónico. Por ello, lo que se jugó el PRI con las reformas constitucionales y, sobre todo, con la de 1994 para el Distrito Federal fue su gran cuota de poder centralizado, que se reflejó en el Distrito Federal desde la elección de 1982. Y no se jugaba sólo el poder presidencial, sino su legitimidad futura, es decir, su persistencia en el poder de gobierno.

El hecho de que se flexibilizaran, por parte del gobierno las normas constitucionales que impedían dar mayor autonomía al Distrito Federal para crear un

³ César Cansino, “Procesos electorales y cultura política”, en *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México, 1995, p. 131

estatuto, era en parte por la culminación de un proyecto que venía echándose a andar desde 1963, con el afán de ver fortalecida su legitimidad, porque de no reparar el problema en el Distrito Federal, al menos en parte, el peligro podía ser mayor para el gobierno federal; tal vez en lo que se refiere a violencia social y no tanto a pérdida de votos, pues esto último ya se había evidenciado desde 1970 en la capital. Y por el contrario, era bastante lo que podía salir ganando, es decir, una mayor aceptación o legitimidad.

Es por ello que basta con poner atención a los postulados de las reformas políticas para descubrir parte del tipo de intereses que se juegan los partidos y los actores en la promulgación de tales reformas.

En el caso de las reformas políticas antes de 1994, y principalmente la de 1993, dejaron ver con mayor claridad lo que realmente era el PRI y qué era lo que no había querido ceder durante mucho tiempo: su poder legítimo; y también recalcaron su importancia a poner las bases necesarias para crear el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por dos razones importantes: porque ya no estaba totalmente maquillada y reflejaba un compromiso mayor del PRI⁴ con los demás partidos y la sociedad y porque indicaba que los artículos constitucionales que aún no se habían modificado eran los que más le estaban beneficiando al PRI porque en ellos radicaba su poder.

Por tanto, las reformas de 1993 y 1994, producto de los incesantes aires reformistas anteriores, apenas marcaban una pauta democratizadora sobre la cual aún faltaría mucho por realizar, ya que no por haber dado un impulso fundamental, dejaban resueltas y satisfechas todas las demandas políticas y sociales anteriores y presentes.

⁴ El compromiso del PRI fue palpable en la reforma de 1993, porque permitió por primera vez realizar modificaciones de mayor relevancia al artículo 122 de la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que coincidían con el ideal reformador que se quería para el Distrito Federal; porque emprendió un mayor consenso con los demás partidos políticos. Aunque la propuesta de reformar el régimen jurídico y político del Distrito Federal provinieron de los políticos priistas y del mismo presidente de la República en ese tiempo.

Lo anterior puede demostrarse, porque de la iniciativa de ley que presentó Manuel Camacho Solís⁵ a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1993, sólo se reformó la parte que permitía fijar las bases para poner a funcionar una estructura de gobierno embrionaria a la capital. Es decir, la reforma política expedida en 1994 modificó únicamente tres puntos básicos de la pasada forma de gobierno capitalina:

- ◀ Transformó la forma de gobierno administrativa de la capital para denominarla gobierno local, representativo y autónomo; aunque sólo estuviera regido por unos cuantos principios democráticos.
- ◀ Convirtió a la Asamblea de Representantes en un órgano local de representación política con mayores facultades legislativas.
- ◀ Otorgó al Distrito Federal un Estatuto de Gobierno propio para asegurar la unidad, eficacia de sus servidores públicos, mayores facultades a las autoridades de gobierno, la elección futura del jefe del Distrito Federal por los capitalinos y un incipiente mecanismo de coordinación para realizar acciones conjuntas como gobierno.

Esta iniciativa, producto de un priísta que con ayuda de su equipo sirvió como impulsor de modificaciones a 25 artículos de la Constitución y a 150 de los 372 artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) marcó la pauta constitucional que llevaría a un nuevo marco de organización política en la capital.

No obstante, lo importante de la iniciativa aprobada fue que en 1994 se incorporaron al poder Judicial local los siguientes cambios:

[...] a) El impedimento para ser magistrado cuando se haya ocupado el cargo de jefe del Distrito Federal, secretario general, procurador general de Justicia o representantes a la

⁵ Esta iniciativa de ley que presentó Manuel Camacho Solís como regente del Departamento del Distrito Federal contenía casi todos los aspectos principales del actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (1999).

Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la elección; b) la creación de un Consejo de la Judicatura responsable de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales; c) la designación de los magistrados, jueces de primera instancia y los que con otra denominación se crearan, correrían a cargo de dicho Consejo de la Judicatura; d) tal consejo se integraría por siete miembros (presidente del Tribunal Superior de Justicia – que también lo sería del Consejo–, un magistrado, un juez de primera instancia, un juez de paz, electos mediante insaculación, dos asambleístas y uno designado por el jefe del Distrito Federal) que durarían cinco años en su cargo, procediendo su remoción únicamente en los términos previstos por el título cuarto de la Constitución; e) se establecieron las bases para la actualización de funcionarios y el desarrollo de la carrera judicial; f) los magistrados, jueces del tribunal y consejeros de la judicatura, quedaron sujetos a los impedimentos y sanciones previstas por el artículo 101 de la Constitución; y g) el Consejo de la Judicatura elaboraría el presupuesto del tribunal y demás órganos judiciales, remitiéndolo para su inclusión en el proyecto del Presupuesto de Egresos [...]»⁶.

Además, otro aspecto relevante de la reforma de 1994 es que, dio paso a la creación de un Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal como ley básica por la cual el gobierno federal concedía cierta autonomía a la ciudad de México sin perder su condición de sede de los poderes federales y otorgaba una estructura de gobierno que permitía plasmar en él cada vez mayores avances.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tuvo por objeto cumplir con las reformas constitucionales de 1993, comenzando por reconocer y reglamentar ciertos derechos políticos de los capitalinos, la delimitación de funciones y las facultades de las autoridades locales con respecto a los poderes de las Unión.

Indudablemente, el Estatuto de Gobierno marcó una nueva etapa de avances posteriores. Sin embargo, independientemente de los términos de notable y novedoso, con los cuales se catalogó a la creación del estatuto, éste dejó ver que su objetivo no era solamente dar mayor autonomía y reconocer derechos al Distrito Federal, sino extender el poder político de los partidos, como en los demás estados de la República, ya que los integrantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y su candidato al gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, dieron precisamente esa dirección política-partidaria con su apoyo a la propuesta de reformas de Camacho Solís.

⁶ Oziel Serrano Salazar, *La reforma política del Distrito Federal*, Editores Plaza y Valdés, Centro de Asesorías Multidisciplinarias (CENAM), México, 2001, p. 181

Por ejemplo, cuando el PRD llevó a cabo una especie de plebiscito ciudadano que organizó en 1993⁷ para determinar si el Distrito Federal se convertía en el estado 32, se dijo mucho acerca de que no eran los capitalinos⁸ los que realmente querían hacer un llamado al partido autoritario (PRI) en el gobierno de la capital, sino que eran los perredistas los que, aparentando democracia y sin dar precisión a los ciudadanos acerca del plan que se tenía para el Distrito Federal, disfrazaron sus intereses.

227377

Es decir, la falta de sustento jurídico del plebiscito (recalcada por el senador Manuel Aguilera Gómez), debido a las perversas intenciones de algunos integrantes del PRD para que los habitantes de la ciudad de México que votaron, lo hicieran a favor de los intereses perredistas, ponía en tela de juicio al plebiscito y a los intereses del grupo perredista, lo cual le daba un tono menos democrático a las recientes propuestas de reforma para el Distrito Federal.

Otro ejemplo, se encuentra en el hecho de que como Camacho Solís proponía que la democracia en el Distrito Federal se llevara a cabo en un ambiente de previo consenso con las demás fuerzas políticas, con los capitalinos y con las organizaciones sociales, para canalizar sus expectativas y plasmarlas en iniciativas de reformas constitucionales, esto dio pauta a que el PRD y su dirigente Cárdenas vaticinaran una estrategia que los llevara a organizarse para garantizar su triunfo en la elección de 1997, alentando y votando por la iniciativa de Camacho Solís.

Los anteriores ejemplos son muestra del afán perredista por extender su poder político y el de su candidato, aprovechándose del contexto en el que se preparaba la reforma, es decir, aprovechando el consenso que se podría dar entre la propuesta del PRI y la de los partidos opositores y de la aceptación que ya tenía la oposición en el Distrito Federal, para lograr con el prestigio que tenía Cárdenas como

⁷ Esa votación ciudadana tipo plebiscito (aunque no fue propiamente un plebiscito) fue independiente del que encargó el PRI a la "Fundación Rosenblueth" en el mismo año.

⁸ Se dudó de la participación realmente efectiva de los capitalinos y de la autenticidad del plebiscito, porque se registró un abstencionismo de más del 90% respecto del padrón empleado en 1991. Incluso, sólo participaron 310 mil votantes.

político, el que tenía su partido, y con la iniciativa de ley que acordara finalmente el PRI, la plataforma ideal que lo condujera a la gubernatura del Distrito Federal.

Éstos acontecimiento, el fuerte choque de fuerzas sobre todo priistas y perredistas en el Congreso y además el empuje que el PRD tenía por los adeptos sociales que logró generar en el Distrito Federal mediante organizaciones sociales y apoyo sindical, permitieron percibir desde entonces el grado de avance y la fuerza con la que se marcarían los cambios en la ciudad de México.

Por tanto, el fuerte poder del PRI, así como sus imposiciones políticas y modos de ser corruptos lo llevaron a su propia ruina y fracaso político y social en el Distrito Federal. Y pese a sus intentos por reformar las leyes electorales y políticas, su legitimidad se fue perdiendo visiblemente. Incluso, se manifestó en otros tantos hechos, como el déficit de 1993 y la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), los cuales terminaron por mostrar la acumulación de tensiones que el sistema político priista tenía y no podía resolver estructuralmente.

Por ello, para 1993 el gobierno decide hacer más amplio su proyecto de reformas político-electorales. Y es precisamente este conjunto de acontecimientos los que caracterizaron el contexto en el que se va a promulgar la reforma de 1994, que como toda reforma tuvo sus puntos positivos y negativos, los cuales daré a conocer en el siguiente análisis del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

B. Análisis del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994

Siendo todavía presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, se expidió el 14 de junio de 1994 con aprobación del Congreso de la Unión, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como la norma fundamental por la cual el gobierno federal otorgaba a la capital de la República: personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le fueran

necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones, sin perder su condición de sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos⁹.

El Estatuto de Gobierno se creó para plasmar en dicho ordenamiento las nuevas normas de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal; la injerencia de los tres órganos más importantes de la Federación en el Distrito Federal; la coordinación metropolitana; las obligaciones y posibilidades de participación de los capitalinos en el Distrito Federal; los planes de desarrollo para la ciudad de México; y las atribuciones de los órganos centrales y desconcentrados de la administración capitalina. Es decir, el estatuto estableció cuáles serían los derechos ciudadanos y de sus autoridades de gobierno y cuál sería la distribución orgánica y las competencias del Distrito Federal.

Precisamente por significar un gran avance para el Distrito Federal y sus habitantes, porque cumplía con la exigencia básica de ceder derechos político-electtorales a los capitalinos y mayores facultades, principalmente a la Asamblea de Representantes, vale la pena que se revise el análisis general del primer Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal (1994) que a continuación expongo, el cual sólo se explica en sí por un principio básico de totalidad, es decir, como ley fundamental se comprende sólo por su interrelación con el todo del que es parte, porque un artículo constitucional por sí mismo no se entiende cabalmente sino hasta que se le integra en el todo de la ley a la que pertenece.

Por tanto, a continuación dividiré en diez puntos las características del primer estatuto, de manera ordenada y simultánea para no dejar de observar el principio de totalidad que encierra, y sobre todo la importancia que manifiesta su promulgación:

⁹ Cfr. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en *Diario Oficial* de la Federación, México, 26 de julio de 1994, cap. II

COORDINACIÓN DE SERVICIOS
DOCUMENTALES - SIGAD

1) *Distribución de competencias de los órganos locales.* La primera tarea del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como nuevo ordenamiento fue determinar bajo qué cargo estaría cada órgano local en la capital. Es decir, establecer que el gobierno de la capital se subordinaría a los poderes de la Unión, pero como gobierno local se ejercería por medio de órganos de gobierno representativos y democráticos en la ciudad de México, como lo fijaba además del Estatuto, la Constitución misma.

Otra tarea principal que de entrada determinó, fue la de quiénes serían los órganos locales más importantes del gobierno del Distrito Federal, para lo cual se dispuso a los existentes desde 1993: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La función jurisdiccional en el orden administrativo se dejó a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir controversias que se suscitaran entre la administración pública del Distrito Federal y particulares. Sus magistrados serían nombrados por el jefe del Distrito Federal con aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El Ministerio Público del Distrito Federal se encargaría de la persecución de los delitos y a su cargo se nombraría un procurador general de Justicia por conducto del jefe del Distrito Federal con aprobación del presidente de la República, tanto para nombrarlo como para removerlo.

2) *Organización y administración del gobierno del Distrito Federal.* Otra tarea del estatuto fue la organización política y administrativa, la cual se determinó por la condición de la ciudad. Es decir, la capital se organizaba por ser Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, en compatibilidad con las delegaciones y su participación como entidad conurbada.

Además, la organización y administración del nuevo gobierno capitalino se estableció con base en el reconocimiento de la demarcación territorial; la autonomía de la ciudad y los principios fundamentales de funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad en la tarea de gobierno; por la planeación y el orden del desarrollo territorial, económico y social; la transparencia y legalidad en los procedimientos y actos administrativos; la cobertura amplia y especializada de los servicios de seguridad pública, impartición de justicia y respeto a los derechos humanos; la formulación de políticas y programas de desarrollo económico; la juridicidad de los actos de gobierno; la revisión y adecuación de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio; la participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses en la capital; y la rectoría económica del Estado.

3) *Derechos y obligaciones de los capitalinos.* En cuanto a esta parte importante del estatuto, los capitalinos, como todo ciudadano de la República mexicana, aparte de las garantías individuales que les otorga la Constitución, obtuvieron derechos como: la prestación de los servicios públicos; poder utilizar los bienes de uso común; ser indemnizados por daños o perjuicios de servidores públicos; ser informados sobre las leyes y decretos que apruebe la Asamblea; votar y ser votados para los cargos de representación popular y los de consejeros ciudadanos –siempre y cuando pertenecieran a un partido político– y participar a través de ellos en la gestión, supervisión, evaluación, aprobación, consulta u opinión de los programas de la administración pública; y participar en la selección de los cargos de representante vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.

Como obligaciones de los capitalinos se suscribieron las de cumplir con las leyes del Distrito Federal y del país; votar en las elecciones para elegir a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, diputados y senadores federales, consejos de ciudadanos y representantes vecinales; inscribirse en los patrones de contribuyentes; desempeñar los cargos de representación y funciones que tengan en

el Distrito Federal; y proporcionar la información requerida en los censos que realicen las autoridades.

4) *Intervenciones en el Distrito Federal de los tres órganos más importantes de la Federación.* En cuanto a la intervención del Congreso de la Unión correspondió la de legislar en todas las materias que la Constitución no estableció en forma expresa a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como: aprobar los montos de endeudamiento que requiera el gobierno del Distrito Federal; vigilar la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento que realice el jefe del Distrito Federal; y nombrar y remover al jefe de la capital por conducto del Senado de la República.

En cuanto a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondieron las propias que existen en cada estado, como: conocer las controversias que se susciten entre uno o más estados y el Distrito Federal y entre los órganos locales de gobierno.

Por último, las facultades del presidente de la República en el Distrito Federal serían las de nombrar al jefe del Distrito Federal; aprobar el nombramiento y remoción que haga el jefe del Distrito Federal del procurador General de Justicia e instruir a este último sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública; iniciar leyes o decretos en los términos de su competencia para la capital; formular observaciones a las leyes o decretos de la Asamblea de Representantes; solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que cite a sesiones extraordinarias; determinar medidas de apoyo para el jefe del Distrito Federal a solicitud de éste y, principalmente, en el Distrito Federal y designar al servidor público que la tenga a su cargo; y poder delegarle al jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública, cuando lo crea conveniente.

5) *Organización y facultades de los órganos de gobierno local en el Distrito Federal.* A la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se le atribuyeron las siguientes funciones:

- Legislar en las materias que le mande la Constitución.
- Contar con una mesa directiva conformada por un presidente, vicepresidentes y secretarios.
- Que todas sus resoluciones tomen el carácter de leyes o decretos.
- El fuero constitucional para sus miembros.
- Expedir su propia Ley Orgánica.
- Examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.
- Formular su proyecto de presupuesto para enviarlo al jefe del Distrito Federal y que éste lo incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Expedir la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Recibir los informes del procurador General de Justicia, del servidor público encargado de la fuerza pública y del presidente de la Comisión de Derechos Humanos en el Distrito Federal.
- Aprobar la solicitud de licencias de sus miembros.

- ▶ Conocer la renuncia y aprobar las licencias del jefe del Distrito Federal.
- ▶ Ratificar el nombramiento del jefe y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- ▶ Revisar, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cuenta Pública.
- ▶ Tener su propia Comisión de Gobierno.

En cuanto al jefe del Distrito Federal, éste sería nombrado por el presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal o senadores electos en el Distrito Federal que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera la mayoría de asientos en la Asamblea de representantes. Dicho nombramiento se sometería a la ratificación de la Asamblea de Representantes.

Además, una vez nombrado el jefe del Distrito Federal, podría durar en su cargo seis años, sin poder volver a ocuparlo una vez que haya terminado, y podría ser removido por el Senado de la República debido a causas graves, como:

- ➡ Invadir la esfera de competencias de los poderes de la Unión.
- ➡ Abstenerse de ejecutar los actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los poderes de la Unión.
- ➡ No aprobar los decretos que promulgue el presidente de la República.
- ➡ Ejercer contravenciones a las leyes.

- ➡ No proporcionar el informe al presidente de la República sobre los montos de endeudamiento.
- ➡ Utilizar la fuerza pública fuera de sus facultades, logrando afectar el orden público.

Las facultades que se le otorgaron al jefe del Distrito Federal fueron:

- ⇒ Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- ⇒ Refrendar los decretos que apruebe el presidente de la República.
- ⇒ Expedir reglamentos gubernativos para ejecutar y desarrollar las leyes que promulgue la Asamblea de Representantes.
- ⇒ Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal.
- ⇒ Nombrar y remover con aprobación del presidente de la República al procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- ⇒ Nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sometiéndolos a la aprobación de la Asamblea de Representantes.
- ⇒ Otorgar patentes de notario y presentar iniciativas de Ley de Ingresos y el proyecto del Presupuesto de Egresos.
- ⇒ Someter a consideración del presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos e informarle sobre el

ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento.

- ⇒ Formular el Programa General de Desarrollo de la ciudad.
- ⇒ Presentar por escrito a la Asamblea de Representantes el informe anual sobre el Estado que guarde la administración pública del Distrito Federal y emitirle los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados.
- ⇒ Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio de la ciudad.
- ⇒ Ejercer las funciones de dirección en materia de seguridad pública cuando le sean delegadas por el presidente de la República.
- ⇒ Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea de Representantes los auxilios necesarios para el ejercicio de sus funciones.
- ⇒ Administrar la hacienda pública del Distrito Federal.
- ⇒ Celebrar convenios de coordinación con la Federación, estados y municipios y de concertación con los sectores social y privado.
- ⇒ Dirigir la planeación y el ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal.

En cuanto a las funciones y facultades del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se otorgaron las siguientes:

- ➔ La función judicial y la plena independencia de los magistrados y jueces en sus funciones.
- ➔ Recibir remuneraciones adecuadas e irrenunciables.

- ➔ Sus magistrados podrían durar seis años en el ejercicio de sus funciones. 227377
- ➔ Sus magistrados podrían ser ratificados y se facultaron para nombrar a los integrantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- ➔ Elaborar por medio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, su propio presupuesto.

6) *Coordinación Metropolitana.* Se estableció que el Distrito Federal participaría en la planeación y ejecución de acciones coordinadas y llevaría a cabo convenios con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la ciudad, en las siguientes materias:

- ▶ Asentamientos humanos.
- ▶ Protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- ▶ Transporte.
- ▶ Agua potable y drenaje.
- ▶ Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos.
- ▶ Seguridad pública.

7) *Organización de la administración y distribución de atribuciones entre los órganos locales.* Se estableció que la administración pública del Distrito Federal sería central y estaría integrada por la jefatura, las secretarías, las delegaciones, la Procuraduría del Distrito Federal y otras dependencias; se sujetaría a principios de

coordinación, oportunidad, eficiencia, profesionalización, especialización, simplificación y transparencia que reclama el cumplimiento de sus funciones; implementaría un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que promulgue la Asamblea de Representantes; integraría su administración pública paraestatal por órganos descentralizados, como empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos; y no tendría bajo su jurisdicción los bienes de dominio público federal, aunque sí podría restaurarlos.

A los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal les correspondería la planeación, organización, normatividad, control y evaluación para llevar a cabo el desarrollo del Distrito Federal; formular políticas generales; regular sus propias funciones; administrar los bienes de patrimonio de la ciudad; prestar los servicios de obras de impacto intradelegacional; dirigir y coordinar las unidades que tuvieran adscritas a sus respectivos ramos; y determinar los sistemas de participación de las delegaciones.

8) *Delegaciones y delegados.* Se fijó como medio ideal para lograr la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales, una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos sustentada en la rápida toma de decisiones, el mejor aprovechamiento de los recursos humanos materiales y una adecuada distribución del gasto público, por conducto delegaciones y delegados.

A las delegaciones se les dotó de autonomía funcional y a cargo de cada una estaría un delegado, el cual sería nombrado y removido por el jefe del Distrito Federal. Para ser postulado delegado, se requería ser ciudadano, tener 30 años cumplidos, ser originario del Distrito Federal y no haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional.

Los delegados se encargarían de realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción para verificar las condiciones de prestación de los servicios públicos.

Además, ofrecería audiencias públicas por lo menos dos veces al mes para informar sobre el estado de su jurisdicción.

Las delegaciones contarían con asignaciones presupuestales para realizar sus actividades, las cuales serían de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios sociales, actividades económicas y deportivas; formular anteproyectos de programas operativos y de presupuesto, entre otras que se señalaran en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

9) *Desarrollo de la ciudad de México.* En cuanto a este punto, se estableció que para el desarrollo y bienestar social de la ciudad debería formularse un Plan de Desarrollo que tomara en cuenta las reservas territoriales, la preservación del medio, la infraestructura y los servicios de salud y educación, el transporte público, el agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales. El Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal lo formularía el jefe de la capital y se sometería a la aprobación de la Asamblea de Representantes, con participación del consejo de ciudadanos.

10) *La integración de los consejos de ciudadanos.* Los consejos de ciudadanos se crearon para integrar en cada delegación, mediante voto directo, libre, secreto y personal de los capitalinos, órganos de representación vecinal y de participación ciudadana en el Distrito Federal, liderados por los partidos políticos.

Se estableció que podría haber hasta 15 consejos en cada delegación con sus respectivos propietarios y suplentes, los cuales durarían tres años, el propietario no podría ser electo para un siguiente período, pero el suplente sí podría ser electo como propietario; los requisitos para formar parte del consejo de ciudadanos fueron: ser ciudadano del Distrito Federal, residir en alguna delegación, no haber sido condenado por delitos intencionales y no haber sido servidores públicos de confianza que prestaran servicios en la delegación correspondiente.

Sus funciones fueron: aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales en materias de seguridad pública, servicio de limpia, agua potable, protección civil, atención social, servicios comunitarios, prestaciones sociales, parques, jardines, mercados, alumbrado público, pavimentación y bacheo, recreación y deporte, y mejoramiento de la educación y la cultura; recibir informes y quejas de los capitalinos; presentar denuncias; poner atención a los problemas prioritarios de las delegaciones; conocer y opinar sobre el informe anual de las actividades delegacionales; solicitar a los delegados para las sesiones del consejo; y participar en el cumplimiento del programa delegacional.

Además, cabe señalar que en el Estatuto de Gobierno de 1994 se estableció, en su artículo 126, que se crearía una Ley de Participación Ciudadana para regular lo relativo a la organización y declaración de la validez de las elecciones de los consejos de ciudadanos.

En suma, si bien en el Estatuto de Gobierno de 1994 aún faltaba mucho por edificar, desde el momento de su promulgación constituyó bases suficientes para seguir reclamando y construyendo el objetivo central de la reforma política del Distrito Federal: dotar a la capital de un gobierno propio, más autónomo y democrático-representativo.

C. Logros y temas pendientes del Estatuto de Gobierno de 1994

Como consecuencia de la nueva estructura de gobierno, el Distrito Federal pasó de ser un pequeño Departamento de gran corrupción en una megaciudad a una incipiente estructura de gobierno que se perfeccionaría poco a poco en años posteriores para llegar a estar más a la altura de las necesidades sociales de los capitalinos; de ahí que tuviera que pasar por todo un proceso legislativo para asemejar ligeramente su incipiente estructura de gobierno a la de los demás estados de la República mexicana.

El estatuto, como ordenamiento innovador en la ciudad de México, no cubrió totalmente las necesidades políticas, administrativas y electorales de los capitalinos, pues dejó muchos puntos importantes pendientes de resolver, como el de la autonomía y el de las elecciones de sus autoridades inmediatas

Los puntos que el estatuto dejó inalterados en la antigua forma en que se administraba y gobernaba a los capitalinos, fueron principalmente los relativos a que:

- ✧ El Congreso de la Unión todavía podía legislar en todas aquellas materias relacionadas con los montos de endeudamiento y aún podía nombrar y remover al jefe del Distrito Federal por medio de la Cámara de Senadores¹⁰.
- ✧ El presidente de la República podía seguir nombrando al jefe del Distrito Federal; acordar con el procurador General de Justicia del Distrito Federal la adopción de políticas en materia de seguridad pública; mandar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y a la fuerza pública; y designar a sus servidores públicos¹¹.
- ✧ El jefe del Distrito Federal sólo podía ejercer las funciones de dirección en materia de seguridad pública cuando le fueran delegadas por el presidente de la República¹². Es decir, el gobierno del Distrito Federal no tenía fuerza pública propia, ya que ella dependía del Ejecutivo federal, el cual podía delegar –si quería– las funciones de dirección en materia de seguridad en el jefe del Distrito Federal.
- ✧ Los delegados eran nombrados y removidos por el jefe del Distrito Federal, quien sometía su nombramiento a la Asamblea de Representantes¹³.

¹⁰ *Cfr.*, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, artículos 24 al 27

¹¹ *Ibid.*, artículos 32 al 34

¹² *Ibid.*, artículo 67, fracción XVII

¹³ *Ibid.*, artículo 106

- ✧ El gobierno del Distrito Federal no podía acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en caso de que se diera una controversia con el gobierno federal, pero la Suprema Corte sí podía intervenir en las controversias entre órganos de gobierno del Distrito Federal¹⁴.
- ✧ En el artículo 122 negó expresamente la posibilidad de un gobierno propio para la ciudadanía del Distrito Federal, al establecer que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los poderes de la Unión, con lo cual se dejó a los órganos de gobierno del Distrito Federal “representativos y democráticos” como meros instrumentos de los poderes de la Unión¹⁵.

Estas cuestiones no modificadas seguían siendo un grave tope para brindar plena autonomía al Distrito Federal, porque de nada servía aparentar una nueva estructura de gobierno si en realidad lo único que se había hecho era cambiarle el nombre al jefe del Departamento y al propio Departamento del Distrito Federal para darles apariencia autónoma, no sólo por considerarlas figuras nuevas, sino porque les había dado un territorio propio y capacidad para desarrollarse como entidad – según se describió en el propio estatuto–, lo cual no garantizaba plena autonomía a las autoridades de gobierno en el Distrito Federal o mayor garantía a los capitalinos para elegir, como en los demás estados de la Federación, mediante elecciones democráticas a sus autoridades inmediatas.

En cuanto a los puntos que el estatuto dejaba tratados a medias estuvieron los que se referían a la nueva estructura de gobierno:

- ⊛ La Asamblea de Representantes podía expedir leyes o decretos, pero sólo con observaciones del presidente de la República¹⁶ y solamente podía ratificar el nombramiento del jefe del Distrito Federal, pues el

¹⁴ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 196

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 32, fracción IX

presidente todavía tenía el derecho de iniciar leyes o decretos¹⁷ como autoridad suprema, al igual que nombrar al jefe del Distrito Federal.

Ello provocaba que en la capital el jefe y la Asamblea de Representantes tuvieran que estar tomando en consideración al presidente a casi todo momento, así como para proponer montos de endeudamiento necesarios que permitieran financiar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, lo cual seguía dejando ver la subordinación hacia los poderes federales.

- ✪ La Asamblea de Representantes quedó imposibilitada para expedir el estatuto de la ciudad, pues la facultad sólo se le confirió al Congreso de la Unión. Sólo podía revisar la Cuenta Pública; conocer de manera general los resultados de la gestión gubernamental. Además, el jefe del Distrito Federal sólo era responsable ante el Congreso de la Unión.

Cabe aclarar que dichos aspectos referentes a la Asamblea de Representantes fueron reformados a medias, porque mientras por un lado la Asamblea dejó de ser un cuerpo reglamentario para convertirse en órgano de gobierno para la representación –de acuerdo a sus facultades establecidas en el estatuto–, por otro lado, tenía demasiados candados para desempeñar funciones propias de un órgano local representativo¹⁸.

Por último, es necesario ofrecer una breve descripción sobre los avances que sí se distinguieron desde el primer Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y que fueron principalmente:

- ❖ La creación misma de un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como un primer avance para llenar el gran vacío de la falta de una constitución

¹⁷ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 46

¹⁸ Es necesario recordar que desde el 25 de octubre de 1993 se elevó a la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno con facultades legislativas reglamentarias, a fin de que pudiera crear leyes para el Distrito Federal. Pero a partir de 1994 es cuando se define en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que, la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, adoptaría la aposición de Asamblea de Representantes del Distrito Federal como I Legislatura.

local y regular en él, la nueva organización y funcionamiento de la estructura de gobierno, así como definir algunos derechos ciudadanos básicos.

- ❖ El gobierno ejecutivo de la capital contó con facultades de origen que antes no tenía, como la facultad para nombrar a sus funcionarios, la cual antes le era delegada por el Ejecutivo federal¹⁹.
- ❖ La creación de los consejos de ciudadanos que se formaron en cada delegación para que los capitalinos participaran en su elección directa, libre, personal y secreta²⁰, que a pesar de que eran consejos integrados por miembros de los partidos políticos, implantaron un valioso mecanismo de participación que sobrepasaba las funciones ejercidas con anterioridad, en las juntas de vecinos o en el consejo consultivo, y que se podrían perfeccionar en años posteriores.
- ❖ La Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano que podía tomar resoluciones acerca de leyes o decretos, como: la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que regula la estructura y funcionamiento interno de la capital; la examinación, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; el proyecto de presupuesto²¹; y el nombramiento del jefe del Distrito Federal²², con lo cual se afianzó la necesidad de un órgano legislativo propio para el Distrito Federal.
- ❖ Que el jefe del Distrito Federal pudiera iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes y nombrar y remover con aprobación del presidente de la República al procurador de Justicia del Distrito Federal²³,

¹⁹ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 195

²⁰ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 120

²¹ *Ibid.*, artículos 40 y 42, fracción I a la III

²² *Ibid.*, artículo 42, fracción XIV

²³ *Ibid.*, artículo 67, fracción I y V

lo cual remarcó la necesidad de delimitar competencias federales y locales.

- ❖ Reglamentar los recorridos periódicos de los delegados dentro de sus jurisdicciones, a fin de verificar la forma y condiciones en que se presten los servicios públicos y tener audiencias públicas con los capitalinos²⁴. Porque ello, resaltó que la prestación de servicios estaba muy deteriorada en el Distrito Federal, debido a la gran corrupción concentrada durante las administraciones pasadas y a la falta de información sobre el estado de la administración delegacional.
- ❖ Que se pudiera elegir a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, a los diputados y senadores federales, a los consejos de ciudadanos y a los representantes vecinales, lo cual condujo a la necesidad de crear organismos autónomos que se encargaran del procedimiento y organización electoral.

Por tanto, la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en 1994 reflejó un esfuerzo mayor del partido en el gobierno por ver repuesta su legitimidad en el Distrito Federal que, pese a reflejar serios atrasos y tener bastantes candados federales, se enriquecería con el paso de los años hasta llegar a convertirse en base fundamental para el reclamo de mejores y mayores necesidades.

* * * * *

En suma, la reforma de 1994 se da en un contexto de acuerdos entre la oposición y el PRI, en el cual la estrategia de estira y afloja que manifestaban las propuestas

²⁴ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, artículos 113 y 114

reformistas del PRI, convirtió al proyecto del nuevo régimen político y jurídico para el Distrito Federal en un avance muy lento, que a pesar de ser así terminó por proporcionar con la reforma de 1994 bases elementales para continuar reformando a favor de la falta de derechos político-electoral de los ciudadanos del Distrito Federal.

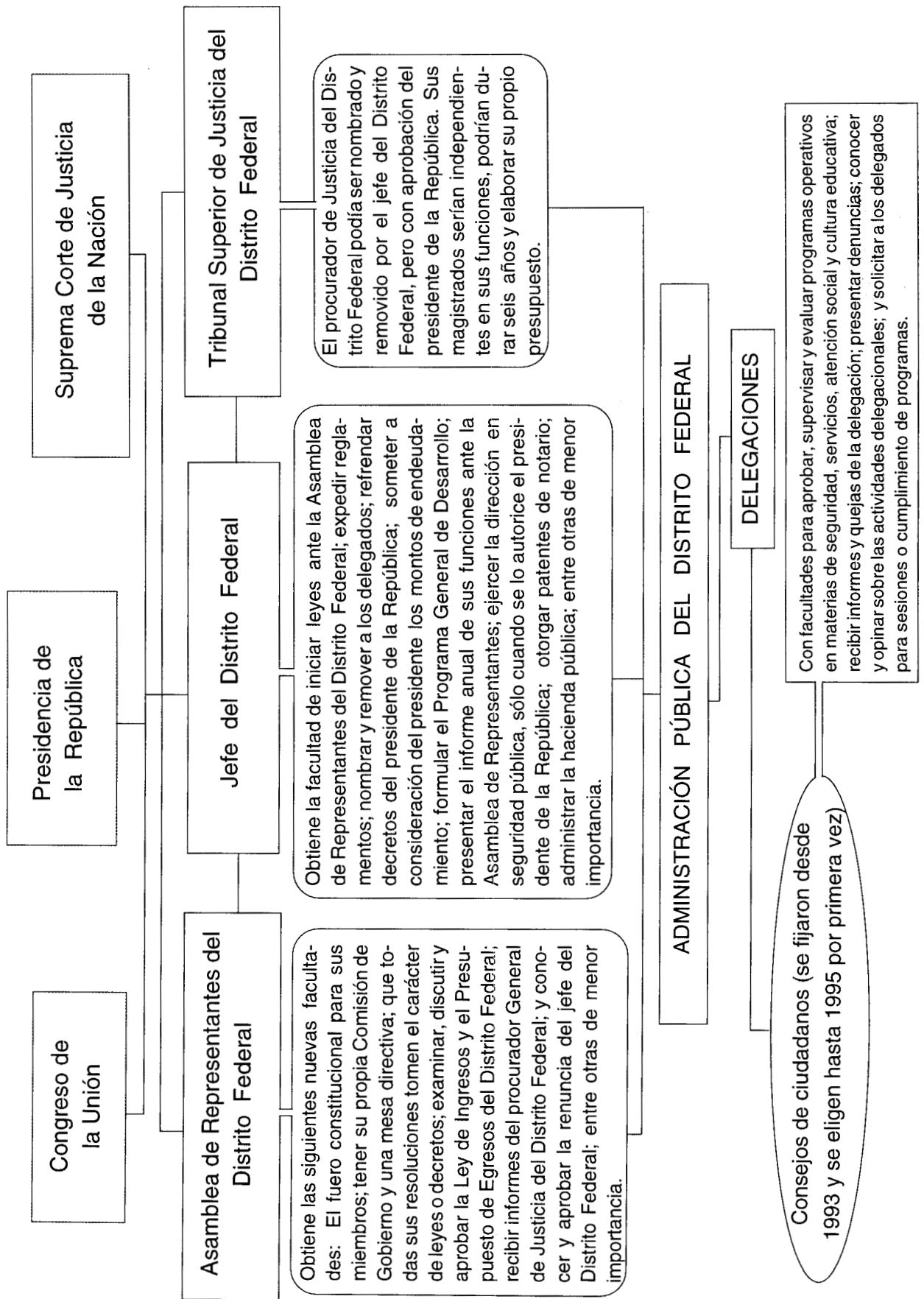
Es decir, los avances más significativos y los que aún faltaba por realizar y proponer al reciente Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, permitía emprender una mayor lucha entre fuerzas políticas y sociales para convertir a la capital de la República en un gobierno cada vez más representativo, autónomo, con mejor administración política y social y más democrático. Sin duda, dichos avances ayudarían a redefinir la constitución de un nuevo gobierno y de leyes y prácticas que se alejaban de los cotos de poder priistas.

Pero lo más importante de la reforma de 1994 fue que el gobierno de la ciudad dejó de ser una dependencia de la administración pública federal para constituirse como un gobierno propio, con responsabilidad política pública y *status* jurídico, lo que representó un quiebre histórico en el carácter del Distrito Federal desde 1824, cuando se determinó que la ciudad debía ser administrada sólo por la Federación²⁵.

Enseguida expondré las causas principales que llevaron al PRI a seguir brindando mayor autonomía al Distrito Federal y que llegan a convertirse en las variables más importantes que logran frenar el poder centralizado del PRI en la ciudad de México. Ello, a fin de definir el comienzo de mayores avances en el Distrito Federal.

²⁵ Serrano Salazar, *op. cit.*, pp. 194 y 195

ORGANIGRAMA "D": Estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal en 1994



III. Las causas reformadoras del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Después de haber analizado y evaluado la reforma de 1994 y el contexto en el que se dio como producto de propuestas entre partidos políticos que manifestaron un punto de acuerdo: conferirle mayores derechos a sus habitantes para revitalizar el ámbito político nacional y local, me ocuparé ahora de las tres principales causas que condujeron al Partido Revolucionario Institucional (PRI) a seguir dando mayor autonomía al Distrito Federal, a pesar de que ya había permitido la creación de un Estatuto de Gobierno.

Es decir, me referiré a los factores que sirvieron como impulsores de mayores avances en el Distrito Federal, los cuales si bien ya venían haciendo eco antes de 1994, es a partir de tal fecha cuando empujan con mayor ímpetu para que el gobierno opte por cubrir a los capitalinos de todos sus derechos políticos y electorales y permita la existencia de un gobierno más autónomo en la ciudad.

Las causas a las que haré referencia son: los escasos derechos político-electorales que seguían teniendo los capitalinos a pesar de las reformas realizadas; la presión que las fuerzas políticas opositoras ejercieron hacia el régimen; y el afán de un partido de gran poder por sobrevivir en un ambiente de manifestante desconfiados de las políticas del gobierno, partidos políticos que luchaban por un futuro menos incierto y una sociedad al borde de la apatía electoral y el descontento político, económico y electoral.

Cabe aclarar que no se trata de hacer una separación tajante antes y después de 1994, sino que me refiero a esta fecha porque aunque el PRI hubiera aparentado que con el Estatuto de Gobierno terminaba de formar el rompecabezas, en realidad su creación apenas representaba el comienzo para reunir un conjunto de piezas, de muchas otras que faltaban por completar en la capital. Y sin ayuda de la oposición, sin la ausencia de participación y democracia en el Distrito Federal y sin el plan de un gobierno priísta para encuadrar a la oposición dentro del marco legal, resguardando su protagonismo y evitando que los conflictos se solucionaran por la vía armada, los avances en el Distrito Federal no hubieran llegado al siguiente año después de la promulgación del Estatuto de Gobierno.

Es cierto que el hartazgo de los capitalinos ya requería ser atendido, pero era difícil que este por sí sólo pudiera lograr resarcir el grave atraso en el Distrito Federal. Además, con temores históricamente arraigados para que el Distrito Federal tuviera un gobierno propio, como: la seguridad de los poderes federales y la idea de incongruencia que se le atribuía a la existencia de dos tipos de gobierno juntos en un mismo territorio, difícilmente el hartazgo social podía haber sido considerado por el gobierno central. Por eso y para darle sentido político, tal sentimiento social fue encauzado por la oposición.

Igualmente, la separación de antes y después de 1994 es válida porque existe una diferencia entre estos dos momentos, que reside en el mayor número de factores que se acumularon después de 1994, pues ya había más voces en contra del gobierno federal, como:

- ◆ Una Asamblea de Representantes del Distrito Federal que por sus carencias como órgano de representación y su facultad para encauzar demandas ciudadanas crecientes, requería de mayores facultades, porque se había convertido en verdadero interlocutor social frente al gobierno.

◆ Un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que precisamente por sus atrasos, evidenciaba a plena luz pública la escasa autonomía del Distrito Federal.

227377

◆ Las enormes necesidades y el grave atraso del Distrito Federal que existía a la par de la ausencia de derechos ciudadanos.

◆ Los grupos opositores que predominaban en el Distrito Federal ya tenían mayor fuerza y crecían en número.

Por tanto, las causas reformistas de antes y después de la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal son las mismas, pero corresponden a contextos y circunstancias diferentes y por eso el grado de impulso que ejercieron fue mayor o menor según el contexto del que formaron parte.

De hecho, en el ámbito nacional los avances tampoco correspondían, al cien por cien, con los anhelos ciudadanos, y los atrasos parecían ser producto de un mismo mal: el poder presidencial del PRI, al cual la oposición y la sociedad trataba de derrocar electoralmente.

En el caso del Distrito Federal las causas también fueron consecuencia de dicho mal, puesto que durante años el Ejecutivo federal estuvo en manos de un solo partido, el PRI, quien tuvo el poder de gobernar al Distrito Federal desde 1928, debido al decreto del 28 de diciembre que suprimió el sistema municipal en la capital y encomendó el gobierno del mismo al presidente de la República, quien ejercía el poder en la ciudad por conducto del Departamento del Distrito Federal que estaba a cargo del jefe del Departamento del Distrito Federal.

Como el jefe del Departamento del Distrito Federal era nombrado y removido libremente por el presidente de la República y no estaba sujeto a supervisiones legales, se produjo una combinación de factores, tales como: el carácter delegado y básicamente administrativo de su forma de gobierno, su inserción en el sistema político unipartidista-corporativo como la ciudad del presidente y la unilateralidad

dinámica de interés nacional e interés local de los actores y fuerzas políticas dominantes en el Distrito Federal¹.

Este hecho marcó un tipo de interlocución gubernamental que: acotaba el campo de la solución de demandas sociales representadas, el tipo de ofertas políticas que atendieran a los capitalinos y eliminaba la legitimidad de las autoridades políticas en la capital. Configurándose así, un mercado político con formas de intercambio que sólo correspondían con la lógica del partido oficial².

Lo anterior produjo una debilidad estructural en el Departamento del Distrito Federal y fue la circunstancia mayor que impuso barreras a los capitalinos y grupos opositores, impidiendo que éstos tuvieran derechos básicos que los llevaran a tomar parte en los asuntos del gobierno, ya que la ausencia de autoridades electas y de espacios considerables para los ciudadanos no permitía dar plena solución a las demandas sociales y conflictos institucionales en la ciudad.

Es decir, se fueron acumulando una serie de obstáculos e ideas sociales que aún no se corregían, como: la ausencia de gobierno propio en la ciudad y derechos político-electorales de los capitalinos, lo cual requería de la ayuda de fuerzas opuestas al poder central, capaces de evitar la influencia priísta en el Distrito Federal.

Por tanto, los tres factores claves que sirvieron como impulsores de mayores avances reformistas en el caso del Distrito Federal fueron: la parálisis que sufrían los derechos político-electorales, los grupos opositores que comenzaban a tener fuerza política y social considerable en la capital, y la grave deslegitimación que estaba padeciendo el partido en el gobierno (PRI) en el Distrito Federal.

Tales factores o causas reformistas trataron de amalgamarse en los dos procesos reformadores –antes y después de 1994–, pero con más incidencia una vez

¹ Teresa Incháustegui Romero, “Distrito Federal”, en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coord’s.), *La República mexicana: modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, coedición Jornada Ediciones/CIIH-UNAM, México, 1994, vol. I, p. 253

² *Ibid.*

creado el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pues era necesario que tomaran un mayor impulso, el cual sólo se haría posible con la puesta en marcha de un proceso político capaz de dar mayor apertura a las distintas fuerzas políticas y sociales, para lograr la integración de esas fuerzas que hasta entonces se mantenían marginadas de la esfera institucional y, sobre todo, dar un empuje mayor a la demanda por la democratización del Distrito Federal.

A continuación abordaré las tres causas reformadoras del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

A. Los ciudadanos del Distrito Federal carecen de derechos

Durante décadas los habitantes del Distrito Federal han sido excluidos de la vida política de la ciudad. A diferencia de las restantes entidades federativas del país, los pobladores de la capital han carecido de plenos derechos políticos y electorales, por falta de una estructura de gobierno propia para sus demandas y la imposibilidad para elegir a sus representantes y autoridades inmediatas.

Aun, a pesar de su cuantía y grado de cultura política y cívica, los capitalinos sólo tenían derecho a votar por el presidente de la República, por 40 de los 500 diputados que integran la Cámara correspondiente y por dos de los 62 representantes que conforman la de Senadores³, es decir, sólo podían elegir a las autoridades federales y no conocían el desempeño de un gobierno local en su ciudad.

Sólo hasta que se hacen más amplias las reformas en el Distrito Federal, la necesidad de restablecer los carentes derechos fundamentales de los capitalinos incrementan notablemente.

³ Abel Vicencio Tovar, "Derecho y legislación electoral: el caso del Distrito Federal", en *Derecho y legislación electoral: problemas y proyectos*, Pablo González Casanova (director) y Emilio Krieger (coord.), Miguel Ángel Porrúa/CIIH/UNAM, México, 1993, p. 106

Pero mientras no fue así, existió en la ciudad un verticalismo excluyente que permeó toda la actividad social y fomentó las más nefastas prácticas corporativas⁴.

Por ejemplo, pese a que de 1977 a 1994 se crean los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos, el consejo consultivo, el referéndum, la iniciativa popular, un órgano representativo electo y un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual da paso a la creación de los consejos de ciudadanos y una Ley de Participación Ciudadana, a fin de disipar las demandas de los derechos y mejorar la vida política de los capitalinos, estos mecanismos o medios de participación no otorgaron un poder real que erradicara la estructura extremadamente piramidal de la integración de las juntas y, sobre todo, que erradicara el débil poder de las autoridades que si eran electas por los capitalinos.

En efecto, los representantes populares encontraban congestionados sus espacios de gestión, generándose tensiones entre los distintos niveles de representación y delegación: presidentes de distritos, asambleístas, diputados, senadores, jefes de manzana y dirigentes. Y en el caso de las juntas de vecinos, éstas no resolvieron el problema de la representatividad.

En realidad, se disputaba el poder, ofreciendo la misma propuesta (no acciones reales) de incrementar los espacios de expresión⁵.

Por tanto, las reformas introducidas en los órganos legales hasta 1994 no devolvieron a los capitalinos sus derechos fundamentales y seguían despojados de todos sus derechos para elegir a sus autoridades locales⁶. De hecho, no hubo resultados tangibles de los consejos de ciudadanos o de los representantes vecinales.

⁴ Incháustegui Romero, *op. cit.*, p. 254

⁵ *Ibid.*, p. 255

⁶ Al respecto hay un ejemplo acerca de cómo el grave fallo en la planeación del Distrito Federal repercutió en la censura de millones de derechos políticos y electorales de capitalinos, ya que mientras en la Federación estadounidense el Distrito de Columbia se formó tomando territorio de dos estados, para fundar la ciudad de Washington en un área casi despoblada (*Cfr.* Vicencio Tovar, *op. cit.*, p. 142), en México se estableció la sede federal en el centro de la nación, a un lado del Estado de México y comprendió una extensión superficial de 1,479 Km., que a pesar de representar menos del 1% del total nacional y ser la más pequeña de las entidades federativas que integran la República mexicana, albergaba el 10.1% del total, es decir, más de 18 millones de habitantes, el equivalente a la mitad de Aguascalientes o a la décima parte de Guanajuato. (*Cfr.* Enrique Calderón Alzati, "El Distrito Federal y sus problemas", en *Memoria*, ediciones del CEMOS, México, núm. 106, p. 6)

Ante tal situación y al ver que los consejos de ciudadanos y la Asamblea de Representantes no habían repuesto los derechos ciudadanos en el Distrito Federal, ya que las demandas que llegaban a ellos se desvanecían conforme entraban a ámbitos de representación más elevados, en los que tenían más peso las decisiones del gobierno federal. De hecho, las demandas tenían que corresponder con los intereses de partidos, porque a estos había que afiliarse para formar parte de los consejos de ciudadanos.

Incluso la Ley de Participación Ciudadana de 1995 nunca se llevó a la práctica por falta de impulso del gobierno federal para hacer uso de lo que en ella establecía, lo cual abrió paso al desarrollo de las fuerzas políticas opuestas al gobierno en el Distrito Federal.

Por eso la falta de fuerza social y política para rescatar los derechos cercenados de los ciudadanos con las reformas promulgadas antes de 1994 y el camino libre que estas deficiencias dejaban a la oposición, se convirtieron en el punto clave que permitiría incrementar la democracia electoral y participativa.

De ahí que surgieran diversas alternativas para incrementar los derechos políticos de los capitalinos, pues al ver el problema sin solución, se realizaron diversos análisis que comenzaron a delatar la problemática, así como soluciones por medio de propuestas reformistas a las instituciones, las cuales fueron bastante sugerentes para lograr aliviar el aspecto pendiente de los derechos capitalinos.

Entre las diversas alternativas sugeridas después de la reforma de 1993, se encuentra un estudio realizado por el jurista, ex-diputado y ex-presidente del Partido Acción Nacional (PAN), Abel Vicencio Tovar⁷, que resume las principales propuestas en esta fecha:

- ▣ Que los poderes federales fueran un asiento independiente de la jurisdicción de las entidades federativas, ya que los poderes federales y locales no deben convivir en el mismo lugar y tampoco debe el

⁷ Cfr. Vicencio Tovar, *op. cit.*, pp. 155-164

Congreso de la Unión seguir legislando en asuntos del Distrito Federal. Por ello, se sugirió reducir el territorio del Distrito Federal a la sede de los poderes federales, o bien, que se diera un mayor compromiso para respetar las jurisdicciones. Además, si el Congreso de la Unión puede legislar en lo relativo al Distrito Federal, entonces no hay necesidad o no es lógico que exista un congreso local como en las demás entidades federativas.

- ▣ Edificar un auténtico congreso local de elección popular, manteniendo el sector Judicial y Ejecutivo locales como se encuentran, respetando el ejercicio del Ejecutivo local en manos del presidente de la República y dar únicamente mayor autonomía al congreso local, para permitir que sus miembros sean electos por los capitalinos y que tengan las facultades para dedicarse con eficacia a recoger y abanderar los problemas populares cotidianos y los derechos individuales y sociales en el Distrito Federal.

- ▣ Crear un consejo de gobierno de elección popular que comparta el gobierno con el presidente de la República y considerarlo especial y único, tanto para la residencia federal en la ciudad de México, como para que la organización administrativa de gobierno no se pueda reestructurar por razones de prudencia política y organización técnica. Es decir, el consejo de gobierno compartiría tal desempeño con el presidente de la República y cada autoridad competente ejercería sus funciones por conducto de sus respectivos órganos.

- ▣ El sector oficial asumió una propuesta sustentada con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales, ante proposiciones más radicales de la oposición, con el objetivo de que se lograra más participación popular, pero sin demérito de la autoridad del poder Ejecutivo federal. Es decir, incrementar las funciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con la designación de los

delegados y que éstos últimos fueran elegidos por voto popular. También propusieron el aumento del número de las delegaciones para facilitar su administración e impartir mejor los servicios.

- ▣ Erigir el estado número 32 a la Federación mexicana, con el territorio que actualmente tiene el Distrito Federal, seguida por la institución de un gobernador y un congreso local, electos por voto popular, así como un Tribunal de Justicia cuyos integrantes serían designados por el Congreso de la Unión a propuesta del gobernador. El naciente estado 32 debería contar con su propia Constitución, por lo que habría que convocar al Congreso Constituyente necesario. Asimismo, contaría con una ciudad capital y un conjunto de municipios. Aquélla sería tanto sede del gobierno del estado como de los tres poderes de la Unión. Y los municipios se delimitarían de manera que su tradición demográfica y cultural fuera rescatada. Ante esta propuesta, la oposición aseguraba que una megalópolis como la ciudad de México no podría subsistir bajo una forma de régimen municipal, porque se requería de un órgano administrativo y político como el Distrito Federal para coordinar los servicios públicos. Incluso se insistió en que el Federalismo no podía entenderse sin la presencia del Distrito Federal y sin las características definitorias inspiradas por el modelo original adoptado en la Constitución de la República de 1824.

- ▣ Erigir un estado 32 con todas las atribuciones y características de una entidad federativa, es decir, con un poder Legislativo y uno Judicial local, municipios capaces de ordenar la vida cívica vecinal y coordinación para los grandes servicios urbanos. Pero el gobernador sería designado por el presidente de la República. De acuerdo con la propuesta, el nombramiento del gobernador por el presidente de la República eliminaría la posibilidad de cualquier discrepancia o enfrentamiento entre poderes federales y locales.

Otra alternativa pendiente de resolver, fue la propuesta del regente del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, de la cual una parte ya se había aprobado en 1993, pero habían quedado varios puntos pendientes por discutir, como:

- Transformar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en un órgano local no sólo de representación política, sino con facultades de órgano legislativo, ya que seguía teniendo pocas facultades y aún seguía denominándose Asamblea de Representantes, en vez de Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Avanzar en las diversas formas de representación democrática de los capitalinos, porque los integrantes de los consejos de ciudadanos, eran electos de entre los partidos que tuvieran registro nacional y no de entre los ciudadanos vecinos en el Distrito Federal.
- Incrementar la autonomía de los delegados para descentralizar funciones, pues todavía son nombrados por el jefe del Distrito Federal y se subordinan a este último.
- Establecer un mecanismo de elección del jefe del Distrito Federal, no para que los capitalinos elijan a un partido político y del ganador el presidente de la República nombre al jefe, sino para que sea un mecanismo de elección popular, libre y secreto, sólo de los capitalinos.

Esas propuestas dejaron ver, excepto la propia del PRI que presentó Camacho Solís, que la sociedad y grupos opositores querían que se constituyera un auténtico gobierno local para el Distrito Federal, o bien, un verdadero congreso local, pero nunca pensaron en un Estatuto de Gobierno como lo hizo el PRI, ya que el objeto priísta no era curar la enfermedad, sino sólo dar analgésicos para no sentirla.

Es decir, las propuestas y reclamos de malestar en contra del poder autoritario y centralizado del PRI en el Distrito Federal se habían reducido a la creación de un

estatuto que no resolvía el problema central; aunque servía de base fundamental para posteriores reformas.

Ello, a pesar de que la demanda de derechos político-electtorales para los ciudadanos de la capital era una exigencia justa y urgente, porque crecía el número de habitantes en la ciudad.

En suma, no se tomaban en cuenta los derechos ciudadanos, la planeación y el futuro de la ciudad de México, quedando en manos de un grupo reducido de colaboradores del presidente de la República, que decidían en términos de intereses y compromisos de su jefe.

Y es que las decisiones hasta entonces tomadas en el Distrito Federal privilegiaban en sí las exigencias de grupos de presión específicos, que sin una visión de conjunto, iban creando una ciudad caótica y llena de fallas, muchas de ellas previsibles⁸, lo cual sumado al atraso que continuaba en el Distrito Federal respecto a los derechos políticos y electtorales de sus habitantes, dejaba ver una ciudad sin futuro.

Por tanto, era urgente que el sentir ciudadano tan despreciado por el gobierno federal, fuera canalizado por los grupos de oposición, como se detallará en el siguiente apartado.

B. La presión de los partidos políticos opositores

La historia de la representación política y de la participación ciudadana en la capital de la República ha quedado marcada por los efectos de los procesos de centralización política llevados a cabo desde el porfirismo, luego en el régimen

⁸ Calderón Alzati, *op. cit.*, p. 5

posrevolucionario en la tarea de construir una nación⁹ y hasta el México institucionalizado.

A diferencia de otras entidades del país, la vida política local en el Distrito Federal comenzó a cobrar vigor a partir de la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987. Desde entonces la pluralidad política se ha extendido con notable ahínco¹⁰. Y en el desarrollo de tal fenómeno ha destacado la permanencia o preferencia de la izquierda opositora que, sin duda, se convirtió en impulsor de la reforma político-electoral del Distrito Federal.

Tal historia de la representación capitalina, está repleta de frutos importantes para la oposición –principalmente la oposición izquierdista–, puesto que en aquélla ha encontrado su lugar, pese a que antes del 2000, las elecciones y el sistema de partidos habían sido determinados y controlados por el poder instituido del PRI, último que ha intentado a lo largo de su historia que la oposición partidaria sea débil, sobre todo electoralmente.

Ante tal situación, los partidos políticos opositores tuvieron que optar por una participación limitada y restringida por el fraude y por una participación negociada con el poder en turno o compartida con el mismo¹¹.

En el contexto electoral nacional pasado, la base del debate por el poder político para la izquierda estuvo precisamente en el cerco planteado por la relación elecciones-sistema de partidos. Y por tanto, mientras el régimen priísta estuviera legitimado por su origen supuestamente revolucionario, los partidos opositores apenas intentarían ir compitiendo electoralmente.

Pero cuando tal legitimidad comenzó a temblar, surgieron nuevos partidos y la respuesta inmediata del Ejecutivo federal fue, aprovechando su poder absoluto sobre el Congreso de la Unión, modificar la legislación electoral para fijar

⁹ Cfr. “Resultados electorales locales 1988-1997”, en página de Internet: www.cidac.org/electoral/df.htm

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Paulina Fernández Christlieb y Octavio Rodríguez Araujo, *Elecciones y partidos en México*, ediciones El Caballito, México, 1986, pp. 7 y 8

nuevas reglas del juego a los partidos políticos opositores. Es decir, el PRI reformó el sistema de partidos, a fin de constituirse como un partido a la altura de las necesidades de los procesos de movilización popular independientes del régimen.

Esto explica la creación de nuevas leyes, como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE) y de reformas en el Distrito Federal que por su contenido dejaron ver que el gobierno soltaba la cuerda, pero no mucho, es decir, aceptaba a la oposición, pero a la minoritaria¹².

Por eso fue difícil para la oposición convertirse en la predominante sobre el PRI, dado que éste se protegía contra ella mediante nuevas leyes.

No obstante, al percibir la oposición que las reformas políticas del PRI incrementaban su participación y expectativas del terreno y acción política, se sumó a las prácticas electorales –inclusive los grupos ultra izquierdistas– en alianza con algunos otros pequeños partidos opositores, para avanzar en su transformación política.

Es decir, la oposición se adaptó a la propuesta del gobierno, por su falta de nuevas redefiniciones acerca de lo que tenían que hacer con o sin reformas, porque las modificaciones influyeron rápidamente en la oposición privilegiando su participación electoral; dándole ventajas a cambio de no pocas desventajas, por medio de la LFOPPE, para que desarrollaran su actividad en términos económicos y legales; e involucrándola en la actividad parlamentaria, en la que histórica y estadísticamente tenía poco o nada que hacer y avanzar si el régimen era el mismo¹³.

Lo anterior sumado al creciente abstencionismo electoral, dio un mayor impulso a la oposición, pues aunque estaba desarticulada, era una oposición real¹⁴ y con ansia de poder.

¹² Fernández Christlieb y Rodríguez Araujo, *op. cit.*, p. 10

¹³ *Ibid.*, p. 8

¹⁴ *Ibid.*, pp. 8 y 9

Lo anterior, multiplicado por el malestar social acumulado¹⁵, producto de la falta de atención social del mismo partido único, lograba a favor de la oposición un efecto inverso al que pretendía la estrategia del PRI, es decir, ganar importantes espacios para su desarrollo futuro.

Por tanto, aunque para las elecciones federales de 1985, la izquierda aún no logra completamente la unidad, los procesos de reforma política le revelaron que podía lograr mayores avances electorales, puesto que muchos aspectos demandados por la oposición aún no se atendían y el fuerte poder centralizado y autoritario del PRI seguía imperante en la capital del país.

Todos esos aspectos llevaron a la oposición a emprender una mayor lucha en años ulteriores, porque sus demandas estaban bien justificadas, ya que el poder Legislativo aún estaba subordinado al Ejecutivo federal, el fraude electoral seguía omnipresente y la reforma del Distrito Federal seguía pendiente.

Bajo el contexto electoral anterior, los grupos políticos opositores que radicaban en el Distrito Federal comenzaron a reforzar su densidad política en la capital, elevando cada vez más su potencialidad como agentes de cambio social en tres maneras –de acuerdo con Paulina Fernández Christlieb y Octavio Rodríguez Araujo–, porque:

- ▣ Se propician alianzas entre las expresiones políticas de orden nacional y local.
- ▣ El proceso de movilización y politización de fuerzas nacionales que se producen en el Distrito Federal es asimilado por las organizaciones locales, convirtiéndose en elemento de enseñanza política para la movilización y gestión de las distintas demandas y actores.

¹⁵ Este malestar, de acuerdo con Paulina Fernández Christlieb y Octavio Rodríguez Araujo, logra manifestarse debido a la actividad de la oposición –no sólo de la oposición partidaria– para causar contradicciones, pues los procesos sociales no guardan una lógica unilineal. (Cfr. Fernández Christlieb y Rodríguez Araujo, *op. cit.*, p. 10)

- ▣ La densificación del espacio político de la ciudad extiende de modo creciente la incorporación de temas y ámbitos de la vida social al campo político.

De hecho, en el contexto político resultado de las elecciones de 1988, la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal¹⁶ tuvo sobre sí el peso de una elección desventajosa para el PRI, porque mientras este partido obtuvo el 27.6% de los votos, los partidos de izquierda que conformaron el Frente Democrático Nacional (FDN) para la elección presidencial (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana –PARM–, Partido Popular Socialista –PPS–, Partido del Frente Cardenista de la Reconstrucción Nacional –PFCRN– y Partido Mexicano Socialista –PMS–) obtuvieron en conjunto el 39.2% de la votación emitida en las elecciones del Distrito Federal, registrando candidaturas comunes en 10 de los 40 distritos de mayoría relativa.

Además, el Partido Acción Nacional (PAN) tuvo un desempeño importante en esa elección, alcanzando el 24.4% de la votación en el Distrito Federal y conquistando 14 distritos de mayoría relativa. (véase el **CUADRO “A”** y el **CUADRO “B”** de las siguientes páginas)

¹⁶ La Asamblea de Representantes del Distrito Federal se constituyó legalmente con 66 miembros, 40 de ellos por representación directa y 26 por representación proporcional, con poderes reglamentarios y sin tener atribuciones en el juego formal de formación de presupuesto y de gasto.

CUADRO "A": Resultados electorales locales 1988-1997 (en porcentajes)

AÑO	PARTICIPACIÓN ELECTORAL		ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL				JEFE DE GOBIERNO			
	Asamblea	Jefe de Gob.	PRI	PAN	PRD	Otros	PRI	PAN	PRD	Otros
1988	54.5	-	27.6	24.4	6.8*	41.2	-	-	-	-
1991	67.3	-	45.6	19.6	12.0	22.5	-	-	-	-
1994	84.1	-	40.55	27.0	21.1	11.3	-	-	-	-
1997	67.1	67.0	23.6	18.5	44.8	13.2	25.6	15.5	48.1	10.5

* Durante el proceso electoral de 1988 se registraron candidaturas comunes entre algunos de los partidos que conformaron el FDN en diez de los 40 distritos electorales que conformaban el Distrito Federal. Estos votos son los que se contabilizan bajo la columna de PRD en este cuadro. Los votos emitidos por los candidatos registrados de forma particular por el PPS, PMS, PFCRN y PARM se contabilizaron bajo la columna de "otros" partidos.

Fuente: "Resultados electorales locales 1988-1997", en página de Internet: www.cidac.org/electoral/df.htm

CUADRO "B": Integración de las Asambleas por partido político

Primera Asamblea del Distrito Federal (1988-1991)
• 34 representantes del Partido Revolucionario Institucional
• 18 del Partido Acción Nacional
• 3 del Partido Popular Socialista
• 3 del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
• 3 del Partido Mexicano Socialista
• 2 del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
• 3 de la Coalición del Partido Popular Socialista y del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional

Segunda Asamblea del Distrito Federal (1991-1994)
• 40 representantes del Partido Revolucionario Institucional
• 11 del Partido Acción Nacional
• 7 del Partido de la Revolución Democrática
• 5 del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
• 2 del Partido Popular Socialista
• 1 del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura (1994-1997)
• 38 representantes del Partido Revolucionario Institucional
• 14 del Partido Acción Nacional
• 10 del Partido de la Revolución Democrática
• 2 del Partido del Trabajo (PT)
• 2 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM)
Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura(1997-2000)
• 38 diputados del Partido de la Revolución Democrática
• 11 del Partido Acción Nacional
• 11 del Partido Revolucionario Institucional
• 3 del Partido del Trabajo
• 3 del Partido Verde Ecologista de México

Fuente: Dirección en Internet: www.asamblea.gob.mx/home.html

Tales resultados electorales indicaron que la relación del regente y la administración del Departamento del Distrito Federal con la Asamblea de Representantes se tornaba estratégica para mantener la estabilidad y la gobernabilidad de la capital por parte de la oposición¹⁷.

Por eso, cuando la oposición ya tuvo presencia dentro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pudo ir ejerciendo desde adentro una mayor presión hacia el PRI, tomando en cuenta y con insistencia, la urgente necesidad de una organización política y un aumento de democracia participativa en el Distrito Federal.

Como así lo hizo, logró para 1989 regularse a sí misma, eligiendo de entre sus miembros a quienes habrían de integrar el Colegio Electoral, gracias a las modificaciones a la Asamblea de Representantes que ganó a su favor.

Sin embargo, los partidos de izquierda al notar la debilidad del PRI en la capital, prefirieron competir individualmente por las curules de mayoría relativa que unir fuerzas. Esta fraccionalización de la izquierda le benefició al PRI, quien obtuvo nuevamente la victoria en las elecciones de 1991 para elegir a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, recuperando un buen número de votos¹⁸.

Pero también a partir de tal fecha el PRD comenzó a capitalizar muchos de los votos de otros partidos de izquierda. Desde entonces, el PRD empieza a mantener su auge electoral en el Distrito Federal. Incluso para la elección de representantes de 1994 como I Legislatura –como se puede observar en el anterior **CUADRO “B”** –, a pesar de no ser mayoría, duplicó su apoyo.

El apoyo electoral capitalino hacia el PRD tomó mayor fuerza con las nuevas facultades concedidas a la Asamblea de Representantes en 1993, ya que para los partidos políticos de oposición y algunas organizaciones sociales se hizo

¹⁷ Incháustegui Romero, *op. cit.*, pp. 274 y 275

¹⁸ En la Delegación Iztapalapa el PRI ganó con el 24.6% de la votación de 1991, en el distrito electoral XL del Distrito Federal.

indispensable reconocer al Distrito Federal como entidad federativa, a fin de que la población pudiera elegir a sus gobernantes.

Es por ello que las nuevas reformas se vieron impulsadas, principalmente, por la oposición de izquierda, porque con el fin democratizador del Distrito Federal y el quiebre priísta de 1988 en el área metropolitana, se produjeron grandes interrogantes sobre la viabilidad y existencia del régimen de gobierno priísta en la ciudad y promovieron mayores cambios para su reestructuración.

Cabe destacar que el auge opositor en la representación del Distrito Federal pasó por serios debates con el PRI y otros partidos opositores (PAN y PT), como el que surgió por la convocatoria del presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León en 1994, para pactar un Acuerdo Político Nacional y en palabras del mismo presidente "terminar de construir, de una vez por todas, la democracia en México".

El objetivo del acuerdo fue profundizar las relaciones democráticas entre los poderes de la Unión y entre éstos y los órdenes de gobierno estatal y municipal, así como las relaciones entre las instituciones públicas, los partidos políticos y la sociedad civil¹⁹.

Entre los puntos a discutir estuvo el de la reforma política del Distrito Federal. Y la actitud del PRD fue palpable como promotor e impulsor de este punto, lo cual lo llevó a fijar sus metas para desplazar totalmente al PRI en el Distrito Federal.

A partir de entonces, el PRD se convirtió en apoyo fundamental de la reforma política para el Distrito Federal y logró con sus propuestas y votos, considerables logros en el Distrito Federal, como la reforma de 1996. Y al salir avasalladoramente ganador en la recién lograda elección de jefe de Gobierno en 1997, todavía impulsaría mayores cambios en el Distrito Federal, pues ya era el nuevo gobernante en la ciudad de México.

¹⁹ Oziel Serrano Salazar, *La reforma política del Distrito Federal*, Editores Plaza y Valdés, Centro de Asesorías Multidisciplinarias (CENAM), México, 2001, p. 250

Por tanto, el hecho de que después de tantos años y, sobre todo, durante un trienio, la oposición de izquierda haya contado en el Distrito Federal con una holgada mayoría en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como congreso local de la ciudad, se convirtió en una virtual antesala para que la oposición reclutara en el Distrito Federal su mayor presencia electoral y para que utilizara este escenario político como el impulsor de mayores progresos en la forma de gobierno y los derechos ciudadanos en el Distrito Federal.

Ello, en una coyuntura local que había sido producto del esfuerzo del PRI para integrar las fuerzas opositoras y que había terminado con la predominancia del mismo partido en el gobierno del Distrito Federal como se dará a conocer en el siguiente apartado.

C. La relegitimación del Estado: repercusión en el gobierno del Distrito Federal y el declinar del partido único

Por legitimación se entiende al mecanismo por el cual se hace creer que lo que se realice a nombre del Estado es lo mejor y correcto, y, por tanto, debe ser reconocido y aceptado por la sociedad que los cree.

Pero la legitimación no se obtiene espontáneamente de la sociedad, y el Estado no anda persiguiendo a la gente todo el tiempo con un garrote para que ésta le crea, obedezca y reconozca, sino que es necesaria la zanahoria (un tipo de mercado)²⁰. Es decir, a nombre del Estado se ofrece, a cambio de la obediencia social, un gobierno que vigile la propiedad de cada ciudadano, que garantice la seguridad y la estabilidad del país.

En el caso de las elecciones, estas son una especie de ritual para que el votante refrende la decisión tomada por la élite política, con lo cual se está aprobando o legitimando al dirigente.

²⁰ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, traducción de José Fernández Santillán, FCE, México, 1986, p. 112

Con este mecanismo el Estado logra mantener cierto control o la subordinación de los ciudadanos cada que se tengan que renovar los lugares de la representación o dirigencia, ya que las leyes electorales y políticas producen “democracias de control”²¹.

De esta manera se han legitimado las elecciones en México y para hacerlas posible sin necesidad de levantamientos armados, se crearon los procedimientos electorales²², que le dieron grandes satisfacciones al partido gobernante, pero a la vez, la propia ruina de su predominancia electoral en el Distrito Federal, luego en otras entidades federativas y, finalmente, en la presidencia de la República.

Estos procedimientos electorales fueron el “as” que el PRI tuvo bajo la manga a lo largo de su administración, pues a pesar de estar legitimado inicialmente por su origen supuestamente revolucionario, los partidos políticos ajenos al PRI apenas intentaron competir electoralmente con él. Pero cuando esta legitimidad priísta comenzó a perderse, entre otras cosas por alejarse de los mismos postulados principales de la revolución, surgieron nuevos partidos que pusieron en peligro la estabilidad del PRI.

Esta falta de confianza en el PRI que se reflejó en su declive electoral fue mermando paradójicamente la legitimidad del régimen, porque sin su halo revolucionario y su claro control sobre las elecciones y el sistema de partidos, su imagen se deterioraba, provocando que uno de sus elementos fundamentales de legitimidad, las elecciones, perdieran atractivo entre la mayoría de la población, sobre todo, entre la población capitalina.

²¹ El término proviene de Tomás R. Villasante, “Estado, sociedad y programaciones alternativas”, en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), México-Puebla, enero-marzo de 1999, núm. 41, p. 5. En dicho artículo, el autor Villasante nos explica su percepción de lo que es realmente la democracia en México y la identifica como democracia de control, porque lo realmente conocido de ella es un sistema de control y delegación de la gestión pública que conocemos, a través de: un sistema Legislativo del que emana un gobierno Ejecutivo, que es quien ordena a los funcionarios y expide leyes al Legislativo, así como programas, servicios, participación y sistemas judiciales. Concretando con ello, la relación pública.

²² Manuel González Oropeza, “Acceso y pérdida de poder de los gobernadores”, en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, coordinado por Pablo González Casanova, 2ª. ed., Siglo XXI Editores, México, 1989, p. 263

Además, el abstencionismo se fue evidenciando cada vez más, conforme se edificaba una oposición real que, para conveniencia del régimen debía ser canalizada electoralmente. Por tanto, se necesitaba convertir esa oposición, haciéndola pasar de abstención electoral a participación electoral, aunque se votara por la misma oposición.

Sin duda, el problema de la legitimidad no sólo del régimen y de su presencia autoritaria en el Distrito Federal, sino del sistema político en su conjunto –aun cuando la crisis económica se agudizaba y existían contradicciones sociales después de varios años de estabilidad– debía ser solucionada, porque en respuesta a las cada vez más crecientes y corruptas prácticas priístas, los partidos políticos opositores al PRI y algunas organizaciones sociales y ciudadanas de la capital comenzaron a evidenciar su malestar con manifestaciones de todo tipo.

Sin embargo, pese a las demandas que se destacaron por el reclamo de mayores espacios de expresión, el partido en el gobierno las sintetizó en una sola frase: “que los votos cuenten y se cuenten bien”, es decir, sólo considerar constitucionalmente los derechos político-electorales.

Así, el partido gobernante emprendió numerosas modificaciones al marco legal, a fin de adecuar las fórmulas políticas de acción, representación y gobierno a las circunstancias actuales²³, logrando por lo menos, con tal táctica, su relegitimación como partido gobernante.

Por eso, las modificaciones al marco legal todavía eran superficiales, pues aunque parecían abrir la posibilidad de participación a los partidos opositores, en realidad únicamente les ponían más barreras, lo cual creó una situación de mayor malestar que de no resolverse sería y claramente, haría explotar el malestar acumulado.

Primeramente, con las reformas emprendidas a los procedimientos electorales se despertó la pluralidad partidista que, ya encarrerada, no pudo detenerse.

²³ Ricardo Becerra, *et al.*, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, FCE, México, 1997, p. 12

Después, la sociedad al reclamar auténticos espacios de expresión con un sentido de eficacia política que rebasaban las formas tradicionales de agregación y consenso y de representación y gestión, se comienza a volver plural²⁴.

Pero a pesar de que la sociedad había cambiado social y culturalmente, (incluso en la capital que desde hace más de 170 años había estado cerrada a un nuevo y mejor gobierno) el PRI se aferraba a seguir imponiendo sus políticas. De hecho en la capital el PRI trató de recuperar su capacidad de articulación con las organizaciones gremiales-populares que ya estaban al borde del declive.

Sin embargo, los movimientos reformistas realizados por el PRI no se habían dado para solucionar la falta de una estructura de gobierno capitalina, sino como vía de relegitimación del partido gobernante.

Por tal motivo, incrementó el número de acuerdos del PRI hacia los otros partidos, para pactar con ellos sin salirse del marco legal instituido y del poder Ejecutivo y Legislativo federales.

Ello le valió para relegitimar al Estado, pero no a su partido, ya que no pudo evitar llevar en su misma estrategia, el veneno de su ruina como partido único. Y aunque la consecuencia final de esa apertura priísta le favoreció en gran medida al Distrito Federal, porque le dio autonomía a sus estructuras de gobierno, no ocurrió lo mismo con el gobierno priísta, a quien la insistencia reformadora ya no le fue positiva, porque ya eran bien conocidas sus prácticas tradicionales.

Cabe agregar a la desconfianza priísta, un conjunto de acontecimientos que acentuaron más el declive electoral del partido único, como: la rebelión armada en el estado de Chiapas, el asesinato del candidato del PRI a la presidencia (Luis Donaldo Colosio Murrieta) y el agotamiento de la estrategia económica del sexenio, que produjeron una auténtica crisis política que obligó a la élite priísta a terminar

²⁴ Incháustegui Romero, *op. cit.*, p. 266

cediendo en el aspecto que no quiso ceder durante vario tiempo, el aspecto electoral²⁵.

Los cambios fueron principalmente electorales, con lo cual la hegemonía priísta fue decayendo hacia un “cierre de pinza” electoral y sus rivales a la izquierda y a la derecha fueron creciendo electoralmente, sobre todo en la capital, pues el PRI articuló una campaña política que conducía explícitamente hacia la desigualdad interna y externa del régimen y sus instituciones electorales.

Por tanto, el fortalecimiento o relegitimación estatal logrado y el seguido declinar del partido en el gobierno trajeron consigo la postulación de reformas más significativas, porque éstas fueron canalizadas por la oposición, y con su triunfo electoral ahora recaía también en ella la tarea de la democratización del Distrito Federal y de un mejor gobierno, es decir, la responsabilidad de hacer efectivas las demandas que la condujeron a su triunfo electoral.

Por ende, la relegitimación estatal producto de la insistencia del partido único por sobrevivir en un ambiente que ya no le era favorecedor, terminó por repercutir a favor de un Distrito Federal que a todas voces pedía se mejorara la situación política y jurídica de la ciudad, ya que la oposición acordó con el PRI la creación de un gobierno especial para la capital federal, con más autonomía y participación social, que a pesar de que todavía se le restringían facultades importantes que estaban en manos federales, al menos había encontrado una salida al problema; puesto que tal estrategia había venido del propio PRI en busca de su relegitimación.

* * * * *

²⁵ Pablo Javier Becerra Chávez, *La reforma electoral de 1996*, CEDE/UAM-I, México, 1996, p. 158

En suma, a pesar de que el PRI terminó por ceder en varios aspectos que lo llevaron a su propia deslegitimación en el Distrito Federal como partido gobernante, en realidad sólo produjo avances en el aspecto electoral, porque en el político o en la forma de gobierno democrática capitalina, nunca le ha sido característico, ese aspecto nunca le fue característico y lo dejó como lucha para la oposición.

Pero esa última tarea pendiente no dejó a un lado al PRI; al contrario, ahora se tenía que avanzar en el reclamo de antaño en el Distrito Federal: la falta de derechos político-electoral de los capitalinos y, sobre todo, lograr un mejor gobierno en la ciudad de México para abatir la fuerte corrupción, inseguridad y mejorar la administración de los recursos económicos. Porque si bien esos pendientes eran tarea de la oposición izquierdista que logró mejores lugares en el gobierno del Distrito Federal en 1997, también era una labor y una responsabilidad de conjunto, es decir tanto local como federal.

Menciono que seguiría siendo una labor de conjunto, porque para continuar reformando el régimen político-jurídico del Distrito Federal, se requeriría de reformas constitucionales, o sea, de la aprobación de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados y del presidente de la República.

Por tanto, el desafío estaba en trabajar esforzadamente para garantizar mejoras considerables en las condiciones de vida de los capitalinos, porque nada es irreversible en el mundo de la política, nada es gratuito, y porque el ejercicio del poder realmente eficaz exige fidelidad a los principios y una buena mezcla de "talacha" y talento.

Los esfuerzos por conseguir mayores reformas en la ciudad se lograrían con el impulso de los factores o causas reformadoras que mencioné en el presente capítulo, de los cuales la fuerza opositora lograría doblegar paulatinamente las innumerables resistencias e incluso pretextos del régimen priísta para impedir o por lo menos retrasar lo más que se pudiera, primero, la liberalización política, y

después, la democratización del Distrito Federal²⁶. Pero éstas causas reformadoras se desarrollaran e impulsaran precisamente, a la par que se reforma el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es decir, de 1995 a 1999.

Por lo pronto, lo importante de las tres causas reformadoras del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es que en conjunto dieron cauce legal a la participación política y electoral de los capitalinos, derribaron el poder priísta en la capital e hicieron surgir un régimen especial de gobierno para la capital con las reformas político-electorales al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que se dieron a partir de 1995 y que a continuación abordaré. Ello, con la finalidad de que se tenga un conocimiento efectivo de los objetivos y contenidos de tales reformas y se contraste lo anteriormente mencionado y los posteriores comentarios que realizaré acerca de los avances que con ellas se lograron.

²⁶ Diputado José Espina Von Roehrich. Coordinador de la Subcomisión para la Reforma Política del Distrito Federal, por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, "Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Una lucha histórica por recobrar los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México", en Internet: www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont10/leer3.htm

IV. Reformas político-electoral al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (1995-1999)

En el capítulo anterior me referí a las tres principales causas que llevaron al Partido Revolucionario Institucional (PRI) a conceder mayor autonomía, a tal grado que impulsan importantes reformas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; por tanto ahora expondré los resultados de tales impulsores reformistas, es decir, las modificaciones al Estatuto de Gobierno en el lapso que va de la reforma del tres de junio de 1995 hasta la reforma del 14 de octubre de 1999, con la finalidad de describir la serie de avances que produjeron y el grado de fuerza que reflejó cada reforma para cambiar la forma de gobierno de la ciudad.

Las reformas realizadas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en este lapso de tiempo, son cinco: la del tres de junio de 1995, la del 12 de diciembre de 1995, la del 22 de noviembre de 1996, la del cuatro de diciembre de 1997 y la del 14 de octubre de 1999. Todas publicadas en esas fechas en el *Diario Oficial* de la Federación.

Pero de acuerdo al tema que aquí me ocupa, las reformas político-electoral, no describiré a profundidad la reforma del 12 de diciembre de 1995, sólo las cuatro restantes con su respectivo resumen de las reformas constitucionales que se hayan tenido que realizar previamente y una descripción de las leyes reglamentarias o instituciones que se hayan creado como consecuencias de tales reformas.

A. Reforma de 1995

En 1995, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fue reformado en dos ocasiones; primero, con motivo de la postulación de candidatos a consejeros ciudadanos (publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el tres de junio), y después, para la regulación del consejo de la judicatura del Distrito Federal (publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 12 de diciembre).

Cabe volver a recordar que la reforma del 12 de diciembre de 1995 no es una reforma que me ocupe en este estudio, ya que sólo se refiere a las nuevas funciones y composición del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para vigilar al Tribunal Superior de Justicia y a los juzgados y demás órganos judiciales, ya que para este año, sus miembros podían durar cinco años en su cargo y dos consejeros podían ser designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y uno por el jefe del Distrito Federal. Por tanto, aquí no la abordaré más.

En 1995 también se creó, tal como lo mencionó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994, la primera Ley de Participación Ciudadana.

Es importante destacar que el contexto en el que se promulgaron las reformas de 1995 al Estatuto de Gobierno, el PRI todavía era una mayoría considerable en las Cámaras, y a pesar de ello se expiden, primero, para reglamentar lo estipulado en el Estatuto de Gobierno de 1994, como fue el caso de la regulación de la Judicatura del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana. Pero segundo y más importante, para evitar al menos, un grave error redactado en el estatuto, es decir, evitar que los consejos de ciudadanos fueran gestores de demandas por conducto de los partidos políticos y, en su lugar, quedaran como inmediatamente responsables los mismos ciudadanos.

Por tanto, la reforma del tres de junio de 1995 al Estatuto de Gobierno, reflejó notablemente el hartazgo de la sociedad y la oposición, pues refrendó que en el estatuto recién creado se había perdido de vista el objetivo central del proceso

reformista: abogar por los derechos político-electoral de los capitalinos. Por ello, a continuación expondré a detalle la reforma del tres de junio y la del 10 de junio de 1995.

a.1. Reforma del 3 de junio de 1995: Postulación de candidatos a consejeros ciudadanos

Esta primera reforma modificó los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno, para establecer que ahora serían los capitalinos los que dentro de su delegación y como inmediatos conocedores de los problemas en sus colonias y calles se podrían elegir por voto libre, secreto, directo y personal, para conformar los consejos de ciudadanos; siempre y cuando estuvieran inscritos en el padrón electoral federal, llenaran la solicitud de registro y tuvieran el apoyo de, por lo menos, el cuatro por ciento de los votos en su delegación.

Además, la elección de estos consejos se realizaría en la misma fecha que la de los diputados federales y representantes a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por tanto, lo importante de esta reforma fue que no serían los integrantes de los partidos políticos con registro nacional los que tendrían posibilidad de un cargo para ser consejeros ciudadanos, sino que esos puestos los ocuparían los propios capitalinos.

De esta manera, los partidos políticos pasaban solamente a participar en el proceso de integración de los consejos de ciudadanos, en lo referente a organización y vigilancia de dichas elecciones.

Por tanto, con este nuevo mecanismo de participación ciudadana, se redujo el poder de los partidos políticos en los consejos y se dividió a la política en el Distrito Federal, en micro (delegación) y macro (Asamblea de Representantes del Distrito Federal). En la micro política, pese a que tenían poca influencia las actividades que realizarían

los consejos de ciudadanos en las demarcaciones territoriales, representaban un buen comienzo para alentar la participación capitalina sin plataformas políticas de partidos, pero con el trabajo y la lucha comunitaria de los candidatos capitalinos¹.

a.2. Reforma del 10 de junio de 1995: Se expide la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Esta primera Ley de Participación Ciudadana se expide con la finalidad de plasmar en un ordenamiento especial las instancias de participación ciudadana en la capital. Principalmente, para regular la integración, procedimientos de registro, elección y votación de los consejos de ciudadanos. Y en segundo plano, para definir los mecanismos de funcionamiento de las audiencias públicas; la difusión pública; la colaboración ciudadana; la consulta vecinal; las quejas y denuncias; y los recorridos de los delegados².

Las instancias de participación ciudadana y la definición que se hizo de cada mecanismo de participación, fue la siguiente³:

- ▼ *Los consejos de ciudadanos.* Aparte de las funciones que les otorgó el Estatuto de Gobierno para intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal determinados para las delegaciones, podían participar en la organización de otras instancias.
- ▼ *La audiencia pública.* Mediante este mecanismo de participación, los habitantes del Distrito Federal podían proponer al titular de la delegación la adopción de acuerdos o la realización de ciertos actos, así como recibir información sobre las actuaciones en la administración pública del Distrito Federal.

¹ Oziel Serrano Salazar, *La reforma política del Distrito Federal*, Editores Plaza y Valdés, Centro de Asesorías Multidisciplinarias (CENAM), México, 2001, p. 197

² *Ibid.*, pp. 202 y 203

³ *Ibid.*, p. 197

- ▼ *Difusión pública.* Por medio de esta la delegación o en su caso las autoridades del Distrito Federal podían comunicar a los capitalinos sobre la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos a los ciudadanos y las modalidades y condiciones para su prestación.
- ▼ *Colaboración ciudadana.* Se estableció que los habitantes del Distrito Federal podían colaborar en la ejecución de una obra o en la prestación de un servicio, aportando recursos económicos, materiales, o trabajo personal en su delegación.
- ▼ *Consulta vecinal.* Este mecanismo se definió como la posibilidad del capitalino de poder opinar y formular propuestas para solucionar problemáticas en su lugar de residencia o plantear las necesidades o intereses de los residentes.
- ▼ *Quejas y denuncias.* Para referirse a la prestación de servicios públicos y a irregularidades en la actuación de los servidores públicos, debiendo tener respuesta por escrito.
- ▼ *Recorridos periódicos del delegado.* Se estableció que su objetivo sería verificar la forma y las condiciones de prestación de los servicios públicos, así como el estado de los sitios, obras e instalaciones públicas, debiendo informar al consejo de ciudadanos y a los representantes populares.

Por otra parte, cabe señalar que lo establecido respecto a la elección de los consejos de ciudadanos suscitó numerosas y acaloradas polémicas en torno a su contenido y disposiciones, que iban desde cuestionamientos formales hasta acusaciones de índole ideológica, por el número de votantes que asistió a las urnas el día de la elección de los consejos y por la cuestionada legitimidad de la Ley de Participación Ciudadana que regulaba la elección y el registro inédito de algunos empates⁴.

⁴ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 200

Sin embargo, lo cierto fue que por primera vez, el 12 de noviembre de 1995 se inauguró formalmente una nueva forma de ejercicio político en la capital, con la elección de 365 consejeros ciudadanos, sin la intervención directa de los partidos políticos y con la organización y vigilancia de la elección a cargo de la Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos como órgano autónomo, de carácter temporal e integrado por un comité central y uno delegacional⁵.

Además, la Ley de Participación Ciudadana contemplaba la existencia de tres tipos de impugnaciones en las elecciones de consejos de ciudadanos: la reconsideración de los acuerdos que emitieran los comités delegacionales antes de la recepción de la votación; la rectificación para que los candidatos o los partidos políticos solicitaran al comité central nuevas resoluciones electorales; y la apelación para las impugnaciones que presentaran los candidatos por causas que afectaran la validez de la votación⁶.

Por tanto, esta primera Ley de Participación Ciudadana fue un mayor estímulo para seguir pugnando por mayores reformas en la capital, pues aunque las elecciones de consejos de ciudadanos parecieron ser sólo un ensayo participativo, representaron una pieza clave que despertaría una mayor participación política a un nivel favorable para la sociedad capitalina, el de colonia o barrio.

En suma, aunque en 1995 sólo fue una reforma la que se llevó a cabo y las otras dos sólo completaban lo establecido en la reforma de 1994, aquélla tuvo gran relevancia en la todavía pendiente reforma del Distrito Federal, pues apenas construía un pequeño paso firme del cúmulo de otros más que faltaban realizar. Y pese a que por un lado, aún reflejaban su influencia priísta, porque se permitía a la sociedad formar parte de un consejo que no podía ejercer notables cambios en el gobierno y alejaba

⁵ Serrano Salazar, *op. cit.*, pp. 200 y 201

⁶ *Ibid.*, p. 201

a la oposición de la sociedad, por la mayoría priísta en el Distrito Federal. Por otro lado, era un buen juego que valía la pena emprender, porque alentaba la participación social al margen legal de la participación de partidos políticos.

B. Reforma de 1996

A pesar de que en 1995 se había dado una reforma ciertamente importante, el proceso de avances reales en el Distrito Federal aún se veía muy lento, debido, en parte, a lo extensa que se hizo la discusión del Acuerdo Político Nacional convocado en 1994 por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el cual se llevó cerca de dos años de trabajo y discusión, para engendrar finalmente la reforma de 1996.

El Acuerdo Político Nacional se firmó el 27 de octubre de 1995 por autoridades y partidos políticos (Partido Acción Nacional –PAN–, PRI, Partido de la Revolución Democrática –PRD–, Partido del Trabajo –PT–, Partido Verde Ecologista de México –PVEM– y Partido del Frente Cardenista de la Reconstrucción Nacional –PFCRN–) y los acuerdos que se resolvieron respecto de la reforma política del Distrito Federal, fueron los siguientes⁷:

1. Sumar esfuerzos para establecer los consensos que permitan presentar al Congreso de la Unión, antes de la finalización del actual período ordinario de sesiones, un primer proyecto de reformas legislativas encaminadas a ampliar el régimen político-electoral del Distrito Federal.
2. Sin perjuicio de lo anterior, continuar las deliberaciones y establecer los acuerdos sobre todas las propuestas de reformas que por razones de tiempo o de técnica normativa, deban ser presentadas en posteriores períodos ordinarios o extraordinarios del propio Congreso de la Unión.
3. No suspender las actividades relacionadas con la reforma política del Distrito Federal en las instancias convenidas en el presente acuerdo,

⁷ Serrano Salazar, *op. cit.*, pp. 253-257

hasta no haber agotado el examen de todos los temas que tengan conexión y relevancia con la propia reforma y, particularmente, con los proyectos que ya hubieran sido presentados al Congreso de la Unión.

4. Integrar una Comisión Plural Ejecutiva, cuyos miembros representen a todos los partidos firmantes del presente acuerdo, así como al Departamento del Distrito Federal y a la Secretaría de Gobernación, que tendrá las funciones que se enumeren en el documento anexo, así como las que ulteriormente determinen sus miembros y que sean para cumplir los objetivos del propio acuerdo.
5. Formar parte de los comités y grupos de trabajo que la Comisión Plural Ejecutiva considere necesarios para cumplir eficazmente y en los tiempos previstos, las actividades encaminadas a llevar a su formalización y culminación la reforma política del Distrito Federal.
6. Crear una instancia paralela para plantear, tramitar y procurar soluciones viables a los problemas que, sin tener relación directa con la reforma política, puedan interferir en los vínculos de entendimiento entre el gobierno y los demás actores políticos signantes del presente acuerdo.

Por su parte, la agenda acordada por la Comisión Plural Ejecutiva se conformó con temas, como: la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal, las atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el régimen de las delegaciones políticas, las vías de democracia participativa, el régimen electoral para el Distrito Federal, los sistemas de coordinación metropolitana y por otras propuestas específicas en materia judicial y de seguridad pública.

Los cambios que finalmente se acordaron para 1996, después de abundantes propuestas de los partidos políticos y discusiones, fueron los que comprendió la reforma constitucional de 1996. (véase el **CUADRO "C"** y **CUADRO "D"**, acerca de la *Cronología de la reforma política constitucional de 1996* para el Distrito Federal y las

Propuestas originales de los partidos políticos con motivo de los acuerdos de la reforma de 1996, en las siguientes páginas)

La reforma constitucional de 1996 influyó con gran peso en el Distrito Federal y también produjo importantes reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y, sobre todo, al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dándole a éste último un giro mayor, porque comenzaron la formación de un régimen jurídico y político especial para el Distrito Federal.

Para 1996 se promulgaron dos reformas, una el 22 de agosto a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y otra el 22 de noviembre al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

**b.1. Reforma del 22 de agosto de 1996: Se establece la
elección directa del jefe de Gobierno del Distrito Federal**

Esta reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de agosto de 1996, a pesar de ser una reforma Constitucional, influyó en el Distrito Federal con fundamental relevancia, ya que reparó una parte fundamental de los derechos político-electorales de los capitalinos.

La presente reforma modificó los siguientes artículos constitucionales: la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorrió con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116 y; el artículo 122.

CUADRO "C": Cronología de la reforma política Constitucional de 1996

- El 23 de diciembre de 1994 se instaló la mesa para la reforma política del Distrito Federal
- El 17 de enero de 1995 los dirigentes de los cuatro partidos políticos representados en el Congreso de la Unión firmaron ante el presidente de la República los "Compromisos para un Acuerdo Político Nacional", en donde se contemplaba impulsar la reforma política del Distrito Federal.
El 27 de enero la Comisión Permanente del Congreso de la Unión acordó el inicio de los trabajos del Diálogo Nacional para la Reforma Política del Estado.
- El 26 de abril el PRD anunció su retiro de las conversaciones para la reforma política por los sucesos de Chiapas y Tabasco.
- El 15 de mayo la Secretaría de Gobernación, el PRI, PAN y PT, anunciaron la agenda para la reforma política del Estado, que comprende cuatro capítulos: reforma electoral; reforma de los poderes públicos; federalismo y reforma política del Distrito Federal, así como comunicación social y participación ciudadana.
- El 3 de junio el regente Óscar Espinoza Villarreal clausuró los trabajos de la mesa para la reforma política del Distrito Federal.
- El 18 de junio el PAN abandonó la mesa del Acuerdo Político nacional, en protesta por los resultados electorales del Estado de Yucatán.
- El 18 de octubre los coordinadores de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados, acordaron convocar a reanudar el diálogo nacional para la reforma del Estado.
- El 24 de octubre en la Secretaría de Gobernación, se instaló la mesa para la reanudación del diálogo político nacional.
- El 27 de octubre los dirigentes capitalinos del PRI, PAN, PRD y PT, firman el acuerdo para reanudar las negociaciones sobre la reforma política del Distrito Federal.
- El 7 de noviembre los tres principales partidos en el Distrito Federal entregaron al gobierno de la ciudad sus propuestas específicas sobre los siete temas de la agenda de negociación para la reforma política capitalina.
- El 27 de noviembre los dirigentes de los partidos y la Secretaría de Gobernación acordaron la instalación de diez mesas de trabajo para desahogar el temario de la agenda para la reforma política del Estado. Asimismo, se informó que la mesa central para la reforma del Estado acordó dar prioridad a la discusión sobre la reforma electoral y la política del Distrito Federal.
- El 14 de diciembre los coordinadores de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados firmaron el acuerdo que establece los procedimientos del diálogo político nacional para la reforma democrática del Estado.
- El 18 de enero de 1996 los coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PT, instalaron la Comisión Plural de la Cámara de Diputados para la reforma del Estado.
- El 12 de febrero los dirigentes del PRI, PAN y PT en la capital, suscribieron las bases de consenso sobre el contenido de la reforma política del Distrito Federal, condensadas en 27 puntos.
- El 17 de febrero el Comité Ejecutivo Nacional del PAN determinó abandonar la mesa del diálogo para la reforma política del Estado en protesta por la resolución del Tribunal Estatal de Puebla, con respecto al conflicto poselectoral en el municipio de Huejotzingo.

- El 27 de marzo el grupo parlamentario del PRD presentó en la Cámara de Diputados su propuesta de 84 puntos para la reforma del Estado.
- El 15 de abril los dirigentes nacionales del PRI, PRD y PT, y la Secretaría de Gobernación, hicieron público un documento de conclusiones referentes a la reforma electoral y la política del Distrito Federal. Dicho documento fue enviado al Congreso de la Unión para la afinación de los acuerdos y la elaboración de las iniciativas constitucionales y legales correspondientes.
- El 20 de mayo Felipe Calderón Hinojosa, dirigente nacional del PAN, anunció el retorno de su partido a la mesa del diálogo para la reforma del Estado.
- El 25 de junio el PRD anunció su retiro temporal de los trabajos legislativos relativos a la reforma electoral y la política del Distrito Federal, y el 26 de ese mismo mes, el PAN determinó también ausentarse hasta que el PRI presentara su propuesta definitiva con apego a los acuerdos anteriormente alcanzados.
- El 3 de julio se efectuó una reunión de la Mesa Central donde los partidos políticos (PRI, PAN, PRD y PT) y la Secretaría de Gobernación acordaron reinstalar la Mesa para la atención de problemas de coyuntura con el propósito de analizar la situación política de Tabasco, a fin de contribuir a reanudar la negociación sobre la reforma electoral y política del Distrito Federal.
- El 4 de julio se reinstaló formalmente la Mesa para la atención a problemas de coyuntura en la Secretaría de Gobernación, en la cual se tomaron varios acuerdos para distender la situación política en el Estado de Tabasco.
- El 15 de julio la Secretaría de Gobernación intensificó las negociaciones con los dirigentes nacionales de los partidos políticos a fin de consensar el texto definitivo del proyecto de reformas constitucionales en materia electoral y del Distrito Federal.
- El 25 de julio el presidente Ernesto Zedillo y los dirigentes nacionales del PRI, PAN, PRD y PT suscribieron la iniciativa de cambios constitucionales relativos a la reforma electoral y la política del Distrito Federal.
- El 31 de julio y el 1 de agosto la Cámara de Diputados y el Senado de la República, respectivamente, aprobaron por unanimidad la iniciativa de modificaciones y adiciones en materia de reforma electoral y política del Distrito Federal.
- El 22 de agosto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma electoral y política del Distrito Federal.

Fuente: Oziel Serrano Salazar, *La reforma política del Distrito Federal*, Editores Plaza y Valdés/CENAM, México, 2001, pp. 299-301

CUADRO "D": Propuestas originales de los partidos políticos con motivo de los acuerdos de la reforma de 1996

TEMA	PRI	PAN	PRD	ACUERDOS
Elección del jefe de Gobierno	Elección directa de jefe de Gobierno por votación universal, secreta y directa. La primera elección de jefe de Gobierno se realizará la segunda semana de agosto por un período de seis años, en el marco de la elección Federal.	Elección directa del jefe de Gobierno. La elección sería por un período de seis años. Revisar la redistribución de funciones del presidente hacia el Ejecutivo local.	Elección directa del jefe de Gobierno. Se plantea que el primer período de gobierno sea de tres años y posteriormente sea de seis años, una vez empataada con la elección federal.	Hay consensos en la elección directa del jefe de Gobierno para el primer domingo de julio de 1996.
Reformas al poder Legislativo	Ampliar las facultades de la actual Asamblea de Representantes del Distrito Federal estableciendo expresamente cuáles atribuciones legislativas aún quedarían para el Congreso de la Unión por su incidencia a nivel federal. Mantener la facultad de modificar el Estatuto de Gobierno en el Legislativo Federal.	Equiparar las facultades de la actual Asamblea de Representantes del Distrito Federal a un congreso local. Eliminar la sobrerrepresentación prevalente por la vía de la cláusula de gobernabilidad. Que el Estatuto de Gobierno sea facultad de la Asamblea Legislativa.	Conformación de un congreso local. En principio la próxima Asamblea debería constituirse en una Asamblea Constituyente que elaboraría una nueva constitución local que sustituiría al Estatuto de Gobierno. Eliminar la cláusula de gobernabilidad.	Con la anuencia del PRI para que incorpore con facultad la modificación del Estatuto de Gobierno -punto a debate hacia el final- prácticamente hubo consenso.
Delegaciones políticas	Analizar esquemas más democráticos de integración del gobierno de las delegaciones con el concurso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que ratificará los nombramientos. Este tipo de designación se dará en razón de mantener la unidad de gobierno en la ciudad, aunque plantea la desconcentración de facultades del sector central a las delegaciones.	Conformación de un régimen municipal, incluidos los cabildos. Elección directa del jefe de Gobierno o bien que el titular del jefe del Ejecutivo sea el primer regidor de la planilla del cabildo que sustituiría la figura del delegado.	Instaurar un régimen municipalista con características especiales para la ciudad. Elección del jefe de Gobierno e integración de cabildos.	No hay consenso. El PRI rechazó la elección directa y el PAN y el PT firmaron el acuerdo enfatizando su inconformidad en este punto. Para el PRD el des-acuerdo en este punto es motivo de análisis del aval a toda la postura gubernamental de elección directa.
Legislación electoral	Avanzar hacia una ley electoral pero acotada al jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y consejos de ciudadanos.	Ley electoral propia, incluidos los cabildos.	Ley electoral propia, incluidos los cabildos.	Consenso.
Nombramientos en la PGJDF y en la SSP	El procurador será nombrado por el jefe de gobierno local y ratificado por la Asamblea de Representantes	Que el procurador y el secretario de Seguridad Pública sean ratificados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al igual que el secretario de finanzas.	Que el procurador y el secretario de Seguridad Pública pudieran ser electos.	Consenso en lo general entre el PRI, PAN y PT.
Participación Ciudadana	Mantener el esquema de consejos ciudadanos. Analizar esquemas de consulta pero definiendo las materias.	Incorporar las figuras de referéndum, plebiscito e iniciativa popular.	Incorporar las figuras de referéndum, plebiscito e iniciativa popular que podrán ser promovidos, por una tercera parte del congreso local.	Consenso entre todos los partidos políticos.
Coordinación Metropolitana	Revisar el esquema de coordinación metropolitana, estableciendo su obligatoriedad constitucional.	Redefinir la coordinación metropolitana haciéndola obligatoria.	Revisar las formas de coordinación metropolitana.	Consenso entre todos los partidos. NOTA: El PRD no firmó el acuerdo, pero en las negociaciones había alcanzado consenso en los puntos referidos.

Fuente: Oziel Serrano Salazar, *La reforma política del Distrito Federal*, Editores Plaza y Valdés/CENAM, México, 2001, p. 302

Además, la reforma adicionó dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, recorriendo en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII. Y se derogaron la fracción VI del artículo 73 y el segundo párrafo del artículo tercero de los artículos transitorios 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100.

La parte medular de tales modificaciones fue la instauración del voto universal para la elección del ahora jefe de Gobierno del Distrito Federal y, en el 2000, de los titulares en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, acontecimiento que devolvió a los capitalinos el derecho a elegir a sus gobernantes que habían perdido desde 1928, y abrió la competencia electoral por medio de la elección directa del jefe de Gobierno y de los titulares de las demarcaciones.

Además, la reforma de 1996 cambió el nombre a la Asamblea del Distrito Federal para que pasara de Representantes a ser Asamblea Legislativa del Distrito Federal con mayores facultades.

De los artículos constitucionales reformados, los que repercutieron directamente en el Distrito Federal para reformar el Estatuto de Gobierno, fueron:

- ✓ El artículo 108, el cual reconoció como servidores públicos responsables ante la ley, a los representantes de elección popular en el Distrito Federal.
- ✓ El artículo 110 y 111, los cuales sujetaron a los diputados de la Asamblea, al jefe de Gobierno del Distrito Federal, al procurador General de Justicia del Distrito Federal, a los magistrados y a los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, a juicio político y procedimiento legal.
- ✓ El artículo 122, el cual estableció que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo,

Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos del artículo 44, y reconoció como nuevas autoridades locales del gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

En el artículo 122 también se estableció que los diputados electos de la Asamblea Legislativa se integrarían según los principios de mayoría relativa y representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en las circunscripciones plurinominales; que el jefe de Gobierno tendría a su cargo el poder del Ejecutivo y la administración pública de la ciudad de México, pudiendo ser electo por votación universal, libre, directa y secreta de los capitalinos; y que los titulares de las demarcaciones político-territoriales del Distrito Federal también se elegirían de tal manera.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, con los demás órganos que estableciera el estatuto, ejercerían la función judicial del fuero común en la ciudad de México.

De esta manera, y de acuerdo con el artículo 122 constitucional, lo que hizo primeramente la reforma de 1996 fue delimitar las competencias entre los poderes de la Unión y las “nuevas” autoridades locales del Distrito Federal, para quedar como sigue:

1. Congreso de la Unión.

- ① Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- ① Legislar en materias de deuda pública del Distrito Federal.
- ① Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión.

- ① Las demás atribuciones que les señale la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno.

Es decir, el Congreso de la Unión conservaba la facultad de aprobar anualmente los montos de endeudamiento que habrían de incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal para los requerimientos del gobierno de la ciudad, legislar en materias de deuda pública del Distrito Federal y expedir el Estatuto de Gobierno.

Por tanto, las demás facultades expresas en el estatuto para el Congreso de la Unión, quedaron igual, como: vigilar la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal que realice el jefe de Gobierno; y que el Senado nombre al jefe de Gobierno sustituto en caso de su remoción, ya sea por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

2. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

- Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Las demás atribuciones que les señale la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Es decir, el presidente de la República podía seguir ejerciendo notable influencia en el Distrito Federal, o casi la misma, pues se le otorgó la facultad de proponer al Senado el sustituto del jefe de Gobierno, a cambio de la única facultad que se le quitó, la de nombrar directamente al jefe del Distrito Federal, las demás quedaron igual.

Respecto al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, este quedó sujeto a las siguientes bases:

- a. *La Asamblea Legislativa del Distrito Federal debía.-*

- ⊙ Tomar en cuenta para la organización de las elecciones de jefe de Gobierno y diputados de la Asamblea, la expedición de constancias, los medios de impugnación y procedimientos establecidos en el Cofipe y demás disposiciones establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- ⊙ Los requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no podrían ser menores a los que se requieren para ser diputado federal.
- ⊙ Expedir su Ley Orgánica y enviarla sólo al jefe de Gobierno del Distrito Federal para que ordene su publicación.
- ⊙ Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- ⊙ Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.
- ⊙ Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos.
- ⊙ Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal.
- ⊙ Presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.

Es decir, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ya no enviaría al presidente de la República su Ley Orgánica, sino sólo a jefe de Gobierno. Sin embargo, este fue el único avance, pues todavía no podía intervenir con plena autonomía para legislar en todo o relativo al Distrito Federal y tampoco podía

intervenir en los procedimientos de reformas constitucionales como lo hacen las legislaturas estatales.

Por tanto, aunque adquirió nuevas e importantes facultades, como: encargarse de las disposiciones legales que habrán de regir las elecciones locales, nombrar al sustituto del jefe de Gobierno en caso de su falta absoluta y expedir disposiciones legales para organizar su hacienda pública, en realidad el Congreso de la Unión y el presidente de la República seguían siendo un obstáculo para que la ahora Asamblea Legislativa realizara sus funciones con mayor independencia, ya que la reforma no hizo mucho por este último aspecto.

b. El *jefe de Gobierno del Distrito Federal* tendría las siguientes nuevas facultades y obligaciones.-

- ⊙ Para ser electo al cargo de jefe de Gobierno debería reunir los requisitos de ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener una residencia efectiva de tres años en el Distrito Federal o cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad, tener 30 años cumplidos el día de la elección y no haber desempeñado anteriormente el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter.
- ⊙ Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.
- ⊙ Someter a consideración del presidente de la República la propuesta de montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, en los términos que disponga el Estatuto de Gobierno y demás leyes.
- ⊙ Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- El nombramiento del procurador General de Justicia capitalino se haría a propuesta del jefe de Gobierno del Distrito Federal, aunque la decisión final acerca de su nombramiento la tuviera el presidente de la República.
- Ser removido por causas graves que afecten el orden público en la entidad. El Senado nombraría a propuesta del presidente de la República al sustituto para concluir el mandato y la Asamblea Legislativa al que lo sustituya en caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra falta.

Es decir, a pesar de que el mayor avance que produjo la reforma de 1996 en el ahora jefe de Gobierno, fue su elección directa por los capitalinos, lo cual sí devolvía a los capitalinos sus derechos políticos-electorales básicos. No obstante, el jefe de Gobierno podía ser removido o sustituido autoritariamente por el Senado, conforme a lo dispuesto en la ley y sin convocar de nueva cuenta a elecciones⁸.

Incluso, sus facultades no correspondían a la función de gobernante en toda la extensión de la palabra, porque era el jefe o la cabeza del gobierno de la ciudad, pero con escasas facultades, como: no poder decidir libremente sobre temas importantes, pues el jefe de Gobierno no puede mandar libremente a la fuerza pública, sólo si el presidente le delega tal función; y sólo a solicitud del presidente, el jefe de Gobierno puede hacer frente a situaciones de emergencia, desastres o situaciones económicas de urgencia. Además, no puede decidir sobre los montos de endeudamiento, salvo si se lo concede el presidente.

Ello porque, si bien, las facultades de cada gobernador en las demás entidades son muy diferentes entre cada uno, porque no hay un estándar común para todos. Pero el jefe de Gobierno en el Distrito Federal no tenía por lo menos la autonomía suficiente para decidir sobre temas fundamentales.

⁸ Serrano Salazar, *op. cit.*, pp. 281-284

De hecho tenía más obligaciones federales que facultades políticas, ya que no podía resolver los conflictos por cuenta propia, sino que necesita asesoría y coordinación con la Federación para no ser destituido. Además, la reforma de 1996 no señaló otras facultades importantes, como la de ser arbitro en materia laboral, conmutación de penas, o concesiones a particulares sobre bienes y servicios estatales, por sólo mencionar algunas.

En cuanto a la organización de la administración pública local en el Distrito Federal se determinaron los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados en la Ley de la Administración Pública del Distrito Federal y se establecieron en ella las relaciones de la integración y funcionamiento delegacional, así como entre las delegaciones y el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Finalmente, el artículo 122 también estableció los nuevos requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la forma como se conformaría éste y los órganos encargados de la función judicial, los cuales serían:

- *El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.* Sus magistrados durarían seis años y serían nombrados por el jefe de Gobierno y ratificados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- *El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.* Vigilaría la administración del Tribunal Superior de Justicia, tres de sus miembros serían designados por el jefe de Gobierno y dos por la Asamblea Legislativa.
- *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo.* Con plena autonomía para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública local.
- *El Ministerio Público del Distrito Federal.* Que sería presidido por un procurador General de Justicia del Distrito Federal.

En suma, el mayor avance de esta reforma constitucional de 1996 fue que se estableció un régimen especial para gobernar en el Distrito Federal, aunque no un gobierno propiamente local, sino sólo uno especial, porque ya no gobernaban a la capital solamente los poderes federales, sino también los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Y pese a que se dejaron importantes lazos que apretaban el centralismo federal en el gobierno de la ciudad, con las modificaciones constitucionales se había restituido una parte importante de los derechos político-electorales de los capitalinos, como la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los titulares de las demarcaciones político-territoriales del Distrito Federal para el año 2000.

Sin duda, aún faltaba mucho por hacer en el Distrito Federal, pues no sólo el jefe de Gobierno tenía fuertes responsabilidades que atender y escasas herramientas para ejercer el gobierno en la ciudad, sino también los diputados de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, la reforma de 1996 dio una base Constitucional y electoral indispensable para los capitalinos que permitiría, en un futuro cercano, crear mejores instancias encargadas de la función electoral y mecanismos políticos y participativos eficientes, si los avances continuaban favoreciendo no sólo el aspecto electoral, sino también el político-social.

b.2. Reforma del 22 de noviembre de 1996:

Desaparecen las figuras de consejeros ciudadanos

Esta reforma se publicó el 22 de noviembre de 1996 en el *Diario Oficial* de la Federación y reformó diversos artículos de tres ordenamientos importantes.

- 1) *El Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (Cofipe)*. Destaca por la modificación al artículo séptimo transitorio que tuvo como finalidad establecer la posibilidad de que se produjeran coaliciones en la elección de jefe de Gobierno y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- 2) *El Código Penal par el Distrito Federal.* Destaca por las modificaciones que en materia de fuero común tuvieron por objeto, establecer normas que permitieran resolver controversias que surgieran por impugnaciones de las elecciones de jefe de Gobierno y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- 3) *El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.* Destaca porque produjo un retroceso en el proceso de reforma político-electoral en el Distrito Federal, con la derogación de todos los artículos del estatuto que hacían referencia a la elección de los consejos de ciudadanos. Y a pesar de que por ello parecía que ésta reforma dejaba de lado totalmente el tema de la participación ciudadana, no fue completamente así, ya que fijó que sería la Asamblea Legislativa la que expediría las nuevas disposiciones relativas a la participación ciudadana en el Distrito Federal.

Por tanto, esta reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal al no establecer inmediatamente algún otro mecanismo que sustituyera la derogación de los consejos de ciudadanos electos popularmente, que se habían establecido con todo un proceso de elección y habían representado cierto gasto de recursos económicos, dejaba ver que o resultaban insuficientes tales consejos o no se quería concretar el proceso de reformas en el Distrito Federal. De lo contrario, no se hubieran anulado y se hubieran llegado a convertir, desde entonces, en verdaderos puentes entre los capitalinos y el nuevo régimen capitalino para la gestión las demandas sociales.

Incluso, estudios como los de la investigadora y doctora en economía, Alicia Ziccardi Contigiani, muestran que en algunas delegaciones como Iztapalapa la experiencia fue fructífera, ya que los consejos ciudadanos funcionaron, prueba de

ello fue que su desempeño no fue cuestionado, a pesar de que se dieron tensiones entre dichos órganos y los delegados, así como entre éstos y las juntas vecinales⁹.

Tal vez su único fallo residió en la manera en cómo se procesó la elección y que en ellos todavía existía la influencia excesiva de los partidos políticos.

De cualquier manera, esta reforma dejó mucho que pensar, pues mientras que con la reforma constitucional se había avanzado, con ésta se retrocedía en el camino reformista, sin parecer, remotamente, augurio de una mejor senda política y electoral.

C. Reforma de 1997

Desde mi perspectiva, esta única reforma de 1997 tuvo un significado todavía más importante en el gobierno del Distrito Federal, porque realmente proporcionó avances que afianzaron una mayor autonomía en la ciudad de México y, sobre todo, porque esos avances provinieron de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

c.1. Reforma del 4 de diciembre de 1997: Aumentan las facultades del jefe de Gobierno del Distrito Federal

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el 13 de noviembre de 1997, por unanimidad, reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, presentando la iniciativa de decreto al Congreso de la Unión para su resolución final. El 27 de noviembre la Cámara de Diputados ratificó las reformas también por unanimidad y el tres de diciembre de 1997, el Senado hizo lo mismo.

De esta manera, la reforma que inició la Asamblea Legislativa, se aprobó y publicó el cuatro de diciembre de 1997 en el *Diario Oficial* de la Federación. Fue la única reforma al Estatuto de Gobierno en este año y reflejó que la Asamblea pese

⁹ Jacqueline Peschard, "Derechos sin instituciones. Un código electoral para el Distrito Federal", texto presentado en el *Foro Público del Grupo de Trabajo sobre el Código Electoral de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal*, México, 1 de abril de 1998, en Internet: www.etcetera.com.mx/1998/274/pj0274.htm

estar supeditada a los poderes federales, aprovechaba sus facultades y su trabajo ha contribuido para incrementar los derechos ciudadanos del Distrito Federal.

Las modificaciones al Estatuto de Gobierno reformaron casi todos sus artículos, pero no todos en su esencia. Es decir, se reformaron los artículos: del 1 al 3, del 6 al 9, el 11, el 12, el 15, el 17, del 20 al 29, el 30, del 31 al 37, del 40 al 57, del 59 al 63, del 65 al 68, del 70 al 73, del 75 al 80, el 83, del 86 al 91, del 93 al 96, el 98, el 99, del 101 al 103, el 105, el 106, el 109, el 110, el 112, el 114, el 117, el 118 y el 119. Pero los cambios fundamentales fueron los siguientes:

- ⊙ Se regulan las características y composición del régimen patrimonial del Distrito Federal.
- ⊙ El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se convierte en norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal.
- ⊙ El Distrito Federal se puede coordinar con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con la ciudad de México.
- ⊙ El gobierno del Distrito Federal debe simplificar su economía y definir políticas sobre finanzas públicas para asegurar no sólo la estabilidad financiera, sino también la solidez fiscal y la rectoría del desarrollo nacional.
- ⊙ El presidente conservó las facultades de proponer al Senado al jefe de Gobierno en caso de su remoción, iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en materias de competencia relativas al Distrito Federal, informar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de montos de endeudamiento para financiar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, proponer en común acuerdo con el jefe de Gobierno el

nombramiento del secretario de Seguridad Pública y proveer a la esfera administrativa de la observancia de las leyes expedidas para la capital. Es decir, sólo se le suprimieron sus facultades en materia electoral local, así como para iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa.

- ⊙ Se fijaron los requisitos necesarios para ser diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el Estatuto de Gobierno, como: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener 21 años cumplidos el día de la elección, no estar en servicio activo en el Ejército o haber ocupado antes el cargo de funcionario, magistrado en el gobierno del Distrito Federal, o ministro de algún culto religioso. Y las bases para asignar diputados por el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal.
- ⊙ Se redujo el porcentaje de los votos para alcanzar diputados por el principio de representación proporcional en la Asamblea Legislativa, del 30% pasó al 2% de la votación total emitida en la elección.
- ⊙ La Asamblea Legislativa podía convocar a sesiones extraordinarias acordando sólo con el jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero ya no con el presidente de la República.
- ⊙ La participación ciudadana se desarrollaría tanto en forma individual como colectiva y para tal efecto se establecerían las normas, programas y acciones que fomentaran la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre asuntos públicos de la ciudad en general, para lo cual se deberían utilizar los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para desarrollar

una cultura democrática de participación ciudadana en el Distrito Federal.

- ⊙ Se fijaron las bases para crear el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y el Tribunal Electoral del Distrito Federal, los cuales se encargarían de dirimir los asuntos de controversia en la elección del jefe de Gobierno.
- ⊙ La facultad de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa quedó solamente en manos de los diputados de la Asamblea, el jefe de Gobierno¹⁰ y los capitalinos por medio de la iniciativa popular¹¹.
- ⊙ Se tomó en cuenta a la participación ciudadana, a través de las figuras de iniciativa popular, plebiscito y órganos de representación vecinal.
- ⊙ Se fijó la implementación de programas de difusión pública y la realización de instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con la prestación de servicios y los servidores públicos, a efecto de que los habitantes del Distrito Federal se encuentren debidamente informados de las acciones y funciones de gobierno de la ciudad de México.
- ⊙ En la coordinación metropolitana podían participar los titulares de las dependencias, entidades paraestatales o titulares de las demarcaciones territoriales limítrofes, conforme a las disposiciones que dictara el jefe de Gobierno.

¹⁰ Cabe señalar al respecto que sólo el jefe de Gobierno del Distrito Federal, y no la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tuvo la facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, facultad que antes sólo pertenecía al presidente de la República.

¹¹ Los ciudadanos adquirieron el derecho a mandar iniciativas de ley a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respecto de las materias de competencia legislativa de la misma. No podían ser objeto de iniciativa popular las iniciativas en materia tributaria o fiscal; egresos del Distrito Federal; régimen interno de la administración pública; y de regulación interna de la Asamblea Legislativa, de su Contaduría Mayor de Hacienda y de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal. Además, una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en materia de la propuesta, verificaría el cumplimiento de los requisitos de la misma y no admitirían iniciativa popular alguna que hubiera sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa con anterioridad.

- ⊙ Sobre las demarcaciones político-territoriales del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno dejó margen a los diputados para que en 1998 pudieran estudiar propuestas para crear nuevas demarcaciones o modificar las actuales.
- ⊙ Un requisito para ser titular de una demarcación territorial sería tener 25 años cumplidos el día de la elección.
- ⊙ El gobierno de la ciudad podía atender la seguridad pública para el desarrollo y bienestar social del Distrito Federal.
- ⊙ Se fijaron las bases para crear la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal.
- ⊙ El Distrito Federal podría participar en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En lo que se refiere a las facultades que adquirió el jefe de Gobierno del Distrito Federal, éstas incrementaron considerablemente, ya que con la reforma de 1997 ahora podía:

- ① Administrar los reclusorios y centros de readaptación social para arrestados, procesados y sentenciados, y ejecutar las sentencias exclusivamente en delitos del orden común.
- ① Nombrar y remover libremente al titular de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal.
- ① Iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa.
- ① El nombramiento del procurador de Justicia capitalino se haría a propuesta del jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- ① Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública para el Distrito Federal, nombrar a los miembros de jerarquía inferior a

los servidores públicos que tengan a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal, crear establecimientos de formación policiaca, determinar la división del Distrito Federal en áreas geográficas y nombrar o remover libremente a los servidores públicos responsables de la misma.

- ① Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de la Ley del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, a fin de manejar las áreas naturales protegidas de competencia federal, el control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad, la prevención y el control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal.
- ① Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión.
- ① Ejercer los actos de adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación, mantenimiento, control, inspección y vigilancia de los bienes de propiedad del Distrito Federal en los términos que señale la ley e informando a la Asamblea Legislativa sobre las enajenaciones realizadas de inmuebles.
- ① Construir órganos administrativos desconcentrados, diferentes de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, los cuales se subordinarían al propio jefe de Gobierno y serían nombrados y removidos libremente por él.
- ① Convocar a plebiscito en los términos del Estatuto de Gobierno, para consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean

trascendentes para la vida pública del Distrito Federal¹². El plebiscito lo tendría que expedir 90 días antes de la fecha de realización del mismo, con su expedición clara y precisa, la fecha en que habrá de celebrarse y la pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresaran su aprobación o rechazo.

- ① Proponer al presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, nombrar al presidente de la Junta de Asistencia Privada y a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con ratificación de la Asamblea Legislativa.
- ① Expropiar por causas de utilidad pública y solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior.
- ① Solicitar licencia a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para separarse del cargo hasta por 120 días naturales. En caso de que a la conclusión del plazo no se presentara el jefe de Gobierno, la Asamblea nombraría su sustituto.
- ① Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que convoque a sesiones extraordinarias.
- ① Proporcionar los apoyos necesarios a los poderes de la Unión.
- ① Ya no tenía la obligación de refrendar los decretos promulgatorios del presidente de la República y el Congreso de la Unión, respecto de las leyes y decretos que expidiera la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o ejecutar los mismos con exacta observancia, porque ahora podía formular sus propios proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal, vinculadas con las

¹² El jefe de Gobierno del Distrito Federal no podía someter a plebiscito los actos o decisiones relativas a materias de carácter tributario o fiscal, así como de egresos del Distrito Federal y régimen interno de la administración pública.

materias de su competencia. Aunque tenía que someterlos a consideración del presidente de la República.

La reforma de 1997 también añadió un título sexto al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para regular lo referente a la renovación de las autoridades Legislativas, Ejecutiva y de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de carácter local que se elegirían popular, libre y periódicamente.

Es decir, se fijaron las bases para crear el IEDF, el Tribunal Electoral del Distrito Federal y establecer un sistema de medios de impugnación, ya que se estableció que la organización de las elecciones locales sería una función estatal que se realizaría a través de un órgano público autónomo denominado IEDF, el cual tendría personalidad jurídica y patrimonio propio, y en cuya integración participarían los partidos políticos con registro nacional y los ciudadanos en los términos que estableciera la ley.

Mediante dicha modificación electoral, el IEDF sería autoridad en materia electoral, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su determinación para contar en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia que se encargarían de los procedimientos electorales en el Distrito Federal.

En cuanto al Tribunal Electoral del Distrito Federal, se estableció que este resolvería en forma definitiva e inatacable las impugnaciones electorales locales; las impugnaciones de actos y resoluciones que violaran los derechos político-electorales de los capitalinos, para votar y ser votados; las impugnaciones en los procesos de plebiscito; los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral del Distrito Federal y sus servidores, o entre éstos últimos y el IEDF; y la determinación e imposición de sanciones en la materia.

Todas las modificaciones jurídicas de 1997 que tuvieron por objeto dotar a la ciudad de México de los instrumentos legales necesarios en su nueva situación política, requirieron también de cambios a otras normas, como la Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Expropiación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como puede notarse, con la reforma de 1997 los avances fueron mayores, principalmente para incrementar las facultades del jefe de Gobierno del Distrito Federal, porque lo dotaron de mayor autonomía para desempeñar la función de gobierno, por la facultad de realizar políticas públicas en materia de seguridad. Y también fijó bases suficientes para comenzar a construir un mejor proyecto de participación ciudadana en el Distrito Federal.

Además, con esta reforma quedaban atrás las formas típicas para amalgamar intereses sociales de parte del PRI, por conducto de los cargos de representantes vecinales de manzana, barrio, colonia, unidad habitacional, etc.. Sin embargo, quedó exenta de reformas, la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal.

El jefe de Gobierno seguía obligado a velar por el orden y cuidar que sus funciones de gobierno no afectaran a los poderes de la Unión, para evitar ser removido por la Cámara de Senadores por las siguientes nuevas causas graves, como: invadir los ámbitos de competencia de los poderes de la Unión, abstenerse de ejecutar las disposiciones dictadas por los poderes federales, no brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los poderes de la Federación cuando haya sido requerido para ello, o utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le correspondan.

Es decir, se le dio mayor libertad al jefe de Gobierno en el sentido de que no sería destituido por no aprobar los decretos del presidente, ejercer contravenciones a las leyes, o no proporcionar al presidente el informe sobre el ejercicio de los montos de endeudamiento autorizados. Pero seguía sin poder ejercer con plena autonomía la función de gobierno, ya que por sólo ser el jefe de Gobierno del Distrito Federal, ya tenía una fuerte responsabilidad en sus hombros, pues debía cuidar por la

tranquilidad y seguridad de los poderes federales sin tener el mando directo y libre de la fuerza pública. Cuestiones que de no cumplirse lo llevarían a su remoción.

Sin embargo, las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no se aumentaron, a pesar de que sus leyes y decretos expedidos se sujetaban a lo establecido por el Congreso de la Unión, en materias básicas como: función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La Asamblea Legislativa seguía sin tener facultades plenas, pese a que sus miembros se denominaban diputados y a que los problemas de la ciudad requerían de la labor de un congreso local. Y necesitaban mayores facultades, no porque no tuviera trabajo, pues los resultados que produjo con la reforma de 1997 para incrementar las facultades del jefe de Gobierno del Distrito Federal habían sido importantes, sino porque poco podía seguir haciendo si se quedaba con las facultades que hasta ahora tenía.

Finalmente, para la coordinación metropolitana sólo se podían contraer compromisos hasta por los montos de endeudamiento autorizados en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente, lo cual seguía limitando el crecimiento económico y social de la capital.

No obstante, las bases para crear el IEDF y el Tribunal Electoral del Distrito Federal llevaron a los capitalinos a inmiscuirse más en lo político, lo que cumplía con el objetivo de aumentar los derechos político-electorales de los ciudadanos del Distrito Federal.

Por tanto, aún faltaba mucho por trabajar en la ciudad de México, pero sobre todo, faltaba observar cómo desempeñarían la función de gobierno los nuevos órganos e instancias gubernamentales y de participación ciudadana; y cuál sería la relación del gobierno capitalino con los poderes federales, de aquél con los capitalinos, y la reacción de éstos hacia el nuevo gobierno, para decidir si se seguía

reformando en esa dirección o se completaba el proceso de reforma política que pugnaba por la creación del estado número 32.

c.1.1. Las reformas de 1998

1998 fue un año de bastantes labores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de diálogo entre partidos políticos, ciudadanos y organizaciones de diversa índole, pues aunque no se modificó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal o la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se promulgaron diversos ordenamientos de suma importancia para la vida política y electoral del Distrito Federal, a fin de que se concretara la reforma política del Distrito Federal, necesaria para dotar de facultades a los ciudadanos, tanto desde el punto de vista político como en el jurídico-institucional¹³.

Cabe agregar que ese arduo trabajo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fue producto de sus mayores facultades legislativas a partir de 1997, porque por ejemplo, en su primera legislatura de 1997 al 2000, la Asamblea aprobó cerca de 60 ordenamientos legales, ya que podía 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 referentes a las finanzas de la ciudad. Entre las leyes aprobadas en esa legislatura, destacan las siguientes:

- ✧ La Ley de Empresas de Seguridad Privada.
- ✧ Una nueva Ley de Justicia Cívica.
- ✧ La Ley del H. Cuerpo de Bomberos.
- ✧ La Ley de Instituciones de Asistencia Privada.
- ✧ La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

¹³ Israel Galán Baños, “La reforma política en el Distrito Federal”, en Internet: www.memoria.com.mx/127/galan.htm

- ✧ Las Leyes de Obras Públicas y Adquisiciones.
- ✧ La Ley Orgánica de la Procuraduría Social.
- ✧ Una nueva Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Además, la primer tarea de esa Legislatura fue la de elaborar su propio Estatuto de Gobierno. 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 y promulgación final al Congreso de la Unión¹⁴.

Tal representación también instaló cerca de 66 módulos de atención ciudadana para atender, al menos una vez a la semana, las peticiones, inquietudes y quejas de la población. Y fue ésta la que le tomó protesta al primer jefe de Gobierno del Distrito Federal, elegido por voto popular¹⁵.

La producción legislativa de esta Asamblea ha sido abundante y variada pero su mayor responsabilidad para 1998, residió en concretar el proceso de reformas de 1997 y crear dos ordenamientos jurídicos que indudablemente marcarían una fase de cambios tangibles en el Distrito Federal. Primero, la Ley de Participación Ciudadana, que sustituyó a la norma legal del mismo nombre vigente desde 1995. Y luego, el Código Electoral del Distrito Federal, para organizar la elección de las autoridades capitalinas e instituir con bases jurídicas sólidas, el IEDF y el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Lo anterior, se inició mediante un proceso de diálogo convocado por el recién entrante jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, que procedió a instalar en el mes de febrero de 1998, la Mesa Central de la Reforma

¹⁴ El 22 de abril de 1998, la Asamblea Legislativa por primera vez, después de diez años de su creación, elaboró el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, incluyendo en él las reformas del tres de junio de 1995, del 12 de diciembre de 1995 y del 4 diciembre de 1997. (Cfr. en Internet www.asamblea.gob.mx/home.html)

¹⁵ *Ibid.*

Política para el Distrito Federal, que se subdividió en tres mesas para abordar los siguientes temas: elaboración de una nueva Ley de Participación Ciudadana; elaboración del Código Electoral para el Distrito Federal; y aspectos jurídico-políticos del Distrito Federal.

Así, la mesa central —presidida por la secretaria de gobierno, Rosario Robles— se integró por los cinco partidos políticos que tenían representación parlamentaria en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: PRI, PAN, PRD, Partido del Trabajo (PT) y PVEM. En cada una de las tres mesas de trabajo hubo un coordinador que era a la vez un alto funcionario de gobierno en el Distrito Federal. Asimismo, cada uno de los cinco partidos políticos nombró a un representante. La Secretaría Técnica de cada una de las mesas estuvo a cargo de ciudadanos sin filiación partidista¹⁶.

La idea principal del jefe de Gobierno era que, no obstante haber obtenido una victoria electoral que le daba suficiente legitimidad y haber obtenido de su propio partido, el PRD, la mayoría en la Asamblea Legislativa, había que llamar a todos los partidos políticos para que fueran los actores principales de la reforma que los ciudadanos de la capital demandaban¹⁷.

Las tres mesas de trabajo laboraron desde febrero hasta octubre de 1998, presentando sus resultados a la Asamblea Legislativa para que sus diputados elaboraran las iniciativas de ley, que a su vez fueron aprobadas por el pleno durante el periodo ordinario de sesiones, celebrado entre septiembre y diciembre de ese año.

Producto de esas mesas de trabajo, se promulgó la Ley de Participación Ciudadana que se aprobó el 26 de noviembre de 1998, y el Código Electoral del Distrito Federal el 15 de diciembre de 1998.

La elaboración de la Ley de Participación Ciudadana fue precedida por una amplia y prolongada consulta pública, convocada por la Asamblea Legislativa del

¹⁶ Galán Baños, *op. cit.*

¹⁷ *Ibid.*

Distrito Federal, a fin de construir una importante e inédita experiencia de participación ciudadana. Lo novedoso de tal ley consistió más en que se le consideró como norma fundamental para la vida democrática de la capital, debido a:

- ◆ La definición de ciudadanos del Distrito Federal para los efectos de la participación ciudadana.
- ◆ La institución de la consulta vecinal en la cual los vecinos de las demarcaciones territoriales tenían la posibilidad de emitir opiniones y formular propuestas de solución de problemas colectivos.
- ◆ La iniciativa popular que permitiría a los ciudadanos proponer a la Asamblea la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes.
- ◆ El referéndum para que los ciudadanos opinaran sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación de las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Y las condiciones en las que la ciudadanía podía solicitar su realización.
- ◆ El plebiscito, mediante el cual los ciudadanos aprobarían o rechazarían los actos o decisiones importantes que someta el jefe de Gobierno a su consideración.
- ◆ Estableció que los vecinos tenían derecho a solicitar, participar e imponer a los titulares de las demarcaciones territoriales, la obligación de escuchar a los ciudadanos en audiencias públicas, así como llevar a cabo recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, para analizar los problemas, proponer soluciones y verificar los resultados de la gestión política.
- ◆ Abrió a los vecinos la posibilidad de colaborar con la autoridad en la realización de obras y prestación de servicios mediante la colaboración vecinal y concedió a los capitalinos el derecho a presentar quejas y denuncias relativas a las deficiencias en la prestación de servicios y la

irresponsabilidad o negligencia de los servidores públicos, creando mecanismos para su recepción y la forma de atenderlas.

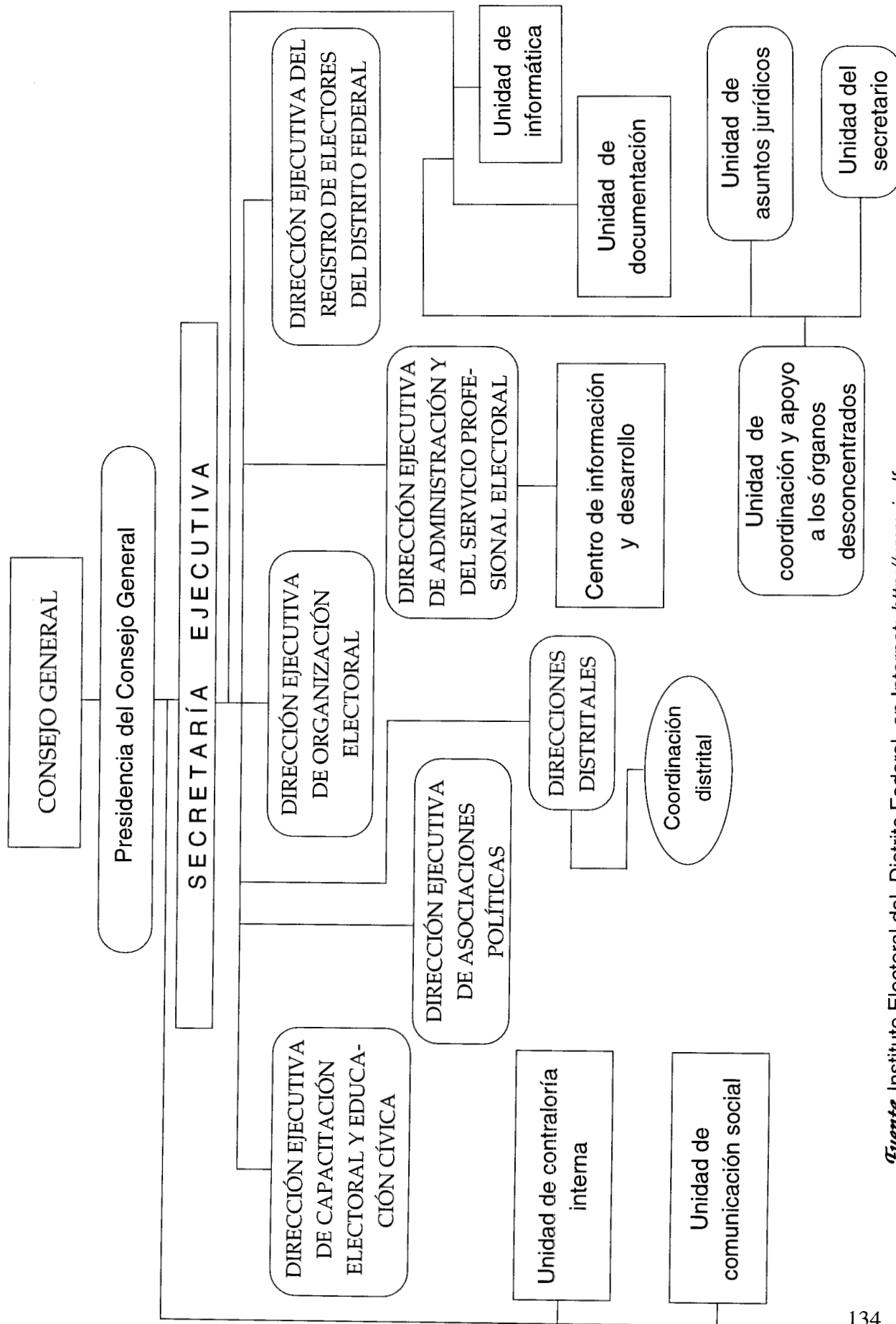
- ◆ Reguló la existencia y los procesos de elección y funcionamiento de la representación vecinal de los habitantes de las demarcaciones territoriales, cuyos órganos fueron los comités vecinales, y sus funciones, las de promover la participación comunitaria, informar sobre la gestión pública, opinar sobre los actos de gobierno y seguir las acciones y propuestas alternativas de solución de problemas locales.

Por tanto, lo nuevo de ésta ley que constó de 112 artículos, sólo eran dos aspectos importantes: el plebiscito y la iniciativa popular que permitían sumar las opiniones de los capitalinos, y los órganos de representación vecinal o comités vecinales electos mediante voto secreto, universal, directo y utilizando el padrón electoral y la credencial del Instituto Federal Electoral. Puesto que lo demás ya estaba establecido en la Ley de Participación Ciudadana de 1995.

Por su parte, el Código Electoral del Distrito Federal, agrupó al proceso electoral, a los medios de impugnación y las quejas que corresponderían al Tribunal Electoral del Distrito Federal. Se integró por 277 artículos y se convirtió en la base jurídica para la creación del IEDF y el Tribunal Electoral del Distrito Federal. El IEDF, se encargaría de organizar todo tipo de elecciones y consultas en la ciudad de México, tales como las de jefe de Gobierno, diputados de la Asamblea Legislativa, titulares de demarcación, plebiscitos, referéndums, etcétera. (véase **ORGANIGRAMA “E”** acerca de la *Estructura interna del IEDF* en la siguiente página). Y las novedades del código, consistieron en:

- ▶ La existencia de coaliciones, candidaturas comunes y elección de concejos para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- ▶ La eliminación de la dualidad de poderes en la estructura del IEDF al no existir la junta general ejecutiva, como en el caso del Instituto

ORGANIGRAMA "E": Estructura interna del Instituto Electoral del Distrito Federal



Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, en Internet: <http://www.iedf.org.mx>

Federal Electoral, a fin de hacer una institución más ágil y ejecutiva en su funcionamiento¹⁸.

- ▶ La posibilidad de poder anular una elección si uno de los candidatos de los partidos políticos contendientes rebasaba los topes de financiamiento para las campañas¹⁹.
- ▶ La presentación de informes financieros anuales de los partidos, así como al término de las campañas electorales, reportando el origen y destino de los recursos.
- ▶ Los partidos políticos podían solicitar que se investigaran los gastos de campaña de otro partido por posible violación a los gastos de campaña, si contaban con elementos de prueba.
- ▶ Se reconoció a los ciudadanos el derecho a participar como observadores en todas las etapas del proceso electoral.

Así, el IEDF se creó para desempeñar la organización de las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana. Su primera responsabilidad sería la elección vecinal de 1999, así como la organización de los comicios del año 2000, en que los capitalinos elegirían por segunda ocasión al jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados de la Asamblea y titulares de las demarcaciones jurídicas. Y también, tuvo facultades plenas para fiscalizar los recursos que habrían de manejar los partidos políticos, tanto para gastos ordinarios como para las campañas electorales.

Finalmente, el Tribunal Electoral del Distrito Federal como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia local, para ser garante de todos los actos

¹⁸ A pesar de este aspecto del Código Electoral del Distrito Federal, para el 11 de marzo de 1999 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales los concejos que sustituirían a las delegaciones y 35 artículos más del Código Electoral del Distrito Federal, de tal manera que se elimina el sorteo para designar magistrados electorales y el apoyo logístico a procesos internos de los partidos.

¹⁹ Galán Baños, *op. cit.*

y resoluciones de las autoridades electorales y de las elecciones en el Distrito Federal para sujetarlas a los principios de la legalidad.

En suma, en el Distrito Federal se dio una normatividad que siempre estuvo ausente en la vida política de la ciudad y se convirtió en parte creativa, tanto del armazón jurídico como de las instituciones que era necesario crear para adecuar el Distrito Federal a las nuevas medidas. Si ésta no tuvo mayor alcance se debió a los partidos políticos, mismos que no quisieron llegar más lejos, sobre todo el PRI, el PAN y en menor medida el PVEM. El PT por su parte, estuvo ausente la mayor parte del tiempo y se marginó del debate²⁰.

Pese a lo anterior, la nueva Ley de Participación Ciudadana fortaleció los instrumentos de participación ciudadana e impulsó algunos nuevos, como: los comités vecinales, para gestionar demandas ciudadanas, expresar necesidades básicas e interactuar con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Con relación a la creación del Código Electoral del Distrito Federal, aunque era una norma que regiría más el IEDF, no por ello dejaba de significar un vínculo de mejor coordinación de las estructuras de gobierno y organización electoral que permitía a la ciudad de México ganar autonomía en materia electoral para que, por lo menos en este aspecto, se asemejara más a un estado de la República mexicana.

Por lo pronto, ya se había creado una estrategia que permitía a los capitalinos por conducto del Código Electoral del Distrito Federal, el IEDF, el Tribunal Electoral del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana, poner en práctica los derechos que mantuvieron cercenados por muchos años.

Y aunque había que mejorar los instrumentos de participación ciudadana, dándoles mayor sustento e impulso (porque desde 1995 no daban buenos resultados), con la promulgación de tales ordenamientos jurídicos se había

²⁰ Galán Baños, *op. cit.*

despertado entre los diversos integrantes de los partidos políticos un afán de lucha por el poder en la capital, dada la importancia que ahora el jefe de Gobierno y el Distrito Federal representaban para la política y los políticos.

Además, el impulso que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dio a la reforma política-electoral capitalina, fue sobresaliente, pues no sólo propuso al Congreso de la Unión numerosas modificaciones para concluir el proceso de reforma, como: la iniciativa de modificaciones a la Constitución para otorgarle a la Asamblea Legislativa plenas facultades en materias de seguridad pública, responsabilidad de los servidores públicos, menores infractores, techo de endeudamiento de la capital, así como para aprobar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las reformas a la Constitución de la República mexicana. Sin embargo, a la fecha, no se ha tenido respuesta de parte del poder Legislativo federal.

D. Reforma de 1999

Después de la ardua labor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de los consensos y disensos generados entre partidos políticos en 1998, para 1999 va finalizar, con la reforma del 14 de octubre al Estatuto de Gobierno, una etapa de reformas en la ciudad que se vino gestando desde 1995, a fin de dar mayor impulso a la elección popular y directa de las autoridades de gobierno inmediatas a los capitalinos, otorgarles facultades suficientes para descentralizar las funciones de gobierno e instituir una mejor forma de gobierno local y especial para la capital, sin demérito de los derechos políticos y electorales de sus habitantes.

Ello, porque la única reforma que se publica en este año sólo incrementó las facultades de los ahora denominados jefes delegacionales (antes titulares de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal o sólo delegados) y dio paso a su elección popular acordada desde la reforma de 1996 y que fijó tal elección para el año 2000, la cual se aplazó hasta dicho año, debido a que, según el PRI, había que poner a prueba las bondades de la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal

y después avanzar en las demarcaciones político-administrativas del Distrito Federal²¹. Es decir, los aspectos reformados del Estatuto de Gobierno en ese año, no fueron nuevos, sino que sólo completaban aspectos de las reformas anteriores.

d.1. Reforma del 14 de octubre de 1999: Incrementan las facultades de los jefes delegacionales

Esta reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de octubre de 1999, modifica los artículos 11, fracción II; 12, fracción III; 72; 87; 91; 93; 104; 105; 106; del 112 al 114; 115, fracciones III, IV, VII, IX, X y XI; 116 y 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Además, adiciona las fracciones XXVIII, XXIX y XXX y recorre la actual fracción XXVII del artículo 42 y los artículos 106, 107; y modifica el enunciado del capítulo II del título quinto para establecer cuatro puntos principales:

1. Que la administración pública del Distrito Federal contaría con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial, el cual se denominaría genéricamente, delegación y se integraría por un titular, al que se denominaría jefe delegacional, electo por fórmula universal, libre, secreta y directa cada tres años.
2. Dar a cada delegación, autonomía funcional para que ejerza las competencias en asuntos jurídicos; administrativos; en materias de gobierno, seguridad pública, y promoción económica, cultural y deportiva; y las demás que le señalen las leyes respectivas. Además, la delegación informaría al jefe de Gobierno sobre el ejercicio de sus asignaciones presupuestarias.
3. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal adquirió las siguientes facultades respecto a las funciones del jefe delegacional:

↳ Analizar los informes anuales de la gestión de los jefes delegacionales.

²¹ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 287

- ↳ Designar a propuesta del jefe de Gobierno y por mayoría absoluta de los diputados de la Asamblea Legislativa, al sustituto del jefe delegacional, cuando ese incurra en faltas graves.
- ↳ Remover a propuesta del jefe de Gobierno, a los jefes delegacionales por causas graves, como: violaciones sistemáticas a la Constitución, contravenir los reglamentos y demás resoluciones del jefe de Gobierno del Distrito Federal, incurrir en situaciones que afecten el funcionamiento de la administración pública o del orden público en el Distrito Federal, por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la delegación con el jefe de Gobierno del Distrito Federal y del jefe de Gobierno con los poderes de la Unión, por desempeñar cualquier otro empleo, o por incumplimiento de sus funciones.

4. Los requisitos, facultades y obligaciones del jefe delegacional serían:

- ↳ Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad.
- ↳ Tener 28 años cumplidos el día de la elección.
- ↳ Ser originario del Distrito Federal con dos años de residencia efectiva inmediatamente anteriores al día de la elección o vecino de él con residencia efectiva no menor de tres años e inmediatamente anteriores al día de la elección.
- ↳ No podrán ser reelectos para un período inmediato.
- ↳ Rendir protesta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- ↳ Realizar recorridos periódicos dentro de su delegación, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en los que la comunidad tenga interés.

- ↗ Dar audiencias públicas por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la delegación, en las que se podrán adoptar acuerdos, realización de actos y recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean de la competencia de la administración pública del Distrito Federal.
- ↗ Dirigir las actividades de la administración pública de la delegación.
- ↗ Participar en la prestación de servicios o realizar obras con otras delegaciones y con el gobierno de la ciudad.
- ↗ Opinar sobre las concesiones de servicios públicos que tengan efectos en las delegaciones.
- ↗ Otorgar y revocar licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.
- ↗ Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos.
- ↗ Proponer al jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto a la delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal.
- ↗ Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad y protección civil de la delegación.
- ↗ Designar a los servidores públicos de la delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera.
- ↗ Establecer la estructura organizacional de la delegación conforme a las disposiciones aplicables.
- ↗ Las demás que le otorgue el Estatuto de Gobierno y los demás reglamentos y acuerdos que expida el jefe de Gobierno.

Sin duda, con esta reforma se terminó de estructurar la nueva forma de gobierno que regiría al Distrito Federal y a sus habitantes, la cual concretó avances importantes en el ámbito político, partidario, electoral y jurídico. Pero también dejaba pendientes varios puntos importantes.

Primeramente, faltaban por ver los frutos de la leve descentralización de funciones en la delegación, ya que en éstas el atraso en la forma de gobernar era mayor, pues apenas existía la elección de los jefes delegacionales, los comités vecinales, los recorridos y audiencias de los delegados y los módulos de atención ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Además, cada instancia de gobierno y participación ciudadana en las delegaciones, quedaron sin instancias fiscalizadoras, lo cual podía generar en el futuro, una excesiva influencia partidaria en los comités y en los capitalinos, porque los partidos políticos con el propósito de ganar adeptos para su siguiente elección podían valerse de la centralización administrativa y el tamaño de cada delegación que quedaba a cargo de un solo partido, como estrategia ideal para aglutinar diversos intereses y lograr escalar hacia otros niveles de gobierno. Pero no precisamente para preocuparse por atender los problemas sociales reales de su delegación, si no se regulaban pronto.

Los conflictos por la coexistencia de diferentes partidos en cada delegación, en la jefatura de gobierno del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa y en el gobierno federal, también podían ser un obstáculo para avanzar hacia la creación de mejores instancias o políticas de gobierno local.

Por tanto, los capitalinos deben tener cuidado de no dejarse manipular por los partidos políticos, sino “actuar de manera informada para ejercer el derecho del voto libremente, oponiéndose a la compra, coacción o inducción del sufragio”²², lo cual también implica mejorar los canales de participación.

²² Galán Baños, *op. cit.*

Por eso, si a nivel Ejecutivo local falta avanzar bastante para lograr una mayor autonomía de gobierno, en el ámbito delegacional falta mucho más. Y me refiero no sólo al lado electoral, sino a la función administrativa y política para gobernar. Porque si bien, la elección de los jefes delegacionales acercó más a los capitalinos a participar en las elecciones, por ser un mecanismo que nunca antes se había dado en la ciudad, lo cierto es que hasta ahora sigue siendo una figura distante de los capitalinos. Incluso el ciudadano tiene más contacto con el comité vecinal que con el jefe delegacional.

* * * * *

Las reformas político-electoral promulgadas entre 1995 y 1999 llevaron a construir un régimen especial y único para el Distrito Federal en el que sin dejar éste de ser la sede de los poderes federales, custodio de la seguridad para los mismos y una entidad federativa con responsabilidades fuertes hacia la Federación y sus habitantes, reflejó notables esfuerzos de parte de los partidos políticos para construir el régimen que actualmente rige al Distrito Federal.

Ese régimen especial capitalino, con sus defectos y virtudes en sus funciones de gobierno y, a pesar de que, falta mucho por avanzar, por pensar, por decidir y aprobar, porque las nuevas propuestas piden emprender cambios más radicales que implican romper con los temores de los poderes federales hacia el Distrito Federal como entidad (me refiero al temor por la seguridad de los poderes federales), no se debe avanzar por avanzar, no debe olvidarse la abundante experiencia de gobierno federal, de los gobierno locales y las capitales de otros países. Y modificar pensando en todas las posibles y mejores soluciones, que beneficien a todos, y que delimiten funciones no con respecto a la jerarquía que tradicionalmente ha tenido mayor poder, sino en función de quién necesita mayores facultades, por los trabajos que realiza y por el contacto mayor con la sociedad.

A dos años de receso o en el que no se han dado reformas al Estatuto de Gobierno (de 1999 al 2001), se ha podido ver el desempeño de las autoridades que tanto anhelaban los capitalinos, lo cual hace pensar que no hace falta crear un modelo idéntico al de los otros estados de la República mexicana, sino un modelo que no obstante ser único, vele por lo fundamental que requiere una sociedad, la mejor calidad de vida, la cual es engendro de un buen gobierno político, administrativo, económico, social, y no sólo electoral, que invierta los recursos en lo que la sociedad realmente necesita y demanda, y no en cuestiones superficiales.

Es decir, hacer de los ciudadanos gente productiva (no en un sentido extremadamente capitalista), sino de desarrollo integral de vida digna y humana del ser, para que tengamos una mejor ciudad, una ciudad que se apresure para no quedar atrás, o en el rezago por los lentos procesos reformistas. Puesto que las ciudades (y en especial las capitales) son el reflejo del proceso histórico de composición de las formas de gobierno y de Estado imperantes en un país²³.

Lo que más sigue haciendo falta, es trabajar en el aspecto político-administrativo para tener un mejor gobierno. Tarea que, sin duda, también requiere de acuerdos y consensos entre los partidos políticos para que el Congreso de la Unión proceda a realizar las reformas constitucionales necesarias. Porque el lado que se vio repuesto con las reformas al estatuto fue, principalmente, el electoral, pues en ese aspecto ya no estamos del todo atrás respecto a las demás entidades federativas, pero en la administración de gobierno, servicios públicos y políticos y solución de problemas, aún estamos lejos de emprender un mayor avance productivo no sólo como capital, sino como país.

Por tanto, que no nos suceda como dice el filósofo y jurista italiano Norberto Bobbio, refiriéndose a que las modificaciones incesantes no necesariamente producen avances²⁴, sino que lo obtenido a favor del Distrito Federal y sus

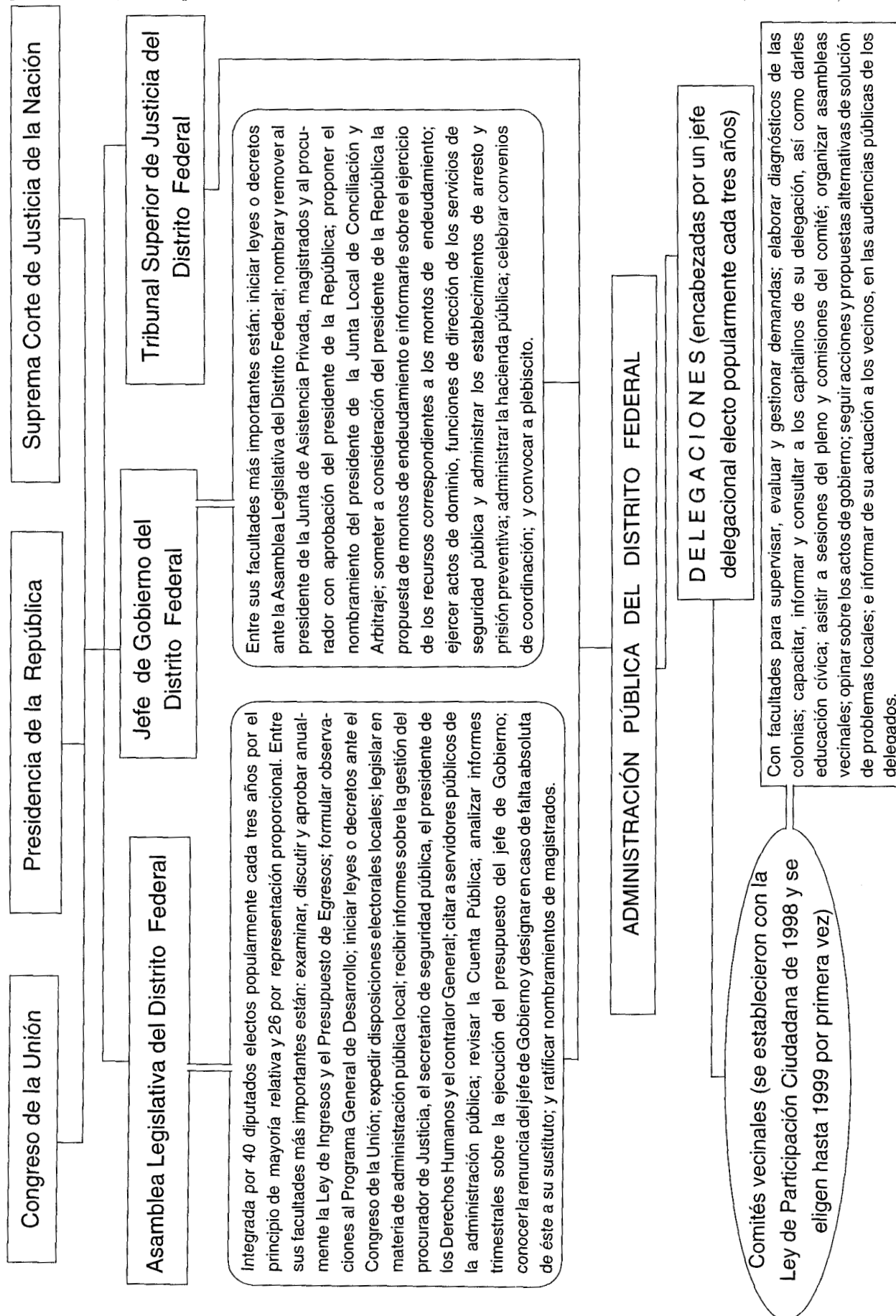
²³ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 209

²⁴ Norberto Bobbio, "Hegel", en *La teoría de las formas de gobierno en el pensamiento político*, 6ª. reim., FCE, México, 1997, p. 156

habitantes, sobre todo la experiencia de gobierno, se utilice para construir un gobierno capitalino que haga progresar al ciudadano y a nuestra ciudad de México.

A continuación, proporcionaré una exposición acerca de cuáles fueron los puntos que quedaron pendientes de las reformas promulgadas entre 1995 y 1999 al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y proporcionaré una explicación que permita comprender hacia dónde nos conducen dichas reformas en el Distrito Federal.

ORGANIGRAMA "F": Estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal en 1999



V. Implicaciones de las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: ¿Hacia dónde conducen las reformas en el Distrito Federal?

En el capítulo anterior hice referencia a las reformas político-electorales al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con el objeto de describir los avances en el período 1995-1999, por tanto, ahora me referiré a los puntos que quedaron pendientes de esas reformas y las nuevas propuestas reformistas para el Distrito Federal, a fin de explicar qué puntos habría que añadirle a las nuevas propuestas, por qué no se han aprobado o se ha detenido su proceso de aprobación y exponer sus implicaciones, para desembocar con una explicación acerca de hacia dónde conduce el proceso de reformas en la ciudad.

A. Los puntos pendientes de las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

He mencionado que los avances fueron fundamentales para el Distrito Federal y sus habitantes, en el sentido de que lo logrado, nunca antes se había dado con tal consistencia jurídica en la ciudad. De hecho, los resultados de las reformas de los Constituyentes de 1824, 1857 y 1917, así como los resultados de la reforma del régimen de 1928 y los de las reformas de 1977, 1987 y de 1993 a 1999, no son los mismos. Pues en éste último caso, sí se concretó un régimen especial para gobernar

al Distrito Federal sin dejar de lado los derechos político-electorales de los capitalinos.

Lo anterior, porque las modificaciones al Estatuto de Gobierno cumplieron con la demanda de dotar de un gobierno propio a la capital y resarcir los derechos básicos de sus ciudadanos.

Además, con las reformas, el Distrito Federal obtuvo el reconocimiento de su personalidad jurídica, capacidad de organización, siguió siendo sede de los poderes federales, pero con autoridades políticas locales que ya no eran impuestas directamente por el presidente de la República; se crearon nuevos ordenamientos jurídicos y organismos electorales; los capitalinos tuvieron una mayor participación social (con la Ley de Participación Ciudadana), política (con los comités vecinales) y electoral (con la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal, asambleístas, jefes delegacionales y comités vecinales), lo cual les permitió tener un mayor acercamiento con sus autoridades inmediatas y politizar al capitalino, mediante los recorridos, las audiencias delegacionales y la labor de los comités vecinales¹. Y también a los partidos políticos, les dio la oportunidad de tener mayores espacios políticos, mediante el establecimiento de las elecciones de tipo Ejecutivo local, Legislativo local y delegacional que se reconocieron en las leyes, siempre y cuando los aspirantes a las candidaturas cumplieran con los requisitos establecidos.

Sin embargo, los avances no complacieron a todos, pues las propuestas de reforma política que muchos actores políticos concretaron después de 1999 pedían más, pues pugnan en su mayoría, por erigir al Distrito Federal en el estado número 32, o por lo menos acercarse más a ese modelo. Y ello, porque en la ciudad de México sigue reflejándose una forma centralista y autoritaria de gobierno, la cual es indicio de los puntos que dejaron pendientes de resolver las reformas al Estatuto de

¹ Los comités vecinales se convirtieron en instrumentos para establecer un contacto mayor y rápido entre los capitalinos y las autoridades de gobierno; informar a los ciudadanos sobre los avances suministrados a la delegación; impulsar la opinión de los habitantes en los actos de gobierno; promover alternativas que solucionen problemas locales; y ayudar a que los capitalinos puedan decidir en qué se empleará el presupuesto que el gobierno del Distrito Federal destina a las delegaciones para atender cuestiones de seguridad pública.

Gobierno del Distrito Federal. Pendientes que abundan en el ámbito delegacional y en los comités vecinales como instancias de participación ciudadana:

- † Los delegados se quejan en reiteradas ocasiones de las instancias de atención ciudadana, porque en ellas no tienen injerencia suficiente para resolver problemas concretos y porque aseguran que no tienen suficientes recursos para responder a las demandas que tienen a su cargo.
- † El trabajo administrativo para proporcionar una mejor prestación de servicios sociales en las delegaciones, sigue siendo insuficiente e ineficiente para las delegaciones con mayor extensión territorial. De hecho, los principales problemas que han aquejado a la ciudad, siguen estando a la orden del día.
- † Los instrumentos de participación ciudadana, como el referéndum, la iniciativa popular, las consultas vecinales y el plebiscito, sólo son simbólicamente un medio para que los ciudadanos puedan expresarse libremente, porque en realidad no han servido para tal efecto. Incluso las consultas que han hecho recientemente los jefes de Gobierno del Distrito Federal, no han servido para producir los efectos deseados y han dejado mucho que desear.
- † No existe una instancia de contraloría que regule los recursos que se asignan a los comités vecinales para que desempeñen sus actividades. Además, sus cargos sólo son honoríficos y sus integrantes pueden llegar a convertirse en verdaderas mafias vecinales en el Distrito Federal, que ya había dejado de existir por lo menos a partir de 1995.
- † En las asambleas vecinales que organizan los comités no se nota una participación amplia y total de los capitalinos, lo cual puede deberse al poco peso que tienen en las decisiones los consejos de ciudadanos, ya que éstos sólo son canales de demandas, es decir, sólo las supervisan,

evalúan y tramitan, pero no son encargados de tomar decisiones, ya que éstas queda, finalmente, en manos de las autoridades delegacionales y legislativas.

- ✦ En las asambleas que organizan los comités no existe quórum, lo cual provoca que lleguen a darse imposiciones de parte de los líderes de los comités vecinales.
- ✦ A pesar de que el Distrito Federal puede vanagloriarse en su Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) como eje de la democracia electoral, el mismo actual consejero presidente, Javier Santiago, señala que han tenido varios problemas para realizar debidamente las elecciones, porque no existe un documento indispensable que defina los límites de las colonias y barrios existentes en la ciudad, lo cual explica la insuficiente participación en las elecciones del 2000².
- ✦ Aún no se ha solucionado el problema de la vivienda y el de las zonas marginadas en el Distrito Federal.

Otros aspectos de gran relevancia que han quedado pendientes de resolver, porque en esencia, “no han atendido dos objetivos básicos: lograr una administración pública más efectiva y un gobierno democrático y abierto”³, son los que mencionan algunos investigadores políticos y sociales:

- * La Constitución de la República mexicana en su artículo 43 menciona que el Distrito Federal también es parte integrante de la Federación, es decir, se le está dando la condición de entidad federativa, lo cual sigue resultado incompatible con la naturaleza jurídica que actualmente tiene – establecida en el artículo 44 Constitucional– y contradictorio con la realidad, porque la estructura de gobierno capitalina sigue siendo distinta

² Ponencia del consejero presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF): *La reforma política del Distrito Federal*, UAM-I, 2001.

³ Oziel Serrano Salazar, *La reforma política del Distrito Federal*, Editores Plaza y Valdés, Centro de Asesorías Multidisciplinarias (CENAM), México, 2001, p. 247

a la de las demás entidades federativas y sus habitantes no tienen los mismo derechos políticos y electorales que los ciudadanos del resto de las entidades federativas⁴.

* El jefe de Gobierno del Distrito Federal sigue teniendo una serie de restricciones en lo que se refiere a los requisitos para que aspire a gobernar y en el ámbito de sus competencias, que los Ejecutivos de las demás entidades federativas no tienen, como:

a. El presidente de la República tiene la atribución de proponer al Senado a quien debe sustituir, en caso de remoción, al jefe de Gobierno del Distrito Federal⁵. Es decir, no existen normas que permitan convocar a nuevas elecciones para nombrar al nuevo jefe de Gobierno. Al igual que ocurriría, si el jefe de Gobierno renuncia o es destituido por la Asamblea Legislativa por causas graves u otras faltas señaladas en el Estatuto de Gobierno.

Además, la Cámara de Senadores o en sus recesos, la Comisión Permanente, pueden remover al jefe de Gobierno por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público de la entidad, lo cual deja ver el grado de subordinación y autoritarismo del gobierno federal en la capital, debido a que no hay, por lo menos, recurso de apelación ante dicho dictamen o alguna disposición sobre revocación de ese nombramiento de parte de los capitalinos⁶.

b. Al presidente de la República le corresponde “el mando de la fuerza pública” en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido

⁴ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 281

⁵ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. I Legislatura, 1999, fracción I, artículo 32, p. 23

⁶ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 282

libremente por el presidente de la República o a solicitud del jefe de Gobierno”⁷. El presidente “sólo podrá instruir al jefe de Gobierno sobre la disposición de la fuerza pública para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas”⁸. Es decir, al jefe de Gobierno sólo le corresponde, de acuerdo con el artículo 67, fracción VII del Estatuto de Gobierno, nombrar y remover al procurador General de Justicia del Distrito Federal. Pero la decisión final recae en el presidente de la República, el cual debe acordar con el procurador e instruirlo sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública, lo cual denota todavía rasgos autoritarios de parte del gobierno central.

Cabe agregar que este planteamiento ha originado diversas discusiones y de ellas, se han derivado los principales toques a las propuestas de erigir al Distrito Federal en el estado 32. Por ejemplo, para el especialista en legislación nacional y derechos humanos, Oziel Serrano Salazar, resulta inadmisibles que el titular del Ejecutivo federal mantenga las referidas atribuciones, considera que debe ser el jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien se responsabilice directamente del nombramiento del funcionario y del diseño de los programas en materias tan importantes para los capitalinos, como son: la seguridad pública y la procuración de justicia⁹.

Sin embargo, se cree que tal disposición fue sugerida por la razón de que pudieran surgir fricciones entre los dos poderes que comparten el mismo territorio, sobre todo, si a la jefatura de gobierno llegara un candidato de oposición. Inclusive, ésta última cuestión fue el motivo por el cual se decidió eliminar la figura de gobernador¹⁰.

⁷ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, op. cit.*, artículo 34, p. 23

⁸ *Ibid*, artículo 35, p. 24

⁹ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 284

¹⁰ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 284

- * Las autoridades de gobierno del Distrito Federal no pueden ser sometidas a juicio político con recurso de apelación, lo cual sí ocurre en el caso de los gobernadores de los estados cuando incurren en faltas graves.

- * La Asamblea Legislativa del Distrito Federal a pesar de conservar en el Estatuto de Gobierno, las facultades que había adquirido a raíz de la reforma política de 1993, tales como examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; no ha llegado a adquirir la facultad de examinar, aprobar y discutir la deuda pública y los montos de endeudamiento que contemplan los presupuestos, porque el presidente de la República tiene la facultad de “enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal”¹¹, y sólo corresponde al Congreso de la Unión “aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal que en su caso requieran el gobierno del Distrito Federal y las entidades del sector público conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública”¹².

El jefe de Gobierno sólo tiene una facultad en cuanto a tal cuestión, que es la de someter a consideración del presidente de la República, “la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública”¹³, lo cual mantiene una notable dependencia de la administración local con respecto a la Federación, reduciéndose el marco de maniobra del nuevo gobierno, cuyos proyectos de desarrollo e inversión podrían ser acotados por una eventual limitación de recursos económicos¹⁴. Por tanto, con este

¹¹ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, op. cit.*, fracción III, artículo 32. p. 23

¹² *Ibid.*, artículo 24, fracción II, p. 20

¹³ *Ibid.*, p. 285

¹⁴ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 285

argumento, se confirma una vez más que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sigue dependiendo del Congreso de la Unión y del presidente de la República, al igual que ocurre con el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

- * La elaboración del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el “equivalente” a la constitución local de una entidad federativa, se atribuyó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero su aprobación y expedición final sigue siendo atribución del Congreso de la Unión, lo cual hace que de nueva cuenta se resalte el dominio de la autoridad federal en el campo de definición de la normatividad general que rige al Distrito Federal¹⁵.
- * La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene atribución para intervenir en el proceso de reformas constitucionales y tampoco en la formación de nuevos estados dentro del límite de los existentes, como sí lo hacen las legislaturas de las entidades federativas, según lo pacta el artículo 135 y la fracción III del artículo 73 de la Constitución de la República¹⁶. Incluso, la Asamblea debe enviar todas las iniciativas de ley o decretos relativos al Distrito Federal, al Congreso de la Unión, de acuerdo con lo convenido en la fracción VIII del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- * A pesar de que la propuesta inicial de reforma política para el Distrito Federal incluyó el compromiso de revisar el sistema de coordinación para las zonas conurbadas y establecer un régimen obligatorio bajo supuestos normativos, referidos a fenómenos o circunstancias que requieran una atención conjunta y coordinada; en realidad continuó vigente el postulado de la reforma de 1993, que reduce la acción de planeación metropolitana a unas cuantas comisiones referentes a asentamientos humanos, protección al ambiente, transporte, agua potable y seguridad pública,

¹⁵ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 284

¹⁶ *Ibid.*, p. 286

principalmente¹⁷. Este hecho provoca una ineficaz coordinación metropolitana que no se trata en la legislación y que es indispensable para la realidad urbana cotidiana que nos desborda¹⁸.

- * Por último, Serrano Salazar también menciona que fue una limitante de autonomía para el Distrito Federal, el hecho de que no se haya llevado a cabo la propuesta de la municipalización, de parte del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en lugar del régimen delegacional actual.

Estos problemas que aún no se solucionan, que en su mayoría no son nuevos y que dejan vigente la forma centralista y autoritaria de gobernar a la ciudad de México, nos llevan a pensar que se necesita acoplar mejor las actuales instancias de gobierno capitalino a las necesidades sociales, siempre y cuando se quiera seguir con la presente forma de gobierno, o bien, revisar y analizar las propuestas de reforma después de 1999, para determinar qué tan factibles son y qué argumentos deben tomar en cuenta para conducir a una reforma integral y funcional de gobierno en el Distrito Federal, ya que aún despiertan serios debates legislativos, inquietudes y anhelos de parte de los partidos políticos y la sociedad, que deben ser atendidos con detenimiento.

En síntesis, las reformas expedidas sí implicaron cambios significativos, ya que pusieron al descubierto la inoperatividad de una estructura de gobierno capitalina que no había sido pensada con cuidado para una ciudad con tantos habitantes y problemas como la de México, y conformaron un gobierno bajo nuevas leyes y prácticas que dio mayor autonomía al Distrito Federal, sin que perdiera su condición de sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Además, también flexibilizaron no sólo la centralización política, transformaron a las instituciones representativas del gobierno de la ciudad y abrieron más espacios

¹⁷ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, op. cit.*, artículo 69, p. 46

¹⁸ Serrano Salazar, *op. cit.*, p. 284

políticos a los partidos, sino que asimismo, fijaron la pauta necesaria para observar la necesidad de luchar por mayores avances políticos, electorales y sociales en el Distrito Federal.

Por eso es que se destacan los puntos que quedaron pendientes de resolver con las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los cuales residen principalmente en que: al procurador lo ratifica el presidente de la República a propuesta del Distrito Federal; en el ámbito legislativo no se tienen plenas facultades, no se puede tener un presupuesto propio y no se pueden dictaminar leyes propias. Además, en algunas ocasiones las instancias de gobierno sólo opinan, en otras sí determinan, pero en algunas más, quizá en la mayoría, depende del Congreso de la Unión¹⁹.

Esos pendientes hacen que se sigan dejando escuchar las recientes propuestas de los partidos políticos, académicos y sociedad para terminar de reformar el régimen de la capital, las cuales tienen un punto de coincidencia, porque tanto antes de 1994 como después de 1999, sigue apareciendo como punto pendiente en las propuestas, la tarea de llegar a dotar completamente a las autoridades de gobierno capitalino de una mayor autonomía respecto a los poderes de la Unión, es decir, crear auténticas instancias de gobierno local para dar una mayor participación política y electoral a los ciudadanos.

En consecuencia, los procesos de reformas anteriores a 1999, otorgaron posibilidades de participación social y política, pero se quiere más. Por ello, a continuación abordaré las nuevas propuestas de reformas política y electoral al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y al régimen de gobierno capitalino.

¹⁹ Entrevista realizada por Yazmín Sánchez al diputado Adolfo López Villanueva del PRD, "Distrito Federal: ¿constitución local?", en *Revista Debate Legislativo*, abril/mayo del 2001, núm. 33-34,. Puede verse en Internet: www.geocities.com/revistadebate/

B. Las nuevas propuestas de reforma para el Distrito Federal

Las implicaciones de las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal también van de la mano con las propuestas que se dieron antes y después de 1999, respecto a la necesidad de reformar el régimen jurídico, político y electoral de la capital. Y se pueden dividir en dos posturas tajantes:

1. La de los que prefieren cambios menores en la capital, es decir, continuar con el régimen establecido en el Distrito Federal y, si acaso, reformarlo levemente, o conforme aumente la necesidad de priorizar tareas relevantes, provocando una descentralización de funciones administrativas que no modifique la estructura de gobierno especial existente.
2. La de los que quieren cambios mayores para la ciudad, es decir, prefieren continuar con el debate legislativo, hasta lograr reformas más completas o radicales que eviten la subordinación hacia los poderes federales y logren un régimen de gobierno igual al de los demás estados de la República.

A pesar de que las propuestas vigentes que quieren reformar de manera integral al Distrito Federal ya sólo son para determinar si se cambia la forma de gobierno en la capital (porque realmente ya se respondió –aunque de distinta manera– a la demanda del restablecimiento de los derechos capitalinos), no deja de ser importante detenerse a estudiar cuál es modelo de ciudad que se quiere establecer con las nuevas propuestas, porque las deficiencias en la ciudad y los puntos que quedaron pendientes con las reformas al Estatuto de Gobierno, siguen siendo tarea de gobierno que terminará por marcar el rumbo definitivo del Distrito Federal.

b.1. Cambios menores para el Distrito Federal

El conjunto de propuestas que se engloban en este grupo de los cambios menores para el Distrito Federal no plantea la modificación total del proyecto de gobierno que se propuso entre 1996 y 1997 en el Distrito Federal y que actualmente prevalece, sino que propone que los órganos e instancias existentes se vayan perfeccionando poco a poco, es decir, mediante una descentralización gradual.

Este conjunto de propuestas provienen de diversos actores y partidos políticos que actualmente ejercen algún cargo público, como la del actual jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, la del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y un grupo de integrantes del PRD. Entre cada propuesta se notan ciertas diferencias; pero todas convergen en un punto, no cambiar la actual estructura de gobierno del Distrito Federal:

- ✦ En octubre del 2000, el presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Asamblea Legislativa, Rolando Solís Obregón, en apoyo a la propuesta del PRD en torno a la instalación de comisiones metropolitanas entre las autoridades de los municipios conurbados y las delegaciones capitalinas, postuló que: "Las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero deben dividirse en más jurisdicciones, pues tienen dos millones y 1.5 millones de habitantes, respectivamente, lo cual dificulta su administración y la atención de servicios públicos. También indicó que se pedirá la actualización del marco jurídico de la ciudad de México ante el pleno de la Asamblea Legislativa para que se prevea la incorporación de la figura metropolitana y los instrumentos necesarios para que se prevea su incorporación y adecuar las disposiciones constitucionales de autonomía municipal y de soberanía de los estados, a fin de atender varias problemática"²⁰. También consideró que es necesario efectuar acciones de carácter interestatal entre la ciudad de México, Tlaxcala,

²⁰ *El Financiero*, "Proponen dividir delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero", sección Sociedad, México, 10 de octubre del 2000, p. 51

Puebla, Querétaro, Hidalgo y el Estado de México para atender problemas comunes como el de transporte, seguridad pública y límites territoriales.

- ✧ El jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, envió a la Asamblea Legislativa la iniciativa de reformas al Estatuto de Gobierno y a la Ley de Seguridad Pública, con el propósito de que la Policía Preventiva pase al mando de los 16 jefes delegacionales, quienes tendrán el control y la obligación de proporcionar equipos y salarios. Y por lo menos 23 mil policías preventivos estarán directamente familiarizados con los problemas de seguridad pública que aquejan a la demarcación que les corresponde. Además, los jefes delegacionales tendrán el presupuesto y la oportunidad de diseñar su propio plan de seguridad acorde a las necesidades de su zona y la posibilidad de coordinar acciones con las demarcaciones y municipios aledaños, a fin de evitar que los delincuentes queden sin castigo al pasar de una jurisdicción a otra. Agregó que sólo 23 mil elementos serán desincorporados a las jurisdicciones, pues la Policía Montada, Fuerza de Tarea y Granaderos permanecerán bajo el cargo de la institución y los policías que cometan irregularidades serán remitidos por los jefes delegacionales a la institución que los rige. Todo ello, con el objeto de que la descentralización sea un proceso similar, como en los estados, con las policías municipal y estatal, pues mencionó que “la reforma sólo será para descentralizar mandos y recursos, pues las funciones serán las mismas”²¹.

Cabe señalar que el jefe de Gobierno, también firmó el 5 de febrero del 2000 un convenio por el que propuso iniciar la descentralización de una serie de funciones y normas ejecutadas por el gobierno central, para que las delegaciones pudieran incrementar su estructura de gobierno, hasta en cinco direcciones generales, tuvieran un control operativo sobre los

²¹ Guadalupe Cevallos, “Iniciativa a la ALDF: la policía a los delegados”, en Internet: www.diariodemexico.com.mx/2000/dic00/121200/df.html

programas y su personal, y todas las delegaciones lograran uniformidad general en su estructura administrativa²².

- ▲ El PRI está inconforme en que se traten en la reforma política los temas relacionados con los códigos Civil y Penal, porque asegura que la discusión debe ceñirse únicamente al Código Electoral y la Ley de Participación Ciudadana. En tanto el Partido del Trabajo (PT) como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) apoyan esta última iniciativa²³. Incluso, el diputado Edmundo Delgado Martínez del PRI, anotó que "cuando se dé el estado 32 es cuando se deberá pensar en cambiar el Estatuto de Gobierno por una constitución local, como un estado totalmente independiente, es decir, como los demás estados. Pero considera que con o sin constitución local no se daría algún cambio significativo, sería sólo cambiarle el nombre al Estatuto de Gobierno, porque "una constitución local no diferenciará al Distrito de los demás estados de la República, el país es uno y todos somos México"²⁴. Asegura que quienes propugnan por una constitución local, es porque desean el poder total, ya tienen poder pero quieren más, y con una constitución local manejarían al estado, sin tener que acatar órdenes, hasta cierto punto, del gobierno federal. La ventaja de un estado 32, que sería el "Estado de Anáhuac", es que sería un estado independiente, como el Estado de México, y los recursos serían única y exclusivamente para él, es decir, esos beneficios serían más directos. Las desventajas, se observarían una vez que se llevara a la práctica, ahora es demasiado prematuro anunciar las fallas. Por tanto, hasta que no llegemos a ser el estado 32 sólo estamos especulando acerca de una constitución local²⁵.

²² Se puede consultar el apartado de convenios firmados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal el 5 de febrero del 2000 en Internet: www.ddf.gob.mx/ciudad/jefatura/convenios.htm

²³ A. Ruiz y M. Ponce, "Sin una agenda, dará inicio la reforma política", en *El Universal*, sección Ciudad, en Internet: www.unam.mx/universal/net1/1998/feb98/15feb98/ciudad/01-ci-d.html

²⁴ *Ibid.*,

²⁵ Entrevista realizada por Yazmín Sánchez al diputado Edmundo Delgado Martínez del PRI, *op. cit.*

- ✧ Miembros del PAN y el PRD, como Miguel Hernández Labastida del PAN y Ramón Sosamontes Herreramoro del PRD, han demandado desde 1997, que se quite al Senado la facultad de remover al jefe de Gobierno del Distrito Federal y convertir a la Asamblea en un verdadero congreso local. Además, creen indispensable la elección de grupos de representantes vecinales en las diferentes delegaciones, tipo cabildos, como respuesta al interés ciudadano de participar en las decisiones importantes sobre la ciudad. Todo ello, mediante la labor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para consensar las reformas inacabadas al Estatuto de Gobierno, mediante el uso del referéndum y el plebiscito²⁶.

- ✧ También existe una iniciativa que ya aprobó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero como no se ha tenido respuesta del Congreso de la Unión, no se han promulgado. Esta iniciativa de reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal obtuvo 34 votos a favor, 8 en contra y 8 abstenciones por parte de los asambleístas del Distrito Federal el 7 de septiembre de 1999, y propuso el cambio de denominación de las demarcaciones territoriales en que se divide la ciudad, para que pasaran de "delegación política" a "alcaldía", y de "delegado" a un consejo de gobierno, a partir de que los titulares de los nuevos órganos jurídico-administrativos sean electos por voto directo, secreto y universal, como lo establece el Código de Procedimientos Electorales del Distrito Federal, que marca elecciones en el año 2000, a fin de continuar el proceso de democratizar y descentralizar las funciones de gobierno en el Distrito Federal²⁷.

Este conjunto de propuestas se han debatido fuertemente en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y algunas ya se han circunscrito como iniciativas de reforma al

²⁶ José Luis Galán, "Deberá la Asamblea Legislativa Distrito Federal concluir las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", en *El Economista*, sección Política, viernes 12 de septiembre de 1997.

²⁷ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en Internet: www.asamblea.gob.mx/home.html

Congreso de la Unión, pero su aprobación final no se ha concretado, ya que todas las iniciativas que aprueba la Asamblea, tienen que ser mandadas al Congreso para su análisis, discusión y dictamen.

No obstante, éstas propuestas dejan ver que independientemente de la decisión final acerca de tales modificaciones, existen opiniones como la del actual jefe de Gobierno que busca una pronta descentralización gradual, para dejar ver mayores resultados de su gestión. Porque se debata o no y, se aprueben o no éstas reformas, el gobierno sigue su curso y con la descentralización de funciones trata de hacer menos pesada la gestión de gobierno, para dar mejores resultados en una ciudad con tantos problemas y demandas.

Hay otros síntomas que afirman lo anterior, ya que en los últimos días, el jefe de Gobierno del Distrito Federal ha llevado a cabo acciones como la de convertir a los órganos desconcentrados de la capital en direcciones, como el Instituto de la Mujer y el Registro Civil, con lo cual muchos aseguran que el jefe de Gobierno está intentando reducir la burocracia existente en la capital. Y esto, en opinión de algunos panistas, produce un adelgazamiento en la estructura administrativa de la ciudad de México y no precisamente una mejor administración²⁸.

Lo real es que, muy aparte de las diversas opiniones que generan las modificaciones que está realizando el jefe de Gobierno y las otras propuestas acerca de la reforma del Distrito Federal, en el gobierno capitalino están ocurriendo una serie de vertientes de reforma que tratan de buscar una salida favorable en la administración, lo cual no está mal, pero el problema es que el Distrito Federal corre el riesgo de perder, entre tantas reformas y propuestas, el objetivo de cómo subsanar sus problemas, porque a la par de la definición y decisión de las modificaciones finales, la delincuencia sigue creciendo, así como el desempleo, el crecimiento de la urbe, los problemas viales o la contaminación, por sólo mencionar algunos de los problemas que desde años siguen pendientes. Y ello, pese a la descentralización administrativa que se ha estado llevando a cabo.

²⁸ Ella Grajeda, "Adelgazar al gobierno del Distrito Federal con prudencia, aconsejan", en *El Universal*, sección Ciudad, México, 29 de enero del 2001, p. B-6

Por lo pronto, parece que de éstas propuestas, las que más tienden a aprobarse por la Asamblea Legislativa, son las que se refieren al Código Penal, a la Ley de Ejecución de Sentencias, al reglamento para el gobierno interno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a fin de establecer consejos de gobierno en las demarcaciones territoriales, hoy conocidas como delegaciones políticas, y discutir las legislaciones de medio ambiente, asistencia e integración social, cultura, arrendamiento, vivienda, establecimientos mercantiles, protección a la infancia, mercados, servicio civil de carrera y notariado, entre otras²⁹.

b.2. Cambios mayores para el Distrito Federal

En este grupo se encuentran las propuestas planteadas en un principio por la mayoría de los panistas en la Asamblea Legislativa y en el Congreso de la Unión, la cual es casi idéntica a la que ha sido tomada y definida por el grupo de perredistas que apoyaron a Cuahutémoc Cárdenas Solórzano desde 1988, así como la que define Oziel Serrano Salazar en el 2000.

Las tres coinciden y consisten en convertir al Distrito Federal en un auténtico estado de la Federación. Es decir, transformarlo en un estado libre y soberano, con su respectiva constitución local, gobernador, municipios, mecanismo de coordinación metropolitana, etc., para que su estructura de gobierno se encamine hacia una mayor y mejor descentralización de funciones, como en las demás entidades federativas.

- ⇒ La propuesta del PAN consiste en modificar los artículos 43, 44 y 122 constitucionales para que los poderes federales dejen de estar a cargo del Distrito Federal, y éste tenga facultades plenas como un auténtico estado de la República. La propuesta comprende lo siguiente: abrogar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; expedir una Ley Orgánica Municipal para establecer un régimen municipal en la capital; promulgar una ley reglamentaria al artículo 115 Constitucional para estar a la altura de las

²⁹ Agenda Legislativa, "Leyes para continuar la reforma política de la capital", en Internet: www.memoria.com.mx/127/batres.htm

estructuras de gobierno local; y lograr una verdadera coordinación metropolitana.

Las propuestas políticas y legislativas del PAN, siempre han estado orientadas por el objetivo de devolver al Distrito Federal sus derechos políticos plenos, a fin de "restaurar y fortalecer el régimen de descentralización política y administrativa que corresponde a las condiciones geográficas y tradicionales de nuestro país"³⁰ e implementar el régimen municipal en la ciudad"³¹. Incluso, desde 1965, Abel Vicencio Tovar ya proponía la creación de un consejo de gobierno para el Distrito Federal, de elección popular, con facultades reglamentarias y gubernativas, integrado por un consejero en cada distrito electoral de la entidad. Y en 1986 el PAN propuso al país y a los capitalinos el reconocimiento de los derechos ciudadanos de los habitantes de la ciudad de México, así como la creación del "Estado Anáhuac", asentado éste en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal. En dicho estado se constituirían tres poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– y se organizaría internamente bajo el régimen municipal, con elección directa y secreta del gobernador, de los ayuntamientos y del congreso local.

Por eso, su actual propuesta consiste en realizar una reforma más profunda, para incluir en la agenda modificaciones al artículo 122 Constitucional y modificar el Estatuto de Gobierno, a fin de darle mayores facultades y atribuciones a la Asamblea Legislativa y avanzar hacia la conformación del estado 32 de la Federación, comenzando por las delegaciones. Es decir, establecer órganos político-administrativos colegiados que posibiliten una integración plural y representativa de los mismos en cada delegación del Distrito Federal con equilibrios y

³⁰ Cfr., Diputado José Espina Von Roehrich. Coordinador de la Subcomisión para la Reforma Política del Distrito Federal, por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, *Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Una lucha histórica por recobrar los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México*, en Internet: www.cddhcy.gob.mx/cronica57/contenido/cont10/leer3.htm

³¹ *Ibid.*

contrapesos en su interior. Ello, bajo el argumento de que las delegaciones, constituyen unidades fundamentales y básicas para el desarrollo político y social de cada comunidad y son muy similares a los municipios. Por ende, éstas estructuras de representación deben ser colegiadas. Además, aseguran que la gobernabilidad de tales órganos colegiados, en nada afectaría la eficacia del desempeño de las actividades de esas demarcaciones, máxime que tendrían funciones propias de conducción, de dirección y de gobernación de las mismas demarcaciones, en coordinación con el gobierno integral del Distrito Federal.

- ⇒ El diputado Federico Doring Casar del PAN, también afirma que sería un avance, en términos de los derechos políticos de los capitalinos el que se equiparen éstos a los derechos políticos de otras entidades, siempre que el Distrito Federal deje de ser un régimen de excepción y tenga una Constitución propia, lo cual también debe ir de la mano con la transformación de la Asamblea en un congreso local pleno.

Considera que la propuesta general del PAN no es mala, porque está a favor que la entidad federativa del Distrito Federal tenga una Constitución, pero aclara que no deben asociarse los problemas, porque de qué sirve tener una constitución local o un estatuto para la capital, si el gobierno no cumple lo que señala la ley. Además, opina que no hay diferencias entre una constitución local y un estatuto, jurídicamente no hay ninguna diferencia, el asunto es político, ya que jurídicamente un Estatuto de Gobierno consagra los derechos de los ciudadanos frente al estado y la distribución orgánica y competencial del estado. Entonces jurídicamente, esto no es avance alguno, salvo que llegue a estar en el mismo *status* jurídico que en otras entidades.³²

- ⇒ El diputado Adolfo López Villanueva del PRD, considera que con una constitución local el Distrito Federal sería independiente, autónomo y

³² Entrevista realizada por Yazmín Sánchez al diputado Federico Doring Casar del PAN, *op. cit.*

autosuficiente, porque podrían decidir las medidas propias de su territorio, de una manera autónoma por parte del gobernador y no depender de las decisiones del gobierno federal o del presidente, como sucede actualmente. Además, considera que lo fundamental e importante, políticamente hablando, tiene que ver con el poder Legislativo local y con las facultades plenas para poder decidir sobre la vida propia de la ciudad, porque hasta el momento el Distrito Federal es híbrido, es decir, no es Distrito Federal y tampoco es un gobierno local, y por tanto, aún no puede tomar decisiones como un estado autónomo. Por tanto, afirma que con una constitución local, el Distrito Federal sería independiente, autónomo y autosuficiente, cuestión que con el sólo Estatuto de Gobierno no se logra, ya que se depende casi al 100% del gobierno federal, a pesar de que ya es tiempo que la capital del país no cruce la calle tomada de la mano del gobierno federal³³.

⇒ El perredista de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Martí Batres Guadarrama, coincide en que la reforma política puede perfilarse hacia la constitución del estado 32 de la Federación, la creación de un congreso local, una constitución local propia y un régimen de municipalización, pues estima que debe reformarse el artículo 122 Constitucional, que tiene relación con el Estatuto de Gobierno y las atribuciones y facultades a la Asamblea, y al propio gobierno, pues es necesario que esta discusión abra espacios, para consolidar el proceso de democratización que se vive en el Distrito Federal³⁴.

⇒ El jurista Oziel Serrano Salazar, propone que se reconozca al Distrito Federal su calidad de entidad federativa y se restablezca en sus habitantes –con la elección de gobierno– el pleno goce de sus derechos políticos. Propone que el estado 32 se edifique en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal y dejando la sede de los poderes en el nuevo

³³ Entrevista realizada por Yazmín Sánchez al diputado Adolfo López Villanueva del PRD, *op. cit.*

³⁴ A. Ruiz y M. Ponce, *op. cit.*

estado. Pero derogando todas las normas legales que restringen los derechos ciudadanos, para elegir a gobiernos locales y municipales, así como quitar las leyes que limitan la autonomía política de los órganos de gobierno local con respecto a los poderes Ejecutivo y Legislativo federales por la marcada injerencia que éstos tienen en sus instituciones legislativas y administrativas. También considera que es necesario emprender la municipalización, pese a las limitaciones que el artículo 115 Constitucional tiene para propiciar un municipio libre y las condiciones económicas y políticas, a fin de que el estado 32 se desarrolle. Plantea el fortalecimiento de instancias ciudadanas como los comités, para que los ayuntamientos que se instauren formen con ellos organismos consultivos y honorarios de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias de obras públicas y seguimiento de la gestión, reglamentando su integración, funcionamiento y relación con los ayuntamientos, mediante una ley que al efecto deberá realizarse. También plantea, la creación de un consejo metropolitano para administrar integralmente la zona conurbada y una comisión de conurbación de la región del país para planear y regular procesos territoriales.

Serrano Salazar asegura que con ello, se permitirá una flexibilidad adecuada a las condiciones específicas de la ciudad, que al mismo tiempo, harán posible una planificación global y una prestación coordinada de servicios basados en la intervención de ciudadanos para elaborar de planes y programas que incluyan de las verdaderas necesidades de los habitantes del Distrito Federal. Y, finalmente, prevé en su propuesta la interferencia que pueda suscitarse entre el Ejecutivo federal y el gobernador del nuevo estado 32, proponiendo que la esfera competencial entre ambos quede perfectamente demarcada³⁵.

³⁵ Serrano Salazar, *op. cit.*, pp. 289-298

Estas propuestas son más ambiciosas que las del inciso anterior, pero no han sido aprobadas hasta ahora por una buena parte de legisladores, ya que la decisión no sólo está en la Asamblea Legislativa, sino también, en el Congreso federal y, principalmente, en el pueblo³⁶.

Además, en las dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, el PRI sigue siendo un partido mayoritario. Y casi todos sus integrantes temen que se ponga en riesgo la estabilidad de los poderes federales con la reforma del régimen capitalino; creen que en esencia ya se ha corregido el problema de la descentralización y el autoritarismo en la ciudad capital y, por tanto, ya sólo consideran necesario avanzar paulatinamente en ramificar las instancias administrativas, porque consideran que hace falta poner a prueba, por un buen tiempo, qué tan bien funcionan los órganos de gobierno de los que fueron autores.

Por ende, para poder crear el estado 32 o tener una constitución local, se tiene que llevar a cabo una reforma Constitucional al artículo 122 que establece el Estatuto, y para cambiar el Estatuto se requieren las dos terceras partes de la Cámara de Diputados y Senadores. Y el PRI solito puede evitar que eso pase, así se pusieran de acuerdo PAN, PRD, PVEM y PT, solos no pueden modificar el estatuto, tan sólo si el PRI dice ¡no!, se acaba la discusión y ya no hay reforma³⁷.

Por lo tanto, las implicaciones inmediatas del proceso de reformas en el Distrito Federal, y más específicamente al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal son precisamente las propuestas que mencioné con anterioridad, pues si bien éstas en su mayoría no son nuevas en esencia, porque se vienen planteando desde que comenzó el debate acerca de la forma de gobierno que había de regir al Distrito Federal, también es cierto que si no hubiera sido porque el proceso de reformas en la

³⁶ Entrevista realizada por Yazmín Sánchez al diputado Adolfo López Villanueva del PRD, *op. cit.*

³⁷ Entrevista realizada por Yazmín Sánchez al diputado Federico Doring Casar del PAN, *op. cit.*

ciudad redefinió y fijó la conformación de una forma especial y única de gobierno en la ciudad, distinta a la planeada por los partidos políticos de aquel entonces, no se lucharía ahora con mayor afán por una mayor autonomía, ya no sólo jurídica, sino también política, económica, social y participativa, así como tampoco se hubiera planteado una mejor forma para redistribuir las competencias más importantes dentro del gobierno capitalino y entre los ámbitos local y federal, mediante una descentralización más fuerte.

Este último aspecto implica o conduce a mayores análisis para justificar y desarrollar la descentralización, para saberla encauzar en el contexto global actual y del Distrito Federal y para no caer fácilmente en las trampas del Federalismo estatal. Tareas que siguen estando pendientes para emprender la gran reforma política que se sigue planeando a escala del estado mexicano y, sobre todo, a escala local.

Hay que esperar para conocer los resultados finales acerca del modelo de reforma que se va tomar en el Distrito Federal, porque hasta ahora con las recientes propuestas se han trazado dos caminos diferentes, pero la parálisis legislativa y dictaminadora sigue siendo evidente y, por lo pronto, las inquietudes sociales, los problemas en la ciudad y las disputas entre partidos políticos se hacen más agudas³⁸.

Por tanto, mientras se aprueban las propuestas, es necesario señalar algunas previsiones para los dos bloques de propuestas, a fin de abarcar con más detenimiento sus implicaciones en el largo plazo y concretar hacia dónde conducen las reformas en el Distrito Federal.

C. ¿Hacia dónde conducen las reformas en el Distrito Federal?

A pesar de que las propuestas aún no han sido dictaminadas por el Congreso de la Unión y de que la reforma del Distrito Federal sigue incompleta, tal proceso de

³⁸ José A. Ortiz Pinchetti, "Aventuras y desaventuras de la reforma del Distrito Federal", en *La Jornada*, México, 1998. También puede consultarse en Internet: www.jornada.unam.mx/1998/oct98/9810011/ortiz.html

modificaciones ya está apuntando hacia una reforma del poder y su ejercicio que tiene tres sustentos: las plenas facultades de gobierno y de legislación de los órganos de gobierno de la ciudad, el control democrático del poder local y su profunda descentralización³⁹.

Por ello, debe tenerse presente que las propuestas de reforma política no serán suficientes para la ciudad, si no toman en cuenta o añaden a las mismas, la experiencia de los errores o defectos que han salido a la luz pública en el gobierno de las otras entidades federativas y si no se crean organismos descentralizados fuertes que permitan transitar a la famosa democracia social y participativa que se anhela para el Distrito Federal. Porque, de lo contrario, la descentralización no dejará ver sus frutos.

Me refiero a lo que sería el diseño político, es decir, a la necesidad de definir con claridad quién y cómo se van a solucionar los problemas sociales, qué puntos deberán tomarse en cuenta para lograr un mejor funcionamiento democrático, o el tipo de normas que permitirán funcionar a la ciudad como entidad federativa eficiente y socialmente participativa, porque de un efectivo resultado de estos trabajos, dependerá en gran medida, el buen funcionamiento del sistema que se emprenda, para no truncar las esperanzas y el esfuerzo por aprobar e implementar reformas políticas y electorales cada vez más integrales en el Distrito Federal.

Además, menciono lo anterior, porque en el aspecto del diseño político, se encuentra una buena parte de las implicaciones a largo plazo que han traído consigo los procesos de reforma en el Distrito Federal y sus propuestas, principalmente las que se refieren a la creación de un estado 32, ya que si se pretende llevar a cabo la descentralización de funciones en la capital, y no se toman en cuenta los pro y los contra que han experimentado las demás entidades federativas, entonces no se

³⁹ Rosario Robles, "Diecinueve meses de gobierno democrático: la esperanza del cambio", en *El Cotidiano*, Grupo Editorial León/UAM-A, septiembre-octubre de 1999, núm. 97, año 15, p. 9

estaría haciendo uso de la exhaustiva experiencia política y social pasada que tiene nuestro país acerca de la descentralización en los demás estados de la República⁴⁰.

A este tenor, en el resto de las entidades federativas los problemas sociales, económicos y políticos no son ajenos a los que ocurren en la capital, ya que en ellas no siempre se han cumplido los objetivos principales propuestos, como: "mayor eficiencia en la gestión estatal, fortalecimiento de los niveles de gobierno y profundización de la democracia"⁴¹.

Por tal motivo, las propuestas de crear un estado 32 necesitan mejorar sus postulados e incrementar sus ideas, para construir eficientes mecanismos de representación, participación y administración que la lleven al éxito por su experiencia adoptada de 31 tipos de gobierno local.

En un estudio que realizó el profesor investigador de "El Colegio de Sonora", Nicolás Pineda Pablos, da a conocer los distintos enfoques vertidos por varios teóricos acerca de la descentralización. Y los resume en tres enfoques⁴² que permiten distinguir las consecuencias del fenómeno descentralizador y, sobre todo, tomar en cuenta que no todo lo que se llame descentralización, fortalece a los gobiernos locales, porque la descentralización no es la solución general a todos los problemas de subdesarrollo, sino sólo una gama de mecanismos administrativos u orgánicos que pueden mejorar la eficiencia, efectividad y capacidad de respuesta de los diversos niveles de gobierno en condiciones adecuadas.

⁴⁰ Para reforzar esta idea, es necesario destacar el hecho de que desde hace varios años se viene discutiendo la reforma política del Distrito Federal, también se debe a que no se utilizó, previamente, la experiencia de otras capitales del mundo y se estableció un Distrito con nulos derechos para sus habitantes, sólo por ser la sede de los poderes de la Unión. Además, el asunto de la descentralización en el Distrito Federal lleva bastantes años discutiéndose en nuestro país. Por tanto, los errores se deben en gran parte a que no se hace uso de las experiencias que nos hereda el pasado. Y en el caso del Distrito Federal, se trata de no caer nuevamente en estos errores.

⁴¹ El profesor investigador del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco, Pedro Martínez M., nos recuerda esos tres objetivos entremezclados del discurso descentralizador que no siempre han logrado éxito en sus dimensiones. (Cfr., Pedro Martínez M., "El fortalecimiento del municipio como institución receptora de la descentralización", en *Gestión y Estrategia*, Departamento de Administración/UAM-A, México, 1998, núm. 14, p. 30)

⁴² Los tres enfoques son: el enfoque desde arriba o el interés por la descentralización, el enfoque desde abajo o el interés por la democratización y el enfoque desde adentro o el interés por el ejercicio del poder. (Cfr. Nicolás Pineda Pablos, "El papel de los gobiernos locales en América Latina", en *Gestión y Políticas Públicas*, CIDE, México, 2º semestre de 1996, núm. 2, vol. V, pp. 373-396)

Ésta advertencia de Pineda Pablos, así como las deficiencias que resalta de los municipios y sus funcionarios, los intereses partidistas, la escasez de recursos y la escasa capacitación que reciben los ciudadanos que desempeñan funciones de gobierno, nos deja ver que el fortalecimiento del gobierno local vendría siendo una condición necesaria pero no suficiente para la democratización y desarrollo municipal en el Distrito Federal, porque las deficiencias estatales y municipales que necesitan superar para asumir mejor sus funciones, son numerosas, como:

- ◆ Debilidad económica-financiera e incapacidad para hacer frente a la administración de los diversos servicios urbanos.
- ◆ Potencial fiscal reducido, carencia de fuentes de financiamiento y desequilibrio en la estructura de gastos.
- ◆ Mecanismos inadecuados para obtener recursos.
- ◆ Autonomía limitada, principalmente en los municipios.
- ◆ Falta de eficiencia y efectividad.
- ◆ La subordinación de los municipios a las participaciones y aportaciones federales.
- ◆ Limitaciones que las legislaciones estatales imponen a la sociedad local para que ésta exprese sus intereses en los ayuntamientos.
- ◆ El funcionamiento presidencialista de los cabildos, que no cuentan con mecanismos obligatorios de interlocución con la sociedad.
- ◆ Falta de imperio de la ley y cultura cívica.
- ◆ Falta de transparencia, rendición de cuentas y sensibilidad.
- ◆ Falta de imparcialidad y participación.

- ◆ Falta de apoyo económico y político real de parte del gobierno federal, que se refleja en las políticas nacionales que postula, las cuales no coinciden con los planes de progreso que se quieren emprender en el ámbito local.
- ◆ Ineficaz prestación de servicios básicos a los pobres.
- ◆ Falta de atención en cuestiones que dañan la salud humana y el ambiente.
- ◆ Falta de comercialización e inclusión de las finanzas públicas.

Por tanto, al dar a conocer estas deficiencias de la descentralización, Pineda Pablos nos permite estudiar y enfocar más directamente las habilidades y el potencial de los gobiernos locales y su descentralización. Aspectos que no sólo llevan a evitar tener una visión idealizada y falsa del papel y las posibilidades del municipio, sino que nos permiten no abrumarlos con exigencias, responsabilidades y expectativas de su capacidad⁴³, haciendo creer que con su implementación se solucionarían los males que aquejan a la ciudad.

Inclusivamente, también nos previene acerca de cuáles son los puntos que se deben cuidar para lograr encaminar adecuadamente la forma de gobierno descentralizadora, tal y como se pretende llevar a cabo en el Distrito Federal si se aprueban las propuestas de crear un estado 32, ya que propone que para el buen ejercicio del poder local, se requieren de tres aspectos fundamentales que deben llevarse a cabo en conjunto para obtener su buen funcionamiento⁴⁴:

1. *Descentralización*. La descentralización de, por lo menos, recursos fiscales y responsabilidades, desde el gobierno central y provincial, hasta los municipios, “porque de ahí deviene la posibilidad de autonomía municipal”⁴⁵.

⁴³ Pineda Pablos, *op. cit.*, p. 390

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 393 y 394

⁴⁵ Martínez M., *op. cit.*, p. 29

2. *Democratización*. La democratización del ámbito municipal, lo cual significa elecciones libres y regulares, una mejor estructura representativa y un sistema de participación y rendición de cuentas.
3. *Desarrollo institucional*. El desarrollo institucional de las autoridades locales, lo cual se refiere al tamaño adecuado con aprendizaje sobre la organización y el establecimiento de redes de organización, para que actúen mejor los gobernantes.

De seguirse esos tres aspectos, se evitaría contaminar el nuevo modelo y, sobre todo, evitaríamos alimentar la tesis de Iván Jaramillo, quien asegura que los actuales procesos de descentralización no buscan desconcentrar recursos o descentralizar decisiones con el propósito de la eficiencia y la democracia, sino que tratan de descentralizar conflictos y responsabilidades, porque en el fondo es motivada para solucionar crisis fiscales del estado que acompañada de un modelo neoliberal, ayuda a la necesidad política de neutralizar las demandas sociales, separando los conflictos e involucrando a la población en la solución de sus propios problemas⁴⁶.

Igualmente, la tesis de Miryam Cardozo, quien opina que desde la interpretación política, el interés del gobierno central por la descentralización es el de incrementar la legitimidad con una aparente cesión de poder. Y desde la visión de la interpretación económica, se trata de responsabilizar a los gobiernos locales de los costos de servicios públicos en momentos de crisis⁴⁷.

Por eso, el discurso descentralizador como remedio para hacer surgir el gobierno democrático y participativo en la ciudad de México, debe traducirse como tal en la práctica para no caer en los mismos errores y faltas al momento de gobernar, como ha ocurrido en los demás estados de la República. Y, por el contrario, dedicarse realmente a resolver problemas y emprender mejores proyectos

⁴⁶ Iván Jaramillo, citado en Martínez M., *op. cit.*, p. 29

⁴⁷ Miryam Cardozo, citada en *Ibid.*

que no sólo recaigan en responsabilidad estatal, sino que, a la par, sea una responsabilidad y compromiso de la Federación hacia los gobiernos locales.

De tal manera, que los órganos de gobierno local se conviertan en verdaderos espacios de regulación jurídica e integración de nuevos actores para que aprendan a jugar en nuevas arenas, donde las políticas de camarillas no tengan dominio y en donde no se atiendan sólo los nuevos retos de la competencia político-partidista, sino que se haga un real esfuerzo por construir democracias sociales locales y gobernables en el marco político nacional abierto, donde se han redefinido y se practican principios básicos, como los de soberanía⁴⁸.

Y a pesar de que se cree que en el caso de los municipios urbanos, la problemática es distinta a la de los municipios rurales, porque no se da una subordinación del municipio y la incapacidad de los ayuntamientos basada en la fuerte dependencia financiera respecto a las participaciones federales⁴⁹, se necesita recalcar que, en general, por una parte los municipios pueden convertirse en la bisagra de la democratización de nuestras sociedades, pero también pueden fortalecer las estructuras políticas que soportan el caciquismo regional⁵⁰ y el autoritarismo del gobierno central, olvidándose el objetivo central que condujo a las reformas.

Por tal motivo, debe tenerse cuidado al implementar lo que se llama, en palabras del profesor Pedro Martínez, la descentralización efectiva o amplia, en la propuesta que se quiere para el Distrito Federal, para posibilitar una descentralización que se traduzca realmente en una posibilidad de manejo de los recursos que lleve al bienestar de la colectividad social y eleve su nivel de vida y participación en los asuntos públicos⁵¹.

⁴⁸ Arturo Alvarado, "Los gobernantes y el federalismo mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, CIIH-UNAM, México, julio-septiembre de 1996, núm. 3, año LVIII, p. 70

⁴⁹ Luis F. Aguilar Villanueva, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, coedición FCE/Colmex/Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1996, p. 118

⁵⁰ Martínez M., *op. cit.*, p. 29

⁵¹ Eduardo Rojas, citado en *Ibid.*

Es decir, una descentralización política efectiva que fomente la cultura política, en donde los municipios conozcan la autonomía⁵², control jurisdiccional y no el gubernamental. En donde la colectividad tenga el pleno derecho de proclamarse, de autodeterminarse y organizarse como comunidad social y no tanto como organizaciones partidarias o no gubernamentales de diversa índole, elaborando libremente sus propias normas en los límites de respeto a la Constitución⁵³, porque el proceso reformista en el Distrito Federal ha conducido a nuevos planteamientos, a trazar nuevas propuestas, y así como hasta ahora han implicado mayores avances e ideas, debe saberse conducir un proyecto de reforma futura que no apague el ansia reformista en la ciudad.

Ahora es el momento preciso para definir una construcción mayor en el Distrito Federal y no simples vagas reformas que se inspiren en un impreciso deseo descentralizador que conduzca a los mismos atrasos políticos, electorales, sociales y participativos, por no hacer un diagnóstico serio y trabajar con mayor eficiencia y responsabilidad en el gobierno desde ahora.

Con tal afirmación no me estoy refiriendo a que las recientes propuestas estén totalmente mal redactadas o planteadas, ya que en su mayor parte sí prevén las tareas que cada instancia realizaría, cómo se desarrollarían los programas, a quién correspondería cual función, etc., sino que me refiero a que las propuestas y la decisión final que se tome de éstas, deben aprovechar las experiencias de las demás entidades federativas y corregir los errores, para que al aplicar la misma forma de gobierno de aquéllas en el Distrito Federal, se mejoren las técnicas de gobierno, la elaboración de políticas públicas y se practiquen en la realidad, para convertirse en la mejor forma de solucionar demandas sociales.

Además, debe caminarse con precaución para no confundir los efectos de la descentralización que se reflejan en la práctica con el discurso democratizador,

⁵² Autonomía entendida como la potestad que dentro del estado pueden gozar los municipios, provincias, regiones de otras ciudades de él, para regir intereses de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. *Cfr.*, Diccionario de *La Real Academia de la Lengua*, citado en Martínez M., *op. cit.*, p. 32

⁵³ *Ibid.*, pp. 29, 32 y 35

porque si se quiere conducir favorablemente el proceso de reformas en el Distrito Federal, hay que tomar en cuenta que las fuerzas que impulsan los cambios pueden llegar a volverse efectos que en diversas ocasiones suelen volverse devastadores. Por tanto, si no se traza una línea que permita conducir de manera segura a la gestión futura de gobierno capitalino, tanto en el ámbito político, social, económico, administrativo y participativo, y no sólo en el electoral, entonces se estará reformando a ciegas y, erróneamente, se perderá el ideal reformador, prevaleciendo la lucha descarnada por el poder.

Además, se estará descartando que “si bien la apertura electoral y de la sociedad civil parece haber conducido a cambios en la manera de gobernar, también han creado un gran número de expectativas de población ansiosa por volverse más activa en el gobierno cotidiano. Y debe tenerse cuidado, porque hasta el momento es raro encontrar ejemplos de nuevas formas de gobierno que incorporen exitosamente y con imaginación a la sociedad civil en el proceso de cogobierno”⁵⁴.

Por ende, de optarse alguna de todas las recientes propuestas, lo cierto es que se necesita más que un estado 32, más que una división delegacional, municipalización, gobierno descentralizado o democracia electoral para lograr un desarrollo social efectivo como gobierno.

En esta lógica, lo que cabe preguntar ahora no es, precisamente, cuál propuesta nos conviene más, o cuál modelo ofrece mayores ventajas, porque finalmente la decisión que se tome va a coincidir con el sistema federal que tenemos y no será nada completamente nuevo. Además, los capitalinos ganaran mucho más, o por lo menos, la plenitud de sus derechos que han tenido cancelados por vario tiempo.

⁵⁴ Peter M. Ward, “De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México”, en *Política y Gobierno*, CIDE, México, 1998, núm. 1, vol. V, p. 129

Inclusive, aunque las propuestas plantean cuestiones distintas, en esencia coinciden en dirigir al gobierno del Distrito Federal hacia una descentralización mayor en las funciones de gobierno, lo cual permitirá atender mejor los problemas cotidianos y demandas ciudadanas, siempre que se tome en cuenta la experiencia de las demás entidades federativas.

Por el contrario, lo que debe preguntarse es, cómo tendrá que caminarsse hacia los nuevos rediseños que se están proponiendo para gobernar mejor al Distrito Federal, a fin de que se logren resultados palpables en los principales rezagos de la ciudad. Y en caso de que se decida adoptar la propuesta de crear un estado 32, se tendrían que detallar cuáles serían los puntos a desarrollar de esa famosa transición a la democracia participativa en el Distrito Federal.

Y aunque no se llegue a convertir en un estado 32 al Distrito Federal, es necesario que en este momento, en que se ha detenido el proceso de reforma política, no se dejen de lado los conceptos de la eficiencia de gobierno y los derechos ciudadanos, porque independientemente de cual propuesta se vaya a adoptar, deben encauzarse y revisar las normas, políticas, programas y propuestas que regirán al Distrito Federal de manera periódica, ya que aun cuando se lograra convertir a la capital en un estado, el reto no terminaría ahí, porque realmente se necesita más que un vago ajuste a los cambios o un estado 32, para gobernar a la ciudad de México con eficiencia en la práctica.

* * * * *

En suma, las implicaciones del proceso de reformas en el Distrito Federal y, sobre todo, de las modificaciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fueron en esencia, fundamentales, porque pusieron al descubierto la inoperatividad de una estructura de gobierno que no había sido pensada previamente para una ciudad

como el Distrito Federal; redefinieron la conformación de un gobierno ahora bajo nuevas leyes y prácticas; y dieron mayor autonomía (no completamente) a la ciudad sin perder su condición de sede de los poderes de la Unión.

Después del proceso de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, también se vio que implicaron, una lucha mayor por impulsar una reforma integral y proponer nuevamente la creación del estado 32 (es la demanda principal de las nuevas propuestas). Y a largo plazo, se percibe que implican una lucha mayor por realizar un esfuerzo considerable y no tergiversar la forma de gobierno con las prácticas que deberían serle propias y que se definen en su marco legal.

A seis años de gobierno capitalino nos damos cuenta de la necesidad de dejar en claro este último factor, porque por un lado se puede llegar a tener un estado 32 sumamente descentralizado, pero por el otro, no necesariamente puede ser democrático y eficiente para resolver los problemas y las demandas que se le presenten en la práctica.

Lo anterior, porque los retos políticos y sociales son continuos, cada vez mayores, de gran magnitud como en las demás entidades federativas, y si el gobierno no se renueva constantemente a favor de la causa que lo llevó al poder, perderá su apoyo social, ya que se aumentaría la desilusión ciudadana y el hartazgo social respecto a las actuales formas de hacer política y de gobernar al país.

Por tanto, debe crearse el ambiente necesario para encauzar a la capital hacia esa famosa democracia participativa en el Distrito Federal, teniendo presente que una mayor democracia participativa no significa que ella baste para eliminar todas las desigualdades que existen en nuestra sociedad, sino que la poca participación y la desigualdad social están tan unidas que para que haya una sociedad más equitativa y humana es necesario un sistema político que incluya verdaderamente en la práctica a la sociedad y a su participación⁵⁵.

⁵⁵ C. B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, 1ª. reim., Alianza Editorial, Madrid, 1987, p. 114

El objeto aquí es recordar o advertir que no se debe perder de vista el objeto que impulsó a las reformas en el Distrito Federal y que no por ser un estado 32 se acabarán todos los males que aquejan a la ciudad, eso ayuda, pero sólo es un requisito indispensable, detrás de eso hace falta un trabajo serio y responsable de parte de quienes representan en el gobierno, para no truncar las esperanzas sociales y lograr la ciudad que queremos o deseamos.

A esas implicaciones ha conducido el proceso reformista en el Distrito Federal y ahora es el momento preciso para trazar caminos hacia la eficiencia de gobierno y el respeto a los derechos ciudadanos, porque aunque se lograra convertir a la capital en un estado, el reto no terminaría ahí, porque realmente se necesita más, se necesita una reforma que permita gobernar con eficiencia.

CONCLUSIÓN

Los avances que trajo consigo el proceso de reformas en el Distrito Federal, fueron fundamentales para restablecer una parte imprescindible de los derechos básicos de los capitalinos. Pero dado que en el actual Estatuto de Gobierno todavía se ve una fuerte dependencia del gobierno federal hacia la capital, lo cual le resta autonomía para desempeñar sus funciones de gobierno en una ciudad llena de abundantes problemas, el estatuto y el propio gobierno local no pueden vanagloriarse de que en la práctica permitan funcionar a plenitud la participación ciudadana, se tenga una administración de gobierno funcional, así como en la prestación de servicios y un eficaz desempeño de las políticas públicas y la autonomía del Distrito Federal.

Incluso, quitándole la fuerte dependencia federal, el gobierno actual, principalmente en las delegaciones, no se ha dedicado totalmente a abatir los fuertes rezagos que demanda la ciudadanía, porque los cambios realizados, sólo modificaron la forma de las instituciones e instancias que ya existían, o sólo les cambiaron el nombre a los órganos de gobierno y les dieron escasas facultades, pero no las necesarias para desempeñar la gran tarea que quedó en los hombros de sus funcionarios.

Por eso la democratización del Distrito Federal no ha concluido. Y para que se concrete será necesario que no sólo se dé una nueva conformación más plural y equilibrada entre las fuerzas políticas que conforman el Senado de la República y la Cámara de Diputados, a fin de que sea posible realizar las reformas constitucionales y legales que aún faltan para garantizar a los habitantes del Distrito Federal el

CONCLUSIÓN

ejercicio de todos sus derechos políticos y para establecer órganos de gobierno locales con autonomía plena en el desarrollo de sus funciones, una fuerte oposición, o que se emprenda una mayor descentralización, sino que independientemente de la forma de gobierno que se vaya a fijar en la capital para lograr mayores facultades legislativas, ejecutivas y democráticas con el proceso descentralizador, se tome en cuenta a la par del establecimiento de nuevos derechos capitalinos y de gobierno, su respeto irrestricto y el diseño de mejores políticas públicas que no dejen de atender los rezagos sociales y respeten la soberanía nacional, que también es un derecho inalienable de todos los ciudadanos para que el gobierno rinda mejores cuentas de su gestión.

Mientras no se concrete y se decida el rumbo que terminará por seguir el Distrito Federal en medio de tan alargado proceso reformista, se puede observar que en el fondo de este proceso que vino del Partido Revolucionario Institucional en el gobierno, como vía de relegitimación frente a una oposición que cada vez tomaba más fuerza, ha sido difícil ceder plena autonomía al Distrito Federal por razones de seguridad para los poderes federales frente a la fuerza que puede llegar a tener el jefe de Gobierno como gobernador. De hecho, desde 1856 surgió la propuesta de erigir al Distrito Federal en un estado 32, o bien municipalizarlo, pero desde entonces ésta propuesta no se ha querido aprobar por tal razón.

Por ello, aunque en el Distrito Federal continué la forma de gobierno especial actual, debe diseñarse un proyecto que haga efectivos los derechos políticos, electorales, sociales y participativos de los capitalinos en la práctica, para responder con eficiencia a la democracia social y participativa que debe fincarse en todas las entidades federativas.

Porque a cinco años de gobierno capitalino se nota que, no obstante, las modificaciones al Estatuto de Gobierno, el Distrito Federal sigue encarrilado en la misma lógica de subordinación y autoritarismo, sólo que con apariencia moderna e innovadora, porque se instauraron bases jurídicas suficientes para dar pauta a un gobierno democrático (con la Ley de Participación Ciudadana, el Estatuto de

Gobierno del Distrito Federal y el Código Electoral del Distrito Federal, los órganos de gobierno Ejecutivo, Legislativo, Judicial y delegacional de carácter local y comités vecinales como instancias sociales de participación), pero que no se aplica y es insuficiente. Por ello no ha dado resultado en la práctica, por eso en el lado político, económico, social, democrático participativo y administrativo, los resultados siguen igual que antes, los problemas básicos en la ciudad de México siguen siendo los mismos. Incluso muchos han incrementado, como el comercio ambulante, las manifestaciones, la inseguridad, el desempleo.

Es decir, ahora hay dos caras diferentes, una situación que vislumbra avances sólo de un lado, el avance jurídico y la faceta electoral, pero por el lado político-administrativo, no se ha avanzado, pues los mismos males siguen aquejando al Distrito Federal. Y se cree que ese lado estancado se solucionará con mayor y fuerte descentralización. Pero para ello, es necesario saberla encauzar en la práctica.

Por tal motivo, mi anuncio es resaltar que no debe confundirse el argumento descentralizador, porque ésta forma de gobierno estatal también puede mostrar dos caras: una mejor distribución de funciones y facultades para gobernar, pero también, si no se sabe conducir, lleva a un rezago continuo, resultará haber menos recursos y facultades para emprender con éxito la gestión municipal.

Se necesitan mucho más para gobernar, no basta con fincar una forma de gobierno perfecta, sino que se necesita desarrollarla como tal en la práctica, es necesario dejar ver los resultados de la gestión. De lo contrario, sólo se verá un cambio de color partidario, una descentralización entendida como el traslado de un aeropuerto o la creación de ayuntamientos, o conflictos por la coexistencia de un partido local, otro delegacional y otro federal. Y la democracia se entenderá sólo como campañas políticas, acarreo político, discusión de *reiting* de partidos políticos, abstencionismo electoral, o instrumentos de participación ciudadana simbólicos y establecidos sólo jurídicamente. Tal y como ha ocurrido con el proceso de reformas en el Distrito Federal para la mayoría de la sociedad.

CONCLUSIÓN

Ahora ya es tarde hablar sólo de la creación de un estado 32, porque la experiencia nos ha permitido notar que más que eso, se necesita trabajar constantemente en la construcción de un mejor Estado, trabajar en coordinación con la Federación y no con subordinación hacia ella, para no generar más conflictos partidarios. Se necesitan frenos y contrapesos, y otros requisitos más que nos permitan distinguir claramente hacia dónde queremos que nos lleven las reformas, ¿a la misma lógica del sistema con todo y sus deficientes administraciones? o a un gobierno que considere a la sociedad.

Por eso se necesita recalcar que el problema principal en el Distrito Federal, no reside en decidir qué forma de gobierno conviene fijar en el Distrito Federal, pues de ello hay amplia experiencia, ventajas y desventajas, sino en mirar cómo solucionar los problemas inmediatos que aquejan al Distrito Federal con la forma de gobierno que sea.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F.** "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Alicia Hernández Chávez (coord.), coedición Fondo de Cultura Económica/Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1996
- Alejandro Q., Ma. de Jesús.** "Diez años de hacer historia en la ciudad capital", en *Asamblea*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, núm. 14, vol. 1, abril de 1997, pp. 8-16
- Alvarado, Arturo.** "Los gobernantes y el federalismo mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México (CIIH-UNAM), México, núm. 3, año LVIII, julio-septiembre de 1996
- Becerra Chávez, Pablo Javier.** "Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales en el sexenio de Salinas", en *Polis 94*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Departamento de Sociología, México, 1995
- . "El COFIPE y las elecciones de 1991", en *Revista Iztapalapa*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Ciencias Sociales y Humanidades, México, núm. 23, 1991
- . *La reforma electoral de 1996*, Centro de Estadística y Documentación Electoral/Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa, México, 1996
- Becerra, Ricardo, et al.** *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997

- Béjar, Luisa A.** "Democracia y representación parlamentaria en México: notas sobre un proyecto de investigación", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 2, vol. 60, abril-junio de 1998
- Bobbio, Norberto.** *El futuro de la democracia*, traducción de José Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 1986
- . "Hegel", en *La teoría de las formas de gobierno en el pensamiento político*, 6a. reim., Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 147-167
- Batres Guadarrama, Martí.** "La reforma de la ciudad a través de sus leyes", en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Grupo Editorial León, México, UAM-A, núm. 97, año 15, septiembre-octubre 1999, pp. 29-34
- Calderón Alzati, Enrique.** "El Distrito Federal y sus problemas", en *Memoria*, ediciones del CEMOS, México, núm. 106, pp. 5-11
- Calderón, Enrique y Cazés, Daniel.** *Tecnología ciudadana para la democracia. Una guía de observación electoral independiente*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/Universidad Nacional Autónoma de México/coedición Jornada Ediciones, México, 1994
- Cansino, César.** "Procesos electorales y cultura política", en *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México, 1995, pp. 129-149
- Cárdenas Gracia, Jaime Fernando.** "La regulación jurídica de la democracia interna de los partidos políticos en México", en *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, cap. IV
- Carpizo, Jorge.** "La reforma política mexicana de 1977", en *Anuario Jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979, cap. VI
- Código Electoral del Distrito Federal.** Suplemento Asamblea, México -Distrito Federal, núm. 25-27, octubre-diciembre de 1999
- Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales**, 1999
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Porrúa, México, 1999 y 2000
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados**, 29-agosto-1989, p. 7

Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987

_____ del 26 de julio de 1994

_____ del 3 de junio de 1995

_____ del 10 de junio de 1995

_____ del 12 de diciembre de 1995

_____ del 22 de agosto de 1996

_____ del 22 de noviembre de 1996

_____ del 13 de noviembre de 1997

_____ del 14 de octubre de 1999

El Financiero, "Transiciones en la capital", sección Informe Especial del Financiero, México, 19 de septiembre de 1997, pp. 48-52

_____. "Proponen dividir delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero", sección Sociedad, México, 10 de octubre del 2000.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Colección Ordenamientos Jurídicos, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. I Legislatura, México-Distrito Federal, abril 1998, cap. II

Fernández Christlieb, Paulina y Rodríguez Araujo, Octavio. *Elecciones y partidos en México*, ediciones El Caballito, México, 1986

Gaceta Oficial del Distrito Federal. Órgano de Gobierno del Distrito Federal, núm. 136, 15 de octubre de 1999

Galán, José Luis. "Deberá la ALDF concluir las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", en *El Economista*, sección Política, México, viernes 12 de septiembre de 1997

Gobierno del Distrito Federal, *La ciudad de México, su gobierno y la prestación de servicio social*, México, 1999

González Oropeza, Manuel. "Acceso y pérdida de poder de los gobernadores", en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, coordinado por Pablo González Casanova, 2a. ed., Siglo XXI Editores, México, 1989, pp. 259-282

Grajeda, Ella. "Adelgazar al gobierno del Distrito Federal con prudencia, aconsejan", en *El Universal*, sección Ciudad, 29 de enero del 2001, p. B-6

- Incháustegui Romero, Teresa.** "Distrito Federal", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coord's.), *La República Mexicana: modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, coedición Jornada Ediciones/Control de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/Universidad Nacional Autónoma de México (CIIH-UNAM), México, 1994, vol. I
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal**, Colección Ordenamientos jurídicos/Asamblea Legislativa del Distrito Federal. I Legislatura, México-Distrito Federal, aprobada el 26 de noviembre de 1998
- López Moreno, Javier.** *Reformas constitucionales para la modernización*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993
- Luna Parra y Trejo Lerdo, Ma. Angélica.** "Experiencias en la vida parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, J Legislatura, 1997-2000", *El Cotidiano* Grupo Editorial León, UAM-A, México, núm. 97, año 15, septiembre-octubre 1999
- Macpherson, C.B.,.** *La democracia liberal y su época*, 1a. reim., Alianza Editorial, Madrid, 1987
- Martínez M., Pedro.** "El fortalecimiento del municipio como institución receptora de la descentralización", en *Gestión y Estrategia*, Departamento de Administración/Universidad Autónoma Metropolitana/Unidad Azcaptzalco, México, núm. 14, 1998
- Martínez Uriarte, Jaqueline y Páramo Fernández.** "Fusión y fragmentación: evolución electoral de la izquierda mexicana", México, ITAM, Tesis de Doctorado, 1993
- Molinar Horcasitas, Juan.** *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991
- Nuñez Jiménez, Arturo.** *La reforma electoral de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993
- Ortiz Pinchetti, José A.,.** "Aventuras y desaventuras de la reforma del Distrito Federal", en *La Jornada*, México, 1998
- Paoli Bolio, Francisco José.** "La legislación electoral y procesos políticos", 1917-1982, en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, coordinado por Pablo González Casanova, siglo XXI, México, 1989

- Pineda Pablos, Nicolás.** "El papel de los gobiernos locales en América Latina", en *Gestión y políticas públicas*, CIDE, México, 1996, núm. 2, vol. V, pp. 373-396
- Ponencia del consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal,** "La reforma política del Distrito Federal", en Universidad Autónoma de México-Unidad Iztapalapa, 2001
- R. Villasante, Tomás.** "Estado, sociedad y programaciones alternativas", en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), Puebla-México, núm. 41, enero-marzo de 1999, pp. 3-8
- Robles B., Rosario.** "Diecinueve meses de gobierno democrático: la esperanza del cambio", en *El Cotidiano*, Grupo Editorial León, UAM-A, México, núm. 97, año 15, septiembre-octubre 1999, pp. 5-10
- Rodríguez Araujo, Octavio.** *La reforma política y los partidos en México*, 11a. ed., siglo XXI, México, 1991
- Ruiz Massieu, José Francisco.** *El proceso democrático en México*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1994
- Serrano Salazar, Oziel.** *La reforma política del Distrito Federal*, Editores Plaza y Valdés, Centro de Asesoría Multidisciplinaria (CENAM), México, 2001
- Vicencio Tovar, Abel.** "Derecho y legislación electoral: el caso del Distrito Federal", en *Derecho y legislación electoral: problemas y proyectos*, Pablo González Casonova (director) y Emilio Krieger (coord.), Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993
- Ward, Peter M.** "De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México", en *Política y Gobierno*, CIDE, México, núm. 1, vol. V, 1998
- Woldenberg, José.** "¿De la gobernabilidad autoritaria a la gobernabilidad democrática?", en *México en el desfiladero: los años de Salinas*, coordinado por Marcelo Cavarozzi, Juan Pablos Editor/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1997

DIRECCIONES EN INTERNET

Agenda Legislativa, "Leyes para continuar la reforma política de la capital", en Internet:

<http://www.memoria.com.mx/127/batres.htm>

<http://www.asamblea.gob.mx/home.html>

Cevallos, Guadalupe, "Iniciativa a la ALDF: la policía a los delegados", en Internet:

<http://www.diariodemexico.com.mx/2000/dic00/121200/df.html>

<http://www.diariodemexico.com.mx/2000/dic00/121200/df.html>, "Resultados electorales locales 1988-1997"

<http://www.ddf.gob.mx/ciudad/jefatura/convenios.htm>

Espina Von Roehrich, José, diputado Coordinador de la Subcomisión para la Reforma Política del Distrito Federal, por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, "Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Una lucha histórica por recobrar los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México", en Internet:

<http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont10/leer3.htm>

Galán Baños, Israel, *La reforma política en el Distrito Federal*, en Internet:

<http://www.memoria.com.mx/127/galan.htm>

<http://www.iedf.org.mx>

http://www.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/elecciones_0499.html

<http://www.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/demo-2000.pdf>

Pechard, Jacqueline, "Derechos sin instituciones. Un Código Electoral para el Distrito Federal", texto presentado en el *Foro Público del Grupo de Trabajo sobre el Código Electoral de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal*, México, 1 de abril de 1998, en Internet: <http://www.etcetera.com.mx/1998/274/pjo2.74.htm>

Ruiz, A. y Ponce, M., "Sin una agenda, dará inicio la reforma política", en *El Universal*, sección Ciudad, puede consultarse en Internet:

<http://www.unam.mx/universal/net/1998/feb98/15feb98/ciudad/01-ci-d.html>.

Sánchez, Jazmín, "El Distrito Federal: ¿constitución local?", Entrevistas realizadas a los diputados: Adolfo López Villanueva del PRD, Edmundo Delgado Martínez del PRI y Federico Doring Casar del PAN, en *Revista Debate Legislativo*, núm. 33-34, abril/mayo del 2001, puede consultarse en Internet:

<http://www.geocities.com/revista/debate/>