

107

28j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

UN ANALISIS PROSPECTIVO DE LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.

TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA. (A. P.) PRESENTA: JORGE ROBLES ARENAS MIGONI

ASESOR DE TESIS: MTRO. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ



MEXICO, D. F.

1995

1995

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis Padres
(Rafael Robles Arenas y Graciela Migoni)

A mis Hermanas
(Graciela, Norma y Rocío)

*A la memoria de
Octavio A. Hernández*

*A mis Tías
(Estela y María Luisa Robles Arenas)*

AGRADECIMIENTOS

Al Maestro y amigo *José Juan Sánchez González*. Por su apoyo y dedicación a lo largo de la investigación; y porque con él aprendí que las metas se cumplen con voluntad y constancia, pero sobre todo, con método.

A la *Universidad Nacional Autónoma de México*, que durante mi estancia como universitario me hizo entender que la vida académica y profesional significa retos y responsabilidades. Porque sembró en mi un profundo amor y respeto a México.

A la Biblioteca "*Daniel Cosío Villegas*" de *El Colegio de México*. Por su ayuda en la obtención de información actualizada, y por ofrecerme la oportunidad de realizar este trabajo de Tesis en sus instalaciones, las cuales se han convertido, con el paso del tiempo, en el refugio de los desvalidos.

Particularmente agradezco al *Lic Jesús Cedeño Blanquett* por su trabajo profundo y compartido para la elaboración del Tercer Capítulo, y por su amistad sincera; al *Lic. Jorge León Molina*, por sus consideraciones y recomendaciones durante la revisión final de la investigación.

A los que con su apoyo, confianza y amistad me impulsaron para que este estudio pudiera finalmente hacerse realidad.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I MARCO CONCEPTUAL DE LA PROSPECTIVA	5
1.1. Definición	8
1.2. Etapas	12
1.2.1. Etapa Normativa	13
1.2.2. Etapa Definicional	15
1.2.3. Etapa Operativa	16
1.3. Los Escenarios	19
CAPITULO II UNA VISIÓN RETROSPECTIVA DE LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL	24
2.1. Crecimiento y urbanización en el D.F. (1970-1982)	26
2.1.1. Aspectos Económicos	27
2.1.2. Aspectos urbanos	33
2.1.3. Aspectos Políticos	36
2.1.4. Aspectos Administrativos	37
2.2 El Proyecto Modernizador (1983-1988)	38
2.2.1. Aspectos Económicos	39
2.2.2. Aspectos Administrativos (El Terremoto de 1985)	40
2.2.3. Aspectos urbanos	41
2.2.4. Aspectos Políticos	43

2.3. La encomienda para el régimen del Lic. Carlos Salinas de Gortari: Hacia un nuevo sistema de control para el D.F. (1989-1993)	45
2.3.1. La Asamblea de Representantes del D.F.	47
2.3.2. Aspectos Administrativos	48
2.3.3. Aspectos Económicos	49
2.3.4. Aspectos Políticos	51
2.4. Los planteamientos de la Reforma Política del Distrito Federal: El debate	54
2.4.1. Partidos Políticos	55
2.4.1. Partido Acción Nacional	55
2.4.2. Partido de la Revolución Democrática	57
2.4.3. Partido Revolucionario Institucional	60
2.4.2. Funcionarios	64
2.4.3. Intelectuales y Académicos	66
CAPITULO III ESCENARIOS ALTERNATIVOS QUE SE ESBOZAN ANTE LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL: LA INSTRUMENTACIÓN	80
3.1. Escenario Probable: Estructura actual Delegacional	86
3.2. Escenario Deseable: Redimensionamiento Delegacional	93
3.3. Oportunidades y Riesgos de la instalación de los Consejos Ciudadanos Delegacionales	100
CONCLUSIONES	102
Bibliografía	106

INTRODUCCION

La velocidad de los cambios que caracterizan al mundo contemporáneo, y en particular a los del México actual, han hecho que los planteamientos de la reforma política para el Distrito Federal sean un ejercicio obligado para contar con una visión integral de la realidad nacional, la cual descansa en la recomposición de la calidad en la toma de decisiones gubernamentales.

El objetivo central de esta Tesis de Licenciatura es determinar el análisis prospectivo de la Reforma Política del Distrito Federal mediante el análisis de fenómenos concretos bajo el orden metodológico que ofrece la prospectiva política, para así visualizar la configuración de los planteamientos de la Reforma Política del Distrito Federal de 1993, siendo esto precisamente uno de los elementos decisivos de la reforma del Estado mexicano.

El punto de partida de este trabajo de investigación se basa en el supuesto personal de que el problema demográfico de la Ciudad de México es, entre muchos otros, el elemento determinante de los planteamientos enfocados hacia la Reforma Política del Distrito Federal por los diversos actores políticos.

Lo anterior se basa en el hecho de que el fenómeno demográfico ha rebasado los contextos político-administrativos de la Ciudad de México. Al crecer la población, esta exige nuevas formas de satisfacer las necesidades generales (como por ejemplo servicios públicos, vivienda, agua potable, etcétera); y por otro lado, las formas de la conducción política en el Distrito Federal, las cuales ya no operan con referencia a una sociedad tan numerosa y por lo tanto demandante, exigente y politizada.

Otro aspecto importante de la Reforma Política del Distrito Federal es que esta repercute en los aspectos de la vida nacional. De tal manera, que dicha reforma es condición necesaria para lograr la Reforma Política del Estado mexicano.

Habrà de transitar dicho proceso de reforma de un a estructura central (un presidencialismo a ultranza, la carencia de los derechos políticos de los habitantes, entre otros) a un esquema de efectiva federalización, que permita la autonomía local, ajena a decisiones impuestas desde el gobierno central y a una apertura de los derechos políticos de los habitantes de los

estados y los municipios (fundamentalmente el derecho a elegir el gobierno local, particularmente el que se refiere al Distrito Federal).

Dentro de este esquema, la transformación estructural del gobierno de la Ciudad de México es considerada como uno de los proyectos de avanzada para la conformación de una nueva relación entre centro y periferia, el cual permita descentralizar gradualmente la toma de decisiones promoviendo una participación ciudadana con capacidad de organizarse así misma ante los problemas cotidianos y una mayor presencia de la ciudadanía en el manejo de los recursos con los que cuenta el Distrito Federal.

Es por ello que en estos últimos años se ha puesto sobre la mesa de discusión el mandato constitucional que le fue conferido a la capital de México. El cual tuvo en su momento el papel de unificar la vida política del país mediante una estructura de gobierno centralizado que garantizó, en un momento histórico determinado, la estabilidad político-social del México postrevolucionario.

Después de los rompimientos bruscos que caracterizan a los movimientos sociales de principios de este siglo, la concepción de Reforma ha surgido como la propuesta más viable para instrumentar cambios graduales que no alteren la estabilidad social y política nacional, los cuales han de garantizar la continuidad de los planes de gobierno y el cumplimiento de las expectativas del cambio social mediante un nuevo sistema de control para la ciudad capital.

Dentro de esta tónica, la reforma política del Distrito Federal es una propuesta *sui generis* no sólo por las innovaciones del sistema electoral y de organización política local que promueve, sino también por el enfoque sistémico que ofrece para atender la problemática capitalina y para observar de cerca los contrastes de esta *Megalópolis* (habitada por más de 8 millones de habitantes) dentro de un contexto de impacto nacional.

La demanda social se caracteriza por un mejor desempeño de las actividades gubernamentales que mejore la calidad de vida de sus habitantes. En este sentido, la búsqueda por apegar a la realidad las actividades y la estructura de gobierno, obligan a pensar en un cambio substancial en la estructura de la administración pública del Distrito Federal, fundamentada en una participación ciudadana en ascenso que se involucre activamente en el que hacer de las instituciones, y en el mejoramiento de la calidad de la toma de decisiones.

Es por ello, que la complejidad de los problemas que conforman a la ciudad de México, dentro y fuera de su entorno, han orientado a un debate público que genera efectos significativos en la opinión pública de sus habitantes, de tal forma que se ha planteado la necesidad de aplicar cambios de profundidad en la administración pública del Distrito Federal, las cuales sean adecuadas a las nuevas necesidades de nuestro tiempo.

El grado de dificultad para gobernar y administrar la ciudad de México en los próximos años, los numerosos contrastes en su estructura social contemporánea y las tendencias futuras de las transformaciones políticas e institucionales en el Distrito Federal y en la generalidad del país, entre otros temas de reflexión y análisis históricos no menos importantes, son aspectos de la reforma política del Distrito Federal que se tratan en la Tesis, dividiéndolos así en tres capítulos:

El Primer Capítulo es el sustento metodológico que se ocupa a lo largo de la investigación, empleando la técnica de la prospectiva política, de la cual se eligió la técnica de los escenarios con la finalidad de emplear los elementos bibliográficos, hemerográficos y estadísticos de una manera precisa a los alcances y limitaciones del estudio.

La subdivisión de este primer capítulo contiene los elementos del marco conceptual de la prospectiva, donde se desarrolla la definición y las etapas que la componen, así como los fundamentos y los pasos a seguir para la construcción de escenarios.

El Segundo Capítulo se ocupa de sustentar la visión histórica y la actual como la materia prima del ejercicio prospectivo. Se presenta aquí un enfoque sistémico de la problemática nacional en torno a la del Distrito Federal, con la idea de dilucidar las tendencias de las transformaciones que trajo consigo la crisis económica y de la estructura político-social en México a partir de 1970.

Los bloques históricos que se desarrollan en los primeros tres apartados de este segundo capítulo, así como las subdivisiones en cada uno de ellos (Aspectos Económicos, Administrativos, Urbanos y Políticos), se conforman mediante el análisis de la evolución de los fenómenos de orden local y nacional del Distrito Federal, con la finalidad de caracterizar las partes distintivas de los períodos gubernamentales que significaron -por el conjunto de la administración y no por un grupo de personas- la permanencia del aparato estatal centralizado y el subsecuente descontento socio-político de los habitantes de la capital de la República mexicana.

Después de presentar los fundamentos de la reforma política del Distrito Federal en la parte final del tercer apartado de este capítulo, con la presentación del proyecto de reforma política de la ciudad de México en abril de 1993 se construye un debate público mediante un seguimiento hemerográfico (enero a julio de 1993) con las ideas vertidas por los líderes de los partidos políticos más representativos, los funcionarios públicos del Distrito Federal, y de intelectuales y académicos mexicanos; con la intención de presentar los primeros alcances de la reforma política, y sobre todo para ampliar el conocimiento de los temas centrales y los ajustes para la construcción de los escenarios en el siguiente capítulo de la investigación.

En el Tercer Capítulo se realiza el ejercicio prospectivo con los elementos metodológicos del primer capítulo y con los fundamentos históricos y tendenciales del segundo capítulo, para visualizar los impactos de corto y mediano plazo de la instrumentación de la reforma política del Distrito Federal a partir de la publicación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (26 de julio de 1994).

Para ello, en el primer y segundo apartado del tercer capítulo se construyeron dos escenarios (uno probable y uno deseable) para detectar los posible impactos de la reforma política del Distrito Federal. Se consideró necesario hacer aún más específico el trabajo de investigación, ya que por la misma complejidad y especificidad de la problemática de la ciudad de México los temas son diversos y todos de relevancia y trascendencia (sistema financiero, desarrollo urbano, organización política, participación ciudadana, entre otros).

El punto de arranque en la instrumentación de la reforma política es la elección e instalación de los consejos ciudadanos en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, así como de la redistribución y el redimensionamiento de las mismas. Es a partir de entonces donde se arrojarán los primeros resultados de los cambios estructurales en esta ciudad capital.

Por estas razones se elaboró un análisis prospectivo de la reforma política del Distrito federal a partir de la instalación de los consejos ciudadanos delegacionales, con una postura crítica y propositiva apagada a la realidad, la cual sea una invitación a una reflexión profunda, que vaya desde el centralismo en la toma de decisiones del gobierno de la ciudad de México hasta la posibilidad de la creación de un nuevo estado de la República Mexicana.

"Afirmar que el objeto primordial de la escuela es enseñar a leer, escribir y contar, es tanto como afirmar que para adiestrar a un aspirante a carpintero basta darle las herramientas".

José Vasconcelos

CAPITULO I MARCO CONCEPTUAL DE LA PROSPECTIVA

La prospectiva ocupa un papel importante en la instrumentación de políticas en los países más avanzados y en las naciones que pretenden adecuarse a la nueva dinámica mundial, como es el caso de México.

Estamos presenciando un aumento considerable en la velocidad de los cambios, hasta llegar al nivel en que se ha venido especializando la facultad de prever el futuro para la toma de decisiones, la cual se anticipe a los acontecimientos actuales y a las circunstancias y resultados futuros.

La previsión se presenta en la actualidad como una necesidad para la elección y la voluntad de cambio. Las naciones del mundo se enfrentan a transformaciones irreversibles (la ex-Unión Soviética y Alemania, como casos representativos), lo cual obliga a los estudiosos de las Ciencias Sociales a visualizar los posibles impactos del acontecer inmediato y a hacer una lectura precisa del contenido histórico de los fenómenos sociales.

Por ello, la contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes ciudades y los pueblos, radican en la voluntad de cambio y en la posibilidad de visualizar el futuro para atender los problemas del presente.

En México los cambios y las reformas graduales contemporáneos, representan el compromiso de ampliar los planes de desarrollo y crecimiento (económicos, sociales,

políticos, urbanos) de mediano y largo plazo, adecuándolos a las condiciones más inmediatas, pero tomando en cuenta los resultados obtenidos en el pasado.

Conceptualizar a la planeación prospectiva, significa un ejercicio de interacción entre los tiempos del hombre (pasado, presente, futuro), de tal manera que no se tomen decisiones lineales o formas de ejecución demolidoras del pasado y del presente inmediato, diversificando el futuro y las expectativas de cambio en la toma de decisiones para el mejoramiento en las condiciones de vida de la mayoría de la población.

El propósito de esta disciplina tiende a resaltar el valor real de los estudios del futuro y de los diseños de las acciones más próximas. Por esto, la planeación prospectiva tiene la función de examinar las actividades del hombre que requieren análisis de profundidad para flexibilizar, operativizar y eficientar las variaciones de la sociedad en cambio y los avances del Estado mexicano hacia la modernidad, cuya orientación se fije en la búsqueda de formas más accesibles para encarar el futuro.

La exploración de las configuraciones económicas, políticas y sociales son más fértiles en la medida que se atribuyen valores de análisis, para optimizar las decisiones hasta la selección y alcance del beneficio esperado.

La incertidumbre de las nuevas relaciones comerciales ante la integración de bloques continentales, los cambios en las múltiples variaciones de las nuevas concepciones políticas (Revolución, Reforma, Estado, Partidos), y en la evolución de las sociedades ante las aceleradas transformaciones de los sistemas del comportamiento social.

Fenómenos que requieren de una basta reflexión que armonice los planes del presente con la realidad, y facilite una mejor lectura del futuro hacia los puntos de incidencia en las políticas -en especial las que se relacionan con la Administración Pública y el Análisis Político- en el mediano y largo plazo, son el objeto focal de estudio en la planeación prospectiva.

Hacer prospectiva es entender que las actividades del acontecer actual se sitúan en una dinámica de articulación inmutable, que obliga al replanteamiento constante del presente inmediato, a formular los posibles impactos de las estrategias aplicadas, y ampliar la diversidad de las variables del cambio, proponiendo, escenificando y construyendo el futuro.

1.1. Definición

Como primer acercamiento al concepto de prospectiva, se entiende que la previsión -parte constitutiva del proceso administrativo- se refiere a una aproximación gradual de las consecuencias que los cambios podrían provocar en el futuro más próximo, tomando en cuenta la conveniencia de observar a profundidad las posibles implicaciones futuras con la misma velocidad con la que se presentan las alteraciones.

Es una opción que identifica las posibles repercusiones del comportamiento actual y reconoce, de entre las múltiples opciones, la formulación de alternativas pertinentes para lograr objetivos determinados bajo la selección del futuro deseable, indicando la intencionalidad de las metas para el diseño y ejecución de planes y proyectos.

Como segundo acercamiento, se entiende que al ser la planeación "la toma anticipada de decisiones" (según Russell Ackoff)¹, conlleva a que esta se realice considerando el futuro para adelantarse a las posibles reacciones en la toma de decisiones. Significa elección, definiendo alternativas hacia el futuro y proporcionando los elementos indispensables para comprenderlo.

La actividad que se realiza en la planeación, es la referente a la decisión que se lleva a cabo de una sola vez, eligiendo de entre los futuros posibles al más deseable. "La planeación entonces, se orienta a obtener o a impedir un determinado estado futuro de cosas. Así, se dirige al futuro aportando decisiones presentes"².

En el tercer acercamiento, se entiende que en la estrategia se fija la decisión a tomar, y es así como esta pondera todas y cada una de las opciones factibles para considerar en la práctica sólo una de las alternativas. "Se puede entonces definir una estrategia, fijando

¹ Ver la obra de Russell Ackoff "Un nuevo enfoque a la planeación del desarrollo", en cuadernos INAP. Serie Praxis, 13; México, 1978, 24 págs.

² Miklos, Tomas y Tello Ma. Elena. Planeación Prospectiva. México, Ed. Linusa, 1991, pág. 59

desde el origen la decisión que se tomaría frente a cada una de las situaciones susceptibles del acontecer"³.

En la estrategia se definen algunos objetivos (plataformas de desarrollo) y se plantea una política razonable a ellos. Es una forma de conducir un proceso de cambio (administrativo, político, social o económico) por medio de la planeación del presente y/o del futuro dentro de una política general, sobre la dirección del desarrollo y las variaciones del sistema político y la estructura social. "Pero el concepto de estrategia, además de aludir a una actitud analítica, implica un resultado, una conclusión y una posición"⁴

Al ser un proceso para la elección y definición de las políticas o alternativas generales, la estrategia representa el análisis de la estructura y funcionamiento de los fenómenos y la comprensión de los antecedentes de esta, para fijar una imagen prospectiva de su comportamiento.

Sin embargo, la prospectiva contiene en buena medida los conceptos antes descritos, pero sobre esta base ocupa elementos de imaginación utopía y de la creatividad del hombre para orientar sus alcances hacia la transformación de la realidad ⁵. aportando así elementos de análisis en el proceso de planeación y en la toma de decisiones, ampliando la capacidad de las opciones para proporcionar diversas alternativas y permitiendo una mejor elección para las alternativas futuras.

"La prospectiva es primero un acto imaginativo y de creación; luego una toma de conciencia y una reflexión sobre el contexto actual; por último, un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, intereses y capacidad de la sociedad para alcanzar ese porvenir que se perfila como deseable" ⁶. Con ello se pretende resaltar que la

³ Massé, Pierre. *El plan o el antiazar*. España. Ed. Labor, 1968. pag. 30

⁴ Matus, Carlos. *Estrategia y Plan*. México. Ed. Siglo XXI, 1981, pág. 109

⁵ Si se desea profundizar en la idea de imaginación utopía, se recomienda ver el libro de Pierre Massé "El plan o el antiazar" en sus páginas 24-26.

⁶ Miklos, Tomas. *Op.cit.* pág. 56

prospectiva contiene, en un principio, elementos y pasos a seguir como la previsión, la planeación y la estrategia; pero con la diferencia que en la prospectiva se amplía la capacidad de selección, planteando futuros factibles para fundamentar la toma de decisiones, y sobrepasa los límites de lo asequible proporcionando elementos sustanciales para pretender alcanzar futuros deseables.

Es importante resaltar que "si el futuro es el único espacio sobre el que el hombre puede ejercer influencia a través de sus decisiones, entonces los diversos futuros posibles no pueden reducirse a un sólo y único futuro predeterminado"⁷, como en el caso de la planeación estratégica.

La prospectiva con su postura analítica, nutre la presentación de un panorama que evoca los sucesos pretéritos e impactos posibles a mediano y largo plazo, y flexibiliza el horizonte hacia futuros alternativos para transformar la realidad. Es el diseño para la construcción del futuro, que se cimenta en un método cuantitativo y/o cualitativo de los procesos de cambio hacia visiones alternativas para la edificación del futuro deseable y para articular su interacción con la realidad, sin rupturas con el pasado

La prospectiva es, por una parte, la conjunción e integración de hipótesis previamente formuladas en base a la realidad, para definir los fines deseables ⁸; por otra parte, es el engranaje fundamental para visualizar el futuro, donde sus etapas (normativa, estratégica y operativa) interactúan constantemente hasta crear un nuevo sistema que influya en la realidad; y por último, es una postura elemental para la formulación de un nuevo sistema que impacte en los cambios de corto, mediano y largo plazo.

La prospectiva nos permite visualizar la interrelación entre los cambios tecnológicos, económicos, sociales y políticos como un todo, donde cada uno tiene su grado de

⁷ Ver autor. *La previsión humana y social*.

⁸ Si se desea ampliar la concepción para la conjunción e integración de hipótesis, ver el libro de André Clément Decoufle "La Prospectiva" en su página 11.

incidencia en los demás. La influencia de un cambio o mutación, se ve como un conjunto de relaciones e influencias recíprocas en movimiento, y no como una cadena lineal y estática de causas y efectos. Es una disciplina que educa y forma para visualizar el porvenir, para analizar cada vez con mayor rapidez y prestancia los fenómenos que se pudieran dar en el largo plazo, y así reducir la incertidumbre con el aumento de la capacidad de anticiparse a los impactos posteriores al cambio.

La reflexión prospectiva no sugiere que las determinaciones llevadas a cabo en sistemas de alta complejidad, sean favorecidas con la mejor y más amplia visión del devenir. En este contexto, la planeación prospectiva ya como un elemento determinante en la toma de decisiones- plantea la formulación de los objetivos y metas, y la investigación progresiva de los elementos para su realización. Así, la planeación prospectiva "...reformula la totalidad del proceso de planeación, que se extiende desde la formulación de los ideales sociales más generales hasta los detalles de la implantación de las decisiones individuales"⁹, y su deber es actualizarse continuamente, hasta adaptarse a los cambios reales a las transformaciones previsibles.

Aunque el carácter fundamental de la planeación prospectiva responde a las diferentes disciplinas científicas, en el caso específico de México ¹⁰ las limitantes de su conocimiento y aplicación se basan en la dosificación selectiva de la información, en la falta de interés de los aparatos productivos para cubrir los requerimientos de especialización del personal, en el hermetismo burocrático y en los grupos sociales cerrados, en el procesamiento selectivo de la información, en la influencia trasnacional desmesurada en los factores profesionales (como la falta de especialización y competencia en los campos disciplinarios) y en la falta de diferenciación en la órbita laboral-académica.

Esto quiere decir, que la planeación prospectiva no sólo enfrenta problemas teóricos y metodológicos, sino también enfrenta obstáculos que provienen de los instrumentos de

⁹ Sachs, Wladimir. *Diseño de un futuro para el futuro*. México, Ed. Fundación Javier Barros Sierra, 1978. pág. 13

¹⁰ Ver el libro "*México hacia el año 2010: política interna*" de Ponce, Dolores y Alonso, Antonio, F.J.B.S., págs. 12-14.

control económico y político, que va desde las instituciones políticas especializadas hasta los grupos sociales con una fuerte capacidad de acumulación ¹¹. Su sentido crítico, en algunos casos, no puede responder a plenitud a los requerimientos de apertura, porque no existe una configuración profunda y sistémica del entorno social y político, sobre todo de los medios informativos que reducen las posibilidades de incidir sólo en los círculos de especialistas.

A pesar de esto, la planeación prospectiva tiene como reto fundamental interceder en la realidad, de tal manera, que proyecte sus resultados de forma imparcial, y sobre todo que sea tomada en cuenta por los que toman las decisiones para aumentar el grado de certidumbre y confiabilidad ante los procesos de transformación. "Generosidad, circunspección y vigor se unen entre sí para intentar establecer a la prospectiva como una moral de la especulación"¹².

Su premisa fundamental es perfeccionar constantemente sus métodos, hasta llegar a la construcción de elementos de análisis útiles a la sociedad. Si se presentan imágenes alternativas que contribuyan al ordenamiento y avance de los sistemas operativos, sería un gran paso para elevar el contenido de las técnicas y de las políticas públicas, y contribuir al diseño de futuros opcionales (escenarios) con una visión multidisciplinaria de la realidad, que unifique los componentes de la administración pública hacia la exploración con un enfoque global de las variables del cambio social.

1.2. Etapas de la Prospectiva

Conforme a los avances de la investigación, las etapas de la planeación prospectiva son los indicadores metodológicos que permiten clasificar, definir y seleccionar los datos

¹¹ Hodara, Joseph. Los estudios del futuro: problemas y métodos, México, Ed. Instituto de Banca y Finanzas A.C., 1984, págs. 25-30

¹² Decoufflé, André Clément. La Prospectiva España, Ed. Dikos-tau, 1974, pág. 128

empíricos con los que se cuenta. Por otro lado, conforme va avanzando el ejercicio se irán ajustando los elementos constitutivos del análisis y de las variables ; es por ello, que con el ordenamiento previo de las imágenes iniciales, el modelo básico que se constituye para fijar los parámetros y las expectativas de la investigación, ha de permanecer en el encuadre básico de articulación y coherencia, sobre todo si el estudio se refiere a sistemas complejos¹³.

El modelo y las hipótesis que se consideren en la planeación prospectiva han de atender a la lógica de las variables que determinan el entorno local, nacional o internacional. Es decir, que la idea de ordenar el presente con la reconstrucción de los hechos, debe ir acompañada de la validez en ascenso de las imágenes del futuro que se construyen durante la investigación, con una actitud anticipadora y un método de trabajo acorde a la realidad y a la velocidad de los cambios.

Es así como la etapas de la planeación prospectiva, ante los avances sociales y la velocidad vertiginosa de los cambios actuales, traen como resultado que el investigador cuente con las bases metodológicas para visualizar con mayor claridad las tendencias del futuro, para interpretar y articular la toma de decisiones del presente con el sentido de orientación que nos deja el conocimiento del pasado, y para generar un mayor rendimiento y certidumbre en la percepción y proyección del devenir.

1.2.1 Etapa Normativa

En esta etapa se realiza el diseño de la configuración del futuro por medio de la utilización de alternativas o valores que permitan definir la orientación del estudio prospectivo en relación a las diversas decisiones y que haga explícita la visión del devenir hasta la obtención del futuro deseable.

¹³ Ver el libro de Tomas Miklos, Op.cit. págs. 70-98

Su papel fundamental es conjuntar un sistema de valores que orienten la toma de decisiones de tal forma, que los futuros que se planteen como posibles y se presenten como alternativas de políticas condensadas. "El proceso de idealización fuerza a quienes están comprometidos con el mismo a formular explícitamente su concepción de los objetivos de la organización, la cual facilita la formulación y consenso progresivos de los propósitos" ¹⁴.

Con su empleo se busca seleccionar las variables desde el inicio del estudio, señalando con claridad los objetivos del análisis y las limitantes que contiene. A su vez, es una línea fundamental para todo el estudio prospectivo, ya que cuestiona la temporalidad sobre razones objetivas y en relación a los propósitos clasificados.

Esta fase es la que orienta los fines del análisis. Es donde el planteamiento de las formulaciones del fenómeno en estudio han de ser colindantes con las demás fases del ejercicio. Se pretende primero, conjuntar a todos los elementos que contienen los objetivos del trabajo a realizar; después explicar los lineamientos o reglas del juego que permitan presentar posteriormente afirmaciones estructuradas para profundizar en los problemas esenciales del estudio prospectivo con la mayor precisión posible.

Es así como representa la especificidad del estilo, las pretensiones del analista y de los que toman las decisiones, evaluando la proporcionalidad de la realidad con una visión crítica, de modo tal que esta fase es un factor que sensibiliza el trabajo prospectivo y coadyuva en la obtención de lo que se requiere para delimitar las fronteras de la investigación. "En la planeación prospectiva la crítica de la realidad se considera no deseada, y *las razones* por las que así ocurre. La crítica debe ser lo bastante radical para provocar un proceso de formación de valores y para motivar la búsqueda de alternativas de futuros factibles" ¹⁵.

¹⁴ Miklos, Tomas y Tello, Ma. Elena. Op.cit. pág. 81

¹⁵ Sachs, Wladimir. Op.cit. pág. 42

De manera posterior, la posición del que investiga dentro de esta fase normativa, tendrá que basarse en la depuración de la información que posee, de modo tal, que esta actividad funja como censor de las deficiencias o como una acción contraria a la ambigüedad.

Finalmente, la investigación se orienta hacia la construcción de futuros alternativos que respondan a la tarea de recrear la realidad de una manera distinta al entorno que se presenta, con una postura de renovación e imaginación hacia lo que se visualiza y lo que se pretende alcanzar al final del estudio.

1.2.2. Etapa Definicional

Su función es la de construir un modelo de la realidad, sistematizando un paradigma lo más claro posible, de modo que se identifique el objeto central del estudio y los componentes relevantes del análisis. "Nombrar no es suficiente. Decir que México es el objeto focal del ejercicio de la Planeación Nacional no es suficiente. Es necesario también especificar la clase de (*propiedades relevantes*) de las entidades tomadas en cuenta"¹⁶.

En este sentido, en la medida que se avanza en la investigación, en esta etapa se ajusta constantemente el interés que originó el análisis hasta llegar a conclusiones de viabilidad que sean de aproximación al ejercicio, identificando así los componentes básicos más importantes: la orientación, estrategia o trayectoria y las tendencias del presente.

Los planteamientos relativos al objeto de estudio, a la realidad y al futuro deseable, permiten la amplificación del proceso de depuración conforme a las vicisitudes del diagnóstico de la realidad (percepción) y la reflexión del modelo objetivo para la construcción de futuros alternativos o factibles (interacción).

¹⁶ *Ibidem*, pág. 41

En esta etapa se indican las características relevantes del estudio (económicas, políticas, sociales, administrativas, culturales) a medida que se va desarrollando el ejercicio. Con ello se irán excluyendo o yuxtaponiendo elementos que en un principio se reconocieran como útiles o inapremiantes, y se modificará constantemente el modelo de la realidad inicial, así como de lo que influye indirectamente en la substancia básica del ejercicio en interacción continua con la realidad existente.

Con este acercamiento interactuante con la realidad, se pretende captar la naturaleza de la relación del fenómeno, de forma tal, que la información del pasado y del presente sean útiles para la planeación prospectiva del futuro elegido. "El modelo (dinámico de la realidad) desarrollado en esta fase, debe mantener equilibrio respecto a su ámbito de acción y ser completo para obedecer a su propósito y lo bastante simple para no distorsionar imágenes"¹⁷, así el análisis prospectivo se constituye como el indicador de las variables que permiten observar la relación y el impacto de los datos relevantes del estudio con el futuro factible.

La razón de la construcción en esta etapa, es la de señalar los impactos de las acciones pretéritas y actuales (después de haber sido identificadas y clasificadas), establecer las relaciones de trascendencia durante la trayectoria de los hechos.

1.2.3. Etapa Operativa

En este intervalo de la investigación se entiende que al haberse cumplido los lineamientos de las etapas normativa y definicional (futuro deseable, propiedades relevantes, trayectoria o estrategia, conducción del presente) de forma interactuante, tendrá que captarse primero el horizonte entre el futuro y la realidad, así como los elementos que posibilitarán la instrumentación de las alternativas futuras para la toma de decisiones.

¹⁷ Miklos, Tomas y Tello, Ma. Elena. Op.cit. pág. 85

Habrá que plantearse la probabilidad del futuro deseable en el presente, de tal forma, que se incluya en la viabilidad de alternativas hasta captar la posibilidad de su ejecuci3n y los impactos posibles. Por ejemplo, si pensamos que en determinada zona de la delegaci3n Iztapalapa se requiere de una mayor atenci3n a los problemas del medio ambiente (forestaci3n, planeaci3n urbana) y no tenemos un estudio avanzado sobre las áreas disponibles para estas tareas y el nivel real de participaci3n ciudadana, tendremos como resultado una reacci3n en cadena de determinados grupos discrepantes por intereses personales o políticos.

En esta etapa se llega al encuadre que nos da la imagen de las nuevas formas de resoluci3n de controversias. Esta parte de la prospectiva nos permite reconocer la capacidad de los instrumentos o las maneras para aplicar las alternativas. "Para crear la visi3n de un futuro factible y mejor, la prospectiva tiene que considerar *lo imposible*, inventar nuevas formas de controlar la realidad"¹⁸.

Dentro de esta idea, se desprende la posibilidad y la precisi3n de construir nuevas visiones hacia la concurrencia de alternativas favorables para la acci3n del futuro deseable, por medio de la clasificaci3n y selecci3n de los futuros factibles hacia los lineamientos más generales para retener s3lo las alternativas que sean las más cercanas a las expectativas de la investigaci3n.

Una de las características más fructíferas de esta etapa, es la que se refiere a la confrontaci3n de los futuros factibles con la realidad para la confluencia y percepci3n del futuro deseable. Su carácter de apreciaci3n permite ir depurando el proceso de evaluaci3n hacia los futuros alternativos, precisando el acercamiento con el porvenir, y visualizando la potencialidad real para actuar.

¹⁸ Sachs, Wladimir. Op.cit. pág. 43

Este análisis comparativo amplía la noción de capacidad de llevar a cabo acciones, haciendo ver que su utilidad en la prospectiva consiste en reflejar la tarea de transformar el entorno con nuevos instrumentos para visualizar el futuro y generar certidumbre en la toma de decisiones.

Su finalidad específica es la de realizar un proceso de autocritica en los planteamientos (especialmente de género social) que concluya en la selección de las innovaciones, para evitar la incertidumbre en cuanto a su funcionamiento por medio de la imagen de factibilidad en su aplicación. "Determinar la factibilidad de un determinado estado de cosas futuro con base en el modelo de la realidad, es un procedimiento de naturaleza esencialmente *racional* y que consiste en inferir la factibilidad a partir de un conocimiento formalizado de la realidad"¹⁹.

Las etapas de la planeación prospectiva le confieren a la investigación los instrumentos normativos para identificar los ajustes en las políticas y en los sistemas de control, para proponer nuevos diseños ante los posibles impactos cualitativos y para sensibilizar a la sociedad ante los cambios sobre situaciones concretas.

Para proyectar las transformaciones previsibles en prospectiva, sin distorcionar la realidad, es importante tomar en cuenta que las tendencias prevalecientes van orientadas hacia un tema considerado como central. En este sentido, las etapas de la planeación prospectiva inducen a generar, con un ordenamiento metodológico, las opciones alternativas para tomar decisiones óptimas, hasta llegar a la construcción del futuro mediante sus técnicas formales y/o informales.

¹⁹ *Ibidem*. pág. 64

1.3. Los Escenarios

Ante la complejidad y la velocidad de los cambios del mundo moderno, se han diseñado diversos campos de estudio para innovar y aplicar alternativas de solución anticipada, y sobre todo, para conocer y comprender las posibles implicaciones e impactos futuros para la toma de decisiones.

Dentro del ejercicio prospectivo existe un rigor metodológico que contribuye a que el investigador tome una elección precisa sobre los mecanismos de proyección que ofrece la planeación prospectiva para diseñar el futuro. Por ende, la aplicación pragmática de los mecanismos que ofrece estriban en: 1) un lenguaje lógico que implica una corroboración de la información aplicada en el estudio y; 2) un desenvolvimiento flexible de la información mediante la lectura de fenómenos significativos de la realidad, evitando una convalidación rígida de los resultados de la investigación.

Es así como las técnicas de la planeación prospectiva cuentan con una subdivisión que permite ubicar al sistema organizacional de la información y del análisis que se empleará a lo largo del estudio, la cual facilita en buena medida la subdivisión cuantitativa y/o cualitativa de la investigación. Aquí es donde la intuición y la capacidad creativa juegan un papel importante en la adaptabilidad de la visión de alternativas en los campos de la realidad concreta.

Las técnicas informales, que es de donde proviene la técnica de construcción de Escenarios, no se refieren por su nombre a que carezcan de precisión o peso específico en sus resultados. "En ambos tipos de técnicas (las formales como en las informales) prevalecen criterios y normas conferidas por el método científico. El método científico suministra significado y explicaciones a proporciones *selectas* de la realidad"²⁰.

²⁰ Hodara, Joseph. Op.cit. pág. 79

Las técnicas informales, que abarcan la aplicación de las diversas disciplinas científico-sociales, han ocupado a lo largo de nuestro tiempo un lugar importante en la reducción de la complejidad analítica del cambio social y en la detección temprana e inteligente de las posibles variaciones en los modelos de la realidad.

Son también llamadas subjetivas o cualitativas porque sus elementos constitutivos responden, en mayor medida, a las facultades de interpretación e imaginación-creatividad del investigador, a la intuición sistémica para hacer una clasificación precisa de la información respecto a los objetivos del estudio, y a los elementos de análisis que ofrecen para la construcción del futuro deseado.

Dentro de las técnicas informales de la planeación prospectiva los escenarios son, como lo señala Herman Khan en su obra *El año 2000*, "secuencias hipotéticas de eventos articulados con el diseño de concentrar la atención en procesos causales y en rompimientos factibles", y también explica y representa cualitativamente el devenir por medio de un informe ordenado (guion o libreto) de un estado futuro.

Con lo anterior se entiende que los Escenarios sobrepasan la simple predicción del futuro, mediante la instrumentación y articulación de hipótesis de lo que puede suceder con base en determinado fenómeno; y por consiguiente, responden a la necesidad de ampliación de las opciones factibles para sensibilizar a los que toman las decisiones, y para plantear alternativas de carácter propositivo, proyecciones del acontecer y tendencias futuras.

Con la construcción de Escenarios se pretende mostrar los fundamentos más significativos de los impactos y variaciones probables de un estado de cosas concreto, optimizar en tiempo y recursos mediante el análisis compacto y desarrollo de las hipótesis que componen al estudio prospectivo. "El objetivo básico de los escenarios es el de integrar el

análisis individual de tendencias, posibles eventos y situaciones deseables, dentro de una visión general del futuro"²¹.

En este campo metodológico de la planeación prospectiva, las variables tienen un papel muy importante en la trayectoria del estudio,²² ya que obligan al investigador a que se ajuste al desarrollo de un número reducido de ellas para delinear y precisar los posibles cambios e innovaciones del acontecer de manera comprensible y clara; y por otro lado, permiten ubicar las imágenes relevantes del estudio, hasta generar una confluencia propositiva entre los eventos y circunstancias del acontecer que pueden influir en las tendencias futuras.

Por ello, las variables cualitativas son el elemento que permite articular la interacción de acontecimientos concretos con los objetivos del estudio, con la finalidad de encauzar la construcción de escenarios como un mecanismo amplio para la resolución de posibles controversias.

Con el desarrollo de las variables predefinidas (una o dos comúnmente), se puede fundamentar un *diagnóstico confiable de la realidad*, por medio de la elaboración de escenarios (probables o factibles y uno deseable), en base a los objetivos del análisis y a las *reflexiones complementarias* de las secuencias e impactos posibles en los planteamientos intrínsecos de la denominada *variable estratégica*. "Un buen escenario tiene que incorporar varias opciones para lograr el mismo propósito y que deberían diseñarse procedimientos que permitieran su experimentación para decidir cuales conservar y cuales desechar"²³.

Es por esto, que las variables invitan a un ejercicio de evaluación y clasificación rigurosa de la información, para *fixar criterios de* objetividad y precisión en la calidad de los

²¹ Tomas Miklos y Ma. Elena Tello. Op.cit. pág. 119

²² Para profundizar en la importancia y ejemplos de la aplicación de variables en la planeación prospectiva, se recomienda ver el libro de Joseph Hadara "*Los estudios del futuro*" en sus págs. 89-92

²³ Sachs, Wladimir. Op.cit. pág. 140

resultados de la investigación. De aquí la importancia de la aplicación de un método bien definido, que resista los embates del proceso de depuración de la información, para que a partir de su orientación y confluencia con el acontecer, se puedan analizar las tendencias de la realidad y se fundamente la proyección y operatividad de los escenarios.

Después de tener identificadas las variables, el siguiente paso, dentro de la construcción de escenarios, es identificar los elementos y parámetros del análisis correspondiente a las tendencias del acontecer, así como de sus posibles soluciones. "Si el escenario probable corresponde a lo que pasará en el futuro, conociendo la actividad de los actores, el escenario deseable indica el horizonte a donde debemos encaminar todos nuestros pasos, si queremos que las cosas cambien significativamente o si pretendemos superar los pronósticos del escenario probable"²⁴.

En este sentido, lo que se pretende es ofrecer elementos de análisis, tanto satisfactorios como desfavorables (problemas descritos y jerarquizados), para que a partir de dos o más opciones (escenarios probables y escenario deseable), se pueda llegar a la identificación y solución de problemas específicos a partir de lo que es factible que suceda (horizontes), hasta llegar a los planteamientos de la realidad que estimamos como imagen del modelo del futuro deseable.

Es a partir de este punto donde se pueden generar *horizontes* de lo que puede suceder, lo cual permitirá aumentar la precisión en el diseño de metas concretas sobre problemas previamente identificados en el análisis retrospectivo del fenómeno. Y subsecuentemente, se podrá determinar la viabilidad de los medios identificados como *soluciones previsibles*, para conjuntar los elementos sustentables del acontecer con las tendencias futuras, evitando rompimientos bruscos y fortaleciendo los instrumentos operativos de la planeación prospectiva.

²⁴ Mojica Sastoque, Francisco. *La Prospectiva: Técnicas para visualizar el futuro*. Colombia, Ed. Legis, 1991, pág. 129

La operatividad de los resultados del diseño del futuro, se basa fundamentalmente en la capacidad de adecuación de los planteamientos del devenir con la realidad concreta, y en la colindancia con los objetivos de la investigación y los procesos de planeación y de factibilidad del proyecto referencial.

En la medida que los ajustes que se vayan realizando a lo largo de la investigación y en los resultados posteriores estos serán de utilidad para su instrumentación en la realidad, a su vez se podrá fundamentar y justificar su incidencia en la toma de decisiones, y en esa medida los planteamientos inherentes al estudio prospectivo se tomarán en cuenta para la construcción del futuro deseable.

"El presente introduce una discontinuidad esencial en la marcha del tiempo. El pasado es único, el futuro múltiple. El pasado pertenece a la memoria, el futuro a la imaginación y la voluntad. El pasado podría ser una cuarta dimensión del espacio. El futuro contiene algo de lo desconocible que lo hace fundamentalmente diferente".

Pierre Massé

II. UNA VISION RETROSPECTIVA DE LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL: LAS TENDENCIAS.

La Reforma del Estado²⁵ ha sido determinante para los cambios económicos, políticos y sociales de la Ciudad de México. La tendencia a la globalización, inserta a la capital del país en nuevos campos de la estructura productiva y de la convivencia social, donde el desarrollo tecnológico y la competencia económica son algunos de los factores que complementan la visión contemporánea del desarrollo en las ciudades del mundo.

La imagen internacional del Distrito Federal, hace referencia a que aún sigue siendo de las más extensas y pobladas del mundo, que se fundamenta en el centralismo estructural del gobierno (donde se concentran los poderes federales, donde emanan los proyectos de la nación, donde opera el sistema presidencialista, y donde se toman las grandes decisiones políticas), y en su lugar de privilegio por su política de subsidio y sus implicaciones en el desarrollo urbano acelerado (empleo, vivienda, servicios públicos y sobrepoblación).

Por otro lado, es de reconocerse su capacidad como núcleo industrial, financiero y cultural de México; y paradójicamente también se le ubica como una ciudad que pone en peligro la salud y la seguridad pública de sus habitantes, sobre todo cuando se han presentado catástrofes naturales que rebasaron la capacidad de respuesta del gobierno, y los altos

²⁵ Se entiende a la **Reforma del Estado** como un proceso que incide en los diversos factores de carácter nacional para redefinir el rol del Estado mediante un consenso general. Implica cambios profundos en aspectos tales como el sistema político en el que se asienta el Estado, el sistema gubernamental, el sistema legislativo, los medios de comunicación masiva e incluso los aparatos militares que se orientan hacia la seguridad nacional. La Reforma del Estado es respuesta a la necesidad de apertura, crecimiento sostenido con justicia social y la inserción de México en el mundo; sus razones se derivan de la visión de los obstáculos que ha venido enfrentando el país para realizar los objetivos señalados por la mayoría; es así el cambio de los criterios con los que el Estado opera en el gobierno. Es así como la Reforma Electoral, sustentada en la *nueva designación* de la Dirección General del Instituto Federal Electoral, en la *ciudadanización* de los órganos electorales y la *redistribución* de las áreas político-electorales locales y nacionales, es el punto de arranque que las diferentes fuerzas políticas han acordado para continuar con los avances del Diálogo Nacional y con la aplicación de los acuerdos que se hayan formulado en la Mesa de Trabajo para la Reforma del Estado.

índices de criminalidad que han puesto de manifiesto los desequilibrios político-económicos.

Dentro de los aspectos que conforman la problemática de la ciudad de México durante el siglo XX, sobresalen las transformaciones poblacionales y físicas donde la dinámica del uso del suelo y la prestación de servicios y la inversión de capital, se han orientado al aumento de terrenos comerciales, al desarrollo de bienes y raíces y al crecimiento industrial en la zona metropolitana. El segundo se orienta a la incapacidad de responder a la demanda general y a los altos costos de los servicios públicos.

La economía y el saneamiento de las finanzas públicas es una tendencia que en los últimos años ha hecho cambiar la situación en la Ciudad de México. Ante la falta de recursos disponibles para atender a los grupos sociales más desprotegidos, se tuvieron que seleccionar a las empresas más prioritarias para la adecuación de las políticas públicas en el Distrito Federal. En este sentido, la política del gasto, aunque cuantitativamente ha aumentado año con año el ingreso para la capital, se redujo considerablemente en términos del poder adquisitivo.

La tendencia donde confluye una política cambiante para darle solución a los problemas de la capital manteniendo la estabilidad social, se refiere a la transformación de la estructura administrativa del gobierno para el control político de la capital de la República mexicana.

El contenido actual de los problemas en el Distrito Federal, se sustenta en el desequilibrio en la distribución de los bienes y servicios y en los altos índices de pobreza y desigualdad social, los cuales han sido marcados por los bajos salarios y el desempleo. La demanda general, es un cambio significativo en las condiciones y expectativas de vida para los habitantes de la Ciudad de México. Para ello, se han logrado puntos que confluyen en el compromiso de la población y la responsabilidad del gobierno hacia la ampliación de nuestra vida democrática.

Los proyectos políticos aplicados no han resuelto los problemas, dado que los propios cambios y los períodos de crisis han agudizado las desigualdades sociales; por lo cual, se configura en la sociedad un conjunto de insatisfactores que se reflejan en el crecimiento de la participación ciudadana, la emergencia de nuevas agrupaciones políticas (Organizaciones No Gubernamentales de derechos humanos, ecológicas, de movimientos urbanos; así como los sindicatos, partidos políticos no registrados, etc.), entre otros.

2.1. Crecimiento y urbanización en el D.F. 1970-1982

Al iniciarse la década de los años setenta se manifestaron abiertamente los trastornos y desigualdades en la distribución y el empleo de los recursos, que aunque no es novedad el hecho de que la crisis económica agudiza estos problemas, la crisis económica y política se presentó como el fenómeno -acompañada por la inflación y las subsecuentes devaluaciones- que marcó el acontecer de este período histórico; y como consecuencia, la ciudad empieza a ser observada de otra manera, con programas diferentes (salud pública, derechos humanos, sistemas financieros, participación ciudadana).

La capital había sido administrada por políticos (fueron lo llamados especialistas en establecer planes y programas con el ejercicio en las aulas), lo que a partir de esta década se orientó cada vez más hacia una administración pública tecnocrática y poco sensible a los problemas de la ciudad de México.

El Estado mexicano ya no pudo hacer operante su estructura burocrática a las necesidades más apremiantes de la sociedad. Su ensanchamiento fue razón para que su capacidad de movilidad y de acción se hiciera más lenta y deficiente, ante una sociedad más crítica, más demandante.

El gobierno mexicano asumió la protección de las fuerzas productivas y económicas con el crecimiento del gasto público y el control de la política monetaria para establecer el ahorro interno. Su política económica se orientó hacia una reforma tributaria que facilitara la viabilidad de las inversiones y el intercambio comercial interno básicamente. "Las adecuaciones fiscales, la política obrera, el papel del Estado en la economía, la apertura y la política exterior del régimen dieron motivo de preocupación a la iniciativa privada, que seguía sin invertir. A esta actitud pasiva de no inversión se vino a agregar otra, de franco ataque y oposición"²⁶.

Después del período denominado "el milagro mexicano", el Estado se enfrentó a una realidad que se tradujo en una baja o casi nula productividad agrícola, en el nacimiento de fuertes monopolios (tales como los referentes a la comunicación masiva), en constantes huelgas y manifestaciones sociales, y en el subempleo y de la economía informal.

²⁶ Tello, Carlos. La política económica de México. México, Ed. Siglo XXI, 1979, pág. 59.

2.1.1. Aspectos Económicos

El proceso de crecimiento en la economía se deterioró progresivamente, las fuerzas productivas tradicionales ya no cumplían con los requerimientos de un aparato competitivo y satisfactor de un mercado internacional creciente y especializado. La política en el desarrollo tecnológico fue uno de los problemas de fondo, ya que era inadecuada al crecimiento industrial, lo cual dio como resultado el deterioro de la actividad económica e industrial de México.

Los resultados de mayor impacto para el país fueron la escasez de recursos internos, el creciente endeudamiento externo, un comercio exterior errante y disperso, la inflación y sus consecuencias (desempleo, devaluación, migración, bajos salarios).

A partir de la severa crisis económica y de energéticos de mediados de la década de los setenta y con los acuerdos de ajuste y supervisión económica con organizaciones internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial principalmente), el gobierno mexicano vio en la industria petrolera la solución a los problemas económicos nacionales.

Es característico de este período la sustitución del crecimiento económico en las cifras comparativas con los años anteriores; y en el fondo lo que provocó los desequilibrios económicos, políticos y sociales fue la desproporción en la distribución de los recursos y de los servicios públicos como resultado del crecimiento poblacional desproporcionado en los centros urbano-industriales (ver tabla 1).

Al concentrarse estos factores en los diversos grupos de la sociedad, se generó una crisis de las estructuras sociales, en especial de la clase media como factor preponderante para la estabilidad social.

Se buscó darle atención a los problemas básicos con la explotación de hidrocarburos aprovechando la demanda y el crecimiento de su valor. Sin embargo, no se previó que al principiar la década de los ochenta el mercado internacional devaluaría considerablemente el mercado petrolero. La aparente salida a los problemas acentuó la complejidad de ellos, provocando una fuerte devaluación de la moneda, el aumento en los intereses de la deuda interna y externa, y la creciente fuga de capitales.

Tabla 1

POBLACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA 1960-1990a/

ENTIDAD FEDERATIVA	1960	1970	1975 b/	1980	1985 c/	1990 c/
Nacional	34,923,129	48,850,994	57,090,976	67,001,590	77,928,279	83,784,195
Aguascalientes	243,363	344,074	423,384	520,976	629,557	721,043
Baja California	520,165	881,153	1,019,834	1,180,341	1,328,687	1,429,309
Baja California Sur	81,594	130,740	168,011	215,909	279,299	339,864
Campeche	168,219	256,848	329,243	422,043	533,315	633,507
Coahuila	907,734	1,130,149	1,328,154	1,560,851	1,806,742	1,967,317
Colima	164,450	244,714	291,469	347,157	398,310	452,885
Chiapas	1,210,870	1,587,219	1,820,818	2,088,798	2,392,817	2,599,616
Chihuahua	1,226,793	1,626,833	1,807,617	2,008,489	2,188,796	2,268,902
Distrito Federal	4,870,876	6,944,277	7,837,814	8,846,323	9,931,412	10,438,650
Durango	760,836	948,007	1,059,540	1,184,195	1,328,143	1,420,698
Guanajuato	1,735,490	2,296,333	2,629,901	3,011,922	3,389,617	3,644,483
Guerrero	1,186,716	1,613,457	1,847,798	2,113,535	2,423,693	2,648,976
Hidalgo	994,598	1,206,459	1,367,598	1,550,259	1,745,362	1,871,818
Jalisco	2,443,261	3,334,505	3,821,885	4,388,503	4,972,394	5,319,429
México	1,897,851	3,940,200	5,472,184	7,599,816	10,176,537	12,441,349
Michoacán	1,851,876	2,344,131	2,595,121	2,872,983	3,233,040	3,469,552
Morelos	386,264	628,944	771,707	949,897	1,160,574	1,315,077
Nayarit	389,929	550,431	632,830	727,563	813,125	864,463
Nuevo León	1,078,848	1,721,953	2,083,050	2,519,870	2,969,161	3,251,325
Oaxaca	1,727,266	2,028,666	2,193,494	2,371,714	2,587,836	2,680,968
Puebla	1,973,837	2,537,731	2,917,406	3,354,343	3,830,509	4,210,500
Querétaro	355,045	493,872	603,252	741,751	882,735	1,000,334
Quintana Roo	50,169	91,577	144,324	227,454	330,769	435,155
San Luis Potosí	1,048,297	1,295,923	1,474,186	1,676,969	1,916,177	2,089,798
Sinaloa	838,404	1,286,114	1,544,464	1,854,710	2,198,803	2,483,016
Sonora	783,378	1,113,075	1,299,468	1,517,074	1,716,309	1,837,720
Tlaxcala	496,340	778,496	910,694	1,063,399	1,228,762	1,345,450
Tlaxcala	1,024,182	1,413,379	1,683,507	1,928,175	2,176,883	2,321,808
Tlaxcala	346,699	425,437	487,087	557,671	633,111	687,258
Veracruz	2,727,899	3,869,128	4,571,128	5,400,495	6,258,867	6,940,543
Yucatán	614,049	768,822	905,388	1,046,213	1,230,059	1,352,333
Zacatecas	817,831	958,347	1,044,420	1,138,224	1,226,876	1,267,049

Fuente: *El Economista Mexicano. Colegio Nacional de Economistas A.C. Vol. XX, Cuarto trimestre de 1988 y primero de 1989, pág. 191*

Como medida resolutive, el gobierno consideró necesaria la nacionalización de la Banca mexicana. "La nacionalización de la Banca, no era una respuesta directa a los problemas fundamentales de la economía, pues la raíz del problema no estaba en las estructuras financieras sino en el modelo global de desarrollo"²⁷.

Se aplicaron diversos programas de ajuste que buscaron controlar el gasto público y la fuerte devaluación. Los grupos empresariales más importantes apoyaron las políticas gubernamentales, "el sector privado se encontró con que también podía obtener recursos del exterior a tasas nominales de interés que eran muy inferiores a las prevalecientes en los mercados financieros del país, dado el gran interés de la Banca Internacional por conceder créditos a México"²⁸.

Por otro lado, se crearon mecanismos de inversión y financiamiento para que las nuevas empresas vieran en México un atractivo importante para el crecimiento industrial, sobre todo en la zona fronteriza con Estados Unidos y la meseta central; y el comportamiento migratorio se acentuó con gran rapidez sobre todo en las zonas urbanas de mayor importancia como Guadalajara, Monterrey el Distrito Federal, como polos de atracción en busca de mejores oportunidades, lo cual provocó la subsecuente explosión demográfica relativa (ver Tabla 2).

Los fundamentos de la crisis económico-política se agudizaron con las constantes devaluaciones que llegaron a representar hasta casi el 100%, y con el distanciamiento del gobierno mexicano de la política económica implantada por el Fondo Monetario Internacional.

En este sentido, el sector de la economía que se vio más afectado fue el sector agrícola, porque aunque su desplome se inició antes de este período, las señas particulares de su deterioro se acentuaron en la década de los setenta. (ver Tablas 3 y 4).

Sin embargo, la expansión económica continuó concentrándose fundamentalmente en el sector industrial y el crecimiento de la burocracia. Este fenómeno se acentuó en los centros urbanos que fortalecieron la estructura central, así "la burocracia mexicana es muy amplia

²⁷ Aguilar Camín, Hector y Meyer, Lorenzo. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. México, Ed. Cal y Arena, 1992, pág. 192.

²⁸ Trejo, Saul. *El futuro de la política Industrial en México*. pág. 209.

Tabla 2

POBLACIÓN TOTAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA Y DE TRES ÁREAS
METROPOLITANAS, 1930-1985. (MILES DE HABITANTES).
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN TOTAL DEL PAÍS

	AÑOS						
	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1985
República Mexicana	16 552	19 650	25 780	34 922	48 867	67 009	74 981
Guadalajara, Jal.	223	284	452	867	1 515	2 251	2 653
%	1.35	1.45	1.75	2.48	3.10	3.36	3.54
México, D.F.	1 297	1 642	3 185	5 252	8 853	13 218	15 656
%	7.84	8.36	12.35	15.04	18.12	19.73	20.88
Monterrey, N.L.	149	206	375	708	1 242	1 920	2 351
%	.90	1.05	1.45	2.03	2.54	2.87	3.14
Población de las 3 áreas	1 669	2 132	4 012	6 827	11 610	17 389	20 660
%	10.08	10.85	15.56	19.55	23.76	25.95	27.55

Fuente: Desarrollo y medio ambiente en México. Diagnóstico, 1990. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. México, Edit. Fundación Universo XXI, 1990, pág. 31.

Tabla 3

POBLACIÓN RURAL Y URBANA DE MÉXICO, 1970-1980

Estado	Población total	Población rural %	Población mixta % urbana	Población urbana %	Población total	Población rural %	Población mixta % urbana	Población urbana %
Aguascalientes	338 142	46.3		53.7	519 439	36.0	7.5	56.4
Baja California	870 421	21.4	1.6	77.0	1 177 086	22.3		77.7
Baja California Sur	128 019	55.8	8.2	36.0	215 139	46.5		53.5
Campeche	251 556	58.6		41.9	420 583	47.1	5.1	47.8
Cochila	1 114 956	34.6	3.0	62.4	1 592 265	29.2	3.1	67.7
Colima	241 153	49.6	4.4	46.0	346 293	41.8	3.7	54.6
Chiapas	1 569 053	82.7	1.6	14.7	2 084 717	79.7	2.8	17.5
Chihuahua	1 812 525	42.4	2.9	54.7	2 005 477	35.6	3.8	40.6
Distrito Federal	6 074 165	21.9	1.0	77.1	8 831 079			100.0
Durango	939 208	73.3		26.7	1 182 320	61.7	3.8	34.5
Guanajuato	2 270 370	57.4	3.1	39.5	3 006 110	49.2	3.2	47.6
Guerrero	1 587 360	80.3	1.9	17.8	2 109 513	71.0	5.9	23.1
Hidalgo	1 193 845	63.6	5.7	30.7	1 547 493	78.9	4.9	18.2
Jalisco	3 296 364	46.5	4.3	49.2	4 371 998	35.8	4.7	59.7
México	3 833 185	70.7	5.0	24.3	7 564 335	37.6	3.6	58.8
Michoacán	2 324 226	72.8	2.2	25.0	2 868 824	62.1	4.3	33.6
Morales	816 119	66.9	8.5	24.6	947 089	60.4	7.3	32.6
Nayarit	544 031	68.5	6.4	25.1	776 120	40.9	8.9	30.2
Nuevo León	1 694 889	37.4	2.3	60.3	2 513 044	18.2	1.5	80.2
Oaxaca	2 015 424	87.9	2.0	9.9	2 365 078	83.8	1.1	15.1
Puebla	2 508 226	75.4	0.5	24.1	3 347 685	63.6	4.6	31.8
Queretaro	485 523	60.3		39.7	739 605	61.9	3.1	35.0
Quintana Roo	88 150	73.1		26.9	225 885	51.8		49.2
San Luis Potosí	1 281 996	69.8	3.5	26.7	1 673 893	62.4	2.7	34.6
Sinaloa	1 266 528	43.4	3.7	32.8	1 869 879	54.9	1.2	61.8
Sonora	1 098 220	43.6	0.9	55.5	1 513 731	39.4	1.6	59.0
Tabasco	768 327	77.3	7.6	15.1	1 082 861	72.1	4.5	23.4
Tamaulipas	1 458 858	27.5	1.4	61.1	1 924 484	30.9	2.6	66.5
Tlaxcala	420 638	80.6	4.2	13.2	556 597	71.5	4.4	24.0
Veracruz	3 878 422	87.7	4.0	28.9	5 387 580	62.9	2.8	34.3
Yucatán	758 385	80.4	6.8	32.8	1 046 733	46.1	4.2	49.7
Zacatecas	981 462	84.1	2.6	13.3	1 138 830	73.6	8.2	18.2
Total Nacional	48 225 238	57.0	2.8	40.1	66 846 823	45.1	3.1	51.8

Fuente: *Geografía Agraria de México. Sota Mora. Consuelo y Fuentes Aguilar, Luis. México. UNAM, 1991, pág. 39*

Tabla 4

POBLACIÓN RURAL Y URBANA DE MÉXICO, 1970-1980

ESTADO	POBLACION URBANA *		POBLACION RURAL **		%
	1970	1980	1970	1980	
Aguascalientes	181 277	371 260	156 865	187 222	19.6
Baja California	652 272	916 651	187 896	262 625	40.2
Baja California Sur	56 559	116 810	71 480	188 129	40.2
Campeche	104 162	222 350	167 394	158 202	24.5
Coahuila	728 809	1 102 789	306 567	676 496	12.6
Colima	121 458	201 882	119 889	188 520	20.9
Chiapas	624 921	827 691	1 214 822	1 661 876	26.4
Chihuahua	928 262	1 251 528	584 572	712 828	8.2
Districto Federal	5 264 091	8 021 878	1 910 070		-100.0
Durango	249 954	451 282	689 216	728 972	5.8
Guanajuato	945 525	1 527 594	1 204 884	1 628 116	12.2
Guerrero	312 786	612 292	1 282 922	1 687 215	15.4
Hidalgo	422 868	325 801	218 872	1 228 852	48.8
Jalisco	1 282 504	2 815 422	1 926 880	1 939 572	1.5
México	1 129 120	4 218 906	2 215 865	2 685 426	8.9
Michoacán	621 226	1 048 889	1 692 891	1 282 255	5.2
Morelos	282 227	372 422	412 292	571 652	26.6
Nayarit	128 814	282 628	222 112	487 882	18.8
Nuevo León	1 888 426	2 824 426	624 292	628 586	22.2
Oaxaca	282 482	382 882	1 222 922	1 682 222	12.6
Puebla	618 881	1 218 884	1 892 128	2 228 622	12.5
Quintana Roo	192 878	282 116	282 884	162 488	56.2
Quintana Roo	22 485	188 826	66 465	116 828	61.4
San Luis Potosí	385 926	628 496	896 896	1 042 262	18.8
Sinaloa	462 882	796 626	882 884	1 052 822	11.8
Sonora	618 928	918 818	428 281	592 221	28.2
Tlaxcala	122 884	298 511	926 282	718 428	28.8
Tampulipas	909 266	1 228 828	922 882	352 482	8.2
Tlaxcala	81 428	198 298	228 188	298 198	12.8
Veracruz	1 221 192	1 998 182	2 884 262	3 221 918	11.2
Yucatán	288 222	571 671	428 118	688 628	7.2
Zacatecas	151 876	298 888	888 422	928 948	8.8
Total	28 222 818	38 688 426	27 581 268	28 168 276	8.2

Fuente: *Geografía Agraria de México. Sota Mora, Consuelo y Fuentes Aguilar, Luis. México. UNAM. 1991. pág. 42*

y ha crecido considerablemente desde 1970. En 1975 comprendía 18 secretarías, 123 oficinas descentralizadas, 292 empresas públicas, 187 comisiones oficiales y 160 fideicomisos de desarrollo²⁹.

Estos importantes cambios de la estructura estatal-central dieron como resultado una relativa estabilidad en el empleo y una nueva política impositiva, cuyos resultados se verían reflejados en las próximas décadas en el comercio informal y en la quiebra de un número considerable de empresas.

2.1.2. Aspectos Urbanos

Los primeros indicios de nuevos programas urbanos de ajuste ante los fenómenos económicos y demográficos fueron representados por reacciones de carácter político y social que cuestionaron ampliamente el denominado "período estabilizador". La reacción de descontento social fue abanderada por los movimientos de 1968 y 1971, y en el caso del gobierno mexicano, fue el presentar al Estado como el conductor de la economía nacional y promotor del desarrollo económico por medio de la inyección de recursos a empresas estatales.

Tomando en cuenta todos estos factores de deterioro y de reestructuración económico-política, la Ciudad de México sufrió una fuerte concentración industrial, sobre todo en la zona conurbada (ver cuadro del crecimiento industrial), que redundaría en la escasez e insuficiencia de servicios públicos y planeación urbana, y sobre todo en la migración del campo a la ciudad de la población marginada por los efectos de la crisis estructural de este período.

La Ciudad de México se convirtió en uno de los centros manufactureros e industriales más grandes e importantes del país, lo cual no significó que fuera de las más prósperas y de mayor igualdad social en términos reales. Por el contrario, al contar con una población de más de 7 millones de personas económicamente activas, su índice de desempleo y de pobreza se reflejan en el crecimiento del sector informal, y también en los ciclos migratorios del campo a la ciudad.

²⁹ Ward, Peter. *México: una megaciudad*. México, Ed. Alianza, 1991, pág. 108.

El fenómeno que destaca en esta dinámica del comportamiento industrial en la ciudad de México, trajo como resultado que fuera más atractivo trasladar las industrias a la periferia de la capital para así conservar su lugar privilegiado dentro de las políticas impositivas. y de desarrollo urbano.

Como resultado subsecuente, al establecerse los principales centros industriales en la capital y expandirse hacia la zona conurbada, el sistema de transporte público creció considerablemente (sobre todo con el sistema de transporte Metro creado en 1968 y su ampliación a partir de 1977 y con la creación de COVITUR en 1978); y por otro lado el transporte privado creció desorbitada y progresivamente hasta ser uno de los principales problemas ecológicos y de salud pública, que han afectado alarmantemente hasta nuestros días. (ver Figura 1).

El rápido crecimiento urbano en el Distrito Federal y el área metropolitana, reportó una densidad poblacional y una expansión espacial de la mancha urbana que rebasó las capacidades reales de control y respuesta del gobierno a las demandas.

Con la creación de los Ejes Viales en 1978 se resolvió un problema que por mucho facilitó la rapidez en la vialidad y con las instituciones promotoras de servicios a la sociedad - como es el caso de las que atienden los problemas de vivienda- se intentaron satisfacer una de las demandas básicas del cambio social, aunque sólo intensificaron los problemas estructurales de fondo estructural que se mencionan más adelante.

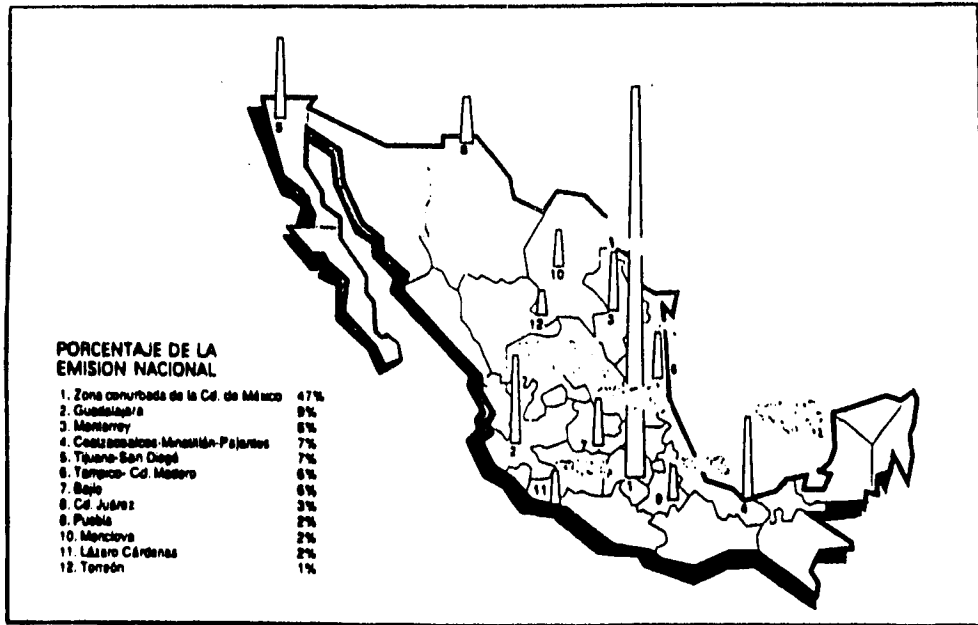
Con la creación del INFONAVIT en 1973 "aumentó drásticamente la construcción, hasta tal punto que durante sus primeros tres años, esta agencia generó el mismo número de viviendas que todo el sector estatal durante las cuatro décadas precedentes"³⁰.

A pesar de esta política de vivienda impulsada por el gobierno mexicano, uno de los problemas todavía inconclusos es el de los paracaídas, que aún en zonas residenciales permanecen vestigios de un sin número de invasiones hasta en tierras ejidales en la periferia del Distrito Federal. En este mismo sentido hay que considerar la marcada diferencia de los estratos sociales de la capital, se ve todavía en diversas zonas urbanas donde la polarización de las áreas sociales poblacionales se estratifica por colonias y por zonas residenciales.

³⁰ Ward, Peter. Op.cit. pág. 77

Figura 1

ÁREAS CRÍTICAS DE CONTAMINACIÓN DEL AIRE EN MÉXICO



Fuente: *Desarrollo y medio ambiente en México. Diagnóstico, 1990. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. México. Edit. Fundación Universo XXI, 1990, pág. 71*

Aspectos tales como los hundimientos del territorio, los altos costos de este servicio y la infraestructura para la extracción acuífera del Valle de México y de diversos estados de la República, ponen de manifiesto que los recursos con los que cuenta el gobierno del Distrito Federal son cada vez más insuficientes para resolver problemas que van más allá de los decretos y el discurso alentador.

2.1.3. Aspectos Políticos

La reforma política de 1977 permitió que se gestara una pluralidad en los foros de discusión y análisis, tanto en los gobiernos de los estados y a nivel federal. Sin embargo, esta reforma garantizó en este período el control político y social del gobierno, ya que el PRI seguía siendo mayoría en los resultados de los comicios electorales, y por consiguiente en los órganos de representación del Distrito Federal y en el interior de la República mexicana.

Es así como la reforma política que se planteó en esta década pretendió formalmente "lograr una creciente participación política real que supone la concurrencia de masas, grupos o individuos organizados en partidos políticos, se tiene que luchar en múltiples frentes pues hay que desterrar reminiscencias y combatir resultados inconvenientes del desarrollo alcanzado"³¹

Los fundamentos constitucionales de la reforma política de 1977 se basaron en las formas y características para que las organizaciones políticas (partidos políticos y asociaciones políticas) pudieran registrarse en los consecutivos procesos electorales. "Se formó un sistema electoral mixto que a partir de entonces permitiría que hubieran diputados por mayoría relativa y diputados por representación proporcional. Se supone que este sistema electoral abre mayores posibilidades a los partidos de oposición al permitirles tener diputados en la cámara, ya que con anterioridad les era muy difícil lograr escaños por mayoría de votos o por cuotas porcentuales"³², pero sobre todo se pretendía ganar la confianza generalizada de la población.

³¹ Reyes Heróles, Jesús. *La Reforma Política y sus repercusiones en los estados*. México, Ed. Libros de México, Cuadernos INAP No. 18, 1979, págs. 13-14.

³² Rodríguez Araujo, Octavio. *Atlas de la Ciudad de México "Gobierno y Representación política en el Distrito Federal (1940-1984)"*. Ed. Colmex y DDF, 1992, pág. 378.

2.1.4. Aspectos Administrativos

Esta década también constituye un proceso de cambio relevante en la administración de la Ciudad de México porque "al comenzar el período, la administración se estructuraba con 16 delegaciones y 26 órganos: 21 de carácter central y cinco descentralizados. Al concluir, las 16 delegaciones permanecen, pero los órganos suman ya 36: 24 centrales; cinco descentralizados; y, siete órganos desconcentrados"³³. A pesar de esta reforma administrativa, la reconfiguración obedeció más a consideraciones de carácter político, ya que la división política y el asiento de los poderes federales no presentaron cambios de importancia, ya que como se sigue aplicando en últimas fechas "la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, de 29 de diciembre de 1978, conserva igual división política interna, introduciendo, sin embargo, al igual que modificaciones legales posteriores, algunos cambios para facilitar su administración de acuerdo con sus dimensiones y características actuales"³⁴.

Durante este período el Congreso de la Unión se encargó de cumplir las funciones legislativas a nivel nacional y para la capital, la figura del Consejo Consultivo para la ciudad se mantuvo dentro de la misma Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y se crearon las Juntas Locales de Vecinos y los Centros Urbanos Metropolitanos -que al ser integrados por los representantes de las colonias, para darle atención más precisa a las demandas de la población marginada y de bajos ingresos- comenzaron a funcionar hasta años después de su creación.

Se emprendieron tareas tales como la descentralización de diversas funciones hacia las delegaciones en el Distrito Federal. Se crearon diversas oficinas de desarrollo rural, y en el caso particular de la Ciudad de México se establecieron importantes estrategias para la promoción de la descentralización industrial, por medio de facilidades y proyectos atractivos para la reincorporación de los centros industriales al interior del país, y se aplicaron políticas específicas para coadyuvar a su desarrollo urbano e industrial.

Sin embargo, el bajo presupuesto y sus subsecuentes recortes, han provocado que los órganos de administración para el Distrito Federal no garanticen el cumplimiento eficiente y real de los programas establecidos por el gobierno central para la Ciudad de México.

³³ Salcedo Aquino, Roberto. *La Reforma Política de la Ciudad de México*. "Las reformas administrativas en la Cd. de México". México, Ed. Cambio XXI, 1993, pág. 139.

³⁴ González Salazar, Gloria. *Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*. México, Ed. UNAM, 1990, pág. 36

Así, con problemas como el del abastecimiento de agua potable, se ha hecho más compleja la solución a las necesidades básicas del Distrito Federal, descuidando factores importantes en las políticas de planeación, como es el caso de los altos costos y subsidios en la provisión de los servicios públicos en la Ciudad de México, y aunque este fenómeno no es tan visible como el de transporte y sus efectos, sus repercusiones van más allá de las limitaciones políticas y estructurales del Distrito Federal.

2.2. El Proyecto Modernizador (1983-1988).

En los comienzos de la década de los ochenta, los problemas estructurales y de organización económica y social se agudizaron considerablemente, de tal manera, que su grado de dificultad tendió a cuestionar las formas en la distribución del gasto, en la explosión demográfica, en la inversión y en el ahorro.

En este período histórico, se buscó reestructurar los mecanismos que apoyaran la idea de crecimiento y desarrollo -punto de partida del proyecto económico de los años ochenta-, por medio de la distribución de los recursos y la estabilidad política; considerando a los cambios sociales, al sector privado y a la capacidad del gobierno, como las principales razones para sustentar un comportamiento y una reestructuración política del Estado mexicano apegado al proyecto de modernización nacional.

La fuerte concentración de las grandes urbes, como el Distrito Federal y la zona conurbada, provocó que se acentuara la problemática de la definición administrativa, tal como la resolución del desarrollo de la mancha urbana, la solución a la demanda de servicios de los habitantes de la capital (vivienda, transporte, vialidad, etc.), dado que los polos de desarrollo del país no se consideraron importantes, no globalizados hacia las diferentes regiones del país, lo cual acentuó las deficiencias en la distribución de los bienes y servicios.

La estrategia de gobierno se encaminó a la descentralización administrativa gradual, a rescatar las ideas liberales de intercambio y apertura, a puntualizar la necesidad del combate a la corrupción, a aplicar la racionalidad y la planeación en la Administración Pública, y a la adecuación del Estado mexicano a los requerimientos de corto y mediano plazo para superar la crisis y recuperar las bases para un desarrollo sostenido.

2.2.1. Aspectos Económicos

El Estado mexicano tuvo que adecuarse a este nuevo proyecto para darle pronta solución a problemas ya añejos como la inflación, el desempleo y la distribución del ingreso, entre otros. Se instrumentaron las reformas por la vía constitucional, buscando ampliar la capacidad política del gobierno por medio de la denominada descentralización administrativa.

Con el arranque del proyecto de modernización, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 el gobierno no sólo asumió una postura que favoreció a los grupos tradicionales, sino también una propuesta discursiva orientada a los cambios sociales y a las agrupaciones emergentes. "Visto en su conjunto, el gobierno parecía tener dos rostros que quería complementarlos. Uno miraba hacia el futuro con voluntad reformista; el otro, hacia el pasado, con el ánimo restaurador. Un supuesto central del proyecto parecía ser que no había futuro estable para México si no se restauraba el acuerdo esencial de la sociedad con el Estado y, más particularmente, el acuerdo del capital privado con el sector público"³⁵.

El nuevo comportamiento estatal tendió a reducir su campo de acción paulatinamente, privatizando los diferentes sectores de la economía mexicana, buscando renegociar el servicio de la deuda y luchando por nuevos canales de financiamiento interno. "La visión restructuradora del gran capital monopólico financiero estaba dominada por la idea de imponer el control del gasto público y la racionalización de la gestión estatal, incluyendo la eliminación o privatización de empresas públicas que competían con los negocios privados"³⁶.

La experiencia de un Estado proteccionista, que fomentaba la reducción en la competencia comercial y política y la falta de especialización en los programas económicos, hicieron virar las políticas del gobierno hacia actividades que alentarán los mecanismos para elevar la calidad de los bienes y servicios, de la producción y el intercambio comercial, siendo el GATT un caso representativo de las nuevas políticas gubernamentales.

Como política del gobierno ante esta situación se firmó el Pacto de Solidaridad Económica (15 de diciembre de 1987) con el compromiso de los sectores productivos (obrero,

³⁵ Aguilar Camín, Hector y Meyer, Lorenzo. Op.cit. pág. 263

³⁶ Rivera Ríos, Miguel Angel. El Nuevo Capitalismo Mexicano. México, Ed. Era, 1992, pág. 103

campesino y empresarial) de frenar la inflación y lograr la estabilidad económica, ya que "la percepción de que la inflación se había desbocado minó la confianza y generó un fuerte proceso especulativo, pues se daba por hecho un ajuste devaluatorio que podía ser fuente de ganancias o pérdidas, de acuerdo a que se descubrieran o no los especuladores, rentistas o grandes tenedores de divisas en general"³⁷.

Es importante señalar que con los "programas de ajuste", que fueron clave para frenar la recesión en México, fueron parte de un período de austeridad para limitar el gasto público; de tal forma, que con una política económica contraída y la descentralización administrativa, los privilegios que tuvo el Distrito Federal se vieron afectados hasta llegar los replanteamientos de la Reforma Política. La Ciudad de México dejó de ser el centro económico más importante del país, así se integró a la nueva dinámica nacional de ajuste económico y de organización política.

Como medida fundamental para mantener la estabilidad social y política, el gobierno llevó a cabo un pacto económico antinflacionario (diciembre de 1987) para obtener un control permanente de la demanda, los salarios, la fijación de precios básicos y del tipo de cambio. El Pacto de Solidaridad Económica buscaba compensar los efectos de la crisis con elementos adecuados para hacer mejorar la vida en el campo y la ciudad.

2.2.2. Aspectos Administrativos (El Terremoto de 1985)

Dentro del contexto que ocupa a la Ciudad de México y la zona metropolitana, desde que se inició el período de gobierno 1982-1988, la descentralización administrativa se manifestó en diversos rubros de los servicios públicos, sobre todo cuando se agudizaron los problemas ante las catástrofes naturales de 1985 y los subsecuentes problemas como el de la vivienda, que hicieron modificar la acción institucional de los servicios en la Ciudad de México.

Se diseñó un programa de amplias dimensiones en la reconstrucción de la Ciudad de México (Programa Emergente de Vivienda y el Instituto de Renovación Habitacional Popular) para evitar que el desastre de mediados de los ochenta desembocara en una cadena de conflictos sociales. "El terremoto de 1985 provocó un súbito auge de espacio para nuevos desarrollos. Hay ya bastantes salidas para el capital comercial y de bienes

³⁷ Rivera Ríos, Miguel ángel. Op.cit. pág. 108

raíces sin la necesidad de buscar de manera agresiva el desalojo de personas de los edificios del centro³⁸.

Sin embargo, la reubicación de la población afectada fortaleció su arraigo en las zonas más afectadas (como en el centro de la ciudad). Hubieron casos que no pudieron recibir una respuesta satisfactoria a sus demandas, ante lo cual las organizaciones vecinales se integraron a las tareas del Convenio de Reconstrucción Democrática, creando espacios de opinión y acción para la vivienda popular.

Lo significativo de esta circunstancia fue que el gobierno no aprovechó, como lo señala Peter Ward, la posibilidad de reubicar a un buen número de la población a otros estados de la República para mejorar sus condiciones de vida y las de la ciudad en materia de desarrollo urbano y de equilibrio demográfico. Aunque sí hubieron intentos por la vía laboral (con los traslados a otros estado), lo cual no fructificó.

Por otro lado, al comenzar una fuerte tendencia al desempleo y a la marginación de la población hacia las fuentes laborales, trajo como resultado el crecimiento de los índices de criminalidad, lo cual obligó al gobierno federal y al del Distrito Federal a llevar a cabo una inversión en los mecanismos de impartición de justicia.

2.2.3. Aspectos Urbanos

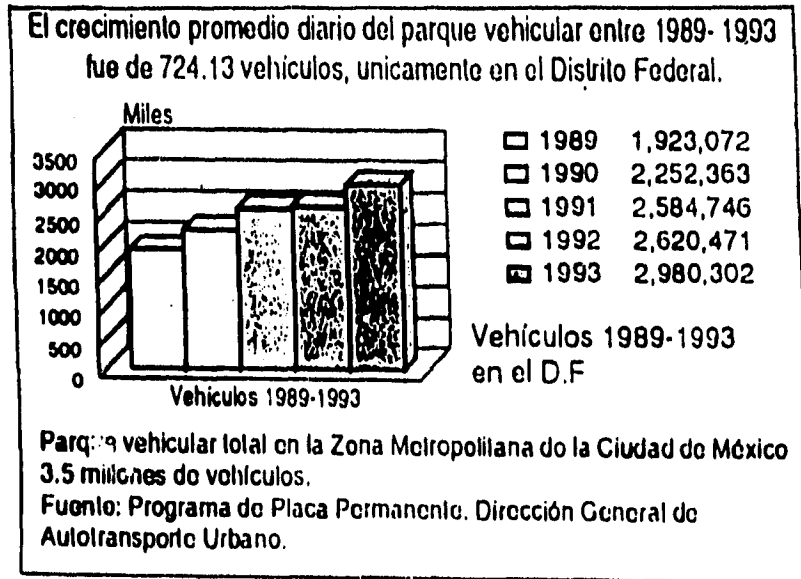
El conjunto de problemas en el Distrito Federal dieron por sí mismos otro grupo de desavenencias que acentuaron la complejidad de los problemas estructurales. Por ejemplo, uno de los que se encuentra más a la vista y que ha causado severos trastornos en la Ciudad de México es el de la política del transporte público, que como parte de proyectos inacabados de los períodos sexenales de gobierno, es la razón de los graves problemas de tránsito y vialidad, y subsecuentemente de fenómenos ambientales y de salud pública. (ver Gráfica 1).

La carencia de planificación en el sistema de transporte urbano para la ciudad, no pudo adecuarse a las necesidades básicas de una población cada vez más creciente y

³⁸ Ward, Peter. *Ibidem.* págs. 297 y 298.

Gráfica 1

AUMENTO DEL PARQUE VEHICULAR EN EL DISTRITO FEDERAL



Fuente: *Esta País*. "Una propuesta de transporte para una ciudad en crisis". México. No. 41, agosto de 1994, pág. 54

demandante, ni a las responsabilidades inherentes del crecimiento urbano y del uso del suelo (tránsito por vías impropias para camiones de pasajeros, paraderos improvisados del transporte colectivo en vías transitadas, el pase del transporte público en zonas residenciales, el no acceso a las vías rápidas, la violación a los horarios estipulados para el tránsito de vehículos de transporte público).

Es decir, que el anquilosamiento de las políticas de planificación para la Ciudad de México es producto, en una buena parte, del desconocimiento o la falta de conocimiento y difusión de las normas y los reglamentos expedidos por el Departamento del Distrito Federal; y por otro lado, los efectos del subsidio que se vincula con el financiamiento de proyectos y la calidad del servicio.

2.2.4. Aspectos Políticos

En los años de austeridad que marcaron la década de los ochenta, se aplicaron diversos programas para mantener la estabilidad social: "Primero, recuperar la credibilidad social del régimen a través del restablecimiento de la autoridad de la figura presidencial (neopresidencialismo en oposición al corporativismo tradicional). Segundo, desarmar políticamente a la oposición de izquierda abanderando algunas de las demandas tradicionalmente reivindicadas por esta, como la renegociación de la deuda con fines sociales. Tercero, establecer un entendimiento con la oposición de derecha, que apoyaba la reestructuración capitalista, sobre todo la apertura externa y la racionalización de la gestión estatal. Cuarto, cultivar el acuerdo con el gran capital financiero, que había permitido controlar la inflación e iniciar una moderada recuperación económica con fuerte componente de nuevo capital acumulado"³⁹.

Para la Ciudad de México, la mediación política y el control social del Estado se fundamenta, como se acaba de señalar, en la atención a la población de bajos ingresos, por medio de estrategias específicas de bienestar social, como el subsidio en los servicios públicos (transporte, agua, alumbrado, etc.), y el apoyo a la autoconstrucción de viviendas, y en el caso del papeal que jugaron las diferentes fuerzas políticas, se diseñaron estrategias que iban encaminadas a fortalecer la imagen gubernamental y las tendencias políticas que comulgaran con las acciones del régimen.

³⁹ Rivera Ríos, Miguel. *Ibidem*, pág. 133

Sin embargo, el efecto político que causó la crisis de las instituciones en la Ciudad de México, fue el cuestionamiento profundo del papel de las autoridades en el cumplimiento de sus funciones y de las necesidades básicas de la población; aunado al efecto político-social, en donde fueron los planteamientos en torno a la facultad de los capitalinos para elegir a sus representantes y a las atribuciones del gobierno local y federal en los asuntos de la ciudad, los aspectos más significativos para fundamentar los planteamientos de cambios profundos en la capital de la República.

En este sentido, la participación ciudadana fue marcando las nuevas bases en la organización social de la capital para hacer de las protestas e inconformidades una razón fundamental en la adecuación de las políticas de desarrollo urbano (Plan de Desarrollo Urbano, Programa Nacional Urbano y de Vivienda, principalmente).

Ante ello, se crearon las llamadas *Consultas Populares* para que el gobierno pudiera canalizar con precisión todos los planteamientos y propuestas, tanto del Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos como las organizaciones no gubernamentales (Derechos Humanos, organizaciones civiles).

Los resultados de estas acciones se vieron poco después: primero, con la creciente conformación de diversas organizaciones políticas y sociales alternas (Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, Coordinación Unida de Damnificados, agrupaciones ecologistas, Coordinadora Sindical Nacional, Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, Consejo Popular Juvenil), y las gubernamentales (Sistema Nacional de Planeación Democrática, planes estatales y regionales, estructuras consultivas) y; segundo, la disminución de la credibilidad y la legitimidad de los partidos políticos, y la protesta ciudadana con manifestaciones, marchas y concentraciones masivas, y subsecuentemente el voto a favor de otras opciones no representadas por el PRI.

El producto de una fuerte crisis económica y sus consecuencias (inflación, desempleo, migración), el desconocimiento general de los problemas que caracterizan al Distrito Federal (abastecimiento de agua potable, transporte, contaminación, seguridad pública), y la subsecuente ingobernabilidad en los asuntos políticos, fueron el parteaguas para que las consultas populares y la manifestación social de inconformidad franca y abierta tuvieran una mayor ingerencia en la toma de decisiones del gobierno, hasta llegar a los planteamientos de un nueva estructura de gobierno para la ciudad de México.

Es así como los retos del gobierno que cierran la década de los ochenta, se circunscriben dentro de la visión de recuperar legitimidad y credibilidad, y sobre todo, de mantener la capacidad de conducir y lograr el consenso social. Aunado a ello, surge la necesidad de adecuar las estructuras político-administrativas a las dimensiones del Distrito Federal, y sobre todo emprender nuevos proyectos que permitieran la confluencia del comportamiento social sobre la base de la descentralización de las funciones gubernamentales y en la toma de decisiones en todos sus niveles.

Los partidos políticos se enfrentan desde entonces, con la irritación generalizada de la ciudadanía, por lo cual han tenido que pensar en una relación lógica de sus propuestas y de sus representantes, y sobre todo han tenido que aceptar que en muchos de los casos han sido rebasados por la población.

El Terremoto de 1985 y las elecciones de 1988 marcaron los ejes de la nueva cultura política mexicana, bajo el entendido de que las fuerzas políticas de oposición tuvieron una fuerte presencia en los procesos electorales del Distrito Federal, debido a que la ciudadanía les otorgó una base popular más sólida.

Es así como el gobierno, con la presencia de las diversas fuerzas políticas, pretende con la reforma política un sistema de control más eficaz, aprovechando el terreno que ofrece el avance democrático y la creciente participación ciudadana.

2.3. La encomienda para el régimen del Lic. Carlos Salinas de Gortari: Hacia un nuevo sistema de control para el Distrito Federal (1989-1993)

Los replanteamientos del Estado mexicano no sólo implicaron que se situara el país en un nuevo contexto social y político y en un marco global mundial que demostraba que la recesión económica y el nuevo comportamiento político social era a nivel mundial. Los problemas que hasta nuestros días enfrentamos, se ubican en las nuevas ideas de apertura e intercambio en los diferentes campos de la convivencia social internacional en contraposición a los separatismos y fundamentalismos a ultranza.

Los recientes intentos por avanzar en los sistemas productivos y tecnológicos, en la reordenación económica y en la racionalidad política, responden a un modelo de

transformación de las actividades científico-tecnológicas e industriales y se orientan hacia la reestructuración económica y política nacional.

El nuevo panorama internacional que caracteriza a este período impulsa a que las variaciones amplíen su capacidad de acción y difusión de las políticas reestructuradoras. Se emplean actualmente a los medios de comunicación masiva para promover las diferentes tendencias del cambio, hasta consolidar los planteamientos relacionados con la problemática nacional (ahorro, comercio exterior, desarrollo regional, participación social, prestación de servicios, etc.).

La sociedad, el Estado, la economía y la ciencia son categorías que predominan en el debate nacional. por ello la redefinición de los viejos y nuevos mecanismos de convivencia, han dado paso a tendencias innovadoras que valoran y fortalecen nuestra identidad nacional, hacia la amplitud y fijación de nuestra soberanía, y hacia nuevas reglas de participación política.

El régimen que gobierna hasta noviembre de 1994 buscó instrumentar mecanismos que ampliaran la capacidad de crecimiento y desarrollo en México, reduciendo subsidios a la industria y al consumo, adelgazando las actividades gubernamentales, alentando la apertura comercial (el Tratado de Libre Comercio), la revisión de la Reforma Agraria (escribiración y PROCAMPO), y protegiendo las condiciones laborales (PECE).

Nos encontramos en un período de cambios que conducen a campos de convivencia social más razonada. Sus nuevas relaciones con América del Norte impactarán en la vida social y cultural de México; de tal manera, que las repercusiones y los cambios en el sistema económico y las estructuras políticas y sociales se cifraron en ellos las esperanzas para lograr el avance de México hacia la modernidad.

La administración que inició el gobierno dos años antes de la década de los noventa (noviembre de 1988), arribó con las elecciones federales más competidas y cuestionadas de la historia de México. En el Distrito Federal hubo una considerable presencia de la oposición; sin embargo la mayoría de las curules del Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes, fueron para el Partido Revolucionario Institucional con base en los procedimientos que establece la cláusula de gobernabilidad. "Los resultados de las elecciones para diputados y senadores para los 40 distritos electorales del Distrito Federal también fueron negativos en cuanto a la participación del PRI en la votación total, la cual

declinó de 56% en 1976 a 43% en 1985 y a sólo 31% en 1988. Sin embargo, la incapacidad del Frente Democrático para formar una coalición o llegar a un acuerdo para presentar candidatos comunes, significó que el voto de la oposición se viese dividido y el PRI obtuviera la victoria de casi todos los distritos por mayoría⁴⁰.

2.3.1. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Dada la problemática de la ciudad de México y la demanda social, una de las medidas por las que el gobierno y los partidos políticos fue la creación de un órgano de de consulta y atención ciudadana que respondiera a las necesidades de los habitantes del Distrito Federal (sobre todo en lo referente a los derechos políticos de los capitalinos), y que confluyera en la autonomía plena del gobierno local. Así se aprovecha dicha coyuntura para darle una respuesta política a la problemática de la metropolitana sin afectar la estabilidad social y política.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue creada oficialmente el 10 de agosto de 1987, como instrumento para responder a demandas específicas, para propiciar la participación ciudadana, y en respuesta al conjunto de problemas que acarrearón los desajustes de la crisis y la estructura administrativa prevaleciente.

Sus fundamentos jurídicos se basan en el Art. 73 constitucional (Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987) y en su base vigente que se sustenta en las reformas al Art. 122 constitucional (Diario oficial de la Federación del 25 de octubre de 1993) donde se establecen las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en diferentes aspectos de la capital del país. En particular destaca que es órgano pluripartidista de representación ciudadana, que fortalece la comunicación entre las autoridades del Distrito Federal y los habitantes que la componen.

A partir de los planteamientos de la Reforma Política del Distrito Federal en 1993, la ARDF ha obtenido el carácter de órgano legislativo, ya que ha venido integrando objetivos de gobierno para conformar y aplicar una función legislativa en el Distrito Federal en términos de lo que se establece en el Art. 122 constitucional, que redundan en la ampliación de sus atribuciones para su intervención en los destinos de la ciudad de México.

⁴⁰ Ward, Peter. Op.cit. pág. 121

En el proceso electoral de 1988 se votó por primera vez para elegir representantes a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Este órgano de representación popular - que fue creado para la atención de nuevos problemas y para el mejoramiento en la capacidad de planeación y administración pública de la ciudad capital- representa la continuidad de un proyecto inicial de transformación de las estructuras políticas de gobierno de la capital; y sobre todo, responde a la difícil problemática de coordinación con las tareas del gobierno, y por consiguiente, al avance democrático y el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México.

2.3.2. Aspectos Administrativos

A partir de este momento histórico el control político y social del gobierno tuvo que responder a la nueva lógica del avance social, que no perturbara la transición de los procesos económicos y político-sociales. Para ello el gobierno federal planteó que "una mayor autonomía dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la cultura, propiciará una mejor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza"⁴¹.

Los replanteamientos para la viabilidad de la Ciudad se cifieron a la estrategia de modernización, la cual se fundamentó en: elevar sus índices de empleo y de competitividad económica nacional e internacional, en un programa para el combate a la pobreza (Programa Nacional de Solidaridad) para la mejor distribución de la riqueza, una política fiscal y económica para la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente, un programa de transporte público eficiente y con las dimensiones para responder a las demandas del crecimiento territorial y demográfico, y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública y derechos humanos para elevar el bienestar y protección de la población (ver tabla 5).

En conjunto, estas políticas buscan hacer más eficiente la administración de la Ciudad de México y hacer más provechosas sus potencialidades en el contexto del desarrollo nacional, buscando que los programas y proyectos se les den continuidad hasta obtener los resultados esperados, y no como en períodos anteriores, sean tan solo un distintivo sexenal inacabado.

⁴¹ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, pág. 48

En 1988 se creó la Coordinación Metropolitana, con el objeto de darle seguimiento permanente a las políticas de planeación y desarrollo urbano para la Ciudad y el área metropolitana. Posteriormente, se planteó la intención de crear un Comisión Permanente para el Area Metropolitana, con la idea de que la planeación sea más coherente y eficaz en la resolución de las demandas. Este Comisión fue poco después uno de los puntos más relevantes en la discusión y las propuestas para la Reforma Política del Distrito Federal.

2.3.3. Aspectos Económicos

Si se toma en cuenta que este territorio de la federación ha ocupado un lugar preponderante en la estrategia del gobierno a nivel nacional, por su dimensión social y política, por ser el espacio donde se asientan los poderes federales, por su participación en la actividad economía nacional (27.5% del PIB), y por el lugar que ocupa en la política del gasto público en la estrategia presupuestal, y por ser el lugar donde viven más de ocho millones de habitantes, la creación de nuevos órganos de coordinación metropolitana para la ciudad de México era de suma importancia para cumplir con las nuevas demandas locales.

Por lo anterior, y tomando en cuenta los efectos de la crisis de las décadas anteriores, la política tributaria para la Ciudad, y el subsidio que se le aplica en la distribución de bienes y servicios -aunque año con año ha ido en aumento el gasto público y ocupa casi el 50% de los ingresos del gobierno federal- el nivel de vida de los capitalinos se ha deteriorado considerablemente. (ver cuadro de egresos del del D.D.F.)

En la gráfica se puede observar que la tendencia del crecimiento en el gasto se debe a la necesidad del gobierno por articular programas específicos ante la diversidad y la complejidad contemporánea. Para lograr cambios sustanciales en los actos de autoridad y la prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal, el gobierno de la República se apegó a una reforma estructural que se adecuara a los cambios en el proceso de desarrollo y de avance democrático de la capital.

Es así como la gestión de servicios públicos más eficientes y adecuados a la demanda real, el mejoramiento de la infraestructura para el mantenimiento y ampliación sus actividades (económica, educativa, cultural, turística), y la recomposición estructural de la representación política (partidos políticos, medios de comunicación, procesos electorales, burocracia) y la participación ciudadana de este momento (Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Organizaciones no gubernamentales) para fortalecer el control en las acciones del

Tabla 5

Información Económica del INEGI
ABRIL DE 1980

Información Económica Oportuna del INEGI								
Abril de 1980								
Categoría	Período	1978	1979	Variación Anual (%)	Variación respecto del mes anterior (%)			
I. Actividad económica								
Producto Interno Bruto (millones de pesos)	191 de.	3,741,336.0	3,170,281.0	2.3	6.4*			
Indicador de volumen (1960=100)								
Índice global	Ultramenor	106.1	104.5	-1.5	-0.1			
Agricultura, ganadería y caza		114.9	113.7	-1.0	-0.0			
Industria, minería y construcción		94.7	91.3	-3.6	-31.8			
Comercio, restaurantes y hoteles		117.1	116.8	-0.3	-0.3			
Transporte y comunicaciones		109.1	108.3	-0.7	-0.7			
Productos no clasificados		106.3	106.9	0.6	0.7			
Productos agrícolas, ganadería y caza		88.4	83.8	-5.2	-14.8			
II. Empleo								
Total de desempleados								
Por 100 de ocupados	Cuero	3.5 ^b	3.6 ^c	+0.9	0.3			
C.A. de México		4.4	3.8	-1.4	0.0			
Quintana Roo		2.6	1.3	-1.3	0.0			
Morelos		3.8	5.9	+2.0	0.3			
III. Inversión industrial y de equipo								
Módulo de transformación								
Porcentaje ocupado	Noviembre	1,434	1,441	0.5	0.7			
Industria, minería y construcción		367,093	4,098,000	10.1	0.0			
Industria, minería y construcción (en miles de millones de pesos)		2,099.9	3,400.2	62.9	11.3			
IV. Salarios y prestaciones								
Indicador de volumen								
Salarios nominales (1960=100)	Jan.-dic.	20,637.6	27,830.7	34.4	9.3 ^d			
Salarios reales (1960=100)		10,901.5	11,430.3	2.0	0.0			
Índice		2,750.3	2,818.0	2.4	0.0			
V. Precios de los principales productos básicos de exportación								
Índice de precios (1960=100)								
C.A. de México	En pesos	112.8	105.0	-6.9	11.0	2.9	0.0	
Morelos	Quetzales	119.1	124.5	4.6	15.7	0.2	1.4	21.7
Quintana Roo		113.0	123.9	10.5	0.2	10.9	5.4	-1.3
VI. Precios de los principales productos básicos de importación								
Índice de precios								
Exportaciones	1978	5.19 ^e	5.19 ^e	0.0	23.3			
Importaciones		-2.31	-1.3	0.9	0.0			
Productos básicos		0.36	0.26	-0.1	0.0			
Capacidad de planta		0.20	0.14	-0.6	0.0			

Fuente: Revista Exámen. Año 1, No. 12, 15 de Mayo de 1980, pág. 26

gobierno de la Ciudad de México; son el fundamento de los planteamientos, el análisis y la formulación de las propuestas, que al iniciarse la década de los noventa, impulsaron el debate de la Reforma Política del Distrito Federal.

A partir de los dos primeros años de los noventa la Ciudad de México tuvo que responder al impacto de un proceso de urbanización acelerado, con las deficiencias de su administración y con un descontento social generalizado. La desigualdad en la distribución de los bienes y servicios fue el punto de partida para que un gran número de organizaciones políticas y sociales manifestaran públicamente su postura ante las condiciones de vida del Distrito Federal.

Tiempo atrás ya se había cuestionado la elección de los representantes populares. Con el universo de problemas y demandas que existen en la Ciudad de México, y con la posibilidad de que se desencadenen conflictos sociales fuera del control del gobierno, se planteó con fuerza la necesidad de cambiar el sistema de elección para el Distrito Federal.

2.3.4. Aspectos Políticos

Exigían que los funcionarios del Departamento del Distrito Federal, como es el caso del regente y los delegados, se comprometieran con el voto directo de la ciudadanía para que existiera la posibilidad de precisar los cambios necesarios en las políticas públicas.

Como resultado de esto, a partir de los primeros meses de 1992, se planteó la importancia de que la población contara con el derecho de elegir a sus gobernantes, e instrumentar un *referéndum* para la consulta ciudadana en caso de que los partidos políticos no llegaran a acuerdos concretos.

La estrategia de transformación en las estructuras de gobierno del Distrito Federal se orientó primero a darle solución a las demandas básicas del grueso de la población; y posteriormente, a generar opciones para abrir y clarificar los caminos para el cambio en las tendencias de crecimiento y desarrollo en la Ciudad (vivienda, empleo, migración).

Para ello, Manuel Camacho Solís como Jefe del Departamento del Distrito Federal señala que "ahora existe la voluntad política para dejar atrás el autoritarismo que ha impedido a los capitalinos ejercer plenamente sus derechos humanos. Existe la necesidad de avanzar

en la democracia, y ofrecer libertad de manifestarse siempre que se haga a través de los cauces de legalidad"⁴².

Los problemas que durante 1992 provocaron un desequilibrio social importante en la ciudad de México, fueron los relacionados con la contaminación, el financiamiento, la ingerencia del gobierno federal en los asuntos internos; y subsecuentemente, la participación ciudadana en ascenso, que hizo evidentes los conflictos sociales y la desarticulación de la administración pública del Distrito Federal ante los cambios.

Ya por finalizar este año, tanto la sociedad organizada como los partidos políticos, anunciaron la necesidad de hacer una consulta ciudadana, para expresar dentro de un marco legal y de civilidad los resultados de un examen relativo a la postura de los capitalinos en materia de derechos electorales y políticos en el Distrito Federal. "Asambleístas del PRI y del PAN se manifestaron por que se realice un referendo para que sean los ciudadanos los que determinen los alcances de la Reforma Política del D.F. en caso de que los partidos políticos no logren el consenso de sus propuestas"⁴³.

Aunque hubieron variaciones en los resultados del Plebiscito del 21 de marzo de 1992, lo relevante es observar que la ciudadanía, preocupada y consciente de los problemas y los cambios que requiere la ciudad, se expresaron por medio del voto a favor de un congreso local y la elección directa del Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

El resultado de la inquietud ciudadana y de los partidos políticos en el Distrito Federal para que a partir de 1993 hubiera un cambio considerable en la fórmula electiva de las autoridades, fue una Reforma Política con la cual pudiera contar con el pleno derecho constitucional en la elección de sus representantes.

La reformulación administrativa, que en la Reforma se plantea, descansa en la idea de que la sociedad pueda pedir a los funcionarios públicos cuentas por sus labores y los recursos que manejan. En esta disyuntiva se fue proyectando el cambio para la Ciudad de México, y en relación a las demandas de la población y en la necesidad de que el gobierno se adecuara a la nueva realidad contemporánea.

⁴² Excelsior, 25 de febrero de 1992

⁴³ UnomásUno, 24 de septiembre de 1992

A mediados del mes de abril de 1993, el jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, presentó la propuesta del gobierno Federal para la democratización de la capital ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal; por lo cual se considera que para efectos del análisis en el Tercer Capítulo, es necesario presentar textualmente su contenido:

"En la Ciudad de México hoy se gobierna a partir de una administración pública Federal. Nuestra propuesta, para la ciudad, es que transformemos esa forma de gobierno administrativo en un **gobierno local democrático y representativo**, regido por los principios republicanos.

Nuestra propuesta es alcanzar el adecuado equilibrio constitucional de facultades, garantizando la soberanía plena de los poderes de la Unión y, a la vez, los derechos democráticos de los habitantes de la Ciudad de México.

Nuestra propuesta es que la Asamblea pase a ser un **órgano de representación y de gestión**, a ser el órgano local de representación política, facultada como órgano legislativo. Que la Asamblea legisle en los ámbitos de competencia que establezca el Congreso de la Unión para el gobierno local.

Nuestra propuesta, para la ciudad, es que el Congreso de la Unión dicte un **estatuto especial** que consolide la democracia representativa; reconozca derechos ciudadanos locales para los habitantes de la ciudad; establezca un gobierno especial tomando en cuenta las características de esta ciudad; asegure la unidad y eficiencia de los servicios públicos; facilite la coordinación y disposiciones conjuntas para la zona Metropolitana; establezca un compromiso de responsabilidad física de la Ciudad de México con la República; que establezca fórmulas de consulta popular para canalizar las iniciativas ciudadanas para su gobierno; un estatuto que establezca con claridad las competencias propias de la ciudad respecto a las competencias de los Poderes federales, así como los derechos y obligaciones de los habitantes de la ciudad de México.

Nuestra propuesta es avanzar en las diversas formas de representación democrática. Que se establezcan **Consejos Ciudadanos electos**, que garanticen la representatividad de la comunidad.

Que estos Consejos tengan atribuciones para que participen en decisiones de uso de suelo y en la supervisión comunitaria de los presupuestos correspondientes a las delegaciones, así como en la supervisión de la operación de los servicios públicos.

Nuestra propuesta es que los delegados aumenten su **autonomía**, que haya una **descentralización** mayor de funciones y que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal participe en su ratificación.

Nuestra propuesta es encauzar la **reorganización de la administración pública**, para aumentar la descentralización en la toma de decisiones, la evaluación de la administración por sus resultados, la introducción de técnicas modernas de gestión; es decir, la construcción de las nuevas formas de organización y las nuevas instituciones que requiere nuestra ciudad, en las áreas de las que depende la eficiencia de los servicios y la viabilidad misma de la ciudad.

Nuestra propuesta es establecer un **servicio civil de carrera** que garantice la eficacia y la atención técnica del funcionamiento de servicios públicos tan complejos como las que tiene esta ciudad.

Nuestra propuesta, es dar el paso a la **elección del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México**.

La fórmula que concilia la participación directa de los ciudadanos en una elección universal, libre y secreta en la selección de su gobernante, con las garantías indispensables para los Poderes de la Unión, es que: la Jefatura del Gobierno de la Ciudad corresponderá al partido político que, por sí mismo, obtenga el mayor número de asientos en la ADF.

Dentro de los candidatos de ese partido que hubiera obtenido mayoría en los procesos electorales en el Distrito Federal, el **Presidente nombrará al Jefe de Gobierno de la Ciudad**. Los ciudadanos del Distrito federal, decidirán, en las urnas, que partido quieren que gobierne la Ciudad de México".⁴⁴

⁴⁴ Camacho Solís, Manuel. "La reforma política de la Ciudad de México". *La reforma política del Distrito Federal*. México, Ed. Cambio XXI, 1993, págs. 11-14.

Por lo anterior, la Reforma Política en el ámbito del Distrito Federal implica alterar la estructura de decisiones en la Ciudad de México, es decir, limitar una de las Facultades Constitucionales delegadas al Ejecutivo: la designación del regente capitalino.

Con ello, se tiene como objetivo fundamental la restauración de derechos políticos a la población, como es la elección del Regente o Gobernador, Congreso Local y mayor autonomía a las autoridades delegacionales, así como la instalación de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.

Por ello, se entiende que la Reforma Política del Distrito Federal es la transición de una estructura administrativa proveniente de un gobierno centralizador a un gobierno local *sui generis*, con mayores facultades de autonomía y de participación ciudadana que crean un esquema social y político de acción, para pasar de un marco de referencia estrictamente electoral, a su inserción en las nuevas formas de organización política y participación ciudadana hasta la conformación de una nueva estructura administrativa, planteando alternativas para la estabilidad social y el fortalecimiento de la vida democrática del país, y particularmente de la Ciudad de México.

2.4. Los planteamientos de la Reforma Política del Distrito Federal para 1993: El debate.

El tema de la Reforma Política para el Distrito Federal ocupó un lugar preponderante en los foros de discusión impresa. Destacados especialistas en el tema han vertido a profundidad sus reflexiones y posturas respecto a la propuesta de Reforma Política del Distrito Federal de Manuel Camacho Solís ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 16 de abril de 1993.

A partir de entonces, el tema de la Reforma Política es un tema que destacó en los foros de discusión académicos y políticos de México. Los cambios políticos y sociales en el Distrito Federal son ahora condiciones para que los canales de participación ciudadana y los mecanismos de representación política consideren los problemas de la Ciudad de México con la visión de lo que va a suceder en el futuro.

El papel que ocupan las fuerzas políticas y sociales más representativas en la Reforma son de gran importancia, ya que como pilares de representación ciudadana y como promotores

del avance democrático, hacen notar la trascendencia de los asuntos políticos del Distrito Federal a nivel nacional, porque como se ha señalado en diversos foros *es la oportunidad para plantear la problemática real de la capital y vertir alternativas de solución para ampliar nuestra vida democrática.*

Precisamente el debate y la confrontación de ideas es el sustento del cambio social de la Reforma Política, porque sin la participación de la población y la expresión con conciencia social, no sería pertinente hablar de cambios reales y profundos en la vida de los capitalinos.

La toma de decisiones dentro de este marco, será el parteaguas de una nueva dimensión de hacer política, y sobre todo de participación ciudadana, que nos haga responsables del futuro de la Ciudad de México.

Así pues, los planteamientos que a continuación se presentan, son el producto de posturas razonadas, que nos conducen a caminos comunes, y por ende, a compromisos de interacción entre las autoridades, los partidos políticos y la ciudadanía.

2.4.1. PARTIDOS POLITICOS:

2.4.1.1. Partido Acción Nacional

En un debate televisivo **José Angel Conchelo**, representante del PAN en el Senado de la República, explicó que la reforma política tiene dos dimensiones; la primera se refiere al orden político donde la inferioridad jurídica de los capitalinos se fundamenta en la elección de sus gobernantes; la segunda, se refiere al orden administrativo que se orienta hacia la idea de un gobierno propio .

Alberto Ling Altamirano resalta la necesidad de plantear la injerencia en la libertad de los partidos para manejar a sus candidatos, que en nuestro sistema político se entienda que el que gobierne la ciudad será algún partido y por esto los electores tendrán que votar por alguno, por eso hace falta precisar también la temporalidad del equipo gobernante y la cláusula de gobernabilidad que repercute en la representatividad de los partidos en los órganos populares.

El PAN acepta la propuesta para que el Presidente de la República elija en 1997 al regente de la capital entre los asambleístas que sean la mayoría en la ARDF, que este mismo organismo parlamentario tenga facultades legislativas en 1994 y la capital cuente con un estatuto de gobierno propio, siendo este expedido por el Congreso de la Unión. Sin embargo, este partido advirtió que pese a su postura hacia la elección indirecta seguirá manifestando su postura orientada hacia la conformación del Estado 32. Dentro de las facultades de la ARDF propuso la ratificación de los nombramientos del procurador, jefe de la policía y delegados políticos, entre otras⁴⁵.

Gonzalo Altamirano Dimas, líder de la fracción panista en la I legislatura de la ARDF, dijo que su partido no aceptó la propuesta de reforma oficial, sino que hicieron una contrapropuesta que se refiere a los tiempos en que deberá empezar a operar la reforma adelantando tres años los procesos y no esperar hasta 1997. Adicionalmente, sostiene que la respuesta del PAN es instrumentar el fortalecimiento del poder judicial, para consolidar un poder independiente y autónomo, y que los consejos vecinales sean órganos de gobierno no electos por procedimientos vecinales, sino que participen los vecinos con los partidos políticos⁴⁶.

Después de la reunión en la mesa de Concertación de la reforma política para el Distrito Federal, Gonzalo Altamirano Dimas, también expuso que con el fin de encontrar puntos de acercamiento en los consensos necesarios para la reforma y sólo como medida transitoria, su partido considera la posibilidad de la elección por medio del voto emitido en favor del partido que obtenga la mayoría, para lo cual el Ejecutivo Federal podrá considerar, dentro de los candidatos electos, a cualquier candidatura y por cualquiera de las formas, a dicho gobernante, previa consulta con el partido correspondiente.

En torno al decreto del Gobierno de la República por el que se adiciona y se reforma la Constitución, el PAN fundamenta su posición en la posibilidad a corto plazo de desarrollar la personalidad jurídica de los capitalinos por conducto de la elección directa de sus gobernantes, y con la idea de un gobierno propio representado por un nuevo orden administrativo.

⁴⁵ *El Economista*, 5 de mayo de 1993

⁴⁶ *La Jornada*, 6 de mayo de 1993

Defiende la idea de aumentar las facultades legislativas de la ARDF a partir de 1994 y que la Cd. de México cuente con un Estatuto de Gobierno propio. lo cual pone a discusión el Inciso e Fracción II del Art. 122 constitucional.

2.4.1.2. Partido de la Revolución Democrática

La propuesta de reforma política del PRD redundaba en que si aceptaría que se pospusiera la instrumentación del Estado 32, siempre y cuando se incluyera un sistema parlamentario, en el que la ARDF elija al Jefe de Gobierno del DF y se incrementara la cláusula de gobernabilidad. Es necesario que de listas cerradas de candidatos, elaboradas por los partidos políticos fueran encabezadas por el aspirante a la jefatura del gobierno local, ya que si algún partido político ganara la elección, su primer candidato sería el representante de la mayoría en la ARDF y en la jefatura del gobierno de la ciudad.

Esto último, daría ventajas previsorias porque los ciudadanos sabrían de antemano por quién estarían votando. La cláusula de gobernabilidad se modificaría con la intención de incrementarla, ya que el partido que cuente con el 30% de la votación en el DF no será el que tenga la mayoría en la ARDF.

Los perredistas aseguran que con la propuesta oficial de reforma, la figura del regente se debilita considerablemente, el autoritarismo se fortalecería y la dependencia hacia el poder Ejecutivo será mayor. Por esto, afirman que el avance se verá en aspectos como el de la modificación de la cláusula de gobernabilidad -con el 30% se alcanza la mayoría absoluta- para marcar los principios de un gobierno local⁴⁷.

Pablo Gómez, enfatiza en la necesidad de contar con Consejos Ciudadanos Delegacionales para establecer un sistema político que permita el desarrollo de las funciones administrativas que han desempeñado los Ayuntamientos. Plantea dos puntos esenciales para discutir en la mesa de concertación: uno que se refiere a la transparencia en las negociaciones, y otro que se refiere al resultado democrático y seguro de las negociaciones⁴⁸.

Casi a finales del mes de mayo de 1993 el PRD presentó una contrapropuesta para la reforma política del DF, que en sus puntos fundamentales contiene la elección del jefe de

⁴⁷ *La Jornada*. 20 de abril de 1993

⁴⁸ *Excelsior*. 23 de abril de 1993

la ciudad de manera indirecta en 1994, siempre y cuando se elimine la figura presidencial y sean los partidos políticos los que determinen al candidato y las facultades legislativas de la ARDF.

Su propuesta incluye la aceptación de una elección directa bajo las características de un auténtico sistema parlamentario, donde los partidos políticos sean quienes determinen quien será el próximo representante de la jefatura del gobierno de la ciudad.

También la propuesta está condiciona a que la reforma actual sea transitoria y sea suscrita a cambio de que la parte gubernamental asuma el compromiso de convocar a un referendun en 1996 sobre el régimen político de la ciudad y sobre la elección del jefe de gobierno.

En relación a las delegaciones políticas, la propuesta perredista establece que los consejos ciudadanos funcionen como cabildos, con el objeto de que tengan una participación real en los gobiernos locales y contengan facultades decisorias, y ratifiquen a su vez al representante del poder ejecutivo en las delegaciones políticas⁴⁹.

El PRD elimina sus exigencias para la reforma política del DF, proponiendo la introducción de un artículo transitorio en la Carta Magna para que los ciudadanos de la capital resuelvan por la vía del referendun el establecimiento del Estado 32 durante 1996, así como la forma de elección de sus autoridades, la estructura de poderes, el sistema representativo, el calendario para la implantación de las decisiones, entre otros.

El documento que presentan los perredistas, consta de seis puntos que por ellos mismos, son considerados como las bases mínimas para alcanzar un consenso para la reforma política:

- 1) La facultad irrestricta de los partidos políticos para determinar quien encabeza sus listas de candidatos.
- 2) La competencia exclusiva del órgano legislativo para designar al Ejecutivo conforme lo determine la voluntad popular.

⁴⁹ La Jornada, 25 de mayo de 1993

3) El reconocimiento para el DF de todas las facultades legislativas de las que gozan las legislaturas locales en el ámbito del fuero común, conforme al artículo 124 constitucional.

4) El inicio de un programa de descentralización política y administrativa hacia las demarcaciones territoriales, garantizando la preservación de su unidad orgánica.

5) El compromiso de acelerar el proceso legislativo, a fin de asegurar la entrada en vigor de estas reformas en 1994, coincidente con la renovación de los poderes federales.

6) La introducción de un transitorio en la Constitución para que los ciudadanos del DF resuelvan en 1996, por la vía del referéndum, la cuestión de la soberanía, la estructura de poderes, el sistema representativo, y el calendario para la toma de decisiones.

Porfirio Muñoz Ledo, ex senador por el Distrito Federal y presidente nacional del PRD, precisó que la propuesta de reforma de su partido se basa en cuatro ejes fundamentales:

1) La facultad irrestricta de los partidos políticos para determinar quien encabeza su lista de candidatos y, por tanto, quien ocuparía el Ejecutivo local en caso de obtener la mayoría.

2) La competencia exclusiva del órgano legislativo para designar al Ejecutivo conforme lo determine la voluntad popular.

3) El reconocimiento de todas las facultades legislativas a la Asamblea de Representantes.

4) El inicio de la descentralización política y administrativas de las delegaciones, como germen de la municipalización del DF.

También presentó el planteamiento de realizar un referéndum en 1996, mediante la introducción de un artículo transitorio en la constitución, para que la ciudadanía participe y decida que tipo de gobierno es conveniente para la ciudad⁵⁰.

El dirigente del PRD en el Distrito Federal, **Marcos Rascón**, comentó que la propuesta de su partido es que sean los mismos órganos de representación popular quienes determinen

⁵⁰ La Jornada 27 de mayo de 1993

los que encabezarán las listas de candidatos y, por tanto, quien ocuparía el Ejecutivo local en caso de que obtuviesen la mayoría electoral.

El actual presidente del PRD en el D.F., **René Bejarano**, aseguró que los perredistas están conscientes de la necesidad de llegar a un pacto con el gobierno para lograr la reforma del DF. Advirtió que para llegar a dicho acuerdo se debe lograr una relación respetuosa entre las dos fuerzas políticas, y que en dicha relación con el gobierno no se sacrificará la independencia del partido por concesiones grandes o chicas⁵¹.

Respecto a las reformas constitucionales que representa la Reforma Política, propusieron que fuera de carácter transitorio el Art. 89 Fracción II y el Art. 122 fracción II en sus incisos a, c y e, principalmente.

Los perredistas sostiene que será muy difícil la negociación entre el Presidente de la República y el partido que fuera mayoría en la ARDF si fueran contrarios, ya que las subsecuentes tendencias políticas podrán provocar divisiones en el gobierno de la Cd. de México, y por consiguiente, existirá inestabilidad en el sistema político mexicano.

Sostiene que las reformas constitucionales son una medida transitoria, ya que las facultades del Ejecutivo Federal deben quedar reducidas a la designación del Jefe del Distrito Federal, para así disminuir su intervención en la conformación y funcionamiento de los órganos políticos locales, y aumentar las facultades legislativas de la ARDF que se sustentan en el Art. 122 Fracción IV de la Constitución.

2.4.1.3. Partido Revolucionario Institucional

Eduardo Escobedo afirma que la reforma responde a cinco razones de importante peso: 1) porque es un asunto de previsión política; 2) porque es una exigencia que se deriva del agotamiento que prevalece desde 1928; 3) porque la fuerte concentración demográfica es causa de la multiplicidad de intereses y de participación ciudadana creciente; 4) porque haber de reforma política es tomar en cuenta los contenidos de legitimidad política, de carácter jurídico en la distribución de competencias, de carácter económico para

⁵¹ La Jornada. 30 de mayo de 1993

reformular la distribución de gastos, servicios e ingresos; 5) porque es el inicio de una gran reforma social que generaría un mayor control de los servicios.

Juan José Osorio Palacios, líder de la mayoría priísta en la II ARDF, opina que este órgano colegiado debe ampliar sus atribuciones hasta alcanzar facultades de supervisión y control de la acción gubernamental. Asevera que deben aplicarse reformas que establezcan nuevas vías de participación democrática-ciudadana para la designación de autoridades y para el mejoramiento en la prestación de servicios⁵².

Alfredo de la Rosa, dijo que en la mesa de Concertación de la ARDF existen incidencias en los puntos de discusión relacionados con un gobierno propio para la Ciudad de México, mayores facultades legislativas para este órgano colegiado y la probable institucionalización de las figuras de consulta popular de plebiscito y referendun. Asegura que lo importante para la administración de la ciudad es la idea relacionada con un gobierno propio sin importar el nombre, lo cual significa que la ciudad pasará de ser un departamento administrativo a un gobierno con competencias exclusivas y autónomas que reduzca las facultades del Ejecutivo Federal y aumente las del gobierno de la Ciudad⁵³.

Posteriormente, planteó la alternativa de que el próximo regente tenga oportunidad de reelegirse, lo cual para su partido es una alternativa de solución sobre los planteamientos relacionados con el tiempo de los cargos públicos, ya que para la oposición sería insuficiente un período de tres años. Está en contra de la elección directa de autoridades capitalinas por la vía ciudadana. A su juicio, si los capitalinos votaran para elegir a sus gobernantes, esto no garantizaría el equilibrio político entre la administración de la ciudad y el Ejecutivo Federal⁵⁴.

Ignacio Marbán asegura que el que la Ciudad de México no cuente con una estructura de gobierno no es posible gobernar acorde a las características del sistema político nacional. Puntualiza que la Ley Orgánica del DDF es confusa en relación a las responsabilidades del gobierno ciudadano; por otro lado, los consejos vecinales tendrán que institucionalizarse bajo la tónica del nuevo modelo organizativo del gobierno local, el presupuesto de este será aprobado por la Asamblea de Representantes sin descuidar las características de los ordenamientos generales para toda la ciudad de México.

⁵² *Excelsior*, 14 de abril de 1993

⁵³ *El Universal*, 13 de abril de 1993

⁵⁴ *El Universal*, 24 de mayo de 1995

Los asambleístas del PRI reconocieron que la propuesta de reforma oficial concede facultades al poder Ejecutivo para hacer prevalecer los principios de gobernabilidad.

Eduardo Escobedo Miramontes asegura que este nuevo sistema de legitimación fortalecerá al sistema de partidos en le DF, siendo que el representante de la jefatura del DDF tendrá atribuciones ejecutivas, y la ARDF será el eje de la reforma porque es ahí donde se genera la competencia entre partidos políticos.

Ernesto Aguilar Apis presenta varios puntos a resolver para la concretización de la reforma política. Los que más destacan son los siguientes:

1. Que se precisen los mecanismos para la integración de los consejos de representación delegacional, así como sus funciones y mecanismos de financiamiento.
2. Definición de los criterios para la elaboración y aprobación de un estatuto para el servicio civil de carrera en la estructura administrativa del D.F.
3. Definición de los instrumentos concretos para ampliar los marcos institucionales de coordinación metropolitana.
4. Promoción de las precisiones necesarias en el COFIPE para garantizar la plena representación de las minorías con una presencia local importante en el ámbito de la ARDF.
5. Constitución de una comisión plural en la Asamblea, para dar seguimiento a los trabajos y acuerdos que se deriven de la reforma⁵⁵.

Posteriormente consideró que el D.F. ha de tener un régimen político especial en el contexto de la República ya que sus peculiaridades le impiden ser un estado más de la Federación, ya que si convirtiéramos a este centro tan poderoso en un estado más, en los hechos estaríamos afectando nuestro federalismo, porque el peso de la nueva entidad disminuiría las posibilidades de desarrollo para el resto de los estados.

⁵⁵ Excelsior. 27 de abril de 1993

Afirma que los priístas coinciden en señalar como sus límites la permanencia del DF como un espacio que pertenece a la Federación y como una entidad sui generis en el contexto de la nación, pero encuentra también que la reforma no tendría sentido si no avanzaba efectivamente en la ampliación de los canales de participación y representación política de los defesños, y dice que frente a la formidable dificultad técnica que representa el gobierno del DF, su partido coincide también en la necesidad de articular, junto con la reforma política, un nuevo esquema administrativo que coadyuve a mejorar los niveles de bienestar⁵⁶.

Respecto a la necesidad de que se apruebe y se aplique la reforma política en el próximo período de sesiones del Congreso de la Unión, el entonces presidente del PRI en el DF y actual regente del Distrito Federal, **Manuel Aguilera Gómez**, dijo que difícilmente podrá hacerse en el siguiente período de sesiones porque incluso llegando a acuerdos generales en esta temporada, no sería conveniente que entrara en vigor justo cuando se iniciarían las campañas presidenciales. Para él, es importante que las fuerzas políticas establezcan consensos sobre la reforma política en el corto plazo⁵⁷.

Fernando Lerdo de Tejada, presidente de la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados, dijo que todavía continúa la etapa de negociación, diálogo y análisis de las propuestas presentadas por los difentes partidos políticos. Asegura que se cuenta con el apoyo de todos los partidos de oposición, exceptuando al PRD, que ha radicalizado sus propuestas y ha abandonado la mesa de concertación política.

Considera que se podría optar por obligar a los perredistas a que se presenten a la mesa de negociación. Explicó que la postura del PRD se debe a que este organismo no ha asumido hasta ahora una línea clara y única respecto a la reforma política.

En relación al decreto por el que se reforman y adicionan los Artículos constitucionales inhetrentes a la Reforma Política del Distrito Federal, el PRI considera que los cambios responden a la lógica de un cambio gradual sin alteraciones bruscas al sistema político actual, lo cual garantiza la estabilidad política y social de la capital.

⁵⁶ El Universal, 9 de junio de 1993

⁵⁷ UnomásUno, 24 de junio de 1993

2.4.2. FUNCIONARIOS:

Dentro de la discusión del Pleno en la II ARDF, **Manuel Camacho Solís**, ex Jefe del DDF, incluyó dentro de su propuesta de reforma la posibilidad de que sean electos Consejos de Ciudadanos por Delegación en 1994, los cuales participarían en la aprobación y vigilancia del ejercicio presupuestal y el uso del suelo en la ciudad de México, entre otras. Para ello, dijo que se tendrán que realizar las reformas constitucionales respectivas para la elección de los representantes del gobierno local y de los que han de integrar los consejos ciudadanos.

Florentino Castro, ex Delegado en Iztapalapa, considera que dentro de la reforma también podría plantearse el redimensionamiento de las Delegaciones para que puedan ofrecer soluciones globales, tomando en cuenta que las características geográficas, demográficas y culturales han de fijar los nuevos parámetros de desarrollo urbano.

En tanto que **Roberto Ortega Lomelín**, ex Delegado en Benito Juárez, afirma que el avance democrático radica en la elección del regente mediante el partido que posea mayor número de votos y, principalmente, en la manifestación directa de la ciudadanía para la solución de los problemas que le sean conferidos cuando se creen los consejos ciudadanos⁵⁸.

José R. Castelazo, ex delegado en Iztacalco, asegura que la propuesta de reforma política deberá salir de la ARDF y posteriormente esta misma entregará los resultados al jefe del Ejecutivo quien a su vez turnará al Legislativo la iniciativa correspondiente, ya que lo contrario podría causar una gran consternación en el sistema político y arriesgarse a ser cuestionado por una actitud que a la vista sería calificada de unilateral y contradictoria.

Afirma que los diversos partidos políticos de oposición se han centrado en la creación de un Estado 32 o en la elección del jefe del DDF y delegados, limitando la reforma política al componente estrictamente electoral de la democracia. A su vez señala que la reforma debe ser gradual, y que se debe entender que esta va más allá del ámbito electoral porque si bien la reforma es distinta a la de otras entidades federativas, podría ser una ciudad más democrática en tanto que la mayoría de los habitantes gozan de los mejores niveles de vida del país⁵⁹.

⁵⁸ El Universal. 19 de abril de 1993

⁵⁹ El Nacional. 25 de mayo de 1993

Al asistir **Manuel Camacho Solís** a una conferencia organizada por la Universidad Panamericana, respondió de la siguiente manera sobre si la estrategia de Primer Mundo que plantea para la ciudad no implicaría ampliar la brecha entre los extremos de la ciudad: "La ciudad de México no puede resolver sus problemas sólo con una estrategia de primer mundo, con el desarrollo de infraestructura y el fomento de la tecnología más avanzada".

Se refirió también a la seguridad pública, de la que dijo se tiene que modernizar la vieja estructura que opera con mecanismo de los años veinte. Al hablar sobre la contaminación sostuvo que en ese campo las medidas de prevención deberán aplicarse y mejorarse todos los días, y que "no puede haber un proceso de modernización que rompa con los puntos de referencia de la comunidad y que trate de destruirlos o debilitarlos"⁶⁰.

En el Foro de Análisis sobre la Reforma Política del Distrito Federal que se llevó a cabo el mes de junio de 1993, destacó la participación del Director de Comunicación Social de la Secretaría de Relaciones Exteriores, **Carlos Reta Martínez**, quien explicó dentro de su ponencia en qué términos y con qué sentido es factible avanzar en un amplio pacto político que reforme el *status* administrativo y el gobierno de la capital, que había surgido entre otros factores, por la multiplicación de problemas y demandas de los habitantes del DF, lo que trajo consigo una profunda complicación de la gestión administrativa, condición que ocasionó la pérdida de la eficacia y la legitimidad en las acciones de gobierno.

Previno que se deben cumplir una serie de condiciones en la consecución de la reforma política:

- Aumentar sensiblemente la eficacia y eficiencia administrativa para abordar los problemas inmediatos de la capital, esto es, dar sustento a la credibilidad y legitimidad de la acción política.
- Avanzar a fondo en el saneamiento de las finanzas y el equilibrio de los flujos de los recursos fiscales hacia la federación que permita descongestionar la infraestructura de la capital en beneficio de sus habitantes⁶¹.

Sebastián Lerdo de Tejada, ex representante vecinal en la delegación Benito Juárez, dijo que en términos generales la reforma política es un avance tanto de las autoridades como

⁶⁰ La Jornada 1o. de junio de 1993

⁶¹ Excelsior 11 de junio de 1993

de la ciudadanía, pero subrayó que en lo particular debe ir más a fondo y delinear distintos puntos que democratizen al gobierno capitalino. Expuso que uno de los mayores logros que hemos tenido los vecinos es el que se hayan aprobado los Consejos Vecinales, mediante los cuales nuestra opinión tendrá mayor fuerza en cualquier decisión que se tome. También indicó que aún no se ha definido la forma en como se elegirán los delegados.

Por otro lado, **Silvia Soriano** manifestó que los representantes de la ciudad están en desacuerdo con la propuesta del regente, porque consideran que fue precipitada y sin consenso. Uno de los principales puntos en que se dió el desacuerdo, fue en lo relativo a que los delegados no sean electos por representaciones vecinales; a su vez, **Cristina León de Bravo**, entonces secretaria de la Junta de Vecinos de Magdalena Contreras, recomendó que la elección de regente, assembleístas, así como de delegados políticos debe ser de manera directa por parte de la población, aunque destacó que un cambio en el sistema del gobierno capitalino no puede ser drástico sino gradual ⁶².

2.4.3. INTELLECTUALES Y ACADEMICOS:

Según **Antonio Gershenson**, la complejidad de la problemática que padece el DF repercute en la formulación de una nueva estructura de gobierno, que en nuestro caso sería de género especial. Asegura que sería apropiado que los órganos que suplieran a las Delegaciones o a las llamadas "instancias intermedias de gobierno" fueran conformados por grupos de colonias contiguas donde sus problemas comunes se resolvieran similarmente. El nuevo gobierno ha de contar con la autonomía suficiente para contar tanto con los recursos económicos necesarios como con los elementos para tomar decisiones ejecutivas locales de toda índole.

Para **Arnaldo Córdova**, aunque habrán atribuciones amplias, la ARDF en 1994 seguirá siendo un órgano con restricciones legislativas en materia Federal. No le queda claro cuáles son las restricciones, ya que los capitalinos eligieron a sus representantes para contar con leyes propias en el gobierno local, pero se han ignorado a las instituciones de referendo y la iniciativa popular hasta el punto de pensar en su aplasamiento. Afirma que el problema en la elección del nuevo jefe del DDF en 1997 es que el presidente de la

⁶² El Universal, 24 de junio de 1993

República seguirá siendo el que decida quien será el representante del gobierno capitalino dentro de la mayoría partidista en la ARDF. Paradójicamente, esto mismo fue una de las razones para iniciar un movimiento de reforma: terminar con la injerencia del poder ejecutivo sobre el gobierno del DF de una vez por todas⁶³.

Oscar Hinojosa comenta que la propuesta de reforma del gobierno actual es crear figuras jurídicas que obstaculicen los caracteres democráticos del voto popular y que faciliten su permanencia en el poder al partido oficial. Para él, dicho planteamiento va encaminado a desaparecer las posibles coaliciones entre partidos, como sucedió en las votaciones de 1988; y si al presidente de México se le confiere la atribución de designar al candidato del partido que sea mayoría en la votaciones capitalinas -tanto en la ARDF como en las Cámaras-, sería un factor de perturbación en el lado opositor ya que el presidente absorbería el poder hasta del jefe de partido⁶⁴.

Según **Octavio Rodríguez Araujo**, las propuestas presidenciales de reforma tienen debilidades de carácter práctico y de carácter teórico. En lo práctico se refieren a: 1) responder con claridad si la propuesta es un parámetro para el debate o una decisión inamovible; 2) la capacidad de injerencia del ejecutivo en los partidos para la designación dentro de la mayoría en la ARDF para la elección del gobernante del DF. Lo teórico, que se sustenta en la representación política indirecta y democrática se refiere a: 1) que los propios legisladores del partido que sea mayoría en la ARDF elijan al gobernante del DF; 2) que la totalidad de los representantes populares lo elijan.

Más aún, el partido mayoritario en la ARDF podría ser minoritario y no representar las preferencias de la mayoría de los asambleístas de otros partidos. Lo cual podría ser razón para obstaculizar la aprobación de leyes locales y de presupuesto, o peor aún, corrupción de partidos⁶⁵.

El articulista **Mauricio Merino** la reforma política capitalina tiene tres planos entrecruzados: el primero, se refiere a la duplicidad en el lenguaje que impiden los pactos parciales entre las diversas fuerzas políticas y si desarrolla la capacidad política de élites y contraélites; el segundo, se sustenta en que la elección indirecta del gobernante capitalino, en el fondo es la apertura a un debate sobre la viabilidad de un gobierno parlamentario que

⁶³ UnomásUno, 21 de abril de 1993

⁶⁴ El Financiero, 21 de abril de 1993

⁶⁵ La Jornada, 22 de abril de 1993

podría conducir a alternativas reales de cambio en toda la República; y el tercero, que es el de la reforma misma, es el relacionado con la propuesta del regente para descentralizar las funciones administrativas que aumenten la eficacia de los servicios y para la creación de nuevos órganos de coordinación metropolitana, porque la administración no es contrapuesta a la reforma política.

Según **Gastón García Cantú** la reforma política del Distrito Federal significa un gran paso para la democratización de México, en esta se discute sustancialmente la situación de la capital como departamento del Ejecutivo. En la propuesta de Camacho Solís los asambleístas destacaron dos posturas: 1) la renuncia del gobierno para admitir los impedimentos que provoca el presidencialismo y la conducta opositora; 2) de un estalinismo sin país que persiste en transformar al Congreso a Asamblea en tribunal para sentenciar a los funcionarios.

Analizando la Carta Magna en su artículo 73 fracción VI: el párrafo primero dice que el Distrito es concebido como un departamento administrativo del Ejecutivo, el segundo párrafo contiene la posibilidad de impedir disposiciones tales como las del cambio del uso del suelo; sin embargo, este recurso nunca se ha utilizado y podría aplicarse mediante una convocatoria de la Asamblea⁶⁶.

El académico e investigador del Colegio de México, **Luis F. Aguilar**, asegura que dentro de los procesos de transformación social que vive la Ciudad de México, se asocian elementos como la apertura, la globalización de la economía nacional, la reforma fiscal, la productividad en las empresas, el cuidado del ambiente, etc. No menos importante es la proliferación y fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales, que se han dedicado a áreas de asistencia y desarrollo social. Según el Centro de Filantropía existen en México desde 1990 678 organizaciones que operan más de 1000 programas en 8 áreas de acción: ecología, salud, educación, desarrollo, ciencia y tecnología, arte y cultura, bienestar y derechos humanos.

Su importancia radica en que, en su conjunto, pueden llegar a formar un "tercer sector", el sector social, tal vez mediador entre el sector público y el sector privado, entre las organizaciones y programas del gobierno y el mundo de los productores y consumidores del mercado. Ejemplo de esto es el Programa Nacional de Solidaridad, que ha abierto

⁶⁶ Excelsior, 23 de abril de 1993

promisoriamente sus canales de participación en el terreno de política asistencial y de desarrollo social, promoviendo la organización y compromiso de las comunidades: este paso innovador se inició con el Primer Encuentro ONGs-SEDESOL sobre proyectos productivos⁶⁷.

Demetrio Sodi de la Tijera señala que la propuesta del regente presenta grandes avances para la reforma del D.F., como es el caso de la expedición de un estatuto jurídico en el que se señale claramente los derechos de los defensores y las facultades autónomas del gobierno. Aunque el gobierno del D.F. no contaría con la misma soberanía que los demás Estados de la República, para darse su propia constitución, contaría con sus poderes legislativo y judicial y un estatuto jurídico propio para contar con la autonomía sobre el Ejecutivo Federal.

Pero a su vez considera que la propuesta de una elección semidirecta del Jefe de Gobierno capitalino, no garantiza que este cuente con el apoyo de la mayoría de los ciudadanos y de los asambleístas, lo cual puede dar paso a un gobierno débil para la resolución de los problemas de la ciudad. Expone que la facultad del Ejecutivo para seleccionar al gobernante del DF es innecesaria, porque esto no contribuiría al fortalecimiento, desarrollo y legitimidad del gobierno, pero sí podría debilitar y fraccionar la unidad gubernamental; por otro lado, piensa que el periodo de gestión del nuevo gobierno es muy corto para concretar los proyectos que se planteen, y que se deben presentar mecanismos para que el gobernante tenga verdaderamente el voto de la mayoría ciudadana y no solo del DF, en este sentido el Ejecutivo solo podría nombrar a la persona que la ciudadanía ya eligió⁶⁸.

El articulista del periódico El Financiero, **Carlos Ramírez**, afirma que la propuesta oficial para la reforma política promoverá incertidumbre e inestabilidad, si se toma en cuenta que el Jefe de Gobierno permanecería durante tres años y haría relevo de los funcionarios, al salir este le dejaría su lugar a otro asambleísta. El cambio de funcionarios de primer nivel provocaría que en la medida que la administración vigente conociera el funcionamiento de la ciudad, dejarían su puesto a otros que realizarían sus funciones casi sin conocimiento de causa. Considera que la reforma salinista es una mezcla de parlamentarismo con tonalidades de realce, donde la cláusula de gobernabilidad sería un candado que impediría que la oposición ganara la mayoría de los votos en la capital,

⁶⁷ Excelsior, 26 de abril de 1993

⁶⁸ La Jornada, 30 de abril de 1993

porque aunque el PRI tuviera una minoría real se quedaría con el gobierno del Distrito Federal⁶⁹.

En un subsecuente artículo de fondo **Carlos Ramírez** afirmó que los partidos de oposición y diversos sectores independientes e inclusive importantes figuras priistas alcanzaron el triunfo del plebiscito, pues alcanzaron el voto de más de 300 mil personas en favor del sí.

Para él era lógica la negativa del gobierno a aceptar el resultado del plebiscito, por lo cual la lucha política en la ciudad de México debió haber tenido otras vertientes; la propuesta oficial para el DF es limitada pero si contiene avances, y será punto clave discutir la elección directa o indirecta de las autoridades capitalinas, donde el temor del gobierno actual es la pérdida de gobernabilidad con un partido que gobierne sin la mayoría absoluta y que se desgaste con las coaliciones.

Asegura que para la regencia será muy difícil aprobar la reforma presentada sin el consenso del PRD, pero también el PRD tendrá que negociar sus seis puntos para la transición democrática del DF⁷⁰.

De las propuestas de reforma política para el Distrito Federal **Federico Reyes Heróles** comenta:

-No se crean municipios pero sí se crean consejos ciudadanos delegacionales electos por voto directo.

-No se crea un Estado, pero sí una figura cercana a nuestro ayuntamiento, que bien reglamentada, compagina derechos políticos con coordinación administrativa.

-No se crea un congreso local puesto que no se crea un Estado pero, la Asamblea se va a encargar de aprobar la ley de ingresos y la Ley de Hacienda, el presupuesto anual, y la cuenta pública. "La Asamblea puede convertirse en el órgano legislativo con mayor ingerencia en el país.

-Puede ser muy relevante la creación de un servicio civil de carrera para los servidores públicos de la ciudad.

⁶⁹ El Financiero. 30 de abril de 1993

⁷⁰ El Financiero. 28 de mayo de 1993

-No habrá Estado 32 ni gobernador. pero sí habrá un jefe de gobierno que saldrá del partido político que, por sí mismo, obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea.

Andrés Serra Rojas, Doctor en Derecho y profesor emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, aseveró que la propuesta presentada ante la ARDF por el entonces regente del DDF, Manuel Camacho Solís, no debe ser aprobada como fue presentada, ya que implicaría numerosos problemas. Asegura que la reforma para la ciudad debe prever una reforma constitucional a los artículos 89 fracción segunda para la elección del regente y 73 fracción sexta para la modificación del régimen del DF y redactar un artículo especial que establezca que el Congreso de la Unión tendrá las facultades que le competan para la elaboración del Código de Procedimientos Penales, el Código de Procedimientos Civiles, y la Ley de Amparo, principalmente.

Insiste en que es un error pensar en construir en el DF un Estado, porque esta es una ciudad-Estado, diferente del resto de los estados, que la capital debe contar con un gobierno propio como ya está establecido en la Constitución, donde se indica que el DF tendrá gobierno, no administración; y que ha de tenerse mucho cuidado en los planteamientos de la reforma, porque constituir un nuevo Estado en el territorio del DF sería crear "un superestado".

Considera que es adecuado que la ARDF se convierta en Congreso Local, pero que no dejarán de haber problemas, porque desde el momento que fuera Congreso tendría que regresársele al gobernante su capacidad de reglamentar, porque en ningún país del mundo el congreso local reglamenta y legisla.

Para él, también sería contradictorio el hecho de que sea el Congreso de la Unión el que apruebe el Estatuto para el DF, ya que eso lo tendría que aprobar el Congreso local sin necesidad de convertirse en congreso constituyente. Coincidió en que no debe haber elección directa para gobernar, que esta deberá ser indirecta, pero el nombramiento lo debe hacer el Congreso local, no el Presidente⁷¹.

En otro artículo el **Dr. Andrés Serra Rojas** afirma que es improcedente transformar al DF en un Estado. Dice que la reforma política de la capital tendrá repercusiones en la transformación política del país.

⁷¹ La Jornada, 27 de mayo de 1993

Destaca que es sumamente compleja su elaboración, por ello, es fundamental que sean los principios generales del derecho constitucional los normen; y que en la propuesta del regente se advierte que hay intención de establecer un régimen realmente democrático y esto no podrá alcanzarse sino sobre la base de un buen régimen político.

Para él la propuesta de elección indirecta es acorde con la realidad política de la ciudad porque prevé la viabilidad del nuevo gobierno de la ciudad y anticipa posibles conflictos entre el régimen capitalino y el Ejecutivo federal, y sería ideal que se anntuvieran los gobiernos de seis años porque deben compaginarse los periodos administrativos del Presidente de la República con el gobernante del Distrito Federal.

Asegura que con la reforma existe la posibilidad real de que la oposición alcance el poder. Cuestiona: se ha puesto a pensar en que el Presidente tiene a seis mil hombres en la Guardia Presidencial y que el regente maneja 400 mil hombres entre policías y empleados? y con esto argumenta: es fácil hablar de ello en la actualidad, pero en el futuro no se sabe que conflictos puede originar, por lo tanto se deben crear instituciones pensando en el presente, pero también en el futuro⁷².

Igualmente, sostiene que el Estatuto de Gobierno y la Reforma Política implicarán la modificación de diversos artículos constitucionales, y que debería considerarse la elaboración de un estatuto nuevo que contuviera todo lo referente al régimen del DF.

A su juicio, uno de los mayores aciertos de la reforma es avanzar hacia la creación de un poder legislativo local. Como principio deberá desaparecer la denominación de la ARDF para adecuarla a lo que será un gobierno propio de la capital y permitir la conformación real de los tres poderes de la ciudad.

Dice que será necesario precisar las necesarias diferencias que deberá contener, en tanto que la capital se mantendrá como la sede de los poderes federales, y afirma que no se puede dejar que 500 diputados, de 31 entidades, determinen sobre el estatuto, porque ese es un asunto de los capitalinos.

Para el jurista no hay que olvidar que el DF es la capital del país y sede de los poderes federales, aquí se concentran los principales problemas de la nación, por ello no se puede

⁷² 1.a Jornada, 29 de mayo de 1993

equiparar a una entidad: por ello mismo, no se necesita un congreso constituyente para elaborar el estatuto de gobierno de la ciudad, porque lo único que haría es complicar la situación, pues necesariamente tendría que haber una elección.

Sostiene que deberá devolverse al Presidente su facultad reglamentaria, que cedió hace seis años, cuando se creó la ARDF: que los consejos vecinales serán órganos administrativos muy necesarios y adecuados, estos se complementan con la autonomía que deberá otorgarse a las delegaciones; y que se debe plantear el problema de la saturación, el cual se refiere a un problema metropolitano que se relaciona entre dos entidades, en este asunto, debe constituirse una autoridad ejecutiva metropolitana que no dependa ni del Estado de México ni del DF, que podría ser normada por el Congreso de la Unión y un nombramiento del ejecutivo para el cargo de institución metropolitana⁷³.

En opinión del Investigador y catedrático de la UNAM, **José Woldemberg**, el PRD logró flexibilizado notablemente su postura en relación con la reforma del gobierno del DF, lo que a su juicio abre la posibilidad de que en esa materia se puede forjar un acuerdo entre todos los partidos y el gobierno.

Llama su atención que el documento de "propuesta para la transición democrática" del DF que presentó el PRD, está firmado prácticamente por todas las instancias de dirección y representación de ese partido. Lo que es confuso, es que como el texto del PRD no toca la cláusula de gobernabilidad no se sabe si se está aceptando que la mayoría relativa se convierta en forma instantánea en mayoría absoluta.

Opina que si algún partido político lograra en la ARDF con él tendría el Presidente que negociar los nombramientos. La negociación sería más difícil si esa mayoría la detenta un partido distinto al del Presidente, pero sería posible, deseable e inducida por la ley; pero si por el contrario, ningún partido político tuviera la mayoría absoluta entonces dos o más partidos construirían una mayoría absoluta en el cuerpo legislativo negociado, conjuntamente con el Presidente, el nombre del jefe de gobierno y lo que hoy son los delegados⁷⁴.

Arnaldo Córdova considera que el gobierno ha realizado un enorme esfuerzo al presentar su propuesta de reforma, pero que habría que profundizar en que si las facultades del

⁷³ La Jornada, 30 de mayo de 1993

⁷⁴ La Jornada, 30 de mayo de 1993

Presidente de la República quedarían reducidas a sólo designar, de entre los representantes de la Asamblea legislativa que resulten pertenecientes al partido mayoritario, a quien deberá encabezar el gobierno local. De ahí en adelante no tendrá ninguna otra intervención en la conformación y en el funcionamiento de los órganos políticos locales.

Asegura que no podría pasarse por alto de ninguna manera el principio de que todo gobernante debe ser elegido directamente por el pueblo. Sólo podría hacerse de modo transitorio, y para ello debería quedar consagrada en uno o varios artículos complementarios de la Constitución y sólo por un momento determinado de tiempo, lo cual cuadraría a la perfección con el designio escogido por el gobierno de una reforma por etapas y posteriormente no habrá más remedio que introducir en el cuerpo orgánico de la Constitución la elección popular de los gobernantes del Distrito Federal.

Afirma que si la ARDF se convirtiera en un verdadero órgano legislativo y se respetara el principio de la división de poderes, debería despojarse de las atribuciones reglamentarias de que se le ha dotado, porque esas facultades sólo pueden pertenecer, en lo general, al poder Ejecutivo.

Finalmente, considera que nuestros gobernantes quieren conseguir dos objetivos simultáneos: 1) Que el futuro régimen político del DF se parezca al de un municipio, sin serlo; 2) Que se parezca al de un estado, sin serlo tampoco.

Todo esto con el objetivo de que "se mantenga la impresión de que el Presidente de la República sigue siendo quien, de verdad, decide el destino de la ciudad"⁷⁵.

A partir de los resultados de las propuestas que se vertieron en los diferentes medios de comunicación, se conformó un cuadro estadístico que permite observar cual es la tendencia de los comentarios y las propuestas, y contar con un marco de referencia para ubicar cuales son los temas que destacan por su importancia y por el número de menciones(ver Tabla 6).

⁷⁵ UnomásUno, 4 de junio de 1993

TABLA 6

**TEMAS QUE SE VIRTIERON EN TORNO A LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL
(ENERO-JULIO DE 1993)***

TEMAS	PAN	PRI	PRD	FUNCIONARIOS	INTELECTUALES Y ACADÉMICOS	TOTAL
Incremento de la Cláusula de Gobernabilidad	1		3		2	6
Elección directa del Regente en 1997	1		1	1	2	5
Elección indirecta del Regente	1					1
Facultades legislativas a la ARDF	2	2	4		7	15
Estatuto de Gobierno propio	2				3	5
Sí al Estado 32 de la República	2	1	2			5
No al Estado 32 de la República					3	3
Autonomía de los poderes locales	1				4	5
Personalidad jurídica de los habs. del D.F.	1					1
Consejos Ciudadanos Delegacionales		1	2	1	1	5
Reducción de las faes. del Ejecutivo Federal		1	3		4	8
Descentralización política y administrativa en las delegaciones			2	1	2	5
Renovación de los Poderes Federales			1			1
Referendum en 1996			3			3
Participación Ciudadana		2				2
Gobierno propio para la Ciudad		1				1
Servicio Civil de Carrera		1			1	3
Reforma Política Gradual		1		2	1	4
TOTAL GLOBAL	11	10	21	5	30	77

* Este Cuadro es el resultado del conteo que se llevó a cabo al final del seguimiento hemerográfico de los principales periódicos de circulación nacional que se señalan en las notas de pie de página del 4o. apartado del Capítulo II.

Como se puede observar en el cuadro anterior, el tema relacionado con la ampliación de las facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es el que recibe mayor atención en las opiniones vertidas. Mientras que la reducción de las facultades en materia del Distrito federal al Ejecutivo Federal fue otro de los temas en el que redundaron los comentarios (este tema fue abordado como uno de los puntos centrales de la Reforma Política del Distrito Federal). Mientras que temas como el incremento de la cláusula de gobernabilidad, la elección directa del regente en 1997, la descentralización política y administrativa en las delegaciones, entre otros, fueron confluieron en la necesidad de democratizar las estructuras de gobierno del Distrito Federal.

Con el antecedente de los múltiples debates, y sobre todo con la creciente participación ciudadana reflejada en el Plebiscito del 21 de marzo, la Reforma Política del Distrito Federal se decretó constitucionalmente el 3 de septiembre de 1993 con la finalidad de ampliar la vida democrática en la capital del país

Como principio de la resolución de los problemas estructurales en el Distrito Federal, la Reforma Política de 1993 es el parteaguas de una nueva organización política que busca encauzar cambios y consultas subsecuentes que habrán de redundar en una mejor distribución de los recursos en la capital. Tanto los partidos políticos como el gobierno federal han desarrollado sus posturas y propuestas, dentro de las cuales han surgido coincidencias para llegar a puntos de acuerdo que conduzcan al consenso y a la aplicabilidad de las resoluciones de la Reforma Política del Distrito Federal en su etapa operativa (ver Tabla 7)

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es el siguiente paso con el que los planteamientos de una Reforma gradual y profunda en el Distrito Federal se encauzarán hacia nuevas vías de participación democrática y hacia la resolución de las demandas básicas de la sociedad; tomando en cuenta que la gravedad de los problemas de la Ciudad de México no se reducen a la relación gobernantes y gobernados, sino también en vías alternativas y costeables, para mejorar la calidad de los servicios públicos y preservar el abastecimiento de los recursos naturales.

La Reforma Política del Distrito Federal ha sido el punto de arranque para redefinir el comportamiento de la organización política y administrativa de la Ciudad de México. En este sentido tanto los partidos políticos como la ciudadanía, han manifestado un especial interés por la forma en que se gobierna a la capital del país.

Tabla 7

POSTURAS DE LAS FUERZAS POLÍTICAS PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

ACTORES POLÍTICOS	JEFE DEL DISTRITO FEDERAL	ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	DELEGACIONES POLÍTICAS	CONSEJOS CIUDADANOS
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Elección directa del Jefe del Distrito Federal en 1997 2.- Responsabilidades mayores ante la ARDF y los electores 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Mayores facultades legislativas 2.- Que obtenga las 24 facultades que aún conserva la Cámara de Diputados 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Delegados designados por el Jefe del Distrito Federal 2.- Descentralizar sus funciones hacia su propia demarcación 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Proceso electoral en 1995 si la elección es mixta, sin sello partidista 2.- Quitarle el veto a los ciudadanos consejeros 3.- Sin autoridad local para el proceso de elección
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Elección directa del Jefe del Distrito en 1997, hasta que se constituya en el estado 32 2.- Disminuir sus atribuciones sobre los órganos de gobierno en el Distrito Federal 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Aumentar sus atribuciones hasta que se constituya en un Congreso Local (Art. 122 Frac. II inciso e) 2.- Que la ARDF expida el Estatuto de Gobierno 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Elección indirecta de delegados por la fórmula del Art 122 Fracción VI inciso a de la Constitución Política 2.- Descentralizar sus funciones hacia las demarcaciones 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Elección e instalación en 1995 con candidatos que provengan de los partidos 2.- Ciudadanizar los consejos 3.- Que exista una autoridad local para el proceso de elección
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Elección directa del Jefe del Distrito en 1997, hasta que se constituya en el estado 32 2.- Eliminar la figura presidencial sobre el gobierno del D.F. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Transformación de la ARDF en un Congreso Local (Art. 124) 2.- Modificar la cláusula de gobernabilidad 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Elección directa de los delegados 2.- Descentralización política y administrativa hacia las demarcaciones territoriales 3.- Aumentar el número de delegaciones 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Acepta posponer la elección hasta 1997 si hay acuerdo "reforma política integral" 2.- Sistema mixto de elección 3.- Autoridad local electoral 4.- Transformar consejos ciudadanos en cabildos
GOBIERNO FEDERAL	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Elección directa en 1997 2.- Fortalecer los poderes del del Distrito Federal 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Facultades plenas a la ARDF 2.- Que la ARDF ratifique el nombramiento de las autoridades del gobierno del Distrito Federal 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Delegados designados por el Jefe del Distrito Federal 2.- Crear los Consejos Asesores para el fomento económico 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Elección hasta 1997 2.- No serán considerados servidores públicos

El Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal es el resultado de los planteamientos en diversos foros de discusión y análisis, por lo cual su alto grado de resonancia a nivel local y regional es indiscutible, ante ello debe tomarse en cuenta el impacto político-social que podría generarse durante el proceso de la reforma política.

El Estatuto de gobierno responde a la lógica de un cambio gradual sin alteraciones considerables en el sistema político actual. Sobre todo, el contenido del cambio social en la organización política permite que el orden institucional se fortalezca, de tal forma, que la apertura democrática sea razón fundamental para la conformación de un sistema de control más adecuado a la realidad nacional.

En términos estrictamente políticos, la figura del Presidente de la República, vía Congreso de la Unión, es la que encarna los ajustes de fondo en el nuevo sistema de control político. Su capacidad de nombrar al Jefe del Distrito Federal y a los titulares de la seguridad pública, establece el trasfondo de posibles reajustes no escritos para el mejor gobierno para la Ciudad. Es decir, que en términos reales la concentración de la fuerza pública en la administración central no varía, sólo habrán cambios significativos en los órganos de representación ciudadana, como es el caso de la ARDF y los Consejos Ciudadanos, para el efecto de canalizar las demandas a foros de discusión que permitan al gobierno del D.F. captarlas y hacerlas parte sustancial de sus actividades.

La Cámara de Diputados seguirá siendo la que regula la distribución de los recursos financieros en el Distrito Federal, no obstante que la administración pública del D.F. y la ARDF discutirán y aprobarán los proyectos que la Cámara baja haya establecido previamente. El gobierno de la ciudad será el conducto que legitimará con acciones las decisiones que sobre el monto de los recursos hayan establecido los Poderes de la Unión.

Con las facultades que se le confieren al Jefe del Departamento del Distrito Federal se entiende que el control político recae sobre él solo en caso de que el Presidente de la República así lo establezca, y se avocará básicamente a los ordenamientos que alienten la eficiencia en la administración pública local.

En materia electoral, los cambios que se vislumbran son los que se refieren a la posibilidad de que los habitantes de la capital puedan elegir a sus gobernantes. En este sentido, los partidos de oposición han defendido la idea de que se acelere el proceso de municipalización para la Ciudad de México. Por otro lado, han expuesto la necesidad de que los funcionarios públicos

den la cara a la ciudadanía como representantes del gobierno hacia la población y no de la población hacia el gobierno.

La exigencia, no sólo de los partidos políticos, es que los que gobiernen al D.F. asuman un compromiso real de cara a la ciudadanía, y responda satisfactoriamente a las necesidades de la metrópoli. En este sentido, los funcionarios públicos -excepto los delegados políticos no serán designados por el voto popular (ver Arts. 105 y 106); lo cual seguramente propiciará un debate sostenido de la oposición sobre la representatividad y la legitimidad de la organización básica de la administración pública del Distrito Federal.

Sin embargo, como lo señalan los Artículos 113 y 114 del Estatuto de Gobierno, los delegados tienen un nuevo compromiso, que es precisamente responder a las demandas ciudadanas y de la población en general "responsablemente" y con el aval de los servidores públicos. Es importante destacar que una de las demandas sociales más citadas por la población es la que se refiere a la seguridad pública, el cual no se menciona en estos puntos, ya que en el Artículo 118 se señalan las materias estratégicas para el desarrollo y bienestar social, y en párrafos más adelante se presenta la posibilidad de desconcentrar las funciones por delegación en esta materia; sin embargo, la trascendencia de este planteamiento radica en la profundidad con que se explique su contenido institucional y de representatividad, para evitar la incertidumbre y el descontento ciudadano.

Desde una perspectiva estructural, la reforma que representa el Estatuto es limitada, ya que tanto la ARDF como los órganos de consulta que se crean, no modifican por lo pronto la administración pública para la capital, sólo se refuerzan los mecanismo de control tanto de las instancias del gobierno local como los de participación ciudadana para garantizar que habrán cambios graduales, los cuales han de dar certidumbre a los rumbos del cambio social.

Considerando que en el Estatuto de Gobierno se estipulan los ordenamientos básicos para un mejor gobierno para la capital, habrá de considerarse, después de señalar los lineamiento de la organización política, la manera en que la estructura administrativa de la ciudad se enfrentará a las necesidades más próximas y de largo plazo. Por lo tanto, se estima que el Estatuto deberá seguirse adecuando a las necesidades de la ciudad de México, ya que la legitimidad y la credibilidad de las instituciones y de los órganos de representación ciudadana se derivan básicamente en la solución a las demandas sociales que redundan en mejores niveles de vida y en la posibilidad de respuesta a sus expectativas.

"Solamente quien construye el futuro tiene derecho a juzgar el pasado".

Friedrich Nietzsche

III. ESCENARIOS ALTERNATIVOS QUE SE ESBOZAN ANTE LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL: LA INSTRUMENTACION

Antes de presentar el desarrollo de los *Escenarios* que le dan sustancia a la investigación, se considera necesario hacer mención de elementos que son relevantes para el análisis y la reflexión prospectiva en torno a la *Reforma Política del Distrito Federal*⁷⁶, ya que sus razones políticas no se ciñen sólo a hechos aislados, sino también a una secuencia de hechos históricos y al comportamiento político-económico del cambio social del México contemporáneo.

Como punto de partida, se plantea que al ser la Ciudad de México la sede de los poderes federales, la capital del país y el territorio de la Federación que concentra un alto porcentaje de la población nacional (20 % aproximadamente hasta el último censo poblacional de 1990), con una concentración urbana del 35% dentro del sistema Federal, entre otros factores: las condiciones del modelo de una sociedad real, la distribución del poder y la atención a las demandas básicas de la organización ciudadana, han sustentado a lo largo de las últimas tres décadas la idea de conformar una ciudad más justa, que permita a sus habitantes expresar su voluntad libremente y coadyuvar en el cumplimiento de sus expectativas y del bien común.

Es importante resaltar que "las ciudades son el reflejo cultural, físico y geográfico de las sociedades que las crean; son espejo de su pasado y de su presente, incluso de su futuro. Las ciudades se transfiguran de manera constante, y si no avanzan, retroceden"⁷⁷. Por ello, los planteamientos que se desprenden del análisis de la *Reforma Política para el Distrito Federal* no representan exclusivamente cambios en el sistema electoral (elección directa de la autoridad del gobierno capitalino) y en el comportamiento del sistema de partidos

⁷⁶ La *Reforma Política del Distrito Federal* se sustenta en la aplicación de nuevos procedimientos de gobierno, donde la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la ampliación de facultades a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la elección e instalación de los Consejos Ciudadanos, una Ley Electoral Local, el respeto a la división y al equilibrio de poderes, las formas de consulta ciudadana (plebiscito, referéndum e iniciativa popular), la designación de delegados políticos y la incorporación de nuevos órganos administrativos, son aspectos que cambiarán de manera definitiva la vida política y social de la ciudad capital.

⁷⁷ Gamboa de Huen, Jorge. *Ciudad de México, una visión*. México, F.C.E., 1994, pág. 8.

(representación proporcional, cláusula de gobernabilidad), sino también en lo que se refiere a la reestructuración profunda de su organización política y administrativa, la cual redunde en una mejor distribución de los recursos humanos, materiales y técnicos con los que cuenta esta ciudad.

Después de la catástrofe de 1985 y la reacción del electorado en 1988, los replanteamientos para un nuevo gobierno en la Ciudad de México cobraron gran fuerza en los círculos de opinión y en las diferentes fuerzas políticas nacionales y locales logrando evidenciar la ineficiencia de la estructura político-administrativa para responder a los problemas inherentes a sus dimensiones, que se agudizaron con la crisis económica y con el crecimiento demográfico y territorial desproporcionado

De lo anterior, se desprende la idea de que para reconocer el cambio en el Distrito Federal habrá de entenderse que los fenómenos que conforman la problemática actual, han rebasado la órbita de la gestión de las instancias gubernamentales y de los partidos políticos. Por ejemplo, si en el futuro mediano se presentan problemas graves en cuanto al abastecimiento de agua potable para la ciudad, un sistema electoral moderno o nuevos órganos de representación ciudadana o un nuevo estado de la República no garantizan la solución pronta y precisa de un abastecimiento adecuado de este servicio, ya que se trata de un problema estructural que tiene como límite la capacidad de respuesta acorde a la infraestructura existente en esta ciudad capital, y desde la perspectiva política, la estructura que se centraliza en el poder presidencial, ya no responde a las necesidades contemporáneas.

Es por ello, que pensar en una reforma profunda para el Distrito Federal, parte de la idea de conformar un equilibrio de poderes de orden local y nacional, que permita que el gobierno de la Ciudad de México amplie su capacidad de acción en la toma de decisiones y en los programas de desarrollo económico y político-social.

La Reforma Política del Distrito Federal significa en cierta medida, distribuir las facultades del Presidente de la República hacia los poderes legislativo (A.R.D.F.) y judicial (P.J.D.F), con la idea de diluir gradualmente la corriente centralizadora del país; la cual no solamente abarca el predominio en lo económico y político, sino también influye enormemente en los poderes federales y en las grandes decisiones del país.

Las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República se siguen expandiendo en los diversos campos del sistema político mexicano, que en el caso del Distrito Federal, este gobierna por conducto del Departamento del Distrito Federal y los órganos que determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Arts. 73 y 122, principalmente) y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Arts. 7, 87, 115 Fracción I); por otro lado, influye decisivamente en la organización político-administrativa de la capital, ya que como se puede observar en el Título Tercero en su Capítulo III del Estatuto de Gobierno, éste sigue conservando una figura fuerte y centralizadora dentro del orden institucional de la capital y de la política nacional.

A raíz de las elecciones de 1988, se hace evidente el estado de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal y la profunda necesidad de conformar órganos de gobierno plurales, que sean elegidos directamente por los ciudadanos, y con la perspectiva de otorgarle mayores atribuciones legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y una mayor autonomía al sistema de justicia de la ciudad capital.

Es así como la *Reforma Política para el Distrito Federal* habrá de articularse con la *Reforma Económica*⁷⁸ para garantizar que los recursos sean suficientes y estos respondan a la lógica de la desactivación gradual de los privilegios que tanto han mermado la credibilidad en los gobiernos de la capital, como sería el caso de la aplicación de costos reales en servicios sin crear medidas de convivencia gobierno-sociedad más drásticas. Podría tomarse como medidas resolutoras de la problemática capitalina y como engranaje articulador de políticas las innovaciones del cambio estructural para el gobierno de la ciudad habrán de ir encaminadas al fortalecimiento de las instancias gubernamentales y al fortalecimiento de la participación ciudadana, que tengan la capacidad de responder a las demandas actuales y a la problemática futura, sin pretender que esto sea labor de un sexenio o de un partido político.

Para ello será necesario una alternancia de los partidos políticos en el gobierno de la ciudad, que contenga puntos de referencia con los cambios que presenta la nueva dinámica social, y así garantizar el equilibrio de poderes (facultades legislativas a la ARDF, un sistema de justicia autónomo y la descentralización de las funciones del gobierno de la capital), la

⁷⁸ El crecimiento económico en el marco de la Ciudad de México cuenta con un espacio que trasciende e impacta a nivel nacional, el cual se sustenta básicamente en el impulso al desarrollo económico mediante la creación de infraestructura institucional que garantice la continuidad y permanencia de los programas financieros; en el abatimiento a los altos índices de desempleo mediante la ampliación y especialización de la planta productiva; en la preservación de la viabilidad financiera impulsando la rentabilidad, la productividad y la autonomía en el Distrito Federal; y en la simplificación administrativa para alcanzar una mayor descentralización y desconcentración en las decisiones financieras de la capital, entre otros.

estabilidad política y el auge de la sociedad civil con la presencia de un sistema de partidos. El camino será crear las condiciones para hacer del Distrito Federal una ciudad que ofrezca un mayor crecimiento económico, mejor distribución del ingreso, una forma de gobierno que se adecue a los cambios y garantice el bienestar social de los capitalinos (vigencia de los derechos humanos, mejores condiciones de vida de la sociedad urbana, etcétera).

Los últimos acontecimientos en el sureste (Chiapas) y el norte del país (Baja California Norte) son una razón más para pensar en la necesidad imperiosa de establecer nuevas condiciones en la relación Estado-sociedad y de fortalecer la representación social de los partidos políticos como sustento de una nueva cultura política que de mayor confianza y credibilidad en las acciones de gobierno y consolide el *Acuerdo Político* entre el gobierno Federal, los partidos políticos y la ciudadanía⁷⁹.

En este sentido, será importante tomar en cuenta que el *modus operandi* de la *Reforma Política del Distrito Federal*, como ya lo señalamos con anterioridad, tiene dos ramificaciones: la reforma económica y la reforma política; hasta llegar a la parte instrumental de esta: la reforma administrativa.

La estructura administrativa, que hasta ahora es el Departamento del Distrito Federal, habrá de atender en primera instancia a la reestructuración política (redistribución, redimensionamiento de las delegaciones políticas e instalación de los *Consejos Ciudadanos Delegacionales*) con la integración de las tareas de la *Coordinación Metropolitana* (ver arts. 69, 73, y 86 del *Estatuto de Gobierno*), sin olvidar la importancia de la instauración del *servicio civil de carrera*, sobre todo en las instancias que se integrarán a las nuevas tareas del gobierno de la Ciudad de México.

En la medida que se de el equilibrio entre la reforma económica y la reforma política se podrán visualizar los resultados futuros de una reforma política integral para la capital del país. Para ello, se ha tomado como ejercicio del análisis prospectivo la instalación de los *Consejos Ciudadanos Delegacionales*, que como punto de partida en la instrumentación de dicha reforma, habrán de arrojar los primeros resultados de los cambios político-

⁷⁹ El *Acuerdo Político* se fundamenta con los siguientes acontecimientos: 1) Compromisos por la Paz, la Democracia y la Justicia, firmado por los partidos políticos en marzo de 1994. 2) Compromisos para un Acuerdo Político Nacional, firmado por el gobierno Federal mexicano y los partidos políticos mayoritarios en enero de 1995. Si se desea profundizar respecto al *Acuerdo Político* se recomienda ver el artículo "Elites y estabilidad política" de la Revista Este País, No. 40, julio de 1994, páginas 61-66.

estructurales que se plantean substancialmente en el *Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal*.

Los *Consejos de Ciudadanos Delegacionales* son un ejemplo de los cambios de profundidad en la esfera constitucional y de la práctica gubernamental de México, ya que los problemas de fondo son fundamentalmente de carácter estructural; donde la equidad y la adecuación de la distribución de los servicios públicos, la desconcentración de funciones, la descentralización administrativa, la instrumentación de sistemas ecológicos y la modernización de los sistemas en la planeación del crecimiento de los centros urbano-industriales son los fundamentos de la primera etapa instrumental de la *Reforma Política del Distrito Federal*.

El objetivo central de la instalación de estos *Consejos Ciudadanos Delegacionales* es crear las condiciones para un mejor gobierno del Distrito Federal, que motive la participación responsable en pro del bien común y que cumpla con las nuevas necesidades de la Ciudad de México.

Su fundamento jurídico se encuentra plasmado en los Arts. 73 fracción VI y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (publicado el 26 de julio 1994 en el Diario Oficial de la Federación); y en cuanto al análisis de la integración e instalación de los *Consejos Ciudadanos Delegacionales*, se plantea en el artículo 120 del mismo Estatuto su origen, constitución, funcionamiento y la forma en que se dividirán las delegaciones para efecto de la elección de los consejeros ciudadanos considerando factores históricos, geográficos, culturales, poblacionales y territoriales.

En cuanto a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* el numero de integrantes del *Consejo de Ciudadanos* en cada Delegación será el siguiente:

1.- Hasta por los primeros 100.000 habitantes de la Delegación habrán 15 consejeros ciudadanos.

2.- Por cada 50.000 habitantes que excedan de la cantidad anterior habrá 1 consejero adicional (esto presupone que el mínimo que existirá en cada Delegación será de 15 consejeros).

El proceso de elección será por la fórmula integrada por un propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar las agrupaciones vecinales, siendo que en el Anteproyecto del Estatuto de Gobierno se consideraba la participación de candidatos que provinieran directamente de los partidos políticos con registro nacional.

El periodo de renovación será cada tres años y no podrán ser electos para el inmediato los consejeros propietarios con ese mismo carácter; los consejeros ciudadanos suplentes podrán ser electos propietarios.

La *Ley de Participación Ciudadana*⁸⁰, regulará en lo relativo a la organización y declaración de validez de las elecciones de los *consejeros ciudadanos*, así como las impugnaciones y el procedimiento sumario para hacerlas valer, para ello se suscribirán convenios con las autoridades electorales.

El *Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal* también comprende los requisitos para ser consejero ciudadano:

- Ser ciudadano del Distrito Federal en pleno ejercicio de sus derechos.
- Residir en el área vecinal de que se trate, cuando menos dos años antes de la elección.
- No haber sido condenado por delito alguno
- No ser servidor público de confianza en la delegación correspondiente.
- Los consejos ciudadanos sesionaran en pleno y en comisiones, a las sesiones en pleno asistirá el Delegado con derecho a voz pero no tendrá voto.
- La presidencia del Consejo se intercalara entre sus miembros .
- Las funciones de los Consejos Ciudadanos se basan en el Art. 118, en el que se menciona el desarrollo y el bienestar en la ciudad deberá tomar en cuenta las siguientes materias: planeación del desarrollo, reservas territoriales, uso del suelo y vivienda, preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico, infraestructura y servicios de salud, agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, transporte público, infraestructura y servicio social educativo.
- Sus funciones se especifican en el Art. 129 del mencionado *Estatuto de Gobierno*.

⁸⁰ La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 1995.

Sin embargo, el hecho de que se instalen los consejos ciudadanos y que cumplan con las funciones que les son encomendadas, no resuelven los problemas de fondo, sobre todo los que se refieren a la capacidad de respuesta a la demandas y a la descentralización de las funciones gubernamentales; pero a su vez existe la posibilidad de que estos puedan generar cambios significativos en la toma de decisiones en las delegaciones políticas y en el gobierno central.

Ante este panorama, se construyen *dos Escenarios*: En el *Escenario Probable* se contemplará la estructura actual delegacional (16 delegaciones), contando con cambios poco significativos; en el *Escenario Deseable*, se contemplará el redimensionamiento delegacional en el D.F. (22 delegaciones), con cambios estructurales de importancia que harán cambiar la situación actual de manera favorable. Ambos se presentarán con base en los criterios numéricos geográficos, culturales, políticos, sociales y económicos correspondientes. Así como el impacto futuro de mediano plazo, concluyéndose con una visión propositiva denominada *Oportunidades y Amenazas* de la creación de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.

3.1. ESCENARIO PROBABLE: ESTRUCTURA ACTUAL DELEGACIONAL

Como punto de partida de este *Escenario*, a partir de las elecciones del 21 de agosto de 1994 se presentará en los próximos años un equilibrio inestable entre las diferentes fuerzas políticas nacionales. Aunque el PRI obtuvo casi el 50 % de la votación en el Distrito Federal existirá una mayor presencia de los partidos de oposición en los foros de discusión y de opinión pública.

Se presentarán obstáculos considerables para que las fuerzas políticas tengan puntos de incidencia en los órganos de representación popular; y considerando que la elección de 365 Consejeros Ciudadanos el 12 de noviembre de 1995 se llevarán a cabo bajo una atmósfera de inestabilidad política y de recomposición de la estructura gubernamental, por lo cual se esperan resultados desfavorables para los avances de la Reforma Política.

También se visualiza una falta de articulación en el comportamiento de la reforma económica con la reforma política. Esto significará un deterioro importante en las relaciones gobierno-sociedad, y por consiguiente un debilitamiento de la imagen del PRI y el Gobierno del Distrito Federal. Ante esto, será importante la postura que presenten todos

los partidos políticos y el gobierno de la Ciudad de México, ya que serán los portadores del voto popular y la demanda ciudadana en la instalación de los primeros *Consejos Delegacionales*; pero sobre todo serán los responsables de los resultados de la nueva convivencia ciudadana, y de los avances y/o retrocesos en la Ciudad de México y en el entorno nacional.

Habrán cambios estructurales poco significativos en la administración pública de la Ciudad de México, la descentralización de las funciones gubernamentales avanzarán lentamente, y el gobierno de la ciudad tendrá un espacio de acción reducido para la atención a las demandas de sus habitantes.

En el corto plazo, el clima político en el Distrito Federal será de tensión y las nuevas reglas del juego entre las diferentes fuerzas políticas irán siendo operantes conforme el *Acuerdo Político* vaya dando frutos en lo que a política gubernamental se refiere. Se considera que por los resultados del análisis de esta investigación, el gobierno de la Ciudad de México transitará hacia el cambio estructural con una maquinaria administrativa con rezagos considerables en la planeación y con avances poco relevantes en la modernización de la organización política de la capital.

En el mediano plazo, los *Consejos Ciudadanos Delegacionales* serán órganos de representación ciudadana con un margen de acción desproporcionado al avance social, ya que su operatividad dependerá de la descentralización delegacional y de la capacidad de respuesta del gobierno de la Ciudad a las tareas de gestoría de las diferentes instancias gubernamentales. En este sentido, será importante ir adecuando la figura de estos *Consejos*, conforme a los resultados reales de las políticas públicas y en base a la capacidad que estos tengan para complementar sus tareas con la administración pública de la ciudad, ya que de otra manera, para principios del siglo XXI tenderán a desaparecer .

En el análisis geográfico y demográfico de este *Escenario Probable*, se observa que las delegaciones con mayor población resultan ser Iztapalapa y Gustavo A. Madero (ver Cuadro 10 y 11), y por consiguiente, las que contarían con el mayor número de consejeros ciudadanos, 42 y 38 respectivamente (ver Tabla 8).

Tabla 8

(Número de Consejeros delegacionales por Delegación Política)

Delegación	Población *	No. de Consejeros
Azacapotzalco	474, 905	22
Coyoacán	640, 006	25
Cuajimalpa	119, 720	15
Gustavo A. Madero	1,268, 123	38
Iztacaleo	448, 357	21
Iztapalapa	1,490, 981	42
Magdalena Contreras	195, 000	16
Milpa Alta	63, 573	15
Alvaro Obregón	643, 542	25
Tláhuac	206, 688	17
Tlalpan	485, 043	22
Xochimilco	271, 020	18
Benito Juárez	407, 731	21
Cuahutémoc	595, 972	24
Miguel Hidalgo	406, 693	21
Venustiano Carranza	519, 606	23
Total: 16 delegaciones	8,236, 960	365

* Fuente: INEGI. Resultados Preliminares XI Censo General de Población y Vivienda, México, 1990, pág. 75

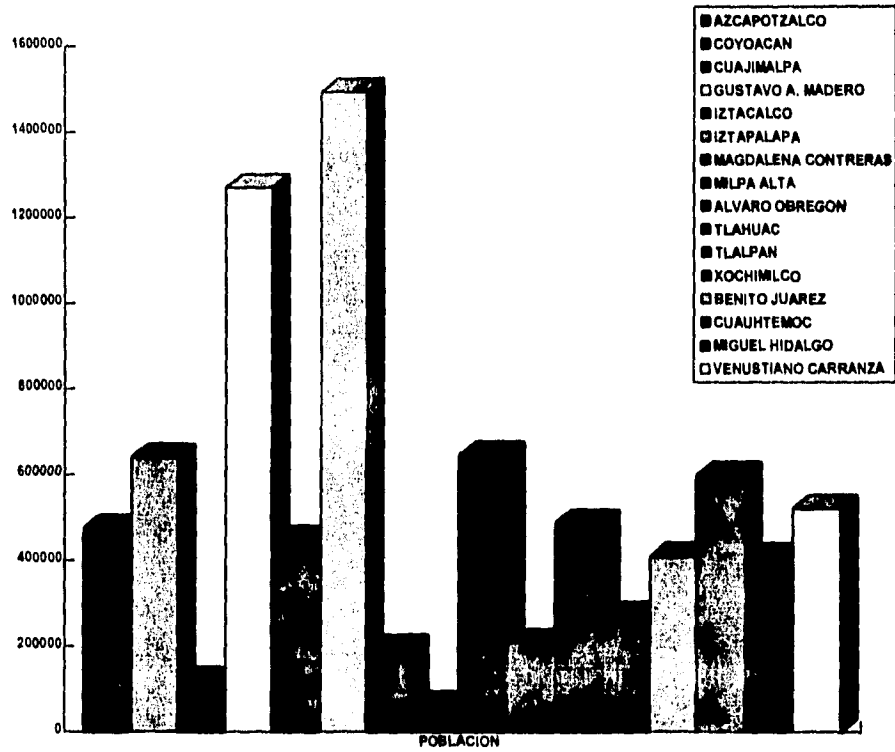
Se considera que el poder unificar un número tan alto de opiniones que van a provenir de diferentes tipos de población y diferentes corrientes de opinión, incrementa los posibles problemas que se puedan tener en la adecuada toma de decisiones sobre los diferentes criterios de solución en beneficio de la ciudadanía. En este sentido, los partidos políticos jugarán un papel importante en la mediación y la aplicabilidad de los acuerdos que resulten de las acciones de los consejos ciudadanos.

De hecho desde este momento se observa la dificultad para el control administrativo de un grupo tan numeroso que resulta poco operativo para la atención y solución al planteamiento de la demanda ciudadana (ver Gráfica 2).

En este sentido, se habrán de tomar en cuenta los criterios de proporcionalidad para que al especificar las carencias y demandas de los habitantes de cada perímetro delegacional, el gobierno del Distrito Federal, los partidos políticos y la ciudadanía actúen responsablemente conforme a las nuevas circunstancias (demografía, expansión territorial, desarrollo urbano, descentralización), sobre todo en las delegaciones con altos índices demográficos (ver Gráficas 3 y 4).

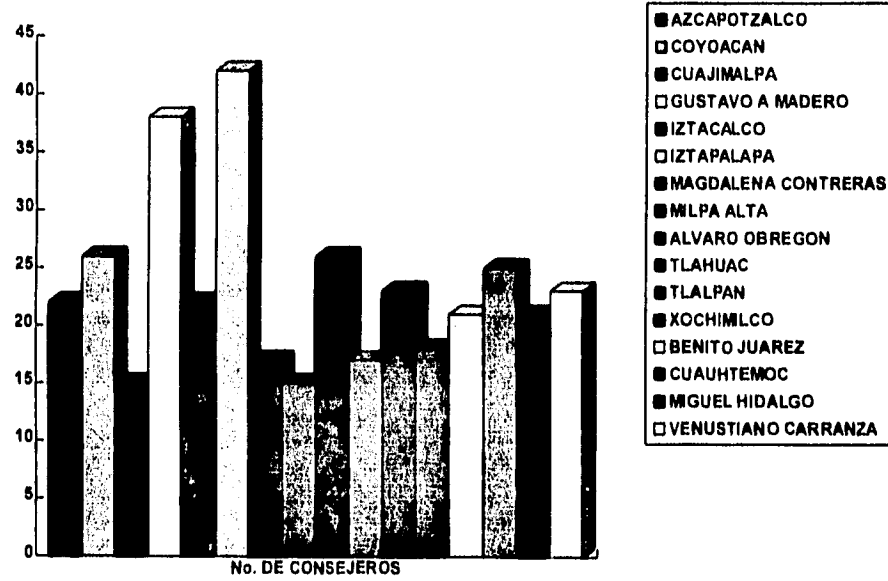
Cabe señalar por otra parte que el número de demandas en estas delegaciones en un principio serán muy numerosas en virtud de las carencias económicas y de infraestructura urbana que presentan estas demarcaciones políticas. Esto contrasta con aquellas que cuentan con una estructura económica más equitativa y con los tipos de actividad que se desarrollan en las mismas. Con la estructura actual, la delegación Iztapalapa y la Gustavo A. Madero se integran por una elevada concentración poblacional, lo cual hace casi imposible la debida atención precisa a los problemas de la ciudadanía.

Gráfica 2
DISTRITO FEDERAL
(POBLACION EN LAS 16 DELEGACIONES)



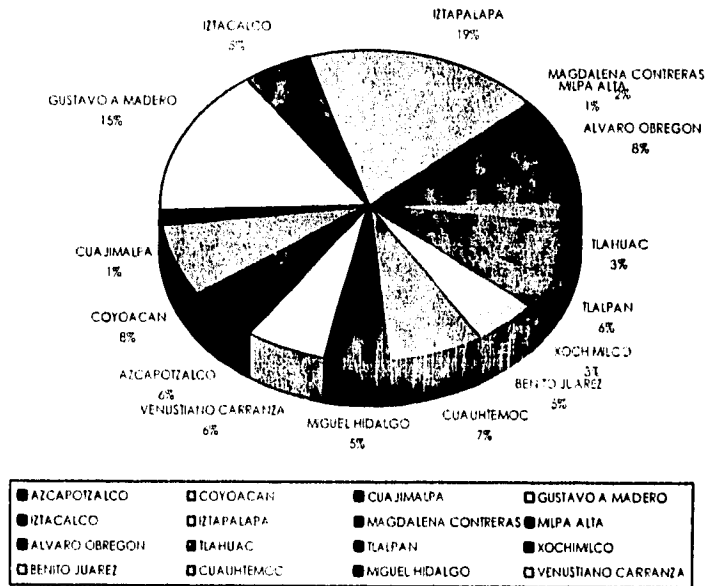
Gráfica 3

DISTRITO FEDERAL
(NUMERO DE CONSEJEROS EN LAS 16 DELEGACIONES)



Gráfica 4

**DISTRITO FEDERAL
(PORCENTAJE POBLACIONAL EN LAS 16 DELEGACIONES)**



3.2. ESCENARIO DESEABLE: REDIMENSIONAMIENTO DELEGACIONAL

Este *Escenario* parte de una serie de premisas que nos llevan a dividir el Distrito Federal en 22 Delegaciones: Primero, la Ciudad de México ha alcanzado límites en su capacidad de acción política y administrativa que rebasan las posibilidades reales para darle solución a los problemas comunes (seguridad pública, ecología, comportamiento económico, y diversos servicios públicos); segundo, el crecimiento demográfico y el flujo migratorio a esta ciudad ha traído como resultado un crecimiento urbano desproporcionado que ha significado hasta la fecha una reducción considerable en la capacidad de atención de la demanda de servicios públicos; y tercero, las transformaciones físicas de la ciudad han provocado modificaciones aceleradas en el control del presupuesto público y de las finanzas públicas particularmente, aún siendo que el Distrito Federal genera aproximadamente el 27 % del Producto Interno Bruto y que junto con la zona conurbada acumulan un alto porcentaje de la actividad económica del país, no se ha visto reflejado a plenitud el potencial económico de la Ciudad de México, que traería como resultado la eliminación de la política de subsidios en los servicios públicos, una actividad productiva más competitiva y el mejoramiento en los niveles de vida de sus habitantes.

Tomando en cuenta estos factores, la organización política del Distrito Federal tendrá posibilidades más cercanas para captar la demanda ciudadana y atender con mayor precisión las necesidades básicas de los habitantes de la capital. El equilibrio de la reforma económica con la reforma política jugará un papel importante en los próximos años, ya que el resultado será contar con una estabilidad social que permitirá que el cambio estructural se articule con un crecimiento económico favorable y una mejor distribución de los recursos de la capital de la República mexicana.

Con una aplicación de costos reales en servicios habrá en un principio una convivencia drástica gobierno-sociedad hasta que las políticas de largo plazo den los frutos que se esperan con la estabilidad económica, por lo cual es importante destacar que el gobierno habrá de manifestar mayor voluntad de cambio, adecuarse a la velocidad de los acontecimientos y captar las dimensiones de los problemas futuros. En este sentido, el Distrito Federal tendrá una mayor independencia sobre los demás estados de la República, y por consiguiente un mayor margen de acción sobre los problemas que se susciten a nivel local.

La convivencia entre los partidos políticos será cada vez más organizada conforme el equilibrio de poderes y la alternancia en el poder permita un acercamiento mayor con la sociedad civil y con la problemática de la Ciudad de México.

Ante los resultados del 21 de agosto de 1994, la presencia de los partidos políticos mayoritarios tendrá un papel importante en la nueva convivencia político-social, de tal forma que su postura ante los cambios serán determinantes para el avance acelerado de la reforma política.

Se espera una presencia real del PAN y del PRD en la instalación y operación de los *Consejos Ciudadanos Delegacionales*, ya que como lo han reflejado los resultados electorales de 1988 y 1991, su aceptación sobre el electorado va en ascenso.

En la medida que estos partidos vayan ganando espacios en la toma de decisiones para la capital, habrá una mayor pluralidad y resultados más cercanos a la realidad y a los destinos futuros de la capital.

El PRI como partido con mayor grado de aceptación en las elecciones del 21 de agosto de 1994, tendrá un mayor acercamiento con la ciudadanía y mostrará una mayor apertura en su acción gubernamental, y por lo tanto una mayor legitimidad. Con una participación ciudadana creciente este partido habrá de mostrarse como una fuerza política que transita ante los cambios con un dinamismo cercano al de los cambios sociales de estos últimos 30 años.

La alternancia en el poder con otros partidos políticos no significará que este partido desaparezca, pero sí podría significar su debilitamiento y su extinción en la toma de decisiones dentro de los consejos ciudadanos delegacionales.

En este *Escenario Deseable el Acuerdo Político* se llevará a cabo sobre el mutuo acuerdo de las diferentes fuerzas políticas, y por consiguiente, se espera que la legitimidad del gobierno del Distrito Federal se fortalezca y que exista una mayor estabilidad social y un equilibrio real en la aplicación de la reforma económica y la reforma política en el Distrito Federal.

Conforme los *Consejos Delegacionales* vayan cumpliendo con las tareas que les han sido encomendadas, tenderán a reducirse en número y a ampliarse en capacidad de gestión y de

decisión hasta constituirse como verdaderos cabildos ante la posibilidad de que se cree un nuevo estado de la República.

En este sentido será importante ir precisando sus alcances y limitaciones, para que junto con la especialización de las instancias gubernamentales (el servicio civil de carrera), cumplan con sus tareas y desarrollen su capacidad propositiva y de decisión ante los cambios de corto, mediano y largo plazo.

La reestructuración política y administrativa del Distrito Federal se llevará a cabo de manera gradual y sin cambios bruscos, con la posibilidad de ampliar su capacidad de acción y movilidad suficiente para responder a las posibles alteraciones, y en este sentido los *Consejos* permiten hacer una primera lectura de la instrumentación de la *Reforma Política para el Distrito Federal*.

La descentralización de las actividades gubernamentales, y en especial de las que se refieren al Distrito Federal, se verá reflejada en la adecuación de las instancias resolutoras de las demandas (gobierno del Distrito federal, delegaciones políticas, consejos ciudadanos). Por ello, la creación de nuevas delegaciones significará en el corto plazo un gasto que en primera instancia arrojará pocos resultados, pero en la medida que su capacidad de acción se amplíe, traerá consigo el resguardo y utilización cuidadosa de los recursos, y por consiguiente, gastos menores en el mediano y largo plazo. Dentro de esta óptica, los *Consejos Ciudadanos Delegacionales* jugarán un papel importante en los cambios que habrán de instrumentarse a partir de 1995.

Actualmente como lo muestra el *primer Escenario* con la estructura actual la toma de decisiones a nivel delegacional con *Consejos Delegacionales* tan numerosos se dificultarían por esta razón, con base en un análisis: numérico, geográfico, histórico-cultural, político, social y económico se ha considerado dividir aquellas Delegaciones (ver Tabla 9) en las cuales su población es mayor en números relativos al 7% ellas son: Cuauhtémoc 7.24%, Coyoacán 7.77%, Alvaro Obregón 7.81%, Gustavo A. Madero 15.40%, e Iztapalapa 18.10% con ello se considera que se tendría la estructura delegacional adecuada para atender las demandas ciudadanas.

En este *Escenario* se puede observar que las Delegaciones que cuentan con un mayor número de consejeros son: Cuiclahuac, Cerro de la Estrella y Venustiano Carranza con 23 respectivamente.

Tabla 9

(Número de Consejeros Delegacionales por Delegación Política)

Delegación *	Población *	No. de Consejeros *
Azcapotzalco	474,905	22
Coyoacán	640,006	21
Cuajimalpa	119,720	15
Gustavo A. Madero	468,123	22
Cuautepec	400,000	21
Villa Guadalupe	400,000	21
Iztacalco	448,357	21
Iztapalapa	490,961	22
Cuicahuac	465,792	23
Cerro de la Estrella	510,000	23
Magdalena Contreras	195,000	16
Milpa Alta	63,573	15
Alvaro Obregón	643,542	21
Tláhuac	206,688	17
Tlalpan	285,043	22
Xochimilco	271,020	18
Benito Juárez	407,731	21
Cuauhtémoc	400,000	21
Centro Histórico	195,000	16
Miguel Hidalgo	406,693	21
Venustiano Carranza	519,606	23
Ajusco	200,000	21
Total: 22 delegaciones	8,236,960	443

* Cálculos estimados y propuestas que se sustentan con la fuente del Primer Escenario, con el análisis político de opinión y con el artículo "Gobernabilidad al Distrito Federal", Revista Época, 19 de diciembre de 1994, págs. 20-23.

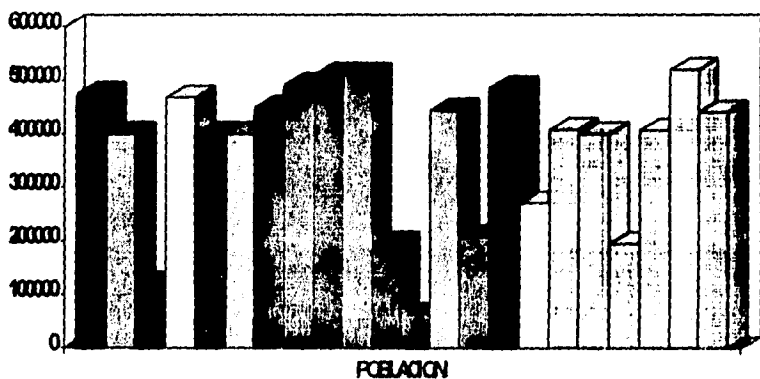
Mediante este ejercicio se puede observar que los tramos de control de participación ciudadana caen dentro de una lógica de atención, que permitirá resolver con mayor cohesión los problemas que se vayan presentando en zonas urbanas de menor dimensión que las actuales; contemplando en ello una estructura económica y política muy similar, pero cuidando que dentro de lo previsto sea acorde a las necesidades de la población y del nuevo sistema de control político-administrativo para la ciudad.

El redimensionamiento delegacional significará una mayor proporcionalidad en cuanto a la captación de la demanda de los habitantes del Distrito Federal, y hará más equiparable el número de consejeros ciudadanos en las delegaciones, sobre todo en las zonas donde existe una fuerte concentración demográfica (ver Gráficas 5 y 6).

Sin embargo, el gobierno del Distrito Federal habrá de dar pronta atención en las zonas donde se encuentra el patrimonio cultural (Centro Histórico de la ciudad de México) y la reserva ecológica (zona de Ajusco y Xochimilco principalmente) para responder a la demanda ciudadana y para ampliar las posibilidades de un desarrollo integral de los habitantes del Distrito Federal y la Zona Conurbada de la Ciudad de México.

Gráfica 5

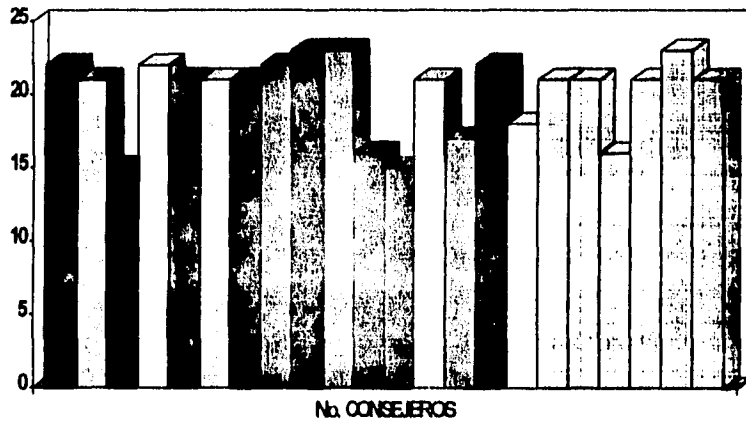
DISTRITO FEDERAL
(POBLACION EN LAS 22 DELEGACIONES)



■ AZCAPOTZALC	□ COYOACA	■ CUAJIMALP	□ GUSTAVO MADERO
■ GUSTAVO MADERO 1	□ GUSTAVO MADERO 2	■ IZTAOALC	■ IZTAPALAP
■ IZTAPALAPA 1	■ IZTAPALAPA	■ MIGDALEN CONTRERA	■ MILPAALT
□ ALVARO OBRERO	□ TLAHUJA	■ TLALPA	□ XICHMILC
□ BENITO JUARE	□ CUAUHTEMO	□ CENTRO HISTORIC	□ MIGUEL HDALG
□ VENUSTIAN CARRANZA	□ VILLA COYOACA		

Gráfica 6

DISTRITO FEDERAL
(NUMERO DE CONSEJEROS EN LAS 22 DELEGACIONES)



■ AZCAPOTZALC	□ COYOACA	■ CUAJIMALP	□ GUSTAVO A MADERO	■ GUSTAVO A MADERO 1
□ GUSTAVO A MADERO 2	■ IZTACALC	■ IZTAPALAP	■ IZTAPALAPA 1	■ IZTAPALAPA 2
■ MAGDALEN CONTRERA	■ MILPA ALT	□ ALVARO CEBREGO	■ TLAHUA	■ TLALPA
□ XOCHIMILC	□ BENITO JUARE	□ QUAHUHTENO	□ CENTRO HISTORIC	□ MIGUEL HIDALG
□ VENUSTIAN CARRANZA	□ VILLA COYOACA			

3.3. Oportunidades y Riesgos de la instalación de los Consejos Ciudadanos en las Delegaciones Políticas.

Como posibles *impactos* en el nuevo sistema de gobierno para el Distrito Federal cabe señalar que con estas medidas, desde un punto de vista optimista, se puede observar que se generará dentro del ámbito de las delegaciones una mayor participación ciudadana, así como una mayor imagen de transparencia en la distribución de los recursos para las delegaciones políticas.

Con ello, será copartícipe la ciudadanía de la seguridad pública, jardines, obra pública, servicios públicos, recreación y deporte. Pero habrá de prestar mayor cuidado ya que se podría conformar un bloque que impida la expedita atención al convertirse los Consejos Delegacionales en foros de discusión y de captación de la demanda ciudadana, pero poco operativos.

Ya que se podrá generar dentro del ámbito de los mismos Consejos, discusiones sobre la aplicación de los recursos entre las diferentes fuerzas políticas que los integren, así como el que se decida sobre el destino de algunas zonas vecinales sin que los propios miembros de Consejo conozcan dicha zona, lo cual sería sumamente grave.

Por otra parte vemos que el quitarle el voto de calidad al delegado, que es el que en realidad visita y con el tiempo conoce los problemas delegacionales desde una visión integral, implicaría una desarticulación de las políticas públicas, como puede ser el no atender lo establecido en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas por conceder las peticiones de estos órganos de representación ciudadana.

Esto último es un ejemplo de la posible desarticulación, porque hay que recordar que el gobierno de el Distrito Federal está sujeto a las disposiciones normativas que establece la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

A su vez el *Estatuto de Gobierno* habla de una *Ley de Participación Ciudadana*, la cual fue discutida y aprobada por la I Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en su Segundo Período Extraordinario de Sesiones (5 al 19 de junio de 1995). Las precisiones y las especificaciones del marco jurídico de los consejos ciudadanos ha provocado el descontento social, donde una participación del 20% del electorado en las urnas el 12 de noviembre de 1995, ha puesto de manifiesto las fronteras de los campos de

acción de este órgano de representación ciudadana, los cuales por su escasa representatividad serán muy limitadas.

Los partidos políticos tendrán la tarea de seleccionar de entre sus cuadros militantes y de simpatizantes a los candidatos a consejeros ciudadanos para cada delegación, sin manifestar abiertamente una tendencia político-partidista. En este sentido, la representación popular de los diferentes institutos políticos se reducirá considerablemente en la toma de decisiones del gobierno de la ciudad, pero cobrarán gran fuerza en los foros de discusión y análisis.

La forma que puede precisar la desactivación de la inestabilidad y el desajuste político, es la consulta ciudadana y la promoción de los órganos políticos y electorales de los liderazgos que permitan hacer de la demanda ciudadana un enclave en la tareas del gobierno de la ciudad y de los diferentes actores que componen la nueva dinámica social del Distrito Federal, sin excluir a los partidos políticos.

El reto que significa la instalación de los consejos ciudadanos es el de la capacidad real de organización y pluralidad de la sociedad civil, en torno a la profunda tarea político-administrativa de resolver los grandes problemas de la capital de la República mexicana.

Los resultados del proceso de selección y elección de los consejeros ciudadanos delegacionales serán los que fijarán el rumbo de la administración pública del Distrito Federal e indicarán claramente la postura de sus habitantes ante las acciones del nuevo gobierno del Distrito Federal, e incidirán en los cambios futuros del entorno nacional. Los cuales, a partir de los resultados de las elecciones de noviembre de 1995 no son de alguna forma alentadores.

CONCLUSIONES

De la misma manera con la que el mundo experimenta rápidas transformaciones en todos los campos de la vida humana, las tendencias que han modificado la actividad económica, política y social de México se orientan hacia la atención de los problemas estructurales, lo cual ha evidenciado con claridad la urgencia de instrumentar nuevas políticas de bienestar social.

La reforma del Estado mexicano seguirá presentando cambios considerables, sobre todo en lo referente a la reforma económica, tomando en cuenta el comportamiento de la crisis todavía se encuentra en vías de resolución. En este sentido, la reforma política será el contrapeso que permitirá un equilibrio entre las diferentes fuerzas políticas y sociales y una apertura trascendente en la toma de decisiones gubernamentales.

El Distrito Federal ante los cambios, presenta en el panorama económico una reducción en la actividad industrial nacional, y por consiguiente una disminución del empleo y un viraje de la oferta de trabajo hacia la rama de servicios.

Ante estas circunstancias la capacitación y el servicio civil de carrera (profesionalización) jugarán un papel importante en la articulación de las tareas del gobierno del Distrito Federal con el comportamiento de los partidos políticos y los habitantes de la ciudad de México.

Se espera también una mayor presencia ciudadana en las próximas elecciones de 1995 para la elección e instalación de los consejos ciudadanos delegacionales, los cuales tendrán variaciones considerables con respecto a los de las elecciones del 21 de agosto de 1994.

La *Ley de Participación Ciudadana* será un instrumento fundamental de tal forma que los consejos ciudadanos del Distrito Federal no se conviertan en factor de inestabilidad política en las tareas encomendadas a las delegaciones; por el contrario, estos habrán de fungir como órganos de representación ciudadana para la salvaguarda del orden y de los recursos del Distrito Federal.

Como resultado de estos cambios de la estructura política de la capital, el siguiente paso será una elección indirecta para los delegados similar a la del jefe del Distrito Federal, en la

cual el consejero ciudadano de mayoría relativa que obtenga el mayor número de votos en la delegación correspondiente pudiera ser un delegado político con un alto grado de representación popular, y por consiguiente de una figura fuerte para atender la demanda social con la responsabilidad que enviste esta forma de elección.

La posibilidad de un nuevo estado de la República sería operante en la medida que el gobierno del Distrito Federal cuente con delegaciones fuertes en lo económico y en lo político. Sin embargo, se espera que el gobierno sea de excepción con una importante descentralización en las funciones delegacionales, más adecuado a la demanda ciudadana y cuente con una organización política con presencia real por parte de los partidos políticos y la sociedad civil, pero sin cambios bruscos en la administración pública de esta ciudad Federal.

El mandato constitucional que le fue conferido al Distrito Federal desde 1929, cambiará fundamentalmente en su estructura política, en lo referente a la ampliación de la vida democrática de sus habitantes sin romper con el aparato administrativo que conformaba al Departamento del Distrito Federal, por ello no se esperan en el corto plazo cambios de fondo, y tampoco en el mediano plazo la creación del estado 32 de la República Mexicana.

Dentro de este mismo enfoque, se ha manejado la propuesta oficial de redimensionar las delegaciones políticas a 21 demarcaciones. Sin embargo, no se han expuesto los criterios con los que se elaboró dicha propuesta. De tal suerte se considera importante emplear en el corto plazo los criterios de uniformidad demográfica y de la actividad económica, para que en el mediano plazo pueda adecuarse gradualmente la política del gasto; ya que al existir mayores egresos, menores ingresos, y subsecuentes ingresos extraordinarios a mediano y largo plazo se espera un déficit presupuestario para el Distrito Federal.

Es importante resaltar que no se ha consolidado la necesidad de que el gobierno del Distrito Federal le de un trato especial al Centro Histórico de la Ciudad de México. En estos últimos años se ha podido observar un franco deterioro del patrimonio cultural que este representa, y por las transformaciones que sigue padeciendo a causa de la fuerte urbanización y de los asentamientos comerciales constituyen problemas de gravedad para la calidad de vida (transporte público, contaminación, seguridad pública, hundimientos, etc.).

Por lo anterior, es necesario pensar en una demarcación propia para el Centro Histórico, la cual cuente con los elementos específicos para resolver de manera precisa y especializada los problemas históricos de este territorio.

Las reservas ecológicas con las que cuenta el Distrito Federal y la Zona Conurbada de la Ciudad de México son necesarias para mejorar la calidad del aire, como es el caso de la zona del Ajusco. Dicha zona, así como las de Xochimilco, Tlalpan y Cuajimalpa, habrán de contar también con una atención especial para combatir el crecimiento desmesurado de la mancha urbana.

Las delegaciones de Milpa Alta y Cuajimalpa cuentan (hasta el último censo nacional de población), con menos de 150,000 habitantes, y aunque representan una extensión territorial menor a la de las demás demarcaciones, se puede observar en estos últimos años un crecimiento urbano y demográfico considerable.

Se espera que en el corto y mediano plazo habrá un reordenamiento moderado del espacio metropolitano, el cual implicará crear mecanismos para alentar el control poblacional y el empleo dentro de la nueva dinámica social y política de la ciudad de México.

Sin duda los problemas más evidentes son el del abastecimiento del agua potable, el transporte y la seguridad públicos, educación y servicios públicos; por ello, la problemática conjunta de la capital se observa como un fenómeno concreto y como el resultado de la crisis en las instituciones.

Ante estas circunstancias se espera a corto plazo una adecuación de forma en el aparato administrativo, donde sus límites, atribuciones, estructura, coordinación, instrumentos jurídicos y sistema financiero; y por consiguiente una respuesta considerable a las necesidades básicas de los habitantes del Distrito Federal, y a su vez se adecuarán de manera gradual a las nuevas condiciones socio-políticas de la Metrópoli.

Con los acontecimientos de diciembre de 1994 la intención del voto cambió radicalmente. Mientras que con los primeros resultados de los trabajos de la I Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (sobre todo en lo que respecta a las adecuaciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal : representación proporcional, calendario y la figura de los consejeros ciudadanos) y el aplazamiento de la discusión y aprobación de la Ley de Participación Ciudadana en los últimos días de enero de 1995, se esperan cambios

poco significativos en la evolución de corto plazo de la Reforma Política del Distrito Federal.

Se hace imprescindible que el nuevo gobierno de la ciudad de México cuente con los elementos necesarios para hacer lecturas rápidas del acontecer inmediato y construir un aparato administrativo más profesionalizado instituyendo el *servicio civil de carrera* en el gobierno del Distrito Federal. Esto dará como resultado en el mediano plazo una erradicación considerable de la improvisación de las tareas gubernamentales, y contar con los recursos humanos y con los elementos de previsión de calidad adecuados a las tendencias demográficas y económico-políticas locales, y a la atención eficaz y eficiente de las catástrofes naturales.

A todo esto se agrega que la mancha urbana seguirá creciendo desproporcionadamente, del tal forma que los municipios del Estado de México que forman parte de la zona conurbada de la capital del país aumentarán en número y población, y los problemas futuros de atención a la demanda social (servicios y seguridad pública, transporte urbano, contaminación, etc.) se acentuarán considerablemente en los últimos años del siglo XX y principios del siglo XXI.

En este aspecto, el camino será la descentralización de la toma de decisiones hacia las delegaciones y los cuerpos de Coordinación y de un *Consejo Metropolitano*, impulsando así una reforma urbana que evite la fragmentación de la estructura administrativa y la composición política de la ciudad de México.

El peso político que representa la reforma política del Distrito Federal para el futuro del país es de enorme trascendencia, ya que este territorio de la Federación dejará de ser el Departamento de Poder Ejecutivo, y permitirá que las nuevas concepciones de la representación política y ciudadana se integren a la dinámica social contemporánea.

Finalmente, los cambios estructurales en la ciudad de México habrán de ir encaminados a llevar a cabo acciones serias para impedir que la concentración humana que representa la Metrópoli en la actualidad se convierta en el futuro en un problema catastrófico con resultados nada alentadores. a elevar la calidad de vida de sus habitantes y a generar un desarrollo armónico de las instituciones que la conforman.

Bibliografía

1. Aguilar Adrian Guillermo y Olvera L. Guillermo. **El control de la expansión urbana en la ciudad de México.** Conjeturas de un falso planteamiento. México, Estudios Demográficos Urbanos, El Colegio de México, no. 66, 1988.
2. Aguilar Camín, Hector. **Después del milagro.** México, Ed. Cal y Arena, 1991.
3. Aguilar Camín, Hector y Meyer, Lorenzo. **A la sombra de la Revolución Mexicana.** México, Ed. Cal y Arena, 1992.
4. Aguilera, Manuel , Borja, Gilberto y otros. **Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX.** México, U.A.M., 1989.
5. Aguirre Vizuett, Javier. **Distrito Federal; organización jurídica y política Mexico,** Miguel Angel Porrúa,1989.
6. Anguiano, Arturo. **La Modernización de Mexico.** Mexico, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades,1990.
7. **Atlas de Migración interna en Mexico.** Mexico, Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 1988.
8. **Atlas de la Ciudad de Mexico.** Mexico (D.F.), Departamento del Distrito Federal, 1981.
9. Barbieri Massini, Eleonora. **La previsión humana y social; estudios del futuro.** México, F.C.E., 1993.
10. Bensusan Areous, Graciela (coordinadora). **Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio.** México, Ed. Porrúa, 1992.
11. Bobbio, Norberto. **El futuro de la democracia.** México, F.C.E., 1984.
12. Camacho Salas, Mario. **La Reforma Política de 1977; límites de la democracia en México.** Mexico, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de Mexico, 1988.
13. Camacho Solís, Manuel. **Democracia contemporánea.** México, SEDUE, 1988.
14. Camacho Solís, Manuel. **El futuro inmediato.** México, Ed. Siglo XXI, 1980.

15. Cárdenas Gracia, Jaime. **Transición política y reforma constitucional en México.** México, U.N.A.M., 1994.
16. Castelazo, José. **Ciudad de México: reforma posible; escenarios en el porvenir.** México, I.N.A.P., 1992.
17. Contreras Suárez, Enrique. **Estratificación y movilidad social en la ciudad de México.** México, U.N.A.M., 1978.
18. Châtelet, Francois. **Las concepciones políticas del siglo XX.** España, Ed. Tecnos, 1992.
19. Decoufflé, André Clément. **La Prospectiva.** España, Ed. Oikos-tau, 1974.
20. Dror, Yehzekel. **Enfrentando el Futuro.** México, F.C.E., 1990.
21. Espinoza Lopez, Enrique. **Ciudad de Mexico, compendio cronológico de su desarrollo urbano: 1521-1980.** Mexico, 1991.
22. Etzioni, Amitai. **Los cambios sociales.** México, F.C.E., 1992.
23. Cambio de Buen, Jorge. **Ciudad de México, una visión.** México, F.C.E., 1994.
24. Garza, Gustavo. **El carácter metropolitano de la urbanización en Mexico,** Mexico, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de Mexico, Vol. 5 No.1, 1990.
25. Garza, Gustavo. **Ciudad de Mexico; dinámica económica y factores locacionales.** Delegación del D.D.F. en Venustiano Carranza, 1978.
26. Garza, Gustavo. **Ciudad de Mexico; dinámica industrial y estructura del espacio en una metrópoli semiperiferica.** En: Demografía y Economía, Vol. 18 No. 4, 1984.
27. Garza, Gustavo. **De Tenochtitlán a una Megalópolis.** En: Diálogos. Vol. 13 No. 5, 1977.
28. Garza, Gustavo. **Estructura y Dinámica Económica de la Ciudad de Mexico.** El Colegio de Mexico, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1976.
29. Garza, Gustavo. **El proceso de Industrialización en la Ciudad de Mexico 1821-1970; condiciones generales de la producción y concentración espacial en el capitalismo.** Mexico, El Colegio de Mexico, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1983.

30. Granados Chapa, Miguel Angel. *La Reforma Política*. U.A.M. Unidad Azcapotzalco, 1982.
31. Goldani, Ana María. *Impacto de la inmigración sobre la población del área metropolitana de la ciudad de México (3 microtarjetas)*. México, El Colegio de México, 1976.
32. González Ibarra, Juan de Dios. *Modernidad política mexicana y cambio constitucional*. México, U.A.M., 1989.
33. González Salazar, Gloria. *El Distrito Federal; algunos problemas y su planeación*, Mexico, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Económicas, 1990.
34. González Salazar, Gloria. *Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*. México, Ed. UNAM, 1990.
35. Hodara, Joseph. *Los estudios del futuro; problemas y métodos*. México, Fomento Cultural Banamex, 1988.
36. Hodara, Joseph. *Los futuros de México; un marco de referencia*. México, Fomento Cultural Banamex, 1978.
37. *Distrito Federal; perfil sociodemográfico, XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. Mexico, Aguascalientes, 1992.
38. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. *Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal*. México, 1987.
39. Lopez Portillo y Pacheco, Jose. *Distrito Federal*. Mexico, P.R.I., Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.
40. Lopez Portillo y Pacheco, Jose. *La Reforma Política*. Mexico, S.P.P., Dirección General de Documentación y Análisis, Cuadernos de Filosofía Política No. 6, 1980.
41. Madrid Hurtado, Miguel de la. *Distrito Federal*. Mexico, Coordinación General de Documentación y Análisis, P.R.I., Cuadernos de Pensamiento Político, 1982.
42. Massé, Pierre. *El plan o el antiplan*. España, Ed. Labor, 1968, págs.
43. Massé, Pierre. *El tercer mundo en el año 2,000*. México, Ed. Diana, 1973.
44. Matus, Carlos. *Estrategia y Plan*. Ed. Siglo XXI, 1981.
45. Mécatl, José Luis. *Casa a los damnificados*. México, U.N.A.M., 1988.

46. Messmacher, Miguel. *La ciudad de México; bases para el conocimiento de sus problemas, pasado, presente y futuro*. México, D.D.F., 1979.
47. Miklos, Tomas y Tello Ma. Elena. *Planeación Prospectiva; una estrategia para el diseño del futuro*. México, De. Limusa, 1991.
48. Mojica Sastoque, Francisco. *La Prospectiva: técnicas para visualizar el futuro*. Colombia, Ed. Legis, 1991.
49. Noreña Casado, Francisco. *Avances de la obra pública y vivienda en el Distrito Federal*. Mexico, I.N.A.P., Revista de Administración Pública No. 61-62, Enero-Junio de 1985.
50. Pardo Ma. del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. México, El Colegio de México, 1991.
51. Pill, Claiborne. *Megalópolis desatada; la superciudad y el transporte del futuro*. México, Pax-México, 1966.
52. Ponce, Dolores y Alonso, Antonio. *"México hacia el año 2010: política interna"*, Ed. Limusa, Fundación Javier Barros Sierra, 1989.
53. Reyes Heróles, Federico. *Transfiguraciones políticas del Estado mexicano*. México, F.C.E., 1986.
54. Reyes Heróles, Jesús. *La Reforma Política y sus repercusiones en los estados*. México, Ed. Libros de México, Cuadernos INAP No. 18, 1979.
55. Rodríguez Araujo, Octavio. *Atlas de la Ciudad de México. "Gobierno y Representación Política en el Distrito Federal (1940-1984)"*. Ed. Colmex y D.D.F., 1992, págs.
56. Sachs, Wladimir. *Diseño de un futuro para el futuro*. México, Ed. Fundación Javier Barros Sierra, 1978.
57. Sachs, Wladimir y Angulo, Rayo. *Diseño de un futuro para el futuro; un ensayo de los métodos e importancia de la planeación prospectiva*. México, Ed. Fundación Javier Barros Sierra, 1977.
58. Salcedo Aquino, Roberto. *La Reforma Política de la Ciudad de México. "Las reformas administrativas en la Cd. de México"*. México, Ed. Cambio XXI, 1993, págs.
59. Salinas De Gortari, Carlos. *Reformando al Estado*. Mexico, Presidencia de la República, 1990.

60. Segovia, Rafael. **La Reforma Política; el Ejecutivo Federal, el PRI, y las elecciones de 1973.** En: *Foro Internacional*, Vol. 14 No. 3, enero-marzo, 1974.
61. Trejo, Saul. **El futuro de la política industrial en México.** págs.
62. Tello, Carlos. **La política económica de México.** México, Ed. Siglo XXI, 1979, págs.
63. Ward, Peter. **México: una megaciudad.** México, Ed. Alianza, 1991.

Documentos Oficiales

64. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). México, U.N.A.M., 1991.
65. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. México, Ed. Porrúa, 1993.
66. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, págs.
67. Diario Oficial de la Federación. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. México, 26 de julio de 1994.
68. Diario Oficial de la Federación. Ley de Participación Ciudadana. México, 12 de junio de 1995.
69. Consejo Nacional de Población. Proyecciones de población de las delegaciones políticas del Distrito Federal 1980-1990. México, Dirección General de Estudios de Población, 1988.
70. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LII Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus Constituciones. México, 12 Volúmenes, 1985.
71. Instituto Federal Electoral. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 1994.
72. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LV Legislatura. Diario de Debates. México, Año II No. 9, 3 de septiembre, 1993.
73. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. México, Tomo CDXC No. 20, martes 26 de julio, 1994.

Hemerografía

- El Economista. México, 5 de mayo de 1993.
El Financiero. México, 21 de abril de 1993.
El Financiero. México, 30 de abril de 1993.
El Financiero. México, 28 de mayo de 1993.
El Nacional. México, 30 de junio de 1993.
El Nacional. México, 1o. de julio de 1993.
El Nacional. México, 8 de julio de 1993.
El Universal. México, 19 de abril de 1994.
El Universal. México, 9 de junio de 1993.
El Universal. México, 24 de junio de 1993.
Excélsior. México, 14 de abril de 1993.
Excélsior. México, 23 de abril de 1993.
Excélsior. México, 26 de abril de 1993.
Excélsior. México, 26 de abril de 1993.
Excélsior. México, 27 de abril de 1993.
Excélsior. México, 11 de junio de 1993.
Excélsior. México, 23 de junio de 1993.
Excélsior. México, 30 de junio de 1993.
La Jornada. México, 22 de abril de 1993.
La Jornada. México, 30 de abril de 1993.
La Jornada. México, 25 de mayo de 1993.
La Jornada. México, 27 de mayo de 1993.
La Jornada. México, 29 de mayo de 1993.
La Jornada. México, 30 de mayo de 1993.
La Jornada. México, 1o. de junio de 1993.
La Jornada. México, 29 de junio de 1993.
La Jornada. México, 30 de junio de 1993.

La Jornada. México, 1o. de julio de 1993.
La Jornada. México, 2 de julio de 1993.
La Jornada. México, 4 de julio de 1993.
UnomásUno. México, 4 de junio de 1993.
UnomásUno. Mexico, 24 de junio de 1993.
El Financiero. México, 28 de abril de 1994.
El Financiero. México, 5 de julio de 1994.
La Jornada. México, 10 de julio de 1994.
La Jornada. México, 11 de julio de 1994.
Impacto. México, No. 2242, 18 de febrero, 1993.
Epoca. México, 19 de diciembre, 1994.
Este País. México, No. 19, octubre, 1992.
Este País. México, No. 35, febrero, 1994.
Este País. México, No. 36, marzo, 1994.
Este País. México, No. 38, mayo, 1994.
Este País. México, No. 39, junio, 1994.
Este País. México, No. 40, julio, 1994.
Este País. México, No. 41, agosto, 1994.
Este País. México, No. 42, septiembre, 1994.
Este País. México, No. 43, octubre, 1994.
Este País. México, No. 44, noviembre, 1994.
Este País. México, No. 45, diciembre, 1994.