



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO



00460
3
2ej

LA TRANSICION POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL, 1987-1997.

T E S I S
QUE PRESENTA CARLOS HERNANDEZ ALCANTARA
PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRO EN
CIENCIA POLITICA

MEXICO, D.F.

VERANO 1999- 1999

**TESIS CON
FALLA DE OPINION**

273001



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA TRANSICIÓN POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL, 1987-1997

TESIS QUE PRESENTA CARLOS HERNÁNDEZ ALCÁNTARA PARA
OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRÍA EN CIENCIA POLITICA

Primavera de 1999

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. LA POLIARQUÍA: ENFOQUE TEORICO PARA EXPLICAR LA TRANSICION	
POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL	12
1.1 La poliarquía como medio para alcanzar la democracia	13
1.2 La poliarquía como proceso de democratización elitista	21
1.3 La poliarquía como conjunto institucional democrático	31
2. ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL	39
2.1 Distrito Federal: la tutela del Estado, 1814-156	39
2.2 Distrito Federal: centro de poder de los grupos políticos, 1856-1928	43
2.3 Distrito Federal: eje del poder presidencial	49
2.4 Estatuto de Gobierno: la institucionalización del gobierno del DF, 1993-1996	56
2.4.1 La reforma constitucional de 1996: la legitimidad poliárquica del DF	60
3. ASPECTOS SOCIOECONOMICOS Y POLITICOS DE LA PARTICIPACION	
CIUDADANA EN LA TRANSICION DEL DISTRITO FEDERAL	65
3.1 El proceso de urbanización del Distrito Federal	65
3.1.2 El crecimiento urbano: de Distrito Federal a Ciudad de México	70
3.1.3 Los aspectos políticos y la participación ciudadana de la transición del Distrito Federal	85
3.2.1 La Mesa de Concertación Política	88
3.2.2 La experiencia de la democracia directa: el plebiscito ciudadano, 1993	92
3.2.2.1 La voz ciudadana	95
3.2.2.2 De la organización a la movilización ciudadana	98
3.2.2.3 Los saldos del plebiscito	103

3.2.2.4 “El plebiscito va y fue bien”	106
4. LA REPRESENTACION POLITICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, 1987-1997.	109
4.1 La representación política de la I ARDF, 1988-1991.	110
4.2 La representación política de la II ARDF, 1991-1994.	114
4.3 La representación política de la I Asamblea Legislativa del DF, 1994-1997.	119
4.4 La representación política de la II ALDF, 1997-2000.	121
5. INSTITUCIONALIZACION Y COMPETENCIA ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL, 1997	125
5.1 El marco institucional electoral general.	111
5.2 La competencia electoral	130
5.3 El fallo electoral del Tribunal Federal Electoral	137
CONCLUSIONES	141
BIBLIOGRAFIA	147
HEMEROGRAFIA	150

INTRODUCCIÓN

La construcción institucional para una democracia efectiva ha tenido como punto de partida, en México, al Distrito Federal. ¿Por qué el Distrito Federal asiento de los poderes federales y posición institucional del presidencialismo se convierte en el pivote de la democracia? A esta interrogante la respuesta debe tomar como premisa que en el DF la lucha interélites políticas, a través de los partidos políticos, por alcanzar el poder del Estado ha producido un conjunto de instituciones orgánicas que apuntan a la democratización del país. Este proceso de institucionalización alentó la formación de un pluralismo que paulatinamente va estableciendo controles y exigencias en la democratización de las decisiones del Estado.¹

Esta lucha política generó un proceso de transición política continúa, que inició con un acuerdo entre las élites políticas, después un debate y negociación interélites partidistas con el gobierno para establecer un marco jurídico que posibilitó la participación ciudadana en la elección de su Jefe de Gobierno. Con base en ello, las elecciones de julio de 1997, significaron la obtención del consenso ciudadano para la legitimación de un orden político excepcional. Este hecho político ubicó al DF en una situación política de autonomía relativa, pero no de soberanía como los estados que integran la federación.

A pesar de esta indefinición jurídica que tiene la capital del país con respecto de otras entidades federativas del país, al DF se le dotó de un estatuto de gobierno. Este marco normativo constituyó un contrapeso al poder del Presidente de la República y un espacio de

¹ Ver Peschard Mariscal, Jacqueline, *Las elecciones en el Distrito Federal (1946-1986)*, Tesis de maestría en Ciencia Política, FCPyS-UNAM, 1988, pp. 198; Cordova, Arnaldo, *La democratización del Distrito Federal*, Ed. Partido de la Revolución Democrática, 1992, pp.39; González Casanova, Pablo, (Director), *D.F. Gobierno y Sociedad Civil*. Ed. El Caballito, 1987 pp. 297; Alvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*, Ed. CIICH-UNAM, 1998, pp. 378; Ziccardi, Alicia, (Coordinadora), *tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Ed. IIS,UNAM- Porrúa, 1995, pp.402. Estas obras permiten explicar el fenómeno del pluralismo en la construcción de la democracia en el Distrito Federal.

competencia de las élites partidistas por encabezar el diseño, formulación y aplicación de la política gubernamental local y continuar con la construcción institucional que, en un futuro próximo, haga posible la transformación del Distrito Federal en el estado 32 de la federación.

De este modo, la presente investigación tiene como objetivo prioritario explicar la manera en que el DF transita de ser un órgano administrativo del Poder Ejecutivo Federal a contar con un gobierno propio. En este proceso, la lucha política interélites se concentró en el establecimiento de un conjunto de instituciones y reglas básicas del juego democrático que garantizarán el acceso a las posiciones del nuevo orden político a través de la vía de la representación y no de la designación presidencial.

¿Cómo explicar este proceso de transición política del DF? ¿Cuáles son los fundamentos institucionales que permiten señalar que el DF posee un gobierno propio, pero no es soberano como los demás estados de la federación? ¿Es lo suficientemente poderoso el pluralismo partidista como para movilizar a la ciudadanía en la construcción definitiva del estado 32? La presente investigación trata de responder a estas interrogantes tomando como referencia el enfoque teórico de la poliarquía.

Para fines de este estudio, el enfoque de la poliarquía se entiende como el proceso de construcción institucional democrático. De tal manera que la premisa central es considerar a la poliarquía como un medio para alcanzar la democracia.

Con base en lo anterior, podemos definir que el DF tiene actualmente un régimen poliárquico como resultado de un proceso de transición política continua. El cual contó con tres etapas: la primera, que inicio a mediados de los ochenta, con el acuerdo de la élite política para abrir espacios de representación política; segundo, La creación de la Asamblea de Representantes del DF amplió los centros de representación y negociación de las

interélites partidistas con el gobierno en la construcción de un marco jurídico y político para el DF; y tercero, la hegemonía cerrada del régimen presidencialista se convirtió de manera igualmente, abrupta en una poliarquía, al otorgarse en forma repentina, el derecho de voto a los ciudadanos del DF. La participación abierta, la competencia política y la representación combinadas modificaron al sistema de partidos, lo cual permitió que el DF dejara de ser un Departamento Administrativo para contar con su propio Gobierno.

Estas condiciones generaron el establecimiento de instituciones para que la competitividad electoral fuera el marco de acción de los grupos de presión y de esa manera generar el debilitamiento del dominio unilateral de una de las élites. Así el concierto institucional tendría una representación política que tanto fuera expresión de los distintos intereses de los grupos como un órgano de gobierno que ampliara las posibilidades de sentar las bases de la democracia.

La presente investigación estuvo articulada mediante tres hipótesis: 1) El proceso de transición política del DF es resultado de la lucha interélites en el moderno contexto de sistema de partidos políticos imperante en la capital del país, 2) El estatuto de gobierno estableció un conjunto de instituciones que conciliaron los principios de gobierno con la representación de los intereses de los partidos políticos y el régimen presidencialista, y 3) La participación abierta y la competencia interélites modificó la composición de los dirigentes sobre todo entre aquellos que obtienen sus cargos por la vía electiva. Ello incrementó las posibilidades de alcanzar un gobierno democrático para el Distrito Federal.

El estudio se estructuró, para la comprobación de estas hipótesis en cinco capítulos: 1) La poliarquía, enfoque teórico que trata de explicar la transición política del DF; 2) El régimen jurídico del DF; 3) Aspectos socioeconómicos y políticos de la participación ciudadana en la transición del DF; 4) La representación política de la Asamblea de

Representantes del DF, 1987-1997; y 5) Institucionalización y competencia electoral en el DF, 1997.

El primer capítulo es una descripción de las premisas del enfoque teórico de la poliarquía con el fin de precisar cuáles son los argumentos políticos que permitieron evaluar el proceso y las instituciones políticas necesarias para la instalación de la democracia del DF.

El segundo capítulo consiste en un estudio historiográfico de cómo la naturaleza jurídica del DF ha respondido en gran medida a las necesidades del Estado desde su creación en 1824 hasta constituirse en uno de los pilares del régimen presidencialista durante el periodo que comprende de 1928 a la aprobación del estatuto de gobierno en 1993. Sin embargo, el conjunto de instituciones políticas establecidas en dicho estatuto, no tiene un correlato constitucional pleno. Tal es el caso del Art. 44, el cual establece que en caso de que los poderes federales cambien de residencia se podrá erigir el estado del Valle de México. En ese mismo sentido destaca la reforma electoral de 1996, que aprobó la restauración del voto a los ciudadanos del DF para elegir por primera vez al Jefe de Gobierno. El establecimiento de estos principios democráticos en el texto constitucional y el estatuto de gobierno del DF mantiene la continuidad del proceso de construcción institucional democrático. La perspectiva de una democracia plena será una constitución política local. Con lo que se lograría resolver problemas jurisdiccionales y políticos entre el Gobierno Federal y el DF.

El tercer capítulo hace referencia a las condiciones socioeconómicas y las acciones políticas de los grupos que aceleraron el proceso de democratización del Distrito Federal. La dinámica económica centralizada por el sector secundario, una concentración demográfica impresionante y una creciente escisión social fueron las causas decisivas en la

búsqueda de un orden político plural, legítimo y efectivo para la Ciudad de México en los años ochenta². El Estado perdió el control de los problemas y la prestación de los servicios urbanos fue cada vez más deficiente e incosteable. El aspecto político de la participación ciudadana a través del plebiscito tuvo consecuencias directas en las formas de negociación entre los partidos políticos y el gobierno en la mesa de concertación para la aprobación del estatuto de gobierno. Este marco institucional estableció dos aspectos sustanciales para la vida política: uno, establecer un límite al poder del Estado y, dos, construir un cimiento firme para encontrar soluciones al problema de equilibrar a un régimen político, no autoritario, con el patrón de desarrollo económico y demográfico de la capital del país.

En el cuarto capítulo se describe la representación política de la Asamblea de Representantes del DF desde 1988 hasta 1997. Este primer órgano representativo es resultado de la lucha interelitista y la constelación de grupos sociales que emergieron a raíz de los sismos de septiembre de 1985. Si bien esta es una instancia propia de la democracia representativa, sus atribuciones son limitadas por el control jurisdiccional que ejercía de manera absoluta el Presidente de la República. Sin embargo, este órgano legislativo, por su composición plural, jugó un papel determinante en la construcción de un gobierno propio para el DF. Es, asimismo, importante comprobar que en los cuatro periodos de la Asamblea

² Sobre los temas económicos y sociales existe una amplia bibliografía, entre la que sobresalen estudios como: Garza, Gustavo, (Coord.) Una década de planeación urbano regional en México, Ed. El Colegio de México-CONACYT, 1989; Bassols Batalla, Angel y González Salazar, Gloria (Coordinadores) y Delgadillo Macías, Javier (Comp.). Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Complejo Geográfico, Socio-Económico y Político. Qué fue, qué es y qué pasa. Ed. IIE-UNAM y DDF, 1993; Schteingart, Martha y D'Andrea, Luciano, (Comp.), Servicios Urbanos, gestión local y medio ambiente, Ed. El Colegio de México y CERFE., 1991; Bolívar E., Augusto. Coulomb, René, Muñoz B., Carmen (Coord.). Metrópoli, Globalidad y Modernización. Ed. FLACSO-UAM, Azcapotzalco. Ward, Peter M. México: Una Megaciudad. Ed. Conalculta-Alianza Editorial, 1999. Estas investigaciones coinciden en que los problemas del DF resultan complejos e incontrolables porque la política gubernamental tan sólo es obedece a los intereses de los diversos grupos que se han privilegiado por sus posiciones en el órgano administrativo del Gobierno Federal en la ciudad capital.

sus funciones han contribuido al manejo de los conflictos y a consolidarse como un factor de equilibrio entre las élites y las masas.

El capítulo quinto explica el marco institucional que permite a los ciudadanos de la capital elegir mediante el voto libre y secreto al jefe de gobierno del DF. En julio de 1997 se elige a éste por primera vez, suceso que es trascendente por el hecho de que un partido de oposición ganó las elecciones con el 45.22% de los sufragios. En esta elección, la opinión pública tuvo un papel decisivo en las estrategias de los equipos de campaña y en el monitoreo de las preferencias electorales, lo que agudizó la lucha interélites políticas que centralizaron sus recursos en influir en la opinión pública y con ello consolidaron un nuevo modelo de movilización electoral a través de los medios de difusión masiva.

¿Por qué el Distrito Federal monopolizó el interés de las élites políticas, de los grupos de presión, de la opinión pública y de los ciudadanos?. La pregunta tiene tres respuestas:

1) Para los partidos políticos el Distrito Federal es un centro de poder que abre la posibilidad y la instrumentación de una plataforma electoral efectiva para ganar la presidencia de la República en las elecciones del año 2000 y para los posibles candidatos es una posición política que permite abrir espacios de negociación con los distintos grupos de presión y fracciones al interior y fuera de los partidos;

2) El DF es el pilar fundamental en la construcción del concierto institucional básico para el cambio de un régimen político hegemónico por un régimen político representativo; y

3) El voto ciudadano es un derecho político imprescindible para contar con el control en la selección de los líderes políticos y obtener una representación comprometida y responsable en la adopción de las decisiones políticas. De esta manera el Distrito Federal es

un modelo político que modificará sustancialmente las alianzas, las coaliciones, estrategias y acciones políticas de los partidos políticos, actores sociales y ciudadanos para la contienda presidencial del año 2000.

La transición política del Distrito Federal, sin embargo, no es un proceso acabado. Aún tiene una agenda de negociación y consenso sobre temas como la organización político-jurídica que permita dotar al gobierno de la Ciudad de México de capacidad de respuesta efectiva a las demandas de la sociedad capitalina.

Cabe agregar que la presente investigación no profundizó en aspectos concretos como el que se refiere a las elecciones de los Consejos Ciudadanos delegacionales en 1995 porque el diseño y aprobación de la Ley de Participación Ciudadana fue concebidos, por parte del gobierno, como una concesión y no como producto de la negociación y compromiso de institucionalizar la democracia a nivel delegacional y con ello, el fortalecimiento del sistema de partidos. Por otra parte, es necesario señalar el análisis superficial sobre el poder judicial en el DF, debido a que, desafortunadamente, no se cuenta con estudios empíricos que ofrezcan un diagnóstico preciso, y amplio de los problemas más acuciantes de la justicia en el DF, lo cual significa por otro lado, que no pueden hacerse algunas propuestas al respecto.³

Finalmente, la presente tesis pretende aportar elementos teóricos y prácticos para explicar que la transición política del Distrito Federal fue un proceso gradual de construcción institucional como resultado de la lucha interélites partidistas que apuntó a la constitución de un régimen democrático y efectivo.

³ Ver Fix Fierro, Héctor, "Poder Judicial en la reforma del Distrito Federal" en la revista Diálogo y Debate de Cultura Política, julio-diciembre de 1998, Núms. 5 y 6. pp. 176-202. En este artículo el autor elaboró un análisis de la institución judicial con el propósito de reformarla y pueda consolidarse como un órgano de poder local que ejerza con autonomía sus funciones de arbitraje con apego a derecho en un contexto de mayor pluralidad de sujetos e intereses sociales y políticos.

1. LA POLIARQUÍA: ENFOQUE TEÓRICO PARA EXPLICAR LA TRANSICIÓN POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

El enfoque teórico de la poliarquía consiste en comprender como está ubicado el poder a lo largo de la sociedad. Esta idea sostiene que la pluralidad de puntos de presión tienen una variedad de centros de formulación de políticas y adopción de decisiones rivales que permiten el equilibrio entre élites y masas⁴. Por lo cual la esencia de los planteamientos pluralistas clásicos tiene su raíz en la investigación acerca de la distribución del poder en las democracias occidentales.

De este modo, uno de los supuestos de los pluralistas es la lucha de los grupos para ejercer presión sobre el gobierno bajo la forma de votos, aceptación, cooperación e información. Otro supuesto es que la política no está dominada por un centro único de poder, sino porque el poder está disperso en múltiples centros, ninguno de los cuales es o puede ser totalmente soberano, lo que implica que la transición es mediante las elecciones y la competitividad partidista. El sistema de partidos competitivo debe poseer una importancia relevante para la determinación de la política gubernamental. Por ello, el pluralismo supone la existencia de grupos activos de distinto tipo y tamaño que sostienen el proceso democrático.

Desde esta perspectiva pluralista, la competencia entre grupos de interés organizados y la estructura de las políticas resultantes establecen la naturaleza democrática de un régimen. En una sociedad heterogénea y compleja ninguna fuerza social puede dominar, y menos aún crear una comunidad, si no crea instituciones políticas que posean cierta existencia independiente de las fuerzas sociales que la originaron.⁵ En caso contrario

⁴ Ver Dahl, Robert. A. *La Poliarquía: Participación y Oposición*, Ed. Tecnos, España, 1984.

⁵ Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Ed. Paidós, Argentina, 1991. p 20.

se ubica el planteamiento de Arent Lijphart, quien sostiene que en las sociedades homogéneas la democracia por consenso funciona mejor debido al carácter plural de sus instituciones que estructuran y dan sentido al proceso político. En las democracias por consenso la competencia interelites provoca una serie de reagrupamientos que reclaman un liderazgo que articule la competencia pluralista entre grupos de presión con las bases sociales para que exista una legítima y responsable representación política en la elaboración de la política gubernamental.⁶

Frente a los problemas de desarrollo y cambio social se requiere de ampliar los espacios en la toma de decisiones políticas, lo cual plantea el debate en si es conveniente otorgar espacios de decisión política o qué tipo de participación y peso tendrán éstos en la adopción de decisiones gubernamentales. Esto propone la generación de una nueva regulación que transforme las fuentes de legitimidad de las instituciones que representan al Estado.

El crecimiento de la economía, unido al aumento de las tasas de movilidad, contribuye a propagar en la sociedad la creencia en la igualdad de oportunidades. El resultado de la misma será un factor de expansión al alza de las expectativas sociales, con la consiguiente demanda de medios para lograr hacer efectiva tal igualdad.

1.1 La poliarquía como medio de alcanzar la democracia

La institucionalización para alcanzar la democracia plantea un proceso que renueva los métodos y las reglas de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En esa perspectiva, la poliarquía juega un papel importante porque un tipo de régimen peculiar de gobierno

⁶ Ver Lijphart, Arent, *La democracia en las sociedades plurales*. Ed. Prisma, México, 1989.

representativo del Estado moderno. Su carácter distintivo surge de la combinación de dos características generales: una, su tolerancia, relativamente alta de las oposiciones; y dos, las oportunidades, bastante extendidas, de participación para influir en la dirección del gobierno.

En la ciencia política contemporánea, el término se usa, por lo general, para hacer referencia a las instituciones o procesos políticos de la democracia representativa; procede de un uso mucho más antiguo de la palabra, cuyo significado etimológico 'es el de muchos gobernantes'. La palabra fue poco utilizada hasta 1953, año en que Robert Dahl y Charles E. Lindblom, en el libro *Política, Economía y Bienestar* la emplearon para designar "a los principales procesos sociopolíticos que nos permiten aproximarnos a la democracia, aunque no alcanzarla"⁷

En forma histórica, la poliarquía puede entenderse como una serie de instituciones que evolucionaron en gran medida, aunque no exclusivamente, como resultado de los movimientos tendientes a la democratización y liberalización de las instituciones políticas de naciones-Estado. Desde esta perspectiva, la poliarquía constituye una serie única, condicionada, de instituciones modernas resultantes, sobre todo, de los intentos realizados desde el siglo XVIII para adaptar ideas y prácticas a la escala de la nación -Estado.

La poliarquía puede considerarse como una serie de instituciones políticas necesarias para proporcionar un acercamiento positivo al proceso democrático, cuando el objetivo es su aplicación a gran escala resulta necesario crear un nuevo complejo de instituciones que garantizan y protegen determinados derechos. Cada una de las

⁷ Dahl, Robert y Lindblom, Charles, *Política, economía y bienestar. La planificación y los sistemas político-económicos reducidos a procesos*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1953, p. 67.

instituciones de la poliarquía prescribe unos determinados derechos necesarios para la existencia de la institución misma.

La transformación de un régimen hegemónico a otro más competitivo a través de la poliarquía debe aumentar las oportunidades de participación y debate público auténticos y, por consiguiente, el número de individuos, grupos e intereses cuyas preferencias son tomadas en cuenta al ejercer el poder político. Ello exige atender una serie de condiciones tales como el grado de concentración en el orden socioeconómico, nivel de desarrollo socioeconómico, desigualdades, segmentación cultural, control extranjero y creencias de los líderes políticos.

¿Qué condiciones aumentan o disminuyen las oportunidades de democratización de un régimen hegemónico o casi hegemónico?. Para Robert Dahl es necesario considerar ocho: "1) Libertad de asociación; 2) Libertad de expresión; 3) Libertad de voto; 4) Elegibilidad para el servicio público; 5) Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo; 6) Diversidad de fuentes de información; 7) Elecciones libres e imparciales y 8) Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias."⁸

La igualdad en la distribución de oportunidades entre los grupos políticamente activos permite la coordinación de intereses, la asignación de recursos y la solución negociada de los conflictos que se presenten, con un recurso mínimo de coerción directa.

Por último, la poliarquía puede entenderse como un sistema institucional de control político en el que los altos cargos del Estado se enfrentan al procedimiento de sustitución mediante elecciones populares. Este poderoso mecanismo de legitimidad electoral influye

⁸ Dahl, Robert, *La poliarquía: participación y oposición*, Ed. Tecnos, España, 1984, pp. 14-15.

de manera decisiva en el comportamiento de los candidatos, grupos y partidos políticos que rivalizan políticamente en los comicios.

No obstante, esta competencia es interélites, que como señala Robert Dahl, en sistema político compiten entre sí un reducido número de élites. Paradójicamente, sostiene el autor norteamericano, éste tipo de competencia aumenta la capacidad de representación del régimen. ¿Pero cuál es el camino hacia la poliarquía? Dahl considera sólo tres caminos posibles hacia la poliarquía: "1) La liberalización precede a la capacidad de representación; A. Si una hegemonía cerrada aumenta las oportunidades de debate público abre la oportunidad para su transformación en una oligarquía competitiva. B. La oligarquía competitiva se transforma entonces en una poliarquía al aumentar la capacidad de representación del régimen; 2) La capacidad de representación sigue a la liberalización; A. La hegemonía cerrada se abre haciéndose representativa. B. La hegemonía representativa se transforma seguidamente en una poliarquía, al aumentar las oportunidades de debate público; y 3) La vía rápida: una hegemonía cerrada se convierte de manera abrupta en una poliarquía al otorgarse de forma repentina el derecho al sufragio universal y al debate público. (...). Como resultado de ello, las reglas, las prácticas y la cultura de la acción política se desarrollaron primeramente entre una élite reducida, y la transición crítica de la acción política sin partidos a la competencia partidista acaeció, en forma inicial, dentro de este grupo restringido."⁹

El derecho al sufragio universal y la diversificación significativa de las propuestas políticas son factores determinantes para que las élites desplacen a las oligarquías. De esta manera la estructura partidista, y no sólo la posesión efectiva de grandes recursos económicos, se constituyó en un sistema de representación de intereses, es decir, un arreglo institucional

para vincular los intereses organizados de manera asociativa de la sociedad civil con las estructuras de decisión del Estado. En esta perspectiva pluralista los partidos políticos y los grupos de interés son canales de expresión de los individuos para ejercer la democracia y legitimar la interacción con el gobierno, así como la competencia electoral hace posible la reducción de la distancia entre élites y masas mediante la renovación de líderes. Este pluralismo de asociaciones, combinado con un buen margen de descentralización de las decisiones en favor de los gobiernos locales: “contribuirá a asegurar que los intereses de los ciudadanos de los diferentes públicos recibirán una consideración más o menos igual. En este sentido, el bien público se alcanzaría en una sociedad pluralista”¹⁰

El carácter pluralista de la poliarquía abre la posibilidad de garantizar la participación e influencia de los individuos, las organizaciones sociales y los partidos políticos en la producción, aplicación y evaluación de la política gubernamental. La legitimidad de estas políticas reside en expresar las preferencias e intereses de la mayoría en lugar del sólo empuje y arrastre entre una variedad de grupos con intereses estrechos, los intereses generales estarían mejor servidos y habría un alto nivel de sensibilidad de la decisión política a las expectativas de los ciudadanos. “Más aún, la democratización va más allá del gobierno central, del Estado. Otros gobiernos también tendrían que democratizarse. Los grupos de interés serían gobernados ellos mismos de manera democrática, por ejemplo; así, todas las organizaciones responderían más al interés general de sus miembros en lugar de que -como sucede ahora- a pequeñas oligarquías en la cumbre. Para poder alcanzar estos cambios, sería necesario repartir los recursos políticos de una manera mucho más

⁹ Ibid, pp. 41 y 43.

¹⁰ Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Ed. Paidós, Argentina, 1992, p. 295.

equitativa. Una distribución casi igual de equitativa requeriría de cambios en las estructuras sociales y económicas. La democratización presupone una sociedad democrática."¹¹

A pesar de que los resortes del poder están desigualmente distribuidos, la jerarquía política atañe más a la competencia interélites por mantener y ampliar sus posiciones de control, intermediación política e influencia en la toma de decisiones políticas, que a la igualdad de condiciones para participar en la conducción de las instituciones. En algunas sociedades, el objetivo democrático es algo vagamente aproximado, en el sentido de que personas que no son líderes ejercen un grado de control relativamente alto sobre los dirigentes partidistas.

Una de las críticas a este enfoque pluralista ha sido que: “aun cuando los mecanismos de negociación política garanticen a las sociedades industriales avanzadas un buen nivel de equilibrio sistémico, y con ello de estabilidad y crecimiento, también tienen el efecto de estabilizar las desigualdades sociales al ser un impedimento a la innovación y la movilidad social. Los circuitos de transacciones poliárquicas- sostiene esta crítica- opera una discriminación sistémica entre los intereses de los grupos que tienen grandes poderes de organización y negociación, con respecto a los de las asociaciones que no ocupan posiciones estratégicas en el sistema de la división tecnológica del trabajo y, en relación a la gran mayoría de los ciudadanos medios, los consumidores económicos y políticos simples que no tienen poderes de organización o negociación y a los cuales ninguna afiliación puede ofrecer la más ligera ventaja.”¹²

La red de transacciones poliárquicas, protegidas y legitimadas por el sistema de partidos está en condiciones de dar origen a un buen nivel de provecho general. Este efecto

¹¹ Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*, Ed. Conaculta-Alianza Editorial, México, 1991 p. 85.

se encuentra garantizado normalmente por el hecho de que, en la esfera de las poliarquías, hacer política es el resultado (filtrado, arbitrado y puesto por el sistema político) de negociación y de adaptación recíproca entre los grupos. Dichos grupos encabezan a los diversos sectores sociales, saben como interpretar y expresar mejor que cualquier “democracia numérica” los requerimientos difundidos de una sociedad industrial moderna en la cual todos los intereses primarios y una gran proporción de los intereses legitimados están en condiciones de organizarse a sí mismos.

En el proceso electoral el pluralismo elitista legitima su liderazgo mediante los partidos políticos, quienes combinan el consenso que las propias élites hacen en favor de sus candidatos y la limitada participación de las masas en sancionar con su voto a algunas de las opciones discutidas y aceptadas por las instancias superiores del poder político.

Este aspecto de la poliarquía se acerca mucho a la interpretación de la democracia de Joseph Schumpeter en su obra *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1942). Esta perspectiva, propone que el rasgo por antonomasia de la poliarquía es la rivalidad abierta entre las élites políticas para obtener el cargo, lo que a su vez ayuda a crear un cierto grado de influencia mutua entre élites y masas. Debido a la rivalidad entre élites en las elecciones, las poliarquías consiguen evitar, o al menos debilitar bastante, el dominio unilateral de las élites.

Para Schumpeter la democracia debe definirse como un método político, es decir, un cierto tipo de concierto institucional para llegar a las decisiones políticas --legislativas y administrativas--, y por ello no puede constituir un fin en sí misma, independientemente de las decisiones a que dé lugar en condiciones históricas dadas.

¹² Zolo, Danilo, *Democracia y complejidad: un enfoque realista*, Ed. Nueva visión Argentina, 1994, p. 146.

A partir de ello, la reformulación de la democracia hace hincapié en el carácter estable, constitucional y liberal del sistema de múltiples élites; en la competencia mutua de las élites políticas y la responsabilidad que ellas asumen ante el electorado en las votaciones periódicas; y en los numerosos puntos de acceso al poder de las élites que están abiertos para quienes se toman el trabajo de organizarse con el fin de hacer oír sus reclamos y demandas. Según esta concepción, las élites se convierten en el núcleo de la teoría democrática, o si se prefiere, de la teoría poliárquica. Esta perspectiva plantea, entonces, el problema de examinar a la minoría, no sólo en sus significados varios, sino también en sus acepciones de clase política, clase dominante, élite(s), élite del poder, élite gobernante, minorías dirigentes y liderazgo, entre otras. “La riqueza de denominaciones no implica en modo alguno que la minoría tenga la ventaja (sobre el término mayoría) de contar con un nombre para cada significado. Por el contrario, la abundancia de denominaciones ha añadido confusión a la profusión: se utilizan distintas etiquetas para referirse al mismo concepto; y la misma denominación comprende distintos conceptos. (...), todas las expresiones mencionadas anteriormente se refieren a alguna suerte de parte menor concreta, y no a la minoría como producto de los procesos democráticos (tal como el sector de población que ha sido derrotado en las elecciones o la menor porción de un reglamento). En segundo lugar, cuando el analista político trata de la democracia vertical, no le interesa cualquier tipo de minoría, sino sólo aquella que se refiere al grupo controlador de los medios materiales del poder, e independientemente de su intensidad. La noción de liderazgo, y por ello la de minoría o minorías dirigente(s), se aplica más específicamente a una clase política; pero su principal indicio semántico es aquel en el que el mando es entendido en su significado débil de poca intensidad. Por último, la noción de gobierno se aplica definitivamente a una clase política, que por lo general implica el uso del poder del

aparato del Estado y apunta hacia un significado fuerte del mando, es decir, al tipo más intenso del ejercicio del poder."¹³

El estudio de cómo ejercen el control político, éstos grupos sobre la mitad del universo, requiere de ubicarlo: primero, por la posición política; segundo, los cauces de la política; tercero, el alcance; y cuarto, las implicaciones de las decisiones políticas que adoptan.

1.2 La poliarquía como proceso de democratización elitista

La poliarquía puede considerarse como una serie de instituciones políticas necesarias para proporcionar un acercamiento positivo al proceso democrático en donde la abierta competencia interélites por obtener el cargo ayuda a crear un cierto grado de influencia mutua entre élites gobernanantes y las masas.

Para el politólogo, Héctor Zamitiz, la poliarquía juega un papel de árbitro en la rivalidad entre élites en las elecciones que evita el dominio sin cortapisa de las élites, como lo consideró Robert Michels en su famosa Ley de hierro de la oligarquía.¹⁴ En lo que se refiere a la noción de élite es necesario considerar que la concepción muy general según la cual la élite está compuesta por todos aquellos que poseen la mayor capacidad en cada esfera de la actividad humana; no obstante, para Vilfredo Pareto es fundamental definir qué se entiende por élite gobernante, en contraposición con el estrato no elitista o inferior de la sociedad: "Formemos, pues, una clase con aquellos que tienen los índices más elevados en

¹³ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*, De. Alianza Universidad, Tomo I, México, 1991, pp. 182 y 187.

¹⁴ Zamitiz Gamboa, Héctor, "Poliarquía" en Orozco, José Luis y Dávila, Consuelo, (Comp.), *Breviario Político de la Globalización*, De. FCPyS, UNAM-Fontamara, 1997, p. 379.

el ramo de su actividad, a la que daremos el nombre de clase selecta (élite).”¹⁵ Para fines de este estudio consideramos que el concepto de equilibrio social, es útil aún dividir en dos esta clase, es decir, que a aquellos que separemos directa o indirectamente tienen participación notable en el gobierno, quienes constituirán la clase selecta de gobierno; el resto será la clase selecta no de gobierno. El criterio altimétrico realmente se limita a sancionar un estado de hecho: quien está en la cima lo está, y el que se encuentra ahí es poderoso, tiene y maneja poder. El segundo criterio es el del mérito. Así la noción de élite está basado en el control de las instituciones políticas y mediante ello ejercen y alcanzan el liderazgo político.

La versión que ofrece Pareto de la teoría de las élites señala que: la élite gobernante podría perder su superioridad por mostrarse débil, por no saber reclutar a los elementos más activos de las masas, o por un cambio en las condiciones materiales, pudiendo ser desplazada entonces por una contraélite bien dotada y enérgica. Este proceso es definido como la circulación de las élites, el cual se produce en todas las sociedades, y a todos los niveles de la sociedad, pero no afecta al hecho fundamental del gobierno de la élite vigile con cuidado a la población para descubrir posibles muestras de desafección. En general, el proceso no afecta a las formas sociales, que permanecen relativamente constantes, mientras la sociedad se caracteriza por una tensión estable.”¹⁶

Un poco antes, Gaetano Mosca, compatriota de Pareto, había hecho una distinción similar, sosteniendo que en todas las sociedades aparecen dos clases de personas: la que gobierna y la gobernada. "El estudioso italiano identificó las cualidades necesarias (legales o reales) que una clase política debe poseer para que se forme y se consolide en el proceso

¹⁵ Pareto, Vilfredo, *Forma y equilibrios sociales*, Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1967, pp. 69-70

más general de la 'agregación social'. A nivel teórico, el concepto de 'clase política' se convierte terminológicamente en la más general y articulada 'clase dirigente'. Una variación que no sólo es léxica, sino que corresponde al profundo cambio de la sociedad europea (particularmente la italiana) registrado en los decenios que transcurren entre 1884 y 1922. Ello se puede confirmar al leer el principio de la nueva parte de los Elementos de Ciencia Política: 'la doctrina que afirma que en todas las sociedades humanas que han alcanzado cierto grado de desarrollo y cultura, la dirección política en su sentido más amplio de la expresión, la administrativa, militar, religiosa, económica y moral, es constantemente ejercida por una clase especial, eso es por una minoría organizada...'¹⁷ La clave del problema residía en mantener un sistema de élites abierto, que suministrara una lenta y continua modificación de las clases gobernantes y reflejara las cambiantes fuerzas sociales de la época.

Para Peter Bachrach: "Gaetano Mosca había reconocido la utilidad de las instituciones electivas y representativas a fin de conciliar los principios elitistas y democráticos. La incorporación de estas instituciones al sistema político resultaba esencial para que los grupos de élite se controlaran y restringieran mutuamente, y también para establecer los medios institucionales de asegurar a nuevas élites, representativas de las diversas fuerzas presentes en la sociedad, la posibilidad de alcanzar posiciones de poder. El equilibrio real entre las instituciones políticas depende, por tanto, del equilibrio de las fuerzas sociales que las sostienen. A su vez, Mosca, consideró que las instituciones políticas ofrecen un instrumento esencial para la expresión y representación políticas, y que

¹⁶ Ibid, p. 185.

¹⁷ Albertoni, Ettore A, "De la doctrina de la clase política de Gaetano Mosca a la teoría de la competencia entre élites políticas en el moderno sistema del pluralismo partidista" en Pérez Miranda, Rafael /Albertoni, Ettore A, (comp.), *Clase política y élites políticas*. Ed. UAM-Xoch./Plaza y Valdéz, México, 1987, pp. 26-27

la ausencia o el funcionamiento inadecuado de dicho instrumento pondría en peligro la circulación de las élites.”¹⁸ Por otra parte, Wright Mills propuso sustituir el concepto de clase gobernante -que él consideraba una expresión tendenciosa pues implica que una clase económica gobierna políticamente- por el concepto de élite de poder (que abarca a los empresarios, los líderes políticos y los jefes militares)¹⁹. Esta noción de la élite, con un acento en el liderazgo, también tiene implicaciones para la concepción de la democracia, lo cual es particularmente evidente en los escritos de Max Weber y de Robert Michels, quienes no sólo rechazan la idea de un gobierno del pueblo eficaz por considerarla utópica, sino que se oponen implícitamente a la idea de que la participación democrática pueda extenderse en forma gradual o incluso perfeccionarse. Desde otro punto de vista, Karl Mannheim ha puesto en relieve la 'democratización de la cultura' y la aparición de 'élites democráticas' como consecuencia de la selección por méritos, lo cual ha generado la reducción de la distancia entre élites y masas: “Los teóricos de la élite centran su atención en tres aspectos del control: 1) La cohesión de la élite; 2) la falta relativa de organización en la no-élite; y 3) las interrelaciones entre estos dos factores. Una clara implicación de estas consideraciones, para los teóricos de la élite, es que mientras la fuerza es una condición necesaria del orden social, no es una condición suficiente”²⁰

Desde los años cincuenta se han multiplicado los estudios de las élites, principalmente los enfocados a la composición, reclutamiento, influencia política en sectores claves de la sociedad, como las empresas, el parlamento, el poder ejecutivo, las

¹⁸ Bachrach, Peter, *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1967, pp. 38-39

¹⁹ Ver Mills, C. Wright, *La élite del poder*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 389.

²⁰ Dowse, Robert y Hughes, John A., *Sociología Política*, Ed. Alianza Universidad, España, 1993, p. 41

fuerzas armadas, las organizaciones religiosas, la movilidad y el liderazgo de los grupos al interior de los partidos políticos.

¿Cómo resolver el problema de la transformación de los intereses individuales en proyecto general, si se acepta la existencia y función de las élites? Para Schumpeter esto no representaba un problema, debido a que: "atacaba la `doctrina clásica de la democracia' con los argumentos de la inexistencia de un bien común, de su indiscernibilidad por parte de todos, y de la consiguiente imposibilidad de una voluntad general del pueblo'. De tales argumentos, deducía Schumpeter que la democracia era solamente `el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, basándose en las cuales, ciertos individuos obtienen el poder de decidir, a través de una competencia, que tiene por objeto el voto popular'. (...). Como afirmaba, Schumpeter, en la teoría de la democracia estaba involucrado la competencia de los partidos. Con ello se volvía `secundaria la decisión operativa del electorado, respecto a la elección de los hombres que habrán de decidir'. Lo que Schumpeter no decía era que, en realidad, escogía así una de las dos líneas teóricas que precisamente la teoría clásica había identificado: La línea de la elección como nómina, en vez de la elección como delegada; la de la pura designación de los gobernantes, en vez de la indicación de un mandato para gobernar".²¹

Así la democracia se resuelve en un método competitivo de reclutamiento de líderes el poder de sus electores se limita al ejercicio del voto, en tanto que. permite a los electores reemplazar a sus líderes, y aumentar la competencia entre los candidatos de la élite por una posición de intermediación de poder político. "La culminación de este proceso queda indicado por la difusión del sufragio universal: del sufragio verdaderamente universal...que

²¹Cerroni, Umberto, *Reglas y valores en la democracia: Estado de derecho, Estado social. Estado de cultura*, Ed. Conaculta-Alianza Editorial, México, 1991, pp. 154-155.

sanciona la total paridad de los hombres y de las mujeres al nivel más elevado: el de la decisión política. Pero, para ver el alcance de este proceso, hay que observar la centralidad de la decisión política y también de los derechos políticos y civiles en la contienda política. Sin ver esa centralidad, queda uno ofuscado, en un extremo, por el tecnicismo de la designación de los gobernantes y, en el otro, por aquel que Gramsci llama hablando precisamente de la valoración del sufragio universal 'un ingenuo y abstractamente idiota sociologismo'.²² Efectivamente Gramsci precisa que: "de ninguna manera es verdad que el número sea 'ley suprema' ni de que el peso de la opinión de cada elector sea 'exactamente' igual. En este caso los números, también tienen un simple valor instrumental de medida y el conjunto del sistema de relaciones que esas actividades mantienen. Por otro lado ¿qué es lo que se está midiendo.? Precisamente la eficacia y la capacidad de expansión y persuasión de las opiniones de pocos, de las minorías activas, de las élites, de las vanguardias, es decir, la racionalidad de éstos, su historicidad o su funcionalidad concreta, lo cual significa que no es verdad que el peso de las opiniones de los individuos sea 'exactamente' igual. Las ideas y las opiniones no 'nacen' espontáneamente en el cerebro de cada individuo: tuvieron un centro de formación, irradiación, difusión, persuasión, un grupo de hombres o también una particular individualidad que las elaboró y presentó en la forma política de actualidad. La numeración de los 'votos' es la manifestación final de un largo proceso en el cual la influencia de máxima corresponde justamente a quienes 'dedican al Estado y a la nación sus mejores fuerzas.'²³

De ahí que el núcleo de la poliarquía sea la teoría competitiva de la democracia, es decir, la competencia que las élites y los partidos hacen entre sí por obtener el voto popular.

²² Ibid, p. 156.

A partir de ello, impulsan mecanismos de apertura restringida hacia el reclutamiento de líderes sociales con el objetivo de reforzar su liderazgo. Con lo cual se incrementa la representatividad de un gobierno y la posibilidad de que la población participe escogiendo a la mejor opción de entre las élites en competencia y sus plataformas políticas.

La lucha política interélites en el moderno sistema de partidos se centra en tener el control de las posiciones institucionales del Estado. Éstas se definen como los factores necesarios para articular, formar y consolidar el liderazgo político de una élite. La prudencia y el cálculo son elementos cuyo fin consiste en normar capacidad, intensidad y manejo de los conflictos internos y externos, como resultado de la competencia interélites en el plano electoral. Lo anterior plantea distinguir diferentes tipos de formación de élite. La élite del poder tiene una pauta de reclutamiento relativamente cerrada, pero un nivel bajo de integración entre los grupos élite. La élite política cuenta con una pauta de reclutamiento relativamente estrecha, que de alguna medida abre sus filas a los individuos de estratos inferiores. Para Giddens, la distinción de los tipos de reclutamiento no permite por sí mismo conceptualizar el fenómeno del poder: "Al igual que en el caso de la estructuración de las clases, es necesario distinguir dos modos de mediación de las relaciones de poder en la sociedad. El primero es la mediación institucional de poder; el segundo obedece a la mediación del poder en términos de control. Por mediación institucional de poder entiendo la forma general del Estado y de la economía dentro de la cual los grupos de élite se reclutan y estructuran. Esto se refiere, entre otras cosas, al papel de la propiedad en la organización general de la vida económica, a la naturaleza del marco

²³Gramsci, Antonio, *Cuadernos de la cárcel: notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, Ed. Juan Pablos, México, 1975, p. 109.

legal que define los derechos y obligaciones económicos y políticos y a la estructura del propio Estado".²⁴

La élite gobernante se forma en su contexto natural: el sistema político, entendido éste como el terreno concreto de la competencia partidista y encuentro dialéctico entre ideologías, doctrinas y estructuras institucionales, en el cual se verifica la articulación de la hegemonía de los gobernantes.

En cuanto a la mediación del control concierne al verdadero poder (efectivo) el llevar a cabo una política y tomar decisiones que ostentan los miembros de los grupos de élite particulares: hasta qué punto los dirigentes económicos pueden influir en las decisiones adaptadas por los políticos, etc. Para expresarlo de otra manera, el poder tiene dos aspectos: un aspecto colectivo, en el sentido de que los parámetros de organización de una sociedad; y un aspecto distributivo, en el sentido de que ciertos grupos son capaces de ejercer su voluntad a expensas de otros. La mediación del control se expresa en forma de poder efectivo, que se manifiesta en la capacidad de tomar o de influir en la toma de decisiones que afectan a los intereses de dos o más partes de un modo diferente en cada caso.

El análisis del poder efectivo, propone Giddens, es necesario separar conceptualmente dos factores variables en relación con los tipos de formación de élite: "el primero corresponde a la medida en que ese poder está consolidado en las manos de grupos de élite; el segundo, al ámbito del poder ejercido por los que se encuentran en posiciones de élite."²⁵

²⁴ Giddens, Anthony, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Alianza Editorial, 1993, p. 139.

²⁵ *Ibid*, p. 141.

La jerarquía entre los grupos de élite se determina en la medida que uno de dichos grupos influye o condiciona significativamente las decisiones políticas o ejerce el control de las posiciones políticas en la estructura estatal. Las élites emergen cuando el nivel de organización política y social llega a un nivel en el mínimo de intereses personales y colectivos que deben ser protegidos por decisiones de autoridad que sostienen los principios comunitarios. Por ello, las organizaciones complejas son las bases de la existencia de las élites: "Quien dice organización dice tendencia hacia la oligarquía.... La maquinaria de la organización...invierte completamente la posición de un líder con relación a las masas.

Siempre que la organización es más fuerte, observamos un grado más pequeño de democracia aplicada."²⁶

La tendencia oligárquica obedece a las necesidades organizacionales, que son conducidas por una dirección profesional tanto en la toma de decisiones como en la administración técnica; las características de los líderes y de las masas. En las organizaciones los grupos de poder buscan ocupar posiciones estratégicas en la toma de decisiones que afectan individual, regular y eficientemente las políticas a seguir por la organización.

En el enfoque de adopción de decisiones políticas se afirma que aquéllos que gobiernan en las democracias contemporáneas disfrutan del uso del poder concentrado en sus manos, esto como resultado de las desigualdades en la distribución de los recursos del poder e influencia en sus respectivas comunidades o sistemas políticos. Para Robert Dahl el análisis de varias decisiones revela qué tanto opera la concentración de poder e influencia

²⁶ Michels, Robert, *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1991, p. 26.

de los grupos élite: "cuando se examina una decisión política, es decir, una decisión que determina las políticas o conjunto de normas que deben aplicar los funcionarios de gobierno o las personas que se convierten en funcionarios ordinariamente se encuentra que en cualquier sector determinado de política sólo un pequeño número de personas presentan opciones o vetan las proposiciones de otros. Esas personas son los jefes de los varios sectores o los políticos. Puede decirse que tienen la mayor influencia directa sobre las decisiones o actos de gobierno. Por lo general, un gran número de sublíderes cuentan con una influencia moderada y con frecuencia la mayoría de los ciudadanos poseen muy poca o ninguna influencia directa en ese sentido: nunca presentan o vetan ninguna alternativa."²⁷

El enfoque posicional recalca la importancia de la estructura económica y social en la cual se desarrolla una élite en particular; es así que los papeles sociales determinan posiciones de poder. Wright Mills señala: "El camino para comprender el poder de la minoría norteamericana no está únicamente en reconocer la escala histórica de los acontecimientos ni en aceptar la opinión personal expuesta por individuos indudablemente decisivos. Detrás de estos hombres y de los acontecimientos de la historia -enlazando ambas cosas- están las grandes instituciones de la sociedad moderna. Esas jerarquías del Estado, de las empresas económicas y del ejército constituyen los medios del poder; (...), y en sus cimas se encuentran los puestos de mando de la sociedad moderna que nos ofrecen la clave sociológica para comprender el papel de los círculos sociales más elevados en los Estados Unidos. La élite es, para Mills, el paisaje institucional de una sociedad. Pero toda vez que en las sociedades contemporáneas el poder político se encuentra institucionalizado,

²⁷ Dahl, Robert, "Igualdad y poder en la sociedad norteamericana" en D'Antonio, William V. y Ehrloward J., *El poder en una democracia*, De. Libreros Mexicanos Unidos, México, 1965, p. 109.

es cuestión de investigación el detectar aquellas posiciones estratégicas que ocupan los rangos más altos de mando en la estructura social”.²⁸

Las verdaderas élites son políticas y, en el siglo XX serán parlamentarias en la mayoría de los casos aunque no exclusivamente. En las sociedades modernas, el orden político, aunque forma parte de la estructura social, está separado de ésta en el sentido de que, al menos a corto plazo, un orden político siempre es agente y no paciente. El número de posiciones o cargos posibles en el orden político ha de ser limitado, pues, de otra manera el resultado será la anarquía. Bajo esta perspectiva de estudio, la élite gobernante se conceptualiza como aquella que ocupa las principales posiciones en la jerarquía del orden político de una sociedad. Así también, la sociedad es un flujo constante que produce dislocaciones entre la autoridad y la competencia de la élite y las presiones de la estructura cambiante y la cultura política. Con ello se crea la oportunidad de la circulación de las élites, reemplazando a una élite política por otra mediante los principios y procedimientos democráticos.

1.3 La poliarquía como conjunto institucional democrático

La poliarquía como conjunto de instituciones establece un sistema de derechos institucionalmente garantizados y protegidos. Cada una de las instituciones de la poliarquía prescribe unos determinados derechos necesarios, para el funcionamiento de la institución misma. Por ejemplo, el derecho de los líderes políticos para competir por el voto plantea un sistema de partidos y las garantías de poseer un derecho legalmente aplicable de competir de manera libre por la obtención del voto; la defensa de ese derecho debe constituir una obligación de los altos funcionarios del Estado y se deberá a los infractores. La serie de

²⁸ Mills, Wright, *Op. Cit.*, p. 13

derechos protegidos da origen a un proceso de selectividad que las instituciones de la poliarquía se encargan de aplicar, de tal manera de que el mecanismo selectivo de las minorías elegidas en forma competitiva mantenga un sistema de equilibrio entre élites y masas a través del liderazgo. En esa perspectiva, Giovanni Sartori señala que la competencia electoral no asegura la gobernabilidad, sino sólo su carácter democrático: “La calidad de los resultados depende de la sensibilidad y responsabilidad del liderazgo”²⁹ Para Giddens, el problema de la poliarquía selectiva radica en analizar la estructura social y su relación con la jerarquía política en las sociedades; es por esta razón que establece algunas precisiones elementales acerca del significado de élite. “Tal y como se ha empleado en ocasiones, élite puede referirse a aquellos que están a la cabeza en cualquier categoría dada de actividad: a actores y deportistas, tanto como a líderes políticos o económicos. Existe evidentemente una diferencia entre los primeros y los segundos. Los primeros están a la cabeza con arreglo a cierta escala de tamaño o logro, mientras que los segundos se encuentran a la cabeza de una organización social específica que posee una estructura de autoridad interna (el Estado, una empresa económica, etc.). (...). De ahí la utilización del término grupo de élite para designar a aquellos individuos que ocupan posiciones de autoridad formal a la cabeza de una organización o institución social; y el de élite de un modo más general para referirse tanto a un grupo de élite o a un conjunto de grupos de élite.”³⁰

En estos términos, se puede decir que un aspecto principal de la estructuración de la clase alta concierne, en primer lugar, al proceso de movilidad o de reclutamiento de las posiciones institucionales de élite y, en segundo lugar, al grado de solidaridad social dentro

²⁹ Sartori, Giovanni, *Op. Cit.*, p. 223.

³⁰ Giddens, Anthony, *Op. Cit.*, p. 137.

y entre los grupos de élite. La estructuración mediata se refiere al proceso a que el reclutamiento para las posiciones de élite es 'cerrado', en favor de aquellos que proceden del sector que disfruta de propiedades. La estructuración inmediata depende fundamentalmente de la frecuencia y carácter de los contactos sociales entre los miembros de los grupos de élite. Éstos pueden adoptar varias formas, incluidas la formación de conexiones a través de matrimonios o la existencia de otros lazos de parentesco, el predominio de las relaciones personales basadas en la amistad o en el trato, etcétera. Si el grado de integración social de los grupos de élite es alto, normalmente se dará también un alto grado de solidaridad moral que caracteriza a la élite como un todo y, probablemente, un bajo índice de conflictos latentes o manifiestos entre los distintos grupos.

La autorreferencia del sistema de partidos es imprescindible para el equilibrio de presiones e intereses en el proceso de gobierno. Para Schumpeter, la noción de pluralismo indica la multiplicidad de grupos -es decir, esencialmente los partidos- que compiten en el nivel electoral por la obtención del liderazgo político.

Para Danilo Zolo la noción de pluralismo es decididamente más amplia, es especial en el aspecto sociológico. Denota la pluralidad de grupos que compiten, tanto formal como informalmente, en la determinación de la elaboración de las políticas. Esta definición se extiende mucho más allá de los partidos e incluye a los sindicatos, los grandes negocios económicos y financieros, las organizaciones étnicas, culturales y religiosas, las asociaciones profesionales y de solidaridad, etc. En suma, comprende a todos los grupos que están en condiciones, al menos potencialmente y con cierto nivel de estabilidad y legitimidad, de procurar que sus demandas se incluyan en la agenda política. (...). Son los grupos que proporcionan la potencia de entrada al sistema, en tanto las instituciones políticas gobiernan propiamente el rendimiento, esto es, las funciones de administración y

control: “La competencia pluralista entre grupos políticos está lejos de construir un punto de apoyo para la circulación reflexiva de la voluntad democrática. El sistema de partidos no puede ser visto como el mecanismo colector y propulsor de una voluntad política que surge de la base social, dando una legitimación prospectiva a los procedimientos de representación delegada y una aprobación (o desaprobación) “retrospectiva” a los resultados de la toma de decisiones administrativa.”³¹

El sistema de partidos es la fuente de la legitimación tanto procesal e institucional, como del rendimiento burocrático-administrativo. Su cualidad autorreferencial consiste precisamente en su capacidad de establecerse y reproducirse a sí mismo, como sistema diferenciado, a través de la producción continua de consenso y legitimación política. Los partidos no reúnen sólo las demandas políticas que surgen de la sociedad y le dan un poder organizacional y competitivo, porque es mediante la superación de otras demandas políticas como logran establecerse en la arena política. “Regularmente el pluralismo partidista tiene como opuesto al partido único, al monopartidismo, lo que lleva a pensar que el partido (en singular o en plural) es el elemento constitutivo de la política moderna, que refleja e institucionaliza la entrada de las masas a la política.”³²

Los partidos políticos constantemente están buscando reinvertir su poder, a fin de reconstruir las bases sobre las que descansa: al margen de los procedimientos legitimados, distribuyen recursos, ventajas y privilegios a fin de alimentar recurrentemente el flujo de solidaridad e intereses y compromisos compartidos que forman la sustancia de su poder. Lo anterior representa un desafío permanente a la estabilidad del sistema; un potencial de crisis

³¹ Zolo, Danilo, *Op. Cit.*, pp. 150-151.

³² Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*, Ed. Alianza Editorial. España, 1980, p.12

que amenaza la seguridad y la autoridad de las instituciones políticas y, primordialmente, a los partidos.

La introducción del sufragio universal y la llegada a la arena parlamentaria de los partidos de masas ha contemplado una gradual transformación funcional que tuvo lugar en los partidos políticos y, por consiguiente, en las funciones mismas del parlamento; esto representa una forma de racionalización del poder, dado que responde a la creciente especialización y la profesionalización de la vida política en las sociedades diferenciadas. El financiamiento público refuerza las burocracias partidarias y concentra el poder en manos del cuerpo directivo central y distrital, expandiendo así la jerarquía de funcionarios asalariados y cediendo aún más terreno a los consejeros expertos, lo que margina a los simples trabajadores partidarios y a los militantes de raíces populares. Todo lo anterior da lugar, asimismo, a la categoría de poder patrimonialista como resultado de ocupar una posición de importancia dentro de la jerarquía ejecutiva del partido. La función de legitimación general del sistema político cumplida por los partidos es una consecuencia natural del hecho de que para ellos, como órganos burocráticos del Estado, existe un interés general que coincide cada vez más con la estabilidad de las instituciones estatales.

El sistema es general porque, gracias a la universalidad del sufragio, todos los poseedores del derecho a la ciudadanía están –ya sea que participen o no en los procedimientos electorales- representados por el sistema partidario. El proceso de toma de decisiones recibe su justificación retrospectiva de líneas descendentes de poder burocrático dentro de los partidos, y la legitimidad tiene que ver más con los mecanismos de intercambio político, que con la persuasión racional alcanzada de manera discursiva a través de la expresión mutua de opiniones.

El flujo de legitimación democrática que desciende desde la cima del sistema tiende a viajar cada vez más al margen de las estructuras organizativas internas de los partidos, a fin de llegar de manera directa al público votante mediante técnicas publicitarias cuya efectividad ya ha sido demostrada por empresas comerciales. Esto demuestra que los partidos no son ya los únicos sujetos en condición de proponer problemas, de formar voluntad política y de agregar intereses, no obstante que mantengan su capacidad de penetración en diversos sectores de la sociedad.

Entre partidos, las formas de competencia corren el riesgo de introducir la tensión antagónica de los juegos suma cero en las relaciones interpartidarias, escribiendo cualquier lógica de intercambio, transacción y cooperación.

La regla central de la democracia es que los votantes se vean confrontados con propuestas políticas genuinamente alternativas. El electorado 'volátil' incluso parece extenderse en las sociedades postindustriales como otra consecuencia recurrente de la convergencia y homologación programática de los partidos. La tendencia es ampliar las expectativas de los grupos a los cuales se les ofrece propuestas de intercambio político. Esta tendencia conduce a otro fenómeno muy conocido que es la reproducción del pluralismo de intereses sociales predominantes dentro de cada partido. Irónicamente, es esta pluralidad perversa de los intereses representados en cada partido lo que parece producir una de las definiciones más específicas de la representación pluralista de interés.

Desde esta perspectiva, el modelo neoclásico de liderazgo competitivo tiene dos efectos: uno, paraliza los mecanismos del mercado político, haciendo del pluralismo una burla, marginando todas las expectativas no conformistas. Y dos, la competencia interpartidista ofrece innovaciones en los patrones de movilidad social.

Otro riesgo de la poliarquía es la inflación del poder. La capacidad funcional de los partidos para producir el elemento social específico del poder universalmente vinculante -y para producir de manera legítima como resultado de la ficción procesal de representación- los faculta a ocupar una posición negociadora de particular importancia en el mercado político pluralista. A través de su ofrecimiento de protección, respaldado, en última instancia, por el uso legítimo de la fuerza, en una palabra por el poder del Estado, el sistema de partidos defiende el interés general de todos los otros grupos cuyos recursos están ubicados en subsistemas (como el económico, el científico-tecnológico, el religioso, etc.) que difieren del político. De este modo, la legitimidad producida por el sistema de partidos se transfiere a todo el espectro de negociadores pluralistas.

En el Estado de Bienestar, la lógica de la negociación impone una drástica limitación a la capacidad de gobierno político demostrada por el sistema de partidos. La producción de contrapoderes resulta ser, en realidad, lejos de una garantía de libertad individual en un sentido clásico, una coacción a las funciones no puramente represivas del poder político. La apretada red de vinculaciones transversales y de intercambios visibles e “invisibles” entre los agentes negociadores -una red multiplicada por la técnica de intercambio de papeles y estabilizada temporalmente por mecanismos como el de “hoy por ti, mañana por mi” ensancha la esfera de actividad de los partidos, pero al mismo tiempo inhibe los usos constructivos, y no exclusivamente los reactivos y adaptativos del poder.

Si se toma en cuenta, entonces, la gran variedad, la dislocación funcional y la micro fragmentación de los agentes del universo poliárquico -por ejemplo, los partidos individuales, las corrientes políticas dentro de los mismos, las escisiones de los poderes legislativo y ejecutivo, los sectores administrativo y judicial, las asociaciones sindicales únicas o todas las de su tipo, las empresas públicas, las instituciones financieras y una

variedad infinita de grupos privados- se ve con mayor claridad el contexto dentro del cual el déficit y la inflación de poder son uno de los problemas centrales de las sociedades pluralistas: “Es cada vez más difícil concentrar el poder, dado el carácter fragmentado de los intereses y tras la expansión, como parte del desarrollo de la acción social de ‘poderes bloqueantes’, es decir, poderes que son incapaces de lograr nada positivo, pero que son extremadamente efectivos para obstaculizar y dividir, aun cuando operan mediante grupos relativamente pequeños que ocupan posiciones estratégicas o desviadas. En esto reside la especial vulnerabilidad de las sociedades complejas con alta interdependencia funcional.”³³

Los procesos segmentados de decisión, una percepción rígidamente selectiva de los problemas, una política incrementalista y marginal y medidas adaptativas, incoherentes y de corto plazo son todos ellos aspectos de un carácter débil.

Se considera por lo general una serie de microdecisiones adaptativas de corto plazo, con frecuencia bajo la presión del tiempo, en lugar de una decisión radicalmente reformadora que requeriría la imposición de programas de largo plazo, una gran inversión de poder y un alto grado de legitimación. Las microdecisiones, por otro lado, sólo exigen un gasto mínimo de poder positivo y un consumo limitado de legitimación, dado que reestructuran las expectativas sociales en forma gradual, sin provocar frustraciones o represalias de largo alcance.

Estas interpretaciones y problemas que presenta la poliarquía plantean lo difícil que es construir la democracia, sobre todo si se tiene como marco institucional para garantizar que la competencia interélites propiciará la formación de una constelación de instituciones políticas representativas que se aleja cada vez más del ideal democrático.

³³ Ibid, pp. 162-163.

2. ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL.

En este capítulo se esbozan las etapas históricas del régimen constitucional del Distrito Federal que, como se observa fue: 1) el pilar de la formación del Estado mexicano independiente, 2) centro de poder de los distintos grupos políticos, 3) eje del poder presidencial posrevolucionario, y 4) un gobierno de cohabitación política entre el poder ejecutivo y el jefe de gobierno.

2.1 Distrito Federal: la tutela del Estado, 1814-1856

El Distrito Federal, al formularse como sede de los poderes federales, se constituyó en uno de los cimientos del Estado mexicano. Su origen es consustancial al sistema federal de organización estatal, y su forma de gobierno y administración han sido objeto de múltiples variaciones en el transcurso del tiempo -manteniendo diferencias fundamentales con el resto de los estados de la Federación- lo que ha colocado a sus habitantes en una situación de desventaja respecto de sus derechos ciudadanos y de la participación electoral.

La historia de la discusión respecto de la forma de gobierno y los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, se remonta a la Constitución de Apatzingán, en 1814. En ella se dispone: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en *Estado del Valle de México*, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."³⁴ De esta manera se inician los conflictos por la residencia de los poderes de la

³⁴ Carreño Carlón, José. "Historia de una Libertad Condicional", en *Nexos*. No. 99, marzo de 1986- p. 19.

Federación y las atribuciones jurídicas del Distrito Federal al erigirse como una entidad federativa.

“Durante el siglo XIX y a partir de la Constitución Federal de 1824 se creó el Estado Mexicano. El Municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales. Como una consecuencia de esta determinación, el 20 de noviembre de 1984 se expidió el decreto: Artículo 1º. *El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28ª del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.* Artículo 2º. Su distrito será comprendido en el círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas. Artículo 3º. El Gobierno General y el Gobernador del estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al artículo antecedente. Artículo 4º. El Gobierno político y económico del expresado Distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley. Artículo 5º. En tanto se arregla permanentemente el Gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la Ley de 23 de junio de 1813 (instrucción para el Gobierno económico-político de las Provincias antes citadas) en todo lo que no se encuentre derogada. Artículo 6º. En lugar del Jefe Político, a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, el Gobierno General nombrará un Gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal. Artículo 7º. En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la

presente. Artículo 8°. El Congreso del estado de México y su Gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de residencia y verificar su traslación. Artículo 9°. Mientras se resuelva la alteración que deba hacerse en el contingente del estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal. Artículo 10°. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley.

A partir de la decisión del Congreso General fue creado el Distrito Federal, a diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, que deben su existencia a una cesión de los territorios. En este orden de ideas, el gobierno del Distrito Federal se estructuró de la siguiente manera: Un Poder Legislativo, a cargo del propio Congreso General. Un Poder Ejecutivo, bajo la responsabilidad del Gobierno General, mismo que a su vez designaba un gobernador, con el carácter de interino, que ocuparía en lugar del jefe político. El Poder Judicial quedaba, por lo que toca al Distrito Federal, de momento en los mismos términos.”³⁵

Carreño Carlón analiza y sintetiza esta caracterización de manera precisa desde la época de la Independencia hasta 1928: "El Constituyente de 1824 facultó al Congreso a elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado, confiriéndole también la atribución de variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

³⁵ Aguirre Vizzuet, Javier, *Distrito Federal: Organización Jurídica y Política*, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, D. F., 1989, pp. 32-34.

Al mes siguiente, con un decreto que señalaba el lugar que serviría de residencia a los supremos poderes de la Federación y que será la ciudad de México, se inició el debate sobre la extensión del Distrito Federal y se abrió también el fuego sobre su forma de gobierno: en lugar del jefe político el gobierno federal nombrará un gobernador. La disposición mantenía la libertad municipal: en las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.

Con el advenimiento del sistema centralista de 1836, estableció la Ley Constitutiva del 23 de octubre de 1835, la cual, posteriormente, se dividió en siete estatutos (Constitución de las Siete Leyes). Se señaló, asimismo, que el territorio se dividiría en Departamentos, y para su gobierno habrá gobernadores. En cada cabecera de distrito había un Prefecto que tenía como atribuciones la seguridad, la policía y la vigilancia del ayuntamiento; el Prefecto podía ser reelecto y durar en su cargo cuatro años. Los Departamentos se dividían en Distritos y éstos en Partidos. En cada cabecera de Partido, a excepción de la del Distrito, había un Subprefecto con facultades análogas a las del Prefecto, pero nombrado por este mismo y aprobado por el gobernador para su encargo de dos años. La disputa por el poder político entre federalistas y centralistas complicó la situación y polarizó la indecisión: este supremo poder -prescribían las 7 leyes centralistas de 1836- residirá ordinariamente en la capital; pero en el caso de que la seguridad pública exija su traslado a otro punto cualquiera de la República podrá acordarla o verificarla por el tiempo limitado. El régimen centralista hacía desaparecer automáticamente al Distrito Federal y lo incorporaba al Departamento de México gobernado por un Prefecto designado por el gobierno central. Este hecho también repercutió en la función legislativa, la Ley

sobre el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia y los Juzgados del Fuero Común, de 23 de mayo de 1837 ordenó el establecimiento de un Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, pero las circunstancias prevalecientes en esta época impidieron que llegara a constituirse. Esta Ley es aplicada hasta diciembre de 1953, cuando y se determinó la conveniencia de que la Suprema Corte de Justicia continuara ejerciendo las funciones del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.³⁶

El 4 de agosto de 1846, mediante el Plan de la Ciudadela, se instaura de nueva cuenta el sistema federal con la vigencia transitoria de la Constitución de 24 y la convocatoria a un nuevo constituyente. Al regresar los federalistas, en 1847, restituyen el Distrito Federal y agregan a los derechos de sus ciudadanos el de elegir senadores. Sin embargo, los centralistas, al mando de Santa Anna, vuelven en 1854 y crean, primero, un ayuntamiento designado que al año siguiente es sustituido por un gobernador, también designado, además de ampliar el área territorial bajo el dominio del Distrito Federal. Con la proclamación del Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854, se inició la revolución del mismo nombre, que terminó con el gobierno de Santa Anna y tras un breve periodo, se convocó al Congreso Constituyente de 1856, para definir el sistema federal como la forma de gobierno adoptada por nuestro país.³⁷

2.2 Distrito Federal: centro de poder de los grupos de poder político, 1856-1928

Al debatirse el punto relativo al Distrito Federal, nuevamente se discutió si resultaba conveniente ubicar la sede de los poderes federales en una demarcación territorial ubicada más al centro geográfico de la República. Razones de carácter político, económico y social,

³⁶ Gatica Sobrino, Ana Berenice, *La función del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1988. p. 9

³⁷ Carreño Carlon, *Ibid*, p.54

llevaron a los constituyentes a ratificar a la Ciudad de México como la residencia de los poderes de la federación, con la naturaleza de Distrito Federal.

"El texto final de la Constitución del 5 de febrero de 1857 dejó una situación condicionada que subsiste hasta nuestros días y ha mantenido a los habitantes de la región bajo un régimen de libertad condicional para elegir a sus gobernantes: el estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal: pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes se trasladen a otro lugar."³⁸

En su artículo 72 fracción IV de la Constitución de 1857 se establecía: para el arreglo interior del Distrito Federal y sus Territorios, sobre la base que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas y municipales. "Así los debates del Constituyente del 57 perfilaron con claridad los puntos de litigio y los de la polémica actual: 1) Salvaguardar las libertades políticas de los habitantes de la ciudad de México; 2) Salvaguardar la integridad y el funcionamiento sin cortapisas de los poderes federales y 3) Salvaguardar a los estados del poder incontrastable del Distrito Federal y sus tendencias a la imposición centralista."³⁹

En la Constitución de 1857, la organización del Distrito Federal se enfrentó a diversos problemas: en principio, se pensó en cambiar la residencia de los poderes a Querétaro o Aguascalientes: sin embargo, finalmente se optó por dejar que siguiera ubicada en la Ciudad de México, pero en el caso de que dicha residencia fuese cambiada en un futuro, se formaría, en el territorio ocupado por el Distrito Federal, una entidad denominada Estado del Valle de México.

Por lo que corresponde a las facultades para organizar el gobierno del Distrito Federal, éstas se reservaron al Congreso de la Unión.

Le determinó, por otra parte, la facultad para los ciudadanos de elegir a sus autoridades municipales y judiciales.

Con el golpe de Félix Zuloaga, sucedido en 1858, todo lo anterior desapareció, se dejó al DF en calidad de Departamento, a cargo de un gobernador designado, y se nombraron varias prefecturas. Miguel Miramón, en 1859, le impuso una junta de propios y arbitrios. Con la República restaurada, Benito Juárez devolvió al DF los derechos de la Constitución de 1857, pero Porfirio Díaz estableció otra vez las prefecturas en 1899 y en 1900 obtuvo autorización del Congreso para reformar la organización política y municipal del Distrito Federal.

“Meses después, el 31 de octubre de 1901, el Congreso de la Unión, a iniciativa presidencial, reformó la fracción VI del artículo 72 constitucional, para dejarlo en los siguientes términos: Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

Fracción VI. Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios.

Con lo anterior, se suprimía la facultad de los ciudadanos de elegir popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, a que se refería dicho precepto en su redacción original”⁴⁰

³⁸ Ibid

³⁹ Ibid

⁴⁰ Solís Acero, Felipe y Gutiérrez Salazar, *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*. Ed. INAP, México, 1985, pp. 67 y 68.

Para marzo de 1903, Porfirio Díaz expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, mediante la cual se le consideró como parte integrante de la Federación y se dividió a este territorio en trece municipalidades.

“Dicha Ley, señaló en su artículo 18, que el Distrito Federal, en el orden político, administrativo y municipal, dependía del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. Sin embargo, el siguiente artículo asignaba al gobierno político y la administración municipal al Ejecutivo, por conducto de tres funcionarios: el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director de Obras Públicas, que juntos integraban el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal”.

“La Ley reconocía la existencia de ayuntamientos en las municipalidades en que se dividía el Distrito, integrados mediante elección indirecta en primer grado; sin embargo, se les consideraba como simples cuerpos consultivos, con derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto, en lo relacionado con los servicios públicos y se les despojaba tajantemente de personalidad jurídica (artículo 33). Al crear y dar funciones a los prefectos políticos, el gobierno les atribuía realmente el control de las municipalidades del Distrito, indicando expresamente, que los ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del prefecto político, con excepción de la Ciudad de México, que lo estaría respecto del gobernador del Distrito artículo 32). Los prefectos políticos, a partir de entonces, habrían de minimizar la función de los ayuntamientos en el Distrito Federal (y en toda la República). quedando su gobierno prácticamente en manos de aquéllos.”⁴¹

⁴¹ *Ibid*, pp. 68-70.

Como se desprende de lo expuesto, durante el gobierno de Porfirio Díaz el Distrito Federal sufrió un grave retroceso en su regulación legal y a virtud de reformas constitucionales y ordinarias, sus habitantes fueron despojados de importantes derechos políticos reduciendo, prácticamente, el gobierno del DF al mandato de las prefecturas políticas. Por lo demás, ésa fue la situación que imperó en toda la República durante esta etapa de la historia del país.

La Constitución de 1917 reforzó el carácter político del Distrito Federal al continuar siendo sede de los poderes federales e incidir de manera efectiva en la consolidación de un régimen presidencial.

"El constituyente de 1917 aprobó, por unanimidad, el rescate de la institución municipal para el DF, quedando así: El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios debiendo someterse a las bases siguientes:

1. El D.F. y los territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las cuales tendrá la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
2. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa (hecha excepción de la municipalidad de México), la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.
3. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo de un gobernador que dependerá directamente del Presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República. Tanto el gobernador del DF como los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la Ciudad de México, serán nombrados y removidos por el Presidente de la República. Así también los nombramientos de los

Magistrados del Tribunal de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, serán hechos por el Poder Ejecutivo, y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados. Los magistrados y los jueces durarán en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos. Asimismo, en el artículo 44 constitucional se asienta que el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.⁴²

El presidente Venustiano Carranza expidió, el 13 de abril de 1917, la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. Siguiendo los mandamientos de la Constitución, esta ley sostenía que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política administrativa del Distrito Federal. Como lo disponía también la Constitución Federal, el gobernador del Distrito era nombrado y removido libremente por el presidente de la República, pues dependía de éste.

El gobernador estaba facultado para promulgar y hacer cumplir las leyes, cuidar de la seguridad pública, llevar la vigilancia de la Hacienda Pública, ejecutar las obras de interés general, atender la dotación de servicios, nombrar y remover a los funcionarios y empleados; tenía igualmente el mando del cuerpo de policía y podía expedir los reglamentos necesarios para los servicios públicos. De acuerdo con esta ley, los ayuntamientos eran designados por elección popular directa y se renovaban por mitad cada año. La división municipal fue respetada provisionalmente y se conservaron los reglamentos que no se opusieran a la Constitución.

⁴² *Ibid*, pág. 70.

La primera autoridad local era el presidente municipal, quien tenía facultades para publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias, etc., así como imponer de multas, arrestos, conservación del orden y la tranquilidad pública. En las localidades, sin Ayuntamientos, había delegados que lo auxiliaban.

“El nuevo régimen se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años; en él se ha dotado al Ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes que prevén un dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad (artículo 27 constitucional) y el arbitraje de última instancia sobre los conflictos que surgen entre las clases fundamentales de la sociedad (artículo 123 constitucional). Del autoritarismo derivado del carisma del caudillo revolucionario, se pasó con el tiempo al autoritarismo derivado del cargo institucional del Presidente de la República”.⁴³

2.3 Distrito Federal: eje del poder presidencial

Para 1928 la vida municipal del DF terminó en virtud de una iniciativa del presidente electo, Álvaro Obregón, acogida por un grupo de diputados. Este consistió en modificar el artículo 73 de la Constitución que señaló lo siguiente: el Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito y territorios federales, sometiéndose en las bases siguientes: 1) El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.”⁴⁴

El argumento de Obregón fue que el DF tenía una organización política y administrativa sin unidad de mando, deficiente y carecía de autonomía financiera.

⁴³ Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Editorial: ERA, México. 1982, pp. 33-34

⁴⁴ *Ibid*, pp. 21-30.

Para Jorge Carpizo la reforma de 1928 es contraria a la historia constitucional de México, en la cual se puede ver que los habitantes de su ciudad capital siempre habían tenido el derecho político de nombrar a sus gobernantes. El sistema municipal había tenido una amplia trayectoria en la capital mexicana hasta que fue suprimido en el año citado. A partir de entonces, los habitantes del Distrito Federal están privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior.⁴⁵

El 31 de Diciembre de 1928 el Congreso de la Unión expidió la primera Ley Orgánica del Distrito Federal, resultante de esta reforma, se borró a los trece municipios del DF y en su lugar quedaron otras tantas delegaciones. Fue creado el Departamento del Distrito Federal, a cargo de un jefe nombrado y removido libremente por el presidente de la República que tuvo desde entonces el auxilio de un Consejo Consultivo compuesto de diversos sectores de la población y un Consejo para cada una de las delegaciones; sus facultades esencialmente se referían al asesoramiento, consulta, denuncia, revisión e inspección. Al trasladar todas las funciones del gobierno del Distrito Federal y de los ayuntamientos en que se dividía el Departamento, desapareció el régimen municipal en el Distrito Federal.

De esta manera, el Distrito Federal careció de autonomía para darse una constitución propia o para contar con un órgano representativo y deliberatorio de carácter local, elegido por sufragio universal. El Congreso de la Unión legisla sobre sus asuntos particulares y su gobierno reside en el Presidente de la República, quien lo ejerce a su vez por medio de uno de sus funcionarios: el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

⁴⁵ Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI Editores, México, 1983. p. 167.

La Ley Orgánica de diciembre de 1941 reiteraba que el Congreso de la Unión legislaría para el Distrito Federal y su gobierno estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del jefe del Departamento, y confirmaba la reducción político-administrativa del DDF en doce Delegaciones.

El 29 de diciembre de 1970 se expidió otra Ley Orgánica que amplió el número de Delegaciones a 16 y se redefinieron los límites de cada una de ellas. En su artículo 3o. la Ley determina que el jefe del Departamento será auxiliado en sus funciones por tres secretarios generales -uno de los cuales deberá ser licenciado en derecho- un oficial mayor, un Consejo Consultivo, las juntas de vecinos, delegados y los subdelegados, además, de otros órganos.

En la reforma política de 1977 se retomó la vía de recuperar algunos derechos políticos para los habitantes del DF y en diciembre de 1978 se materializaron con la adición en la fracción VI del artículo 73 constitucional por lo que los ordenamientos legales y reglamentos relativos al gobierno del Distrito Federal serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular. Sin embargo, estas disposiciones quedaron sin reglamentación que definiera los procedimientos para su aplicación. Ambos mecanismos de participación ciudadana desaparecieron con la creación de la Asamblea de Representantes el 10 de agosto de 1987.

Los sismos de septiembre de 1985, que devastaron gran parte de la ciudad, generaron una potencial organización y movilización ciudadana, lo que hizo evidente las debilidades de la centralización política, principalmente, por la tardía respuesta gubernamental. Éste fue el argumento de mayor peso utilizado constantemente por los distintos actores sociales y políticos para demandar un cambio en la organización y

dirección política del gobierno del DF y la ampliación de la participación política en los espacios de decisión de las políticas gubernamentales⁴⁶.

Como resultado de lo anterior, el 23 de diciembre de 1986 el presidente de la República emitió la Iniciativa de Decreto que reformó los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y que derogó la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la exposición de motivos de la iniciativa, el presidente argumentó que las audiencias públicas de consulta popular respecto de la renovación política electoral y la participación en el gobierno del Distrito Federal se presentaron dos posiciones imposibles de conciliar en un extremo: mantener al Distrito Federal con su estatus político y jurídico de territorio federal -con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los poderes federales- y, en el otro: la creación de un estado libre y autónomo en el territorio del Distrito Federal, con la elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente congreso local y de los presidentes municipales, los cuales suplirían a las actuales delegaciones políticas del Distrito Federal.

El 10 de agosto de 1987 fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana. Con ello, la iniciativa presidencial optó por reservar una circunscripción territorial para la residencia de los poderes federales y mantener al DF como una posición política del presidente de la República.

Para Arnaldo Cordova, la Asamblea es una obra de justicia; formalmente la Asamblea del Distrito Federal es un parlamento representativo de la ciudadanía de la

⁴⁶ Ver Peschard Mariscal, Jacqueline, Op. Cit., En este estudio la autora plantea que el DF es la meca de la oposición y el pluralismo. La mayoría de los partidos políticos que hoy cuentan con registro legal se han constituido en la gran capital política del país. p. 77.

entidad capital. La razón de ser de la Asamblea es política y no constitucional; sólo en un sentido pueden ampliarse las facultades de la Asamblea: dotándola de la facultad legislativa, es decir si la Asamblea pudiera legislar en materia de ingresos públicos de la capital y, concomitantemente, pudiera ser una instancia deliberativa y resolutoria a la formulación y control presupuestal de la entidad.⁴⁷

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana es electa para un período de tres años. Está conformada por cuarenta representantes electos por el principio de mayoría relativa y 26 de representación proporcional. Tiene las características de una Asamblea de Ciudad encargada de adoptar decisiones políticas concretas como: "La facultad de reglamentar, que consiste en elaborar disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal, como reglamentos, bandos y ordenanzas, así como convocar a consultas públicas para conocer el punto de vista de la sociedad civil sobre cualquiera de los temas de su competencia reglamentaria, además de dictaminar sobre las iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal; facultades de gestoría, supervisión del manejo de recursos públicos en la ciudad de México, y de recepción y solicitud de informes sobre la marcha de la administración metropolitana; y la facultad de aprobar los nombramientos de magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y Contencioso Administrativo del Distrito Federal."⁴⁸

De acuerdo a lo anterior, la Asamblea tiene una composición política plural, propia de un Congreso local, pero sus limitaciones legales para contar con atribuciones legislativas como el de aprobar leyes, le impiden constituirse en un poder legislativo real.

⁴⁷ Cordova, Arnaldo, "El papel de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", extracto de una conferencia ante la Comisión de Reglamento Interior e Iniciativas de Ley, en: Trejo Hernández, Raciél.

Los ciudadanos del DF, únicamente, ejercen sus derechos políticos cuando eligen presidente de la República o sus representantes en el Congreso de la Unión, -elección directa de cuarenta diputados por el principio de mayoría relativa, con derecho a los que, de acuerdo con la votación, corresponden a la primera circunscripción a la que pertenece el Distrito Federal, según el principio de representación proporcional- y a dos senadores.

Finalmente, la función judicial corresponde al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

El presidente de la República nombra a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los términos previstos por la ley orgánica, misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurren quienes tomen posesión del cargo sin contar con la aprobación correspondiente; además, la propia legislación determina la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Estos nombramientos son sometidos a la aprobación de la ARDF. Cada magistrado del TSJDF, al entrar a ejercer su encargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el pleno de la ARDF, es así como el presidente de la República designa a los magistrados del TSJDF, por un periodo de seis años, los cuales pueden ser reelectos, si se somete dicha designación a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El Poder Judicial del Distrito Federal, a diferencia de los otros dos poderes, no se identifica con su correspondiente federal y, en consecuencia, la Constitución de la República crea a este Poder. En términos estrictos, al hablar del Poder Judicial del DF, debiéramos referirnos únicamente al TSJDF y a su organización. Sin embargo, existen otros órganos encargados de la administración de justicia.⁴⁹

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal está integrado por cuarenta y tres magistrados numerarios y seis supernumerarios; puede funcionar en pleno, en sala numeraria o auxiliar. Uno de los magistrados es presidente del Tribunal y no integra la sala. Todos los magistrados son nombrados por el presidente de la República con aprobación de la ARDF, y permanecen en su encargo por un periodo de seis años, aunque pueden ser reelectos.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como órgano jurisdiccional, es la institución pública en el DF con la facultad de aplicar las normas jurídicas a los casos controvertidos que se susciten en materia común civil, penal, familiar, concursal y del arrendamiento inmobiliario. En lo que respecta a las diferencias de su representación política, se encuentran en que *el poder ejecutivo descansa en el Presidente de la República*. De acuerdo con el artículo 73, fracción VI constitucional se establece que: "El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva."⁵⁰ La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal determina que el ejercicio del gobierno se realiza por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Delegados, a quienes puede nombrar y remover libremente.

⁴⁹ Aguirre Vizuett, Javier, *Ibid*, pp. 164-165

La trayectoria de las modificaciones jurídicas del DF expresan no sólo la necesidad política del presidente de la República por mantener el control más importante del país, sino también el carácter gradualista del proceso de democratización de este espacio territorial considerado hoy en día como una megalópolis.

2.4 Estatuto de Gobierno: la institucionalización del gobierno del DF, 1993-1996

A pesar de las resistencias expresadas por el Comité Ejecutivo Nacional del PRI Gobierno Federal y del Congreso de la Unión, fue aprobado el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Con lo que se establecían las bases institucionales para la constitución de un gobierno local para el DF, sin embargo, se mantenía la discrecionalidad del Presidente de la República de nombrar al Jefe de Gobierno.

Con el Estatuto de Gobierno se institucionalizó la organización y las redes de mando en un gobierno propio para la capital. Además, se materializó la idea de acotar el poder presidencial con el peso político de una Asamblea Legislativa y se establecían las bases de un gobierno propio a través de una distribución funcional de la autoridad. Este hecho fue un hecho realmente histórico en la vida política de la Ciudad de México.

La emergencia de este sistema de pesos y contrapesos de los centros de decisión política obedeció a un pluralismo partidista y social altamente competitivo, proclive a la organización y movilización de amplios grupos sociales y económicos. En un contexto de pluralismo polarizado por la lucha política y por el conjunto de complejos problemas financieros, ecológicos, de servicios públicos y administración de justicia, se planteó la

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México, 1992. p. 85.

necesidad de contar con un gobierno representativo, responsable y capaz de adoptar decisiones políticas con menores riesgos externos.

El DDF, órgano administrativo dependiente del presidente de la República, era un modelo centralizado apuntalado por el poder presidencial que adoptaba decisiones colectivas con comités poco representativos que se aplicaban por instancias administrativas inoperantes y sin capacidad de dirección ni asesoramiento a la hora de elaborar los planes, programas y proyectos acordes con los intereses de la sociedad. Con esta organización, los problemas crecieron y la necesidad del gobierno por encontrar la colaboración y coordinación con los ciudadanos, grupos y partidos políticos planteaban el dilema de la conducción democrática o autoritaria para enfrentar las necesidades propias de una megaciudad.

Es evidente que el estatuto de gobierno se constituyó en un instrumento de activación política al ampliar los mecanismos de representación a los partidos políticos en la Asamblea de Representantes y de manera indirecta dio legitimidad al Jefe del Distrito Federal y al Presidente del Tribunal de Justicia del DF. En estas instancias de representación se concentró la responsabilidad de establecer normas, políticas, planes, proyectos y acciones que respondieran a las necesidades y problemas de la Ciudad de México.

La Asamblea de Representantes es un órgano legislativo que formula, inicia y expide leyes relativas al Distrito. Su capacidad de organización interna se fortalece con la expedición de su ley orgánica y su imprescindible influencia en las finanzas, servicios públicos, justicia cívica, uso de suelo, actividad comercial, entre otros rubros. La ARDF tiene en este momento un papel político preponderante en el proceso de democratización

porque es la responsable de ratificar el nombramiento del Jefe del Distrito Federal que designe el presidente de la República. Así, también, debe ratificar los nombramientos que haga el Jefe del Distrito Federal de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito federal y de los servidores públicos de la administración pública del DF.⁵¹

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes del DF se remitirán para su promulgación al presidente de la República, quien en su caso, podrá hacer observaciones; de no ser devuelto el documento en ese plazo, se entenderá que fue aceptado y se procederá a su promulgación. A su vez, el proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo en la Asamblea. Con respecto del jefe de Gobierno del Distrito Federal, el presidente de la República lo nombrará de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga la mayoría de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.⁵² El presidente de la República someterá el nombramiento de jefe de Gobierno del Distrito Federal a la ARDF para su ratificación. La resolución se resolverá dentro de un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente en que sea recibida dicha petición. Si el nombramiento no fuese ratificado, el presidente de la República formulará una segunda propuesta que deberá presentar ante la Asamblea para su ratificación, la cual resolverá dentro de un mismo plazo de cinco días. En ambos casos se requerirá del voto de la mayoría de los miembros presentes en la sesión respectiva. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento del Jefe del Distrito Federal, el Senado hará el nombramiento del

⁵¹ Ver Diario Oficial de la Federación. 26 de julio de 1994.

⁵² Ibid

Jefe del DF en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto. Cabe mencionar que no serán elegibles por la Cámara de Senadores como Jefe del Distrito Federal, los Representantes, Diputados o Senadores que habiendo sido nombrados por el Presidente de la República no hubieran sido ratificados por la ARDF en el mismo proceso de nombramiento.

El jefe de Gobierno del DF podrá durar en su cargo hasta seis años, a partir de que rinda protesta ante la ARDF, o en su caso, ante el Senado de la República y tendrá facultades de iniciar leyes y decretos ante la ARDF, nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la administración pública del DF; nombrar y remover con aprobación del Presidente de la República, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal; nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del DF y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF y someter los nombramientos a la aprobación de la ARDF; elaborar la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuestos de egresos y formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad, así como, ejercer funciones de dirección en materia de seguridad pública cuando les sean delegados por el presidente de la República.⁵³

Con respecto del Tribunal Superior de Justicia, éste ejercerá la función judicial. La independencia de los jueces y magistrados estará apegada estrictamente a su Ley Orgánica. La ARDF aprobará el nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya realizado el jefe de Gobierno del Distrito Federal. Estos tres poderes locales delinean una constelación de instituciones jurídico-políticas locales que establecen las reglas básicas para la conducción democrática de los asuntos locales y plantean núcleos de decisión

⁵³ Op. cit.

institucionales que contribuyen en la estabilidad del gobierno del DF que transita de Departamento en un Gobierno a pesar de no seguir el modelo clásico de entidad federativa mexicana.

2.4.1 La reforma constitucional de 1996: la legitimidad poliárquica del DF.

La reforma política de 1996 modificó el régimen constitucional del Distrito Federal. La organización político-administrativa de la capital del país no depende del Presidente de la República, quien tenía el control político al nombrar al Jefe de Gobierno. *A partir de 1997 el Poder Ejecutivo es electo mediante el voto universal, directo y secreto por parte de los ciudadanos de la Ciudad de México;* y, a partir del año 2000, de igual manera a los titulares de las dieciséis delegaciones políticas.

Para Ignacio Marvan Laborde, el estatus jurídico institucional del Distrito Federal contiene imprecisiones que deben corregirse al reformarse el estatuto de gobierno:

1. El carácter autónomo de las responsabilidades públicas del gobierno representativo local es impreciso porque al configurarse, predominó la preocupación por introducir una serie de “amarres” y “candados” constitucionales, entre los que destaca la posibilidad de que el Jefe de Gobierno sea removido por decisión de la mayoría de los miembros del Senado o incluso por la Comisión Permanente, y no únicamente, como corresponde a las autoridades electas, por el procedimiento de juicio político. Con ello se reafirma la supremacía del gobierno federal.
2. La naturaleza de la Asamblea Legislativa y sus relaciones con el Jefe de Gobierno y con la administración pública a su cargo. Desde la perspectiva de las relaciones entre el Jefe

de Gobierno y la Asamblea Legislativa, el problema inmediato de gobernabilidad a resolver en el nuevo Estatuto, es el de cómo lograr que los pesos de las distintas fuerzas políticas y sociales de la ciudad se traduzcan en espacios e influencia en los procesos de toma de decisión, para que el conjunto de las fuerzas posean incentivos institucionales para la cooperación.

3. Un nuevo equilibrio centralizado-descentralizado en dicha administración pública es el caso de las actuales delegaciones u órganos político administrativos en que se dividirá la ciudad, se les puede llamar como sea, una vez adaptado el sistema de elección directa de sus titulares, pero el equilibrio entre representación y responsabilidad debe plantearse entre estos dos extremos: por una parte, lograr la máxima distribución posible de funciones autónomas en favor de las delegaciones, para que se justifique políticamente el carácter electivo del cargo y, por otra, mantener tanto el mínimo de funciones centralizadas, como el carácter técnicamente desconcentrado de las unidades territoriales, para conservar la unidad de la administración pública que la ciudad requiere para funcionar de manera eficiente.
4. La reglamentación efectiva de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de definición e instrumentación de políticas públicas. La participación ciudadana en el Distrito Federal es desde hace tiempo un hecho cotidiano que ha tenido una evolución errática y en buena medida coyuntural. La ausencia de gobierno representativo en la ciudad contribuyó a la generación de mecanismos de participación por medio de la presión directa de diferentes grupos sobre las autoridades. Los mecanismos establecidos a partir de los años setenta en la estructura de organización vecinal, salvo contadas

excepciones, han sido en realidad una instancia maleable, establecida de acuerdo con el: estilo personal de cada delegado.”⁵⁴

En ese sentido, para Alejandra Moreno Toscano, las reformas constitucionales crean un gobierno vulnerable. “Aumenta la distancia entre la ciudadanía y el gobierno; los llamados ‘candados de gobernabilidad imaginados hace veinte años como una medida que favorecía, al mismo tiempo, la representación de la sociedad y el control político hoy ya no aseguran ni el control político ni la adecuada representación. ¿De qué sirve a la política, en las actuales circunstancias, que con el treinta por ciento de los votos de un partido ocupe el cincuenta por ciento de las curules en la Asamblea legislativa? ¿De qué sirve hoy a la política que los votantes vean disminuir artificialmente su representación en las instituciones? Se benefició, tal vez, a las burocracias de los partidos, pero se perdieron recursos para la gobernabilidad.”⁵⁵

Las contradicciones políticas de las reformas constitucionales restringen la capacidad de acción al gobierno electo en materia económica, de seguridad pública y de procuración justicia: “Si las decisiones fiscales y financieras y el presupuesto de la ciudad tienen que ser aprobados por el Congreso de la Unión y por el Presidente, el gobierno electo encontrará límites.”⁵⁶

Por último, para Moreno Toscano, los hilos del poder que se entretajan en los diversos ámbitos de la vida pública del gobierno del Distrito Federal responden a los que corren de abajo hacia arriba, es decir, a la legitimidad del gobierno, no sólo por su origen,

⁵⁴ Marvan Laborde, Ignacio, “Distrito Federal: la reforma pendiente” en: el suplemento *Enfoque* del periódico *Reforma*, Núm. 169, 6 de abril de 1997, p. 12.

⁵⁵ Moreno Toscano, Alejandra, “Los hilos del poder” en: la revista *Voz y Voto*, Núm. 52, Junio de 1997, p. 15

⁵⁶ *Ibid*, p. 16.

sino también por su acción y por el modo respetuoso y humano con el que trate a la gente y responda a sus aspiraciones.⁵⁷

No obstante, a lo anterior, el Estatuto de Gobierno se aproxima al modelo teórico de la poliarquía, al plantear un esquema de representación política plural bastante novedoso en cinco aspectos:

1. En el tipo de régimen político peculiar de gobierno del Estado Moderno. Su carácter distintivo surge de la combinación de dos características generales: su tolerancia relativamente alta de las oposiciones y, las oportunidades de participación para influir en la dirección del gobierno.
2. Este conjunto de instituciones políticas evolucionó en gran medida debido a los líderes de los movimientos sociales y partidos políticos quienes por su tenacidad y constancia influyeron decisivamente en el proceso de democratización de la estructura político-administrativa del DF. Si bien de acuerdo con su funcionamiento estas instituciones políticas tienen analogía, por su número y estructura, con los poderes de los estados de la República, se mantenía la diferencia estructural y la carencia de los principios democráticos, como es la elección directa de su Jefe de Gobierno y de contar con una Ley Electoral Local. A pesar del peso efectivo con que cuentan los partidos en el procesamiento y alcance de la adopción de decisiones gubernamentales, la diferencia radica en que la legitimidad de su Constitución y su Poder Ejecutivo no emana del sufragio efectivo de los ciudadanos del DF.
3. Es posible considerar al Estatuto de Gobierno como un conjunto de instituciones políticas necesarias para proporcionar un acercamiento positivo al proceso democrático,

⁵⁷ *Ibid*, pp.15-16.

el cual tiene como objetivo fundamental la solución eficaz de los problemas que genera la desigualdad social.

4. El Estatuto de Gobierno puede entenderse como un sistema de control político en el cual los altos cargos de gobierno se enfrentan a las perspectivas de sustitución mediante elecciones populares, y por tanto, tienden a poseer razones poderosas para modificar su comportamiento de forma que puedan triunfar en las elecciones, rivalizando políticamente con otros candidatos, partidos y grupos.
5. Los derechos de los ciudadanos institucionalmente están garantizados y protegidos. Cada institución prescribe determinados derechos necesarios para la existencia y funcionamiento de la institución misma, como serían los Consejos Ciudadanos Delegacionales.

Este nuevo sentido de representación política pretende obtener el control y el manejo de las demandas, es decir, busca la legitimidad de la autoridad. La tendencia es la creación de las bases institucionales de un gobierno democrático propio para la Ciudad capital.

Finalmente, para lograr la eficacia de su aparato administrativo, éste se organizará de cuatro maneras 1) Central; 2) Desconcentrada; 3) Paraestatal y 4) De Coordinación Metropolitana; esta última, con la finalidad de atender asuntos de planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

3. ASPECTOS SOCIOECONOMICOS, POLITICOS Y PARTICIPACION

CIUDADANA EN LA TRANSICION POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

Este capítulo tiene como primer propósito explicar los aspectos socioeconómicos, políticos y de participación ciudadana fundamentales que influyeron de manera decisiva en la construcción de las bases democráticas del gobierno local del Distrito Federal.

3.1 El proceso de urbanización del Distrito Federal

Las corrientes migratorias del campo a la ciudad, la pobreza y atomización regional, la marginación en zonas urbanas, el subempleo y el desempleo, el aprovisionamiento de servicios públicos y la regularización de la tierra son algunos de los problemas inherentes al proceso de urbanización acelerada y a los desequilibrios en el crecimiento de algunos espacios urbanos tradicionales, como la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Toluca, León, Torreón, Tampico, Orizaba, Acapulco, que tienen tasas de crecimiento demográfico del 8% anual.

La región centro concentra 30.5 millones de habitantes, engloba al 36.9% de la población nacional, en tanto que el área metropolitana -con cerca de 19 millones de habitantes- concentra alrededor del 22% de la población del país. Así, también, centraliza actividades económicas, que contribuyen con el 56% del Producto Interno Bruto manufacturero y concentra el 49% de la población ocupada en la industria del país.⁵⁸

El comportamiento de la actividad social y económica muestra sus expresiones en los espacios urbanos o rurales; el subdesarrollo del espacio urbano es consecuencia de una

⁵⁸ Ver *IX Censo General de Población*, Secretaría Programación y Presupuesto, México, 1990.

economía supeditada a un mercado nacional restringido y dependiente de los requerimientos de las corporaciones transnacionales. El sector manufacturero es el de mayor auge, pero también el que mayor apoyo requiere del Estado -vía su política social- para subsistir y contender en un mercado cada vez más competido. Aunque el sector Servicios tiende a desplazar rápidamente a la industria como parte dominante, el crecimiento de dicho sector acarrea un incremento sustancial en el servicio y la reglamentación gubernamental; ese incremento ocasiona problemas a la industria, pues le resulta difícil operar la economía mediante criterios de productividad, costo y eficiencia.

En las grandes ciudades sigue aumentando la demanda de bienes y servicios suministrados por el sector público, sin embargo, también aumenta el consenso acerca de la existencia de límites superiores al sector público tanto en su totalidad como en sus partes: “Esta tendencia se refiere al aumento en número e importancia de los bienes colectivos que ocupan un lugar central en las actividades económicas y políticas. Las económicas distinguen entre bienes públicos y privados. Los bienes privados son aquellos que se compran y venden en el mercado de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda; los bienes públicos, por su parte, son los servicios que debe suministrar una autoridad mayor o central para la defensa, el bienestar de la comunidad, el mantenimiento de la ley y el orden. (...)”.⁵⁹

El proceso capitalista de industrialización genera una nueva organización y movilización de la fuerza laboral: “La diseminación de relaciones de competencia en mercados nacionales y luego internacionales, la constante introducción de cambios técnicos orientados a economizar el trabajo y las formas de vida agrícola, el impacto de crisis

⁵⁹ Benjamín, Roger, *Los límites de la política*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1991, p. 10

cíclicas; estos factores en mayor o menor medida erosionan las condiciones para la utilización de la fuerza laboral.⁶⁰ Ante esta situación existen varias 'rutas de escape' funcionalmente es la migración que busca restablecer la existencia independiente en otra parte; asegura la subsistencia mediante formas más o menos organizadas de saqueo; buscar formas alternas en lo económico; reducir el nivel de subsistencia hasta el punto en que la mendicidad y caridad pública basten para la supervivencia; prolongar la fase previa al ingreso en el mercado de trabajo, ampliando la etapa de la adolescencia dentro del sistema familiar o, más a menudo, gracias a las instituciones del sistema educativo formal, entre otras.

El mercado laboral tiene deficiencias en la incorporación de la fuerza de trabajo. ¿Cómo se resuelve esto? ¿Qué estructuras sociales contribuyen a la solución efectiva? La transformación de la fuerza laboral desposeída en fuerza asalariada activa ni fue ni es posible que sea sin políticas gubernamentales. Si bien no todas esas políticas se consideran convencionalmente por parte de la política social en sentido estricto, realizan la función de incorporar la fuerza de trabajo al mercado laboral. La proletarización activa trae consigo tres problemas: 1) Que los trabajadores desposeídos deben considerar su capacidad de trabajo como una mercancía y aceptar de manera relativa los riesgos y las cargas de este proceso de reorganización social; 2) Son necesarias las pre-condiciones socio-estructurales para que los asalariados funcionen como tales. Debido a sus especiales condiciones de vida, no todos los miembros de la sociedad podrían funcionar como asalariados, salvo que se cumplan ciertas funciones reproductivas básicas (especialmente en el campo de la salud, la educación y el cuidado de los ancianos). Se requiere de un campo de servicios institucionales específicos, bajo cuya égida la fuerza laboral quede, por así decirlo, exenta

⁶⁰Offe, Claus, Contradicciones en el Estado del bienestar, Ed. Conaculta-Alianza Universidad, México, 1990,

de la compulsión de venderse de modos distintos al intercambio por ingresos en dinero. La indispensable funcionalidad de subsistemas extraños al mercado, como servicios familiares, sanitarios y educativos, debe considerarse menos problemática que la respuesta a la cuestión de por qué esas formas de organización caen bajo la égida de la planificación estatal.

Esta tesis se apoya en dos ejes: en primer lugar, las instituciones sociales pierden su capacidad de respuesta a los problemas actuales del desarrollo industrial y deben ser sustituidos por regulaciones políticas formales y, en segundo lugar, regular quién es o no asalariado. Sin este argumento, sería difícil explicar por qué casi en todas partes la introducción de un sistema educativo común (esto es, la sustitución de las formas familiares de formación y socialización) se vio acompañada por la introducción de un periodo general y definido de educación forzosa. 3) Debe haber un equilibrio cuantitativo entre quienes son proletarizados pasivamente (por la huida obligatoria de formas agrícolas de reproducción, despido como resultado de recesión o cambio tecnológico, etc.) y de aquellos que son capaces de encontrar empleo como asalariados, dado el volumen de demanda en el mercado laboral.

La innovación técnica y organizativa en la producción deterioran las habilidades profesionales y aptitudes individuales para incorporarse al mercado laboral. Al respecto, la política social cumple funciones fundamentales para mantener el empleo como son: “incorporar la fuerza laboral a la relación salario-trabajo; la institucionalización de los riesgos y áreas de vida que no se encuentran subsumidos bajo la relación salario-trabajo; y la regulación cuantitativa de la relación entre suministro y demanda en el mercado de

trabajo”⁶¹ Un elemento central del desarrollo urbano es la constitución y reproducción continua de las relaciones salario-trabajo. Estos cambios no se reproducen sólo a través del mercado, sino que son sancionados por una estructura política normativa, mediante el poder estatal.

Las ciudades, de acuerdo a la estructura de su base económica, proporcionan un crecimiento relativo a las formas en las que la población, los fondos financieros, los bienes de producción y de consumo y la información técnica y social se mueve de una ciudad a otra. A pesar de ello, esta política social contrasta con la de los años ochenta, la cual buscó enfrentar el acelerado proceso de urbanización de las metrópolis y ciudades medias a través de dos grandes ejes que se cruzan y se insertan en los planes y programas de desconcentración y descentralización: la política de población y la reforma municipal.

Las políticas administrativas de desconcentración y descentralización urbanas se quedan virtualmente paralizadas; el apoyo al federalismo se reduce año con año lo mismo que el fortalecimiento de los municipios; la infraestructura y equipamiento urbano de las ciudades medias es lento y hay un importante predominio de los intereses de grupos económicos y políticos locales que inciden o toman las decisiones referentes a su desarrollo.

Por otro lado está el sector productivo de capital doméstico en una total incapacidad para expandirse debido a la serie de ataduras fiscales y de mercado que le han impuesto la crisis y la política de apertura al exterior y del proteccionismo interno a las transnacionales, llámese maquiladoras, industrias automotrices y autopartes que colocan al país en una situación de fragilidad del aparato productivo nacional.

⁶¹ Ibid. p.86.

Los dilemas de la política social se debaten entre actuar bajo criterios de beneficio social en los aspectos de servicios, educación, salud, vivienda y empleo, e institucionalizar la participación de los grupos sociales de poder para evitar el uso discrecional de los recursos en la ejecución de los programas. En: “estos y otros muchos casos, la planificación estatal simplemente no gobierna los debidos medios sociales de control, necesarios para garantizar un resultado preventivo. De ahí que el éxito de la política social se halle determinado por las conflictivas estrategias de utilización de las diversas clases sociales y grupos interesados”.⁶² Con ello, la política social es sólo una respuesta contingente a los problemas que genera la urbanización del país, debe entrelazarse a una política económica, sólida y abierta a la cooperación e intercambio económico con el exterior.

Finalmente, la política social de hoy es el instrumento político del Estado para concentrar y compartir con los actores sociales las cargas financieras y la adopción de decisiones respecto de sus problemáticas concretas. De ahí que la política social funcione como un mecanismo de coordinación, compromiso, derechos y obligaciones de los diferentes grupos con el Estado.

3.1.2 El crecimiento urbano: de Distrito Federal a Ciudad de México

En el plano económico, la supremacía de la capital del país fue producto de una política oficial estratégica de crecimiento sostenido con un perfil industrial que habría de definir de manera preponderante la estructura económica de la capital de los años cuarenta a setenta.⁶³

El crecimiento de las urbes es producto de las variables macroeconómicas que relacionan desarrollo económico con urbanización. Las ciudades crecen aceleradamente por

⁶² Titmuss, Richard M., *Política Social*. Ed. Ariel, España, 1981, p. 25

⁶³ Veáse, Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal. Soxiedad, economía, política y cultura*, Ed. CIICH, UNAM, México, 1998, pp. 378.

atraer a la capital y al trabajo, debido a que sus economías externas permiten mayores rendimientos a la inversión privada.

Para Manuel Castells, la descomposición de la estructura social en el campo, el paso de una economía doméstica a una economía de manufactura, lo que significa la concentración de mano de obra y la creación de un mercado, y aparece como el principio fundamental del proceso de urbanización. Las ciudades atraen a la industria justamente por las dos últimas características ya señaladas (mano de obra y mercado) y, a su vez, la industria atrae nueva mano de obra, nuevos servicios y organiza el paisaje urbano.⁶⁴ La lógica del provecho y de la eficiencia económica de la industrialización conducen a desarrollar la especialización funcional y la división del trabajo en el marco geográfico, y por tanto, a crear una jerarquía funcional entre las aglomeraciones urbanas.

En las grandes urbes de las naciones desarrolladas se ha podido observar que la concentración de actividades económicas y de infraestructura se da, generalmente, en determinadas regiones; se produce entonces un desequilibrio territorial importante a favor de ciertas grandes zonas metropolitanas o urbanas policéntricas.

En el caso de las naciones subdesarrolladas la ciudad juega un papel relevante en el desarrollo económico; en ella se concentran los factores de la producción: capital financiero, empresarios avanzados, fuerza de trabajo especializada, institución de investigación e infraestructura compleja; además, esto ocurre como resultado de una fuerte inversión pública.

El excesivo crecimiento que ha observado la Ciudad de México desde la década de los cuarenta hasta los años noventa, puede entenderse como consecuencia del primer

esfuerzo de industrialización de los gobiernos posrevolucionarios. Fue en los sexenios de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán Valdés (1946-1952) cuando este esfuerzo recibió los principales apoyos, y la industria se alzó como el sector pilar del desarrollo nacional. Durante el mandato del primero se tomó un curso distinto al de la administración anterior, suspendiendo la dinámica del programa de la reforma agraria, y se estimularon las inversiones directas externas en la manufactura y el comercio. En el régimen del segundo, se flexibilizaron las restricciones de crédito que el Banco de México había aplicado al sector privado, y se protegió a la industria eliminando las limitaciones a las importaciones en aquellos bienes de capital que se requerían del exterior.⁶⁵

Fueron esos años, momentos en los que el Estado estimuló y protegió a los protagonistas de esta magna tarea: los industriales; el tiempo en el cual, dotó a los espacios físicos generadores del nuevo desarrollo -las ciudades, principalmente a la capital del país- de la infraestructura para el suministro de servicios básicos, transporte público, y medios y vías de comunicación intra e interurbanos; fue, asimismo, el preciso instante de la consolidación de un mercado interno y la creación de otros cercanos a la frontera norte y se dio con ello un desarrollo importante de ciudades como Guadalajara y Monterrey.

Aunque los años treinta representaban el periodo en que el programa de distribución agraria alcanzó su mayor nivel, la manufactura era ya más importante; no sólo aumentó la producción de los tradicionales, como textiles, cerveza, azúcar, zapatos, jabón y tabaco, sino también productos nuevos como cemento, fierro y acero, lo que explica la corriente masiva de migrantes a los centros urbanos.

⁶⁴ Castells, Manuel. Problemas de Investigación en Sociología Urbana. Siglo XXI Editores, 1971. p. 87.

⁶⁵ Montaña, Jorge. Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos. México, Siglo XXI Editores, 1976.p. 30.

El énfasis que los gobiernos posrevolucionarios dieron al proceso de industrialización, implicó un patrón de inversión pública que causó el deterioro real del sector rural. En consecuencia, la inversión externa y la de bienes raíces abandonan el decadente e inseguro sector agrícola en busca de mayores beneficios en las zonas urbanas.⁶⁶

Las políticas del gobierno que estimulaban la industrialización, llevaron a la centralización de recursos en los centros urbanos, los que incesantemente atraían gente de regiones rurales. Muy rápidamente se crearon oportunidades de empleo en las grandes ciudades, sobre todo en la Ciudad de México. Allí, por ejemplo, se generaron 503,000 empleos en los años cuarenta y 686,000 en los cincuenta. El consiguiente movimiento rural-urbano que se produce, significó para la Ciudad de México un crecimiento medio anual de 3.7% en 1930-1940, y de 6% en la década siguiente; el 73.5% de este crecimiento en el primer periodo y el 64.5 % en el segundo, se debieron a la inmigración.⁶⁷

Al ser imprescindible atender las necesidades de una sociedad en ascenso y con el fin de obtener el apoyo que se requiere para el proyecto estatal en marcha, se dio especial atención a los estratos medios de la población, quienes vendrían a suplir la ausencia de una sociedad urbana diversificada, fuerte y vigorosa, capaz de robustecer el aún raquítico mercado interno y hacer de soporte a la política del Estado. Así, se expande la seguridad social y se garantiza la gratuidad de la educación en todos los niveles, se construyen los primeros conjuntos de vivienda masiva en el Distrito Federal para servidores públicos (Centro Urbano Presidente Miguel Alemán y Centro Urbano Presidente Benito Juárez), y se facilita el acceso a la vivienda a través de políticas de subsidio al consumo urbano, (agua

⁶⁶ Idem, pp. 28-29.

⁶⁷ Arizpe, Lourdes, *Campesinado y Migración*, Ed. SEP, México, 1985. p. 73.

potable, electricidad, gasolina, impuesto predial) y por servicios públicos (derechos de construcción y de usos de suelo, transporte público, etcétera).

En 1940, la Ciudad de México absorbía 7.9% de la población total del país, pero concentraba magnitudes muy superiores de las actividades económicas. Según una estimación general, en ese año el Área Metropolitana de la Ciudad de México concentró 33.5% del Producto Interno Bruto nacional, siendo 36.2% para el sector secundario y 46.2 para servicios.⁶⁸

En el desarrollo de la industria que logró impulsar la Ciudad de México en su interior, aumento considerablemente su participación en el PIB nacional, que ascendía a 30.6% en 1940 y llegó a 37.45 en 1970. En ese mismo periodo, en conjunto, el comercio, los servicios y el gobierno elevaron su participación en la economía nacional de 40.9% a 49%.⁶⁹ Cabe destacar que la década de los sesenta constituye el segundo gran momento de la expansión de las ciudades, en especial de la capital. El eje sobre el cual gravitaría este nuevo crecimiento, era el de un mercado interno robustecido que demandaba bienes y servicios esenciales, pero sobre todo, suntuarios, por parte de las clases medias y los grupos de mayores ingresos. El engranaje productivo debería orientarse en torno de la potencialidad de este mercado; el poder central readecuaría estímulos, subsidios, alianzas, decretos y alentaría el expansionismo de la urbe; las tres principales ciudades: Monterrey, Guadalajara y la capital del país, se expandieron sobre los municipios contiguos. sin embargo, los sesenta son los años que dejan ver lo que a la postre sería el rasgo de la organización del espacio urbano: si en este periodo se manifestaron la bonanza y la riqueza de los ciudadanos, también quedaba claro que la desigualdad no era sólo propia del campo.

⁶⁸ Garza V., Gustavo, *Ibid*, p. 28

En la ciudad se da en este momento la apropiación del espacio de acuerdo con las características socioeconómicas de los grupos. En el este de ella se ubica el grueso de los pobres y grupos populares en medio de la miseria e insalubridad; el oeste, por el contrario, es sitio de residencia y esparcimiento de los estratos privilegiados. El desbordamiento sigue la misma lógica: el suroeste y el poniente son ocupados por los ricos, siguiendo así -entre fines de los cincuenta y principios de los sesenta- Pedregal de San Ángel y Ciudad Satélite. De corte semiproletario y popular, Ciudad Nezahualcóyotl nace como una contrapartida a esta posesión del espacio por parte de los grupos ricos. Los sectores medios, por su parte, encontraron acomodo en condominios, ya sea del mercado inmobiliario privado o de promoción del Estado, como el conjunto Nonoalco Tlatelolco, la Unidad John F. Kennedy y la Unidad Independencia (IMSS).⁷⁰

En los sesenta adquiere mayor importancia la Ciudad de México dentro del conjunto de la economía nacional. En el periodo 1950-1970, la contribución del Área Metropolitana de la Ciudad de México al PIB nacional se elevó de 31.2% a 34.6%. En 1970, su participación en la población nacional se elevó al 18.2%, siendo aún el peso de la economía más significativo al de la demografía.⁷¹

En ese mismo año, sin embargo, se agudiza la desigualdad en la urbe. La marginación abarca para entonces tan sólo por el lado de los ingresos, un promedio cercano al 35% de la Población Económicamente Activa. Más del 50% de la población exhibía un acceso del todo insuficiente a los satisfactores esenciales del bienestar y, además, una franja muy significativa de esta proporción (entre 20 y 30 % del total urbano) mostraba

⁶⁹ Álvarez Enríquez, Lucía, *Ibid.*, p. 69

⁷⁰ Moreno Esquivel, María Eugenia. "Ciudades en crisis: los espacios de la transición" en: (Rolando Cordera Comp.) *México: el reclamo democrático*, Ed. Siglo XXI, México, 1988, p. 193.

⁷¹ Garza V., Gusravo, *Ibid.* p. 28.

rasgos de pobreza extrema. El exponente más fiel de esta situación de desigualdad estaba expuesto por el tema de la vivienda; se calcula que para ese año, el 71.3% de la Población Económicamente Activa no podía acceder a ninguno de los mercados de la vivienda, esto es, se encontraba en los límites de la llamada “urbanización marginal”, y se había satisfecho la carencia de la habitación a través de la autoconstrucción y del asentamiento irregular. Se había llegado en una década, a un déficit acumulado a nivel nacional de 5.8 millones de casas habitación, mientras que el fenómeno de los asentamientos irregulares afectaba sólo en la Ciudad de México a más de cuatro millones de personas. Tal hecho ilustra la incapacidad de la ciudad para constituir un mercado rentable para la inversión y la ganancia e igualmente quedaba claro la disfuncionalidad de un modelo de desarrollo urbano industrial.⁷²

En la década 1970-1980, el crecimiento del PIB nacional resultó todavía muy significativo: del 6.6% anual en términos reales; pero en la capital fue aún mayor y elevó su concentración económica hasta alcanzar 37.8% del PIB del país en 1980; en forma colateral también aumentó su importancia demográfica, absorbiendo 20.8% y 37.0% de la población total y urbana nacional, respectivamente.⁷³

En los años ochenta fueron un mal momento para la ciudad; en ese tiempo el Área Metropolitana de la Ciudad de México, ve disminuir la producción bruta industrial de un 43% del total nacional a principios de la década, al 32.2% en 1988; pierde 248 mil puestos de trabajo, esto es, una reducción del 30% de su planta laboral; y presenta una menor concentración de los servicios nacionales al pasar de 43.2% en 1980, a 36.1% en 1988. Pese a ello, hoy en día la Ciudad de México aparece como la urbe con los índices de

⁷² Moreno Esquivel, María Eugenia. *Ibid*, pp. 198-199.

concentración económica y demográfica más altos del país. La participación de la ciudad capital en la industria nacional ha crecido en forma ininterrumpida desde 1930 hasta 1980: 28.5% en 1930; 32.1% en 1940; 40.0% en 1950; 46.0% en 1960; 46.8% en 1970 y 48.0% en 1980, lo cual significa que una sola ciudad produce casi la mitad del total de productos industriales de la República. En lo que toca a las actividades terciarias, la capital del país absorbió el 60% del producto nacional en 1990; es significativa, en ese sector, la concentración de las actividades de transporte y de comunicaciones, representando en el primero de los casos en el año de 1980 el 59% del PIB del país, y en el segundo, el 53 por ciento.⁷⁴

Tal aglomeración de las actividades económicas y del capital invertido en la Ciudad de México ha funcionado como imán para que se produzca la migración continua de un amplio contingente humano, lo cual representa un importante aumento en el crecimiento de la población y el territorio de la urbe.

En 1930, la población de la Ciudad de México estaba contenida en lo más que adelante (1970), se dispuso serían las cuatro delegaciones centrales (Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza). Diez años después, la expansión de la urbe incorporaba a las delegaciones de Azcapotzalco, Gustavo A: Madero, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Coyoacán e Iztacalco. Poco más tarde se añadiría la delegación Iztapalapa y, para 1950, se invadía ya territorio del estado de México al sumarse el municipio de Tlalnepantla. Con el paso del tiempo se había ya ocupado casi la totalidad de

⁷³ *Ibid*, pp. 198-199.

⁷⁴ Garza V., Gustavo. "Hacia la superconcentración industrial de la Ciudad de México" en: *Atlas de la Ciudad de México*, Ed. DDF-Colmex, México, 1987, p. 17

la superficie del Distrito Federal y, para 1990, la de 22 municipios del estado de México.⁷⁵

De hecho, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se localiza en el Distrito Federal y en 22 municipios del estado de México que lo rodean, sin tener denominación política alguna.

Pese a la disminución en el índice de crecimiento poblacional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (5.36 en el decenio 1940-1950; 5.07 entre 1950 y 1960; 5.27 en la década 1960-1970, y 4.33 de 1970 a 1980) según las proyecciones se estima que ésta tendrá 23.5 millones de habitantes en el año 2000, y 26.7 en el 2010.

En lo que se refiere al crecimiento de la mancha urbana de la ZMCM, ya para 1980-1990 se esperaba una extensión de 290 Km², de 220 Km² en 1990-2000, y de 190 Km² en 2000-2010. Para tener una idea acerca del significado de esta expansión territorial, debe decirse que en esos 30 años habrán de construirse 700 Km² de un complejo tejido urbano (casi el 60% del actual) en todos los requerimientos de transporte, servicios e infraestructura en general.⁷⁶

En el siguiente cuadro puede apreciarse la tasa de crecimiento de la población según unidades territoriales básicas.

Unidades	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990
Unidad Central	4.5	2.3	0.6	-1.1	-2.8
Distrito Federal	6.3	4.6	3.4	2.2	0.9
ZMCM	6.6	5.5	5.5	4.5	1.1

Fuente: Negrete, María Eugenia. *Op. Cit. Programa de Población 1992, Conapo-DDF.*

⁷⁵ Negrete, María Eugenia; Salazar, Hector. "Dinámica del crecimiento de la población de la Ciudad de México(1900-1980)", en: *Atlas de la Ciudad de México*, De. DDF- Colmex, 1987, p. 127.

⁷⁶ Garza V., Gustavo, "El futuro de la Ciudad de México, Megalópolis emergente" en: *Atlas de la Ciudad de México*, DDF-Colmex, 1987, p. 421.

El Distrito Federal, parte sustantiva de la ZMCM, está junto con esta última, inmerso en una dinámica mucho más compleja, al participar preeminentemente en un proceso de interrelación cada vez más estrecha con otros conglomerados urbanos aledaños o periféricos.

La formación de un sistema articulado de ciudades medias alrededor de la principal metrópoli empieza a ser la característica de la organización espacial de las sociedades posindustriales. Es el rasgo distintivo de este sistema urbano, la concentración de aquellas funciones económicas que coinciden con los sectores de la economía nacional en expansión. En el caso de la región centro-oeste la ciudad capital se presenta como el punto de un sistema en torno del cual giran las ciudades de Toluca, Puebla, Querétaro, Cuernavaca y Pachuca. Las Áreas Metropolitanas de México y Toluca se encuentran unidas y técnicamente constituyen la primera megalópolis de América Latina. En el transcurso de diez años (1990-2000) se unirán a esta megalópolis las zonas metropolitanas de Puebla y Cuernavaca, para que en 2000-2010 haga suyo también la de Querétaro.

Las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas a menudo son consideradas como fuentes de problemas sociales, funcionales y ambientales. Pero de hecho son, ante todo, los sistemas técnicos y organizativos fundamentales en el proceso de crecimiento económico en nuestro tipo de sociedades. En la medida en que la productividad y la competitividad de empresas y economías regionales y nacionales, dependen cada vez más de la generación y tratamiento de la información, son las grandes ciudades las que con su concentración y articulación de actividades direccionales, empresas innovadoras, sistemas de gestión, decisión y producción de conocimientos, las que se constituyen en los nudos determinantes

del nuevo modelo de crecimiento en las sociedades llamadas posindustriales o informacionales.⁷⁷

Es un hecho que nuestra ciudad capital seguirá creciendo, aunque tal vez más lentamente; también lo es, que la Zona Metropolitana de la Ciudad de México continuará concentrando una amplia cantidad de recursos económicos, así como infraestructura y población. Se ha podido ver asimismo cómo la transformación de esta urbe a megaciudad ha hecho más compleja su administración, y la zonase ha vuelto un espacio más diferenciado y segregado.

Éste es el marco en el cual se da el proceso de reforma política del Distrito Federal; las profundas transformaciones de la ciudad -especialmente su tránsito a la conformación de un área metropolitana- condiciona en algunos casos, sobre todo en lo que toca a la gestión y administración urbana, a la reforma de la estructura jurídico-política de la entidad.

Pese a la realidad desafiante, y en ciertos aspectos negativa de la ciudad, los cambios a su orden jurídico-político deben reconocer la evolución que ha sufrido la urbe y aprovechar los ajustes que se ha dado la misma, para aumentar las oportunidades de la vida de la población.

Durante el periodo que comprende de 1985 a 1992, el comportamiento de la economía del Distrito Federal fue el siguiente: “El Producto Interno Bruto del Distrito Federal participó, en total del país, con un promedio del 20.9% durante el periodo 1985-

⁷⁷ Castells, Manuel. “Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento y calidad de vida” en: Jordi, Borja (coord.), *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Ed. Sistema, España, 1990. p. 17.

1992; manteniéndose en el primer lugar frente al resto de las entidades, no obstante las medidas detalladas con anterioridad y la escasa aportación del sector primario."⁷⁸

A nivel de sectores, la contribución del Distrito Federal al producto interno del país, se refleja en especial con los sectores secundario y terciario participa, en promedio, durante el periodo 1988-1992, con el 21.1% y 23.4%, respectivamente. A nivel de sectores, destacan por su contribución al Producto Interno Bruto de la entidad: del sector secundario, la construcción y la industria manufacturera; de esta última sobresalen productos alimenticios, bebidas y tabaco; las sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico; y los productos metálicos, maquinaria y equipo.

En el sector terciario se destacan los servicios financieros, comunales, sociales y personales; seguido por el comercio, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones.

La actividad económica total del Distrito Federal, se mantuvo a lo largo del periodo, con un crecimiento real promedio del 3.3%. A nivel de sectores económicos, el sector primario ha sido el más dinámico, con una tasa de incremento promedio del 4.3%, no obstante su escasa importancia dentro de los valores absolutos del PIB en la entidad. El sector secundario presenta una tasa de crecimiento promedio de 3.5%, mientras que el terciario, una tasa del 3.2 por ciento.

El sector primario presenta tasa de crecimiento negativa en los años de 1989 y 1991, del 7.1% y 0.6%, respectivamente; ssimismo, presenta incrementos porcentuales de alrededor del 13% en los años de 1990 y 1992. El sector secundario muestra una tendencia

⁷⁸ Departamento del Distrito Federal - Nacional Financiera, S.N.C. - Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Informática, *Cuentas Económicas del Distrito Federal 1988-1992*, Ed. Departamento del Distrito Federal, México, 1994, pp.18-21.

a la baja en todos los años del periodo, al pasar del 5.5% de incremento en 1989 a 2.1% en 1992; una tendencia similar presenta el sector terciario, el cual pasa del 3.9% al 1.2% en los años 1989 y 1992, respectivamente. El total de la entidad refleja estas tendencias, al descender del 4.4% en 1989 al 2.1% en 1992.”

Se puede decir que con respecto a la ocupación y remuneraciones medias; el personal ocupado total del Distrito Federal muestra un crecimiento promedio del 2.4%; el sector primario aumentó 1.8%, el sector secundario 2.5% y el sector terciario a 2.4% por ciento.

En el sector secundario de la economía, la construcción fue la actividad más dinámica en lo que se refiere al número de ocupaciones, puesto que presenta una tasa de crecimiento promedio del 6.2%, seguida de electricidad, gas y agua, con 3.3%. Por su parte, la industria manufacturera presenta un crecimiento promedio del 1.7% en la ocupación. Destacan las sustancias químicas, derivadas del petróleo, productos de caucho y plástico con 9.3% de incremento promedio y alimentos y bebidas y tabaco con 4.1%. En contraparte, los productos minerales no metálicos, indican una disminución del 3.8%, seguidos del papel, imprentas y editoriales, con un decremento del 0.4%. El resto de las actividades de la industria manufacturera, crecieron entre 1.3% y 2.7 por ciento.

En el sector Servicios destacan transporte, almacenamiento y comunicaciones con 3.7% de crecimiento; los servicios financieros, seguros e inmuebles, con 3.1%; comercio, restaurantes y hoteles, con 2.5%, y los servicios comunales, sociales y personales con 1.9 por ciento.

Se debe destacar que la participación porcentual de la ocupación total del D.F., respecto de los totales del país en el periodo de estudio, presentan una ligera tendencia a la alza que fluctúa del 23% en 1988, al 24.5% en 1992; sin embargo, desde la perspectiva del

personal ocupado: "la contracción industrial se expresó en la reducción de cerca de 250 mil plazas en el conjunto de la ZMCM en un lapso de sólo ocho años (1980-1988), y en la pérdida potencial de creación de 400 mil empleos industriales. Además de los elementos mencionados, a esta debacle contribuyeron de manera significativa los recortes en la inversión pública federal, destinados al desarrollo de la capital del país, los cuales redujeron en 36% entre 1983 y 1988.⁷⁹

Respecto de la contribución promedio de la ocupación al interior del D.F., es posible destacar la que tuvo el sector terciario en la ocupación total de la economía de la entidad, con un 71%; le sigue en orden de importancia el sector secundario, con 28% y el sector primario, con 1%.

En lo que corresponde a las remuneraciones medias, el Distrito Federal presenta un crecimiento promedio del 26.1% en el periodo de estudio; y es la industria manufacturera la que señala el mayor incremento con el 28.6%; le siguen los servicios comunales sociales y personales con 28.1%. En contraste, las remuneraciones medias de la actividad agropecuaria subieron 9.9% y las de la minera crecieron un 13.7 por ciento.

Respecto de la actividad exportadora del D.F., es posible destacar que la industria manufacturera exportó, en promedio el 5.4% de las exportaciones manufactureras totales del país: en valores corrientes, las exportaciones del mismo Distrito Federal pasaron de 1.5 a 2.7 billones de pesos en los años 1988-1992. El resto de las entidades exportaron 27.3 y 54.4 billones de pesos en el mismo periodo.

En la composición de las exportaciones de la industria manufacturera del D.F. destaca la participación de los productos metálicos, maquinaria y equipo, los cuales

⁷⁹ Álvarez Enríquez, Lucía, *Op. Cit.*, p. 71.

aportaron, en promedio, para el periodo 1988-1992, el 34.3% del total de exportaciones de las manufacturas; le sigue en orden de importancia la industria química, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico, que lo hicieron con el 27%; mientras que los alimentos, bebidas y tabaco; los textiles, prendas de vestir e industria del cuero; papel, imprentas y editoriales, y productos con base en minerales no metálicas, exceptuando los derivados del petróleo y carbón, lo hicieron de forma conjunta en el orden del 26.8 por ciento.

En contraste, la división de la madera y sus productos participó con el 0.1% en las exportaciones, seguida de los productos químicos derivados del petróleo, caucho y plástico, con una contribución del 2.4 por ciento.”⁸⁰ Por lo anterior es evidente que el Distrito Federal reorientó su actividad industrial hacia la terciarización. Ello -tal como lo señala Alvarez Enríquez- obedeció a factores de diverso orden, entre los que destacaron- en primer lugar, los efectos de la recesión económica y la concentración industrial iniciada en el país en los años setenta, que marcaron una tendencia general hacia la terciarización que presentó la economía en el plano nacional. En segundo lugar, el impulso a la concentración de los servicios nacionales en la capital se acentuó a partir de la creación de nuevos intermediarios financieros en 1985 y de la privatización de la banca en 1990, cuya dinámica supuso la articulación de bancos, casas de bolsa, aseguradoras, almacenes de depósito, casas de cambio y otras instancias que acrecentaron este tipo de actividades y absorbieron gran cantidad de personal. En tercer lugar, se puede mencionar, los cambios en el plano local en especial la tendencia desindustrializadora que arrojó del sector formal grandes cantidades de trabajadores, liberando su potencial laboral hacia el sector terciario como, por ejemplo, los servicios y actividades comerciales en la vía pública. Finalmente la

reorientación contribuyó también al crecimiento natural y social de la población de la ZMCM y la incapacidad del aparato productivo vigente para incorporarla.⁸¹

La tendencia a la terciarización de su economía y continuar siendo un atractivo polo de atracción para el empleo ubica a nuestra ciudad capital como polo de desarrollo cada vez jerárquico y especializado. Por tanto, su desarrollo se perfila sobre bases de desigualdad que van acrecentando los niveles de lucha política de los grupos e individuos para garantizar ciertos derechos sociales como la vivienda, salud, educación y alimentación, a fin de engancharse a este particular proceso de desarrollo económico.

Si nuestra ciudad capital no modifica el modo en que se gobierna y se administra; si no se involucra a sus habitantes en distintas tareas de gobierno y gestión de su propio lugar de residencia, entonces será más difícil que la urbe sobreviva a las presiones que enfrenta en la actualidad. Hoy en día, una mayor participación ciudadana es condición para con mayor oportunidades, resolver los diversos problemas de la urbe, sobre todo reducir los niveles de desigualdad social imperantes.

3.1.3 Los aspectos políticos y la participación ciudadana en la transición del Distrito Federal

El 16 de abril de 1991, en la Asamblea de Representantes, el regente, Manuel Camacho Solís, se comprometió a modificar la relación gobierno-ciudadanos y avanzar en el camino de la elección directa de los gobernantes del Distrito Federal a través de un proyecto de agenda de discusión que versó en cuatro puntos: "1) Una reforma política a fin de que se introduzcan nuevas formas de representación política directa o indirecta, apropiadas para el

⁸⁰ Departamento del Distrito Federal -Naciona Financiera-INEGI, *Op. Cit.*, pp. 21-25.

⁸¹ Álvarez Enríquez, Lucía, *Op. Cit.*, pp. 72-73.

gobierno de la ciudad más grande del mundo y asiento de los poderes federales, en un marco de pluralidad de opciones políticas y sociales; 2) Una reforma en la administración de la justicia y el servicio de seguridad pública con el propósito de fortalecer el respeto a las garantías y derechos individuales en una situación de mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la relación entre la autoridad y la sociedad, para cubrir las necesidades de un conglomerado metropolitano tan complejo; 3) Una reforma administrativa que contemple mecanismos de participación ciudadana en los aspectos de la definición del presupuesto, planeación urbana, la aplicación de reglamentos a través de la labor de gestión, supervisión y vigilancia, tanto a la ARDF, Cámara de Diputados, como el Consejo Consultivo de la ciudad de México; y 4) Una reforma administrativa interna que permita asegurar la máxima coordinación y capacidad de respuesta del gobierno en la perspectiva de su descentralización."⁸²

Con tal pronunciamiento, se abrió el debate sobre la creación del estado 32 y la restitución de los derechos políticos de los ciudadanos del DF. En esta discusión, única en el país, los partidos políticos desempeñaron un papel determinante. El espacio territorial del D.F. se caracteriza por ser la cuna del sistema pluripartidista más importante de la República. Paradójicamente, la competitividad no se expresa en la configuración de órganos de debate público que contribuyan en la discusión de las políticas a elegir y hacerlas operables en la realidad.

Los problemas de la representación y participación política propician una organización y movilización social informal que busca que se le asignen recursos de manera discrecional con criterios sustentados en las presiones o el clientelismo, no siempre

⁸² *La Jornada*, "Reforma Política del D.F. plantea Camacho", 17 de abril de 1991. pp. 7-20.

coincidentes con las necesidades de la mayor parte de la población. En el Distrito Federal existen más de tres mil organizaciones cívicas, sociales, vecinales, corporativas y sindicales, y 150 organismos cupulares, que aglutinan una multitud de organizaciones por rubros: Más de 200 organizaciones que demandan vivienda, 400 organizaciones de vendedores ambulantes, 150 organizaciones de taxistas y transportistas, más de 250 organizaciones de asociaciones cívicas de colegios de profesionales, organismos no gubernamentales y unidades habitacionales.”⁸³ Este es un hecho característico del D.F., pues esta zona del país está conformada por: "una amplia gama de partidos políticos, organizaciones sociales y grupos económicos que no cuentan con espacios reales de toma de decisiones, que den cabida a esa pluralidad existente en la sociedad capitalina para que sus instituciones no continúen siendo rebasadas por la dinámica social.”⁸⁴

En este contexto, uno de los ejes de la reforma política es resultado del fortalecimiento del sistema de partidos que tomando como referencia la historia electoral del D.F., la cual se distingue en dos momentos: "uno primero, que coloca a la capital como entidad relativamente abstencionista dentro del conjunto del país y que corre de 1946 a 1967 y otro que arranca de 1970, en el que el D.F. aparece como entidad relativamente participativa, contrariando el planteamiento clásico de 'a mayor desarrollo, menor participación'. Así, el Distrito Federal se convierte en un lugar común de competitividad electoral; Sin embargo, el pluripartidismo no vislumbra la conformación de un nuevo patrón de alienación partidista; los cambios en la posición de la entidad en relación con los

⁸³ Pivron, Anne, "La oposición al Gobierno. El nuevo color de la Asamblea" en el suplemento **Enfoque** periódico *Reforma*, 13 de julio de 1997, pág. 14.

⁸⁴ Ballinas, Víctor y Urrutia, Alonso. "Hacia la Democratización del Distrito Federal". *Perfil de La Jornada*. 3 de marzo de 1992, p. 1.

montos de participación tampoco permiten dibujar un nuevo modelo de movilización electoral."⁸⁵

Con base en este planteamiento los dirigentes de los partidos políticos han influido decisivamente en las distintas fases de la reforma política. Sus planteamientos y estrategias se han enfocado a democratizar al D.F..

El debate se polarizó tanto en la cuestión de la creación del estado 32, que estaba derivándose en una inmovilidad política generalizada por lo que tuvieron que realizarse reuniones, negociaciones y acuerdos sobre la necesidad de abrir el debate a la población. Ello fue posible mediante la creación de una mesa de concertación conformada por militantes de los partidos y funcionarios del DDF para abrir una consulta pública sobre los cuatro grandes temas que caracterizan al D.F.: 1) Forma de gobierno y derechos políticos; 2) Finanzas Públicas; 3) Administración y prestación de servicios públicos; y 4) Procuración y Administración de Justicia. Durante la cuestión operativa el PRD se retiró de la mesa de concertación porque el PRI no presentó una propuesta homogénea y clara. Después del plebiscito ciudadano se incorporó a las negociaciones y acuerdos políticos en la materia.

3.2.1 La Mesa de Concertación Política.

El 8 de febrero de 1993 se realizó la clausura de las audiencias públicas de las mesas de concertación. "En la primera mesa de trabajo, se presentaron 125 ponencias; en la segunda, 58; en la tercera, 69 y en la cuarta, 60. En total, fueron 312 ponencias a lo largo de trece semanas efectivas de trabajo, (del 12 de diciembre de 1992 al 12 de febrero de 1993), en las

⁸⁵Peschard Mariscal, Jacqueline. *Las elecciones en el Distrito Federal (1946-1986)*, México, FCPyS (UNAM), Tesis de Maestría en Ciencia Política, 1988, pp. 198-199.

que se presentaron intelectuales, representantes de organizaciones civiles, universitarios, y miembros de todos los partidos políticos, incluidos los de la Revolución Democrática (PRD), cuya directiva en el DF había dicho que no se presentaría en la mesa de concertación.

Para Rocio Corona Martínez, las discusiones en torno de esta fase de la reforma política para el D.F. se pueden sintetizar en tres tipos de discursos: 1) Las posiciones al interior del PRI; 2) Las propuestas y posiciones de los partidos políticos de oposición; y 3) La opinión de la ciudadanía y órganos vecinales.

Al interior del PRI, pero sin que existiera consenso alguno respecto de estos puntos, se manifiestan algunas posiciones que afirman que la reforma política del D.F. debe buscar la desconcentración o descentralización política y económica hacia las delegaciones, porque ya no es posible la idea de un Departamento central que maneje la ciudad. Son cinco los puntos sobre los cuales descansan las propuestas de esta corriente:

- 1) Definir la elección del regente y delegados en la capital y que la ARDF tenga la facultad de dar su opinión en los nombramientos del gobierno.
- 2) Necesidad de dar más autonomía legislativa y de gobierno a la ciudad, con lo que la ARDF debe convertirse en un Congreso.
- 3) Es necesario acabar con el criterio de un mando central único; las delegaciones políticas deben contar con más atribuciones.
- 4) El Consejo Consultivo deberá reestructurarse y limitarse a ser una asamblea delegacional con más facultades y en cierta manera como un órgano de co-gobierno con el delegado político; 5) la creación de un Consejo Metropolitano del Valle de México

que logre la unificación legislativa y reglamentaria de la ciudad, acabando con los criterios de límites territoriales.

Otra posición consideró la necesidad de un Ejecutivo provisto de amplias facultades, con capacidad de liderazgo para conducir la ciudad; así, también, el redimensionamiento y definición de las facultades políticas y de gobierno de las actuales delegaciones, las diversas formas de legitimidad de origen de sus titulares y el ámbito de su responsabilidad política, igual fue la eventual creación de los consejos vecinales como órganos encargados de la revisión presupuestal y de su fiscalización.

Las propuestas de los partidos políticos de oposición: en primer término, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) planteó la democratización del DF como proceso en tres etapas: 1ª En lo político, el cambio de las delegaciones por municipios y de la ARDF en un congreso local y en lo económico, la reestructuración de los impuestos locales y de las participaciones federales; 2ª En lo administrativo, la redefinición de los municipios conurbados y, en lo económico, una tributación local por parte del gobierno federal; 3ª La puesta en marcha de una autoridad local. Este partido también propuso que debería haber una estructura legal que permita adecuar la actual, muy centralizada, característica de las delegaciones del DF, con la estructura muy descentralizada, de los municipios del estado de México.

El PRD, por su parte, propuso pluralizar la Ciudad de México, mediante la conformación de un co-gobierno de amplia coalición que agrupe a los partidos políticos y fuerzas sociales más representativas del DF; en este sentido, sugirió que el cambio democrático podría darse mediante un acuerdo político entre partidos y autoridades para llegar a un gobierno de transición, en el que ambas partes tuviesen posibilidad de exponer y

coadyuvar a resolver la situación en que vive la capital, además, acordó con la Coalición Nacional Arco Iris de Estados Unidos unificar esfuerzos y recuperar su experiencia de lucha por transformar a Washigton en la entidad 51 de la Unión Americana. La conformación del Estado 32 volvió a ser planteada por varios partidos entre ellos el Partido Acción Nacional (PAN), quien pidió, asimismo, la conformación de un congreso local, el establecimiento de prioridades presupuestales y la discusión de la política urbana. Los miembros del PFCRN consideraron la posibilidad del reconocimiento constitucional al referéndum popular, tanto para la ratificación como el rechazo de iniciativas en el rubro de las problemáticas que aquejan a la ciudadanía de la capital.

Las opiniones de los representantes de los órganos vecinales fueron de las más diversas: el presidente de la Junta de Vecinos de la Delegación Cuajimalpa propuso que los candidatos para asumir el cargo de delegados sean nombrados por la propia comunidad. El de la Junta de Vecinos de la Delegación Benito Juárez opinó que la elección de los delegados debe ser por voto popular para evitar que haya delegados herederos, que con frecuencia no son residentes

Las consultas públicas continuaron; en ellas participaron 634 ponentes con enfoques, planteamientos y perspectivas distintas sobre los diferentes problemas y necesidades que tiene esta megalópolis.

Como resultado de lo anterior, Jacqueline Peschard resume los acuerdos generalizados respecto a la reforma y los objetivos que persigue en cuatro puntos: "1) Democratización, en el sentido de mayor participación y representación de los ciudadanos; 2) Gobernabilidad, que implica reforzar la unidad de mando del gobierno; 3) Legitimidad por la vía de la responsabilidad de los gobernantes ante los órganos de representación

popular y 4) Eficacia de la gestión que se identifica con una estructura de gobierno que permita la desconcentración y descentralización dentro del D.F. y la coordinación metropolitana."⁸⁶

La mayor aportación en este proceso de discusión sobre la viabilidad de transitar de un régimen de gobierno presidencialista a uno democrático, era que existía consenso en crear un espacio de deliberación pública de las decisiones y que estaría encabezado por la ARDF, lo cual exigía que la reforma política profundizara en el reconocimiento de su capacidad legislativa. Otro elemento era el liderazgo de los partidos políticos por llegar a consensos como el de encabezar la construcción de los cimientos del puente por donde transitarán las instituciones de la democracia. El riesgo más grande de la discusión entre las elites partidistas se entrampara en considerar si debía crearse o no el estado 32. Este debate ocurrió y dio lugar a la formulación de estrategias que buscaron el apoyo ciudadano para que la reforma política fuera definitiva. De esta manera, la idea de organizar un plebiscito movilizó a los líderes de grupos sociales, organizaciones sociales y económicas, ciudadanos e intelectuales, entre otros, con la finalidad de hacer efectiva y legítima su presencia en el proceso de adopción de decisiones en la nueva fórmula de gobierno del Distrito Federal.

3.2.2. La experiencia de la democracia directa: el plebiscito ciudadano, 1993

El 15 de diciembre de 1992, nueve miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal publicaron una convocatoria para realizar un plebiscito ciudadano el 21 de

⁸⁶ Peschard, Jacqueline. "Las vicisitudes de la reforma capitalina", en: *Cuaderno de Nexos*. Marzo 1993. No. 57. p. 1.

marzo de 1993. Se pretendía consultar a los capitalinos sobre tres asuntos: 1) Si el regente y los delegados deben ser electos; 2) Si el Distrito Federal debe tener Poder Legislativo; y 3) Si el Distrito Federal debe convertirse en estado.

Esta iniciativa de democracia directa permitió expresar los interés individuales, la manifiesta influencia de la opinión pública, tanto en el proceso de negociación entre las élites partidistas, como pulsar la sensibilidad de los legisladores al respecto.

El plebiscito es un instrumento de la democracia directa mediante el cual electorado puede pronunciarse sobre alguna medida pública sometido a consulta por un gobierno o, en el caso de una cesión de soberanía, por un organismo internacional.⁸⁷ Sin embargo, en este caso la legitimidad del plebiscito radicó en que jugó un papel político que jurídico, pues la consulta tuvo un carácter indicativo del interés de la ciudadanía y de los grupos de presión de ampliar la discusión hacia una forma de gobierno legítima por encima de las rivalidades partidistas. Este instrumento de democracia directa flexibilizó las posiciones del gobierno y de las dirigencias partidistas. Sin embargo, mostró la debilidad de los partidos políticos frente al electorado porque: "permite al votante separar su opinión sobre los problemas de la fidelidad al partido."⁸⁸

El sentido político que adquirió la iniciativa de organizar un plebiscito tuvo difentes interpretaciones: para el dirigente del PAN, Gonzalo Altamirano, la decisión de consultar a la ciudadanía: "debería recibirse como un marco de referencia y como una posibilidad de obligarnos a reglamentarla y hacerla viable en el D.F. a corto plazo".⁸⁹

⁸⁷ Bodanor, Vernon, *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Ed. Alianza Editorial, España, p. 617

⁸⁸ *Ibid.* p. 619.

⁸⁹ Debate "¿Reforma Política vs. Plebiscito?" en: la revista mensual *Este País*. Núm. 24. Marzo de 1993, p. 13.

En el caso del representante del PRI en la ARDF, Demetrio Sodi: "(...) políticamente los partidos tendría que apegarse o adecuarse a la decisión del plebiscito y es incómodo en la estructura y en la forma en que hemos hecho política en México. (...) el gobierno que lo ignore estaría atentando contra una legitimidad inclusive de su propia presencia política."⁹⁰

Para el dirigente del PRD en el D.F., Marco Rascón: "el plebiscito es el elemento distintivo del proceso de reforma en la ciudad; si bien los partidos y el gobierno son los canales formales de representación política, por lo que está sucediendo en la sociedad es evidente que se requiere de una sensibilidad nueva de los partidos para entender este tipo de procesos y saber que hay una búsqueda que en el fondo no cuestiona la realidad de los partidos, la cual de alguna manera revitaliza (...) las formas de expresión de la propia ciudadanía."⁹¹

La posición del entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, fue que: "el plebiscito ayudaría a decidir el cambio de un proyecto de reforma política; además, señalo que no actuaría en contra de la negociación partidista; no buscaría suplantarse el mecanismo de negociación que funcionaba, y sería un error pensar que no puede ayudar a expresar lo que los ciudadanos quieren para el futuro político de la ciudad. El plebiscito se va convertir en un instrumento útil de consulta, en tanto ayude a precisar cuál es la posición de un grupo de ciudadanos, a la que todos estamos abiertos y sensibles para recoger sus propuestas".⁹²

⁹⁰ Op. Cit., p. 13.

⁹¹ Op. Cit., p. 12.

⁹² La Jornada. "Comité de enlace con el plebiscito: Camacho". 6 de marzo de 1993. pp. 36-56.

A pesar de sus deficiencias en cuanto a la organización, información y simplicidad en la estructura de las preguntas, el plebiscito se constituyó en un factor de legitimidad para la reforma política porque no busca reemplazar a las instituciones, sino complementarlas y destraba las posiciones irreductibles de los partidos políticos en cuanto a encontrar una alternativa diferente a la planteada por la oposición de crear el estado 32. De tal forma que abrió la posibilidad de que efectivamente las dos condiciones imprescindibles para acceder a la democracia, es necesario cumplir con un esquema institucional democrático de participación ciudadana y representación política.

3.2.2.1 LA VOZ CIUDADANA

En el Distrito Federal se realizó el plebiscito, el cual constituyó un ejercicio sin precedentes de responsabilidad ciudadana y madurez cívica, que habrá de convertirse en un punto de referencia para la democratización de la capital y del país.

Con objeto de convocar a la población para que participará en el proceso de reforma política para el Distrito Federal, a título personal, los asambleístas: Alejandro Rojas y Demetrio Sodi, del PRI; Patricia Garduño y Pablo Jiménez, del PAN; Amalia García y Pablo Gómez, del PRD; Juana García y Domingo Suárez, del PFCRN, y Oscar Mauro Ramírez, del PARM, convocaron el 13 de diciembre de 1992 a un plebiscito ciudadano a efectuarse el 21 de marzo de 1993.

La finalidad de esta práctica democrática sería la de conocer la opinión de la ciudadanía con respecto de la creación del estado 32, a la de un Congreso local y a la elección, por voto, de las autoridades capitalinas. Con esto pretendían producir un cambio

político profundo, apoyados en la opinión pública, en los trabajos que se llevaban a cabo en la Mesa de Concertación donde el consenso entre los partidos políticos y el gobierno habían entrado una fase crítica y de parálisis.

La legitimidad del plebiscito consistía en abrir espacios de negociación para asegurar el consenso político a fin de llevar la reforma pues, como aseguró Demetrio Sodi de la Tijera -uno de los convocantes- debido a "diferencias irreconciliables" entre la oposición y el PRI, dicha reforma podría frenarse. Es pertinente aclarar que según este asambleísta, dichas diferencias consistían en que mientras los partidos políticos de oposición planteaban la necesidad de crear el estado 32 con las implicaciones de elección directa de gobernantes, la creación del Congreso local y municipios, el PRI y el gobierno insistían en las inconveniencias de convertir al Distrito Federal en un estado, así como de realizar elecciones directas del jefe del Departamento y delegados políticos.

Por otra parte, los convocantes afirmaron que con el plebiscito se daría un paso indispensable en la reforma política del Distrito Federal, pues -como señaló el mismo asambleísta- serían los ciudadanos quienes expresarían su opinión con respecto a la forma de la forma de gobierno que quisieran.

Ahora bien, una vez lanzada la convocatoria de los nueve representantes que convocaron a la realización del plebiscito, éstos encaminaron sus esfuerzos a buscar apoyos para difundirlo.

Es así que los convocantes se reunieron con los dirigentes nacionales de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. Asimismo, se entrevistaron con el exdirigente nacional del PRD, Cuauhtémoc Cardenas y con el jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, José Ángel Conchello

Dávila, dirigente regional del PAN, calificó la intención de la realización del plebiscito como "jurídica y organizativamente inviable". El secretario regional de Acción Nacional en el Distrito Federal, Gonzalo Altamirano Dimas, aseveró, a nombre de su partido, que el plebiscito ciudadano contaba con toda su simpatía; sin embargo, dicha institución no se involucraría en el proceso plebiscitario en ningún sentido.

Mientras tanto, Manuel Aguilera Gómez, dirigente del PRI capitalino, rechazó la propuesta del plebiscito y argumentó que él no podía aceptar como una expresión libre de la voluntad de la gente el hecho de que quede encajonada ésta en un sí o en un no.

Por su parte, el presidente del PRD en el Distrito Federal, Marcos Rascón, reiteró el apoyo de su partido a la realización del plebiscito ciudadano e hizo un llamado al regente capitalino para apoyar este acto lo cual se abriría, señaló, una referencia moral y política al proceso de reforma.

A su vez, el exdirigente nacional del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, manifestó su apoyo para la realización de la práctica democrática, la que consideró de gran trascendencia y estimó necesaria su discusión en el seno del Partido de la Revolución Democrática.

En tanto, el jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, señaló que su posición en cuanto al plebiscito era de respeto, pues se trata de una propuesta que enriquece el debate sobre la reforma política del Distrito Federal. Sin embargo, dicha posición no resultó ser muy clara para los assembleístas convocantes, porque la respuesta de Camacho Solís "ni negó, ni concedió" apoyo al plebiscito.

De estas posiciones partidistas y de autoridades, se puede afirmar que en la primera fase del proceso de realización del plebiscito sólo el Partido de la Revolución Democrática

apoyó la realización de dicho proceso, mientras que el Revolucionario Institucional lo criticó duramente. Por su parte, Acción Nacional y las autoridades del Departamento del Distrito Federal se mantuvieron en una posición poco definida pues no criticaron el proceso, pero tampoco lo apoyaron.

Durante el desarrollo de esta primera fase del proceso plebiscitario, la participación ciudadana se materializó con la integración del Consejo de Apoyo al Plebiscito Ciudadano, organismo en el que participan principalmente intelectuales, políticos, empresarios y dirigentes de organismos de derechos humanos. Entre éstos participó el politólogo Federico Reyes Heróles, quien afirmó que con el plebiscito es la primera vez en la vida política contemporánea que una compleja discusión nacional, además de las cúpulas partidistas y personajes políticos, quedará en el registro de la voz ciudadana.

3.2.2.2 De la organización a la movilización ciudadana

El 28 de enero de 1993 fue lanzada la convocatoria por parte de los nueve assembleístas organizadores del plebiscito para formar el Consejo de Apoyo al mismo. El objetivo de dicho consejo fue apoyar en gran magnitud y de manera plural el derecho a decidir sobre la forma de gobierno que debe tener el DF. Así, alrededor de 300 personas entre intelectuales, políticos, empresarios, artistas, representantes eclesiásticos y dirigentes sociales se dieron cita en el Museo de la Ciudad de México. Éste fue el punto de partida real de la movilización ciudadana y marcó una nueva manera de participación de la sociedad civil capitalina, por encima de intervenciones partidistas.

Para el mes de febrero empezaron a definirse las posturas de los actores involucrados en este proceso. Las autoridades capitalinas expresaron que la figura del plebiscito no estaba considerada en la Constitución ni en la ley; también manifestaron la postura del gobierno de mantenerse al margen en la organización y de no participar en la consulta.

El 7 de febrero, las declaraciones hechas por Demetrio Sodi, en el Salón Amarillo de la Asamblea de Representantes, mostraban la seguridad que tenían los convocantes de lograr algún cambio con el plebiscito; había satisfacción y optimismo; estaban seguros de la participación de la ciudadanía por la manera en que se habían conformado diferentes comités de apoyo para vigilar y realizar la consulta: también recibían donaciones económicas para cubrir los gastos que ello ocasionaría. Cabe destacar la participación de 30 militantes del Partido Acción Nacional, en la realización del plebiscito.

A los diez días del mismo mes se acordó, con la Fundación Rosenblueth, dirigida por Enrique Calderón, que colaboraría en la realización del plebiscito mediante el conteo total de la votación el día del acto, además, dicha Fundación se comprometió en entregar los resultados el mismo 21 de marzo.

Al paso de los días, los organizadores del plebiscito se encontraron con problemas y limitaciones, tales como la cancelación de programas en la televisión y en la radio, así como entrevistas con la prensa. A su vez, una de las significativas limitaciones del plebiscito fue la falta de padrón electoral, lo cual generó cierta desconfianza en algunos segmentos del electorado

Durante el proceso de organización del plebiscito se mencionó que el PRD estaba buscando capitalizar ese acto; con el fin de desmentir lo anterior, uno de los organizadores,

Alejandro Rojas Díaz Durán, declaró que la consulta era un ideal plural y que de ninguna manera lo capitalizaba el PRD, pues la población merecía respeto y por tanto no existía engaño alguno.

La Cámara Nacional de Comercio (Canaco) se integró a las filas que apoyaban el plebiscito en el Distrito Federal; por iniciativa propia mandó imprimir miles de carteles llamando a la ciudadanía a votar; otro apoyo a este ejercicio democrático fue la realización del foro de trascendencia y perspectivas del plebiscito. En él participó Emilio Krieger, quien señaló que el plebiscito tiene legitimidad en la Constitución, porque el objetivo de éste es conocer el sentido de la voluntad popular, sin obligar al gobierno a nada.

Durante un debate que duró aproximadamente dos horas, los representantes de los diferentes partidos políticos dieron a conocer su parecer acerca del plebiscito del 21 de marzo, y manifestaron en dicho debate las diferentes ideologías y argumentos en favor o en contra; de ahí surgió la propuesta presentada por el PRD para que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión reconociera al plebiscito como una aportación a la reforma política del Distrito Federal. Esta propuesta fue rechazada por el PRI, el PFCRN y Partido Popular Socialista.

Por fin, a finales de febrero quedó constituido el Consejo Ciudadano de Observación del Plebiscito, en el que participaron miembros de la iniciativa privada, así como intelectuales y políticos; este organismo se encargaría de vigilar la imparcialidad de la consulta y la conformación plural de los comités distritales, que, además de fungir como instancia observadora y con facultades para hacer recomendaciones respecto de los mecanismos de organización, buscaría dar transparencia a los resultados.

El 5 de marzo, en el salón Verde de la Asamblea de Representantes se llevó a cabo la instalación del Comité de Observación Ciudadana en el cual se integraron 30 personas. En dicha reunión, Francisco Cano Escalante, ex-dirigente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Conaco), afirmó que fuese cual fuese el resultado contable de la iniciativa, ésta había logrado la convergencia de grupos y organismos separados por los prejuicios de la incultura política en torno de la democracia.

El Coordinador del Consejo, Federico Reyes Heróles, consideró que el plebiscito había tenido una amplia y plural respuesta; asimismo, señaló dos de los principales problemas con los que se había enfrentado la consulta: el boicot del silencio de algunos partidos para justificar sus posturas sobre la reforma, y la censura de los medios de comunicación.

Ese mismo día, tres de los asambleístas organizadores del plebiscito: Amalia García Medina, Pablo Jiménez Barranco y Alejandro Rojas, decididos a difundir la consulta, salieron a la calle y se situaron exactamente en el cruce de las avenidas Insurgentes y Reforma, para repartir más de siete mil volantes, además de abordar e informar verbalmente a los usuarios, de la organización de la consulta.

Los integrantes del Comité Ciudadano de Observación del Plebiscito se reunieron con el regente Manuel Camacho y le informaron que en algunas delegaciones se había destruido la publicidad sobre la consulta y pidieron que se cumpliera su compromiso de no obstaculizar este acto. Ante ello, el jefe del Departamento del DF dio órdenes a los delegados de no obstruir los trabajos de organización del plebiscito.

Conforme se acercaba la fecha de la realización de la consulta plebiscitaria el DDF, el regente Manuel Camacho Solís, se involucraba más e intervenía en mayor medida en el

proceso plebiscitario; incluso pidió a los organizadores que para garantizar la transparencia del proceso los sufragantes debían mostrar su credencial de elector, con o sin fotografía, y una identificación para poder votar. Asimismo, el DDF financió la reimpresión de boletas del plebiscito, con el fin de evitar que el orden de las preguntas indujera al voto en favor de la creación del estado 32.

El día de la jornada electoral, el DDF envió tres mil observadores, integrantes de las juntas vecinales, a las 3 mil 45 casillas instaladas. Por fin, la participación de esta institución se hizo presente también en el apoyo que proporcionó a la Fundación Rosenblueth mediante el conteo de votos. Frente a esta intervención gubernamental en el proceso plebiscitario, el coordinador del Comité Ciudadano de Observación del Plebiscito sostuvo que después de la intromisión y la serie de cambios, el gobierno y los partidos políticos, deberán asumir el resultado de la consulta popular.

Por su parte, el dirigente del PRD capitalino, Marcos Rascón, y la diputada del mismo partido Patricia Ruiz, criticaron a los organizadores del plebiscito por haber aceptado la participación del gobierno en un acto de la ciudadanía. Afirmaron que los organizadores: "pecaron de ingenuidad al abrir la puerta a la intervención gubernamental y la intervención del gobierno ensombrecía el plebiscito, toda vez que dicha participación se daba de manera condicionada y poniendo en duda la capacidad y honestidad de los organizadores."⁹³

A tres días de la realización del plebiscito, las fuerzas políticas del país definieron la posición que tenían respecto de la consulta. El PRI y el PPS aseveraron que no aceptarían los resultados de la consulta; el PRD y el PARM defendían la iniciativa ciudadana y

⁹³ *La Jornada*, 19 de marzo de 1993, p. 5

demandaban respeto en los resultados; en tanto el PAN y el PFCRN, por su parte, decidieron no externar alguna opinión.

En las postrimerías de la realización del acto el asambleísta de la fracción priísta, Alejandro Díaz Durán, condicionó su participación hasta que no se aclararan las irregularidades que habían surgido en torno al proceso y se le diera al mismo claridad democrática. Al preguntarle el motivo de esa decisión aseguró que el consejo ciudadano de participación había adoptado decisiones que afectaban a los ciudadanos. Después de que había declarado días antes a los medios de comunicación su virtual salida de la consulta pública, Alejandro Rojas, no cumplió con su promesa y decidió permanecer en la organización "bajo protesta".

El 21 de marzo, día de la consulta, el regente Manuel Camacho Solís sostuvo que el plebiscito era una consulta de opinión que se realizaba al amparo del orden jurídico vigente. Calificó la acción como una conducta permitida, protegida por las garantías constitucionales, en particular por el Artículo 9º de la Constitución, mismo que establece el principio de la libre reunión y manifestación.⁹⁴

3.2.2.3 Los saldos del plebiscito

Los resultados del plebiscito generaron posiciones encontradas en lo que se refiere a los efectos que tendría en la mesa de concertación para la reforma política del D.F. El exdirigente nacional del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, indicó que su partido asumiría como indicativa la postura que resultó del plebiscito. A la pregunta de que si con los resultados

⁹⁴ Ballinas, Víctor, "El plebiscito al amparo del orden jurídico: Camacho." En: *La Jornada*, 21 de marzo de 1993, p. 5

este ejercicio democrático el PRD regresaría a la mesa de concertación, el dirigente respondió que: "sólo regresaría hasta que hubiese una propuesta del PRI".⁹⁵

Por lo que respecta a la secretaria general del PAN, Cecilia Romero, ella indicó que: "su partido impulsaría los resultados del plebiscito para que fueran tomados en cuenta en el contexto de las discusiones entre los partidos políticos y el gobierno en la mesa de concertación."⁹⁶

Para el asambleísta, Jaime Jiménez, el plebiscito demostró que a los capitalinos no sólo pretenden una mejor gestión, sino también quieren una mejor participación política. En tanto la asambleísta por el PRD, Amalia García, manifestó que más de 300 mil ciudadanos representan el inicio de la construcción de una nueva ciudad, pues con la participación de 12 mil voluntarios y organizaciones civiles se ha dado un ejemplo al gobierno de la capacidad de la sociedad para organizar elecciones de manera independiente.

El asambleísta por el PRI, Demetrio Sodi, hizo un llamado a todas las fuerzas políticas para no negociar una reforma en la que no se incluyera la elección directa de gobernantes y la creación de un poder legislativo local". Lo anterior como respuesta a la convocatoria del líder en la fracción priísta en la ARDF, Juan José Osorio, quien consideró al plebiscito como una muestra de civilidad política, aunque es necesario que la reforma se base en una discusión para buscar consenso sobre la forma en que deba manejarse un gobierno propio para la metrópoli.

⁹⁵ Ballinas, Víctor y Urrutia, Alonso, "La consulta debe ser indicador de la reforma política." En; *la Jornada*, 22 de marzo de 1993, p. 5

⁹⁶ *Ibid*

Por otra parte, el carácter representativo del plebiscito fue cuestionado por varios articulistas, fundamentalmente cuando se referían a que los votos representaban menos del 7% del D.F. --que cuenta con 4 millones 853 mil ciudadanos--; se dijo también que el debate interpartidista estaba polarizado lo cual impedía la construcción de un ordenamiento jurídico que reconociera los derechos de los ciudadanos en la elección de sus autoridades.

La respuesta gubernamental, a través del jefe del DDF, Manuel Camacho Solís, fue que estaba por un sí que lleve en un calendario pactado a la formación de un gobierno propio de la Ciudad de México y que tenga sustento democrático. "Estoy por un sí que fortalezca las instituciones nacionales al régimen de partidos, que acerque a la sociedad y al gobierno. Un sí que una, un sí que no escinda."⁹⁷

El plebiscito en términos generales tuvo implicaciones en la negociación de las fuerzas políticas con el gobierno. A su vez, también, un recurso valioso e imprescindible para la aprobación de una reforma política integral que democratice la elección de los gobernantes y dote a la ciudad de un gobierno propio y autónomo.

En suma, el plebiscito se convirtió en un recurso extra de la negociación entre las fuerzas políticas y el gobierno. Fue también un recurso valioso y necesario la reforma política del DF contará con la opinión expresada por los ciudadanos el 21 de marzo; que los medios de comunicación sobre todo la radio y la televisión, informen adecuada e imparcialmente sobre este debate político y que se reincorporen las figuras del referéndum, plebiscito y consulta popular.

⁹⁷ Aponte, David y Venegas, Juan Manuel, "Camacho: estoy por un sí que lleve a un gobierno propio del DF.", *La Jornada*, 22 de marzo de 1993, p. 7

Finalmente Ignacio Marván Laborde, secretario técnico de la Mesa de Concertación de la Reforma Política del DF ya que los resultados del plebiscito se inscribieron dentro del proceso general de reforma política y serían valorados dentro de los trabajos que se llevaban a cabo en la mesa de concertación. Con esta declaración se entendía que el efecto político de la experiencia histórica del plebiscito estableció un impulso fundamental al proceso de democratización del Distrito Federal.

3.2.2.4 "El plebiscito va y fue bien"

Los resultados de la jornada cívica se dieron a conocer unas horas después de haber concluido ésta. La Fundación Rosenblueth informó que en las 2 mil 840 casillas instaladas para el plebiscito, la cifra total de ciudadanos sufragantes fue de 331 mil 180. De este resultado corresponde el 10% a los que tienen credencial con fotografía y 6.8% del total de empadronados.⁹⁸ Estas cifras demostraron la baja participación ciudadana y abrieron la posibilidad a los opositores para justificar la falta de interés de la mayoría de la población capitalina por modificar la designación de sus autoridades.

No obstante, el carácter cuantitativo de los saldos del plebiscito, este tuvo un peso político significativo, sobre todo en lo referente a la elección de autoridades, el resultado reveló el mayor consenso: 280 mil 499 votos en favor; lo que representó 84.8% del total; sólo 12.8% consideró que no es conducente, es decir, 42 mil 735; 3 mil 785 votos se anularon y 3 mil 793 se abstuvieron. En total la suma de votos fue de 330 mil 812. En la pregunta relativa a un Congreso Local, 84.3% de votantes 278 mil 459 consideraron

⁹⁸ Urrutia, Alonso y Ballinas, Víctor, "Pide 84.8% de los votantes la elección de los gobernantes en el DF", *La Jornada*, 22 de marzo de 1993, p. 3

necesario un poder legislativo; 13.2% 43 mil 567 descartó esta posibilidad; 3 mil 722 votos se anularon y 4 mil 655, fueron abstenciones. En total, se contabilizaron 330 mil 403 votos en esta respuesta. La pregunta sobre la creación del estado 32, recibió 221 mil 449 votos en favor lo que representó 66.9%; 100 mil 298 votos se manifestaron en contra; 30.3%; se anularon 4 mil 226 votos y persona se abstuvieron 5 mil 207. Esta pregunta obtuvo 331 mil 180 votos.⁹⁹

Un informe detallado señala que el Distrito 27 -con 141 casillas- fue el que más votación captó: 24 mil sufragios. El Distrito menos participativo fue el 13, con mil 467 votos en las doce casillas instaladas. Los resultados anteriores representan un contraste de participación ciudadana; por ejemplo, en lugares como Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Iztapalapa, Azcapotzalco, y Alvaro Obregón la influencia de votantes ha sido bastante baja. Algunas razones que trataron de explicar este comportamiento obedecieron a que los votantes no conocían el mecanismo y no entendían el significado de la palabra plebiscito. En cambio, hubo zonas de las delegaciones como Cuajimalpa, Miguel Hidalgo y Coyoacán donde la participación fue alta. Ello, posiblemente, como resultado de la existencia de un mejor nivel educativo, de ingresos y pluralidad en cuanto a los medios de comunicación.

El presidente de la Fundación Rosenblueth, Julio Faesler, consideró que una de las razones que explicaban la baja participación ciudadana en una urbe con gran densidad poblacional y donde las expectativas de participación son mayores a partir de su grado de alfabetismo y urbanización es la falta de información. Ello es resultado inevitable debido a la austeridad de los recursos financieros por parte de los organizadores, quienes requerían para difundir mensajes, que anunciaran la cita del 21 de marzo, explicasen el sentido de las

⁹⁹ Urrutia, Alonso, "Computo total de la Fundación Rosenblueth: 331 mil 180 votantes", *La Jornada*, 22 de

preguntas y de las opciones y diesen a conocer la ubicación final de las casillas, puesto que en México los medios de comunicación cobran el doble para difusión política.

La organización del plebiscito contó con una participación plural que anuló la posibilidad de que alguna fuerza partidista lo absorbiera. Doce presidentes y ocho secretarios de comités distritales eran del PAN. Siete presidentes y quince secretarios eran pertenecían al PRD, y once presidentes y cinco secretarios declararon ser del PRI. De los integrantes de las casillas, 35% fueron del PAN y un porcentaje casi igual, del PRD. Alrededor del 18% no pertenecían a ningún partido, 10% al PRI y lo restante a otros. También hubo un observador en cada una de las casillas y en cada uno de los 40 comités distritales, quienes definieron a esta consulta como la lección de la ciudadanía.¹⁰⁰

En términos generales, el plebiscito fue una consulta destacable porque cumplió varios objetivos como los de conocer la opinión de la ciudadanía interesada en los problemas políticos del Distrito Federal y sensibilizar a los opositores a una reforma política integral que se oponía de que la Ciudad de México contará con un gobierno propio.

4.1 LA REPRESENTACION POLITICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, 1987-1997

La creación de una institución de representación política como la Asamblea de Representantes resultó fundamental en la promoción del proceso de transición de Departamento del Ejecutivo Federal a la constitución de un Gobierno para el Distrito Federal de 1987 a 1997.

En un principio, el aparente desinterés por esta institución representativa obedeció a sus limitaciones constitucionales para que funcionará como un Congreso local y ejercer control sobre el desempeño de las funciones del jefe del Departamento del DF. A pesar de ello, durante ese periodo de diez años la ARDF se consolidó como un órgano político decisivo en la articulación y cohesión de las relaciones políticas entre gobernantes y gobernados en la capital del país, es por ello que las organizaciones urbanas, económicas, movimientos sociales y grupos partidistas compiten electoralmente por obtener espacios de representación y decisión política en sus órganos de gobierno, con lo cual hacen posible la circulación de las élites al interior de sus organizaciones y auspician la expectativa de ascenso de los principales líderes de sus bases o apoyos sociales y, a su vez, actúan como instrumentos de gobierno coadyuvando al manejo de los diversos conflictos inherentes del desarrollo socio-económico del Distrito Federal.

¿En que reside el peso de este órgano político representativo? En su capacidad de aglutinar al pluralismo elitista más orgánico de la vida política mexicana; en la gestión e iniciativa en la promoción de un desarrollo mejor para la capital de la República. El sistema de partidos carecía de un órgano institucional para realizar tareas del mismo y que sopesara su fuerza electoral y que así también ésta se tradujera en escaños.

Desde esta perspectiva, la composición política de la I Asamblea de Representantes respondía al fortalecimiento de las burocracias partidistas. Ello diluyó la posibilidad de que el conjunto de actores sociales urbanos más representativos de la ciudad tuvieran influencia en dicha. La ausencia de líderes de movimientos sociales en este órgano de gobierno se debió, en gran medida, a que los propios partidos políticos no representan para éstos líderes garantía de bienestar y satisfacción de sus demandas.

4.1 La representación política de la I ARDF, 1988-1991

Los resultados electorales de 1988 configuraron el carácter pluralista de la Asamblea en la cual el PRI, tendría el 50% más uno de los representantes, al obtener 34 escaños, veinticuatro de ellos por el principio de mayoría relativa y diez por el principio de representación proporcional. El Partido Acción Nacional se constituyó en la segunda fuerza electoral en la Asamblea, al lograr trece representantes de mayoría y cinco por la vía plurinominal; es decir, alcanzó dieciocho representantes más que todos los representantes de los partidos de oposición en el entonces Frente Democrático Nacional, coalición en la que no participaron los Partidos Demócrata Mexicano y el Revolucionario de los Trabajadores debido a que por sus bajas votaciones obtenidas en el Distrito Federal no alcanzaron ninguna representación en la Asamblea.

El Frente Democrático Nacional, integrado por PPS, PARM, PFCRN y PMS obtuvieron un alto porcentaje de votos que no podía adjudicarse a un sólo partido, sino que, con base en los resultados electorales fue: el PFCRN fue el que más representantes obtuvo: tres de mayoría relativa (en coalición con el PPS) y tres por el principio de representación proporcional. Estas cifras le permitieron colocarse como la tercera fuerza política en la

Asamblea. La AR desactivó conflictos sociales como los movimientos sociales de vendedores ambulantes en el centro histórico de la Ciudad de México. Es cierto que la capacidad negociadora de los asambleístas tuvo restricciones jurídicas. No obstante, esto no implicó que no realizarán tareas de gestoría social y de negociación con los actores sociales y económicos de la capital.

Cabe señalar que, aunque de manera limitada, mediante las acciones realizadas por la AR fue necesario replantear la conducta de los policías, tanto judiciales como preventivos. Además, la Asamblea jugó un papel mínimo en los problemas estructurales como la formulación y evaluación de los planes de desarrollo de la Ciudad de México en cuya elaboración y aplicación estuvo ausente (tal es el caso de: Xochimilco, la Alameda, Polanco, Santa Fe, Sierra de Guadalupe, Ajusco y otros) y se puso de manifiesto que la política regional se caracterizó por su verticalismo; también la AR estuvo ausente en el diseño de las políticas sectoriales de salud, educación, seguridad pública, vivienda y contaminación. Lo anterior, resulta significativo porque de: “las 4,840 demandas, denuncias y peticiones registradas por la Asamblea hasta julio de 1990, 2,376 correspondieron a la vivienda. Casi al final del trienio, -en febrero de 1991- el asambleísta Fernando Ortiz Arana instó a sus compañeros a no dejar nada rezagado, ni endosar pendientes a la II Asamblea, pues de las doce comisiones, tres estaban rezagadas: la de reglamento, la de salud y educación, y la de uso de suelo.”¹⁰¹

Este rezago de gestión ilustra la cantidad de demandas que para su solución implica establecer relaciones de poder muy complejas que si no se tiene oficio político. se van

¹⁰¹ Bassols Ricárdez Mario y Corona Martínez Rocio, “La Asamblea de Representantes del D.F.: ¿Una reforma que nadie quería?” en: *Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Ed. IIE-UNAM y DDF. México, 1993. pp. 339-372.

acumulando. Pero ello, no significa la burocratización de las posibles respuestas a sus demandas sino la búsqueda de acuerdos para que éstas sean efectivas. Con respecto de las funciones reguladoras, su efectividad fue sustantiva: "en este rubro, el pleno conoció en total 124 proyectos, 48 de los cuales fueron presentados durante dos periodos del primer año, 42 en los del segundo y 34 en los del tercero. Las iniciativas aprobadas por la I Asamblea fueron: 1) Reglamento para el Gobierno Interno de la ARDF; 2) Reglamento de Tránsito del D.F.; 3) Reglamento para el funcionamiento de establecimientos mercantiles y celebración de espectáculos públicos; 4) Reglamento para el Servicio de Limpia del D.F.; 5) Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el DF; 6) Reglamento de para la atención de minusválidos en el DF; 7) Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social en el DF; 8) Reglamento de Protección Civil para el DF; 9) Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el DF, Reglamento para la Protección de los No Fumadores en el DF; 11) Reglamento de la medalla al Mérito Ciudadano de la ARDF; y 12) Reglamento de Estacionamientos Públicos del DF.¹⁰²

Al hacer un balance de los aportes de la primera Asamblea de Representantes, Raciél Trejo asienta que: "son diversos los avances y aportes de esta I Asamblea de Representantes, los cuales podrían ser agrupados en dos rubros fundamentales: Los de carácter político y los de carácter jurídico. Su labor de la AR no sólo quedó plasmada en el plano regulador, sino que generó un impacto en la sociedad y reforzó sus instituciones locales, racionalizó el ejercicio de la autoridad y permeó la participación social. Además, se reafirmó la pluralidad política y fortaleció los mecanismos de comunicación entre gobierno y ciudadanía. Por tanto, la ARDF significó un avance un democrático en nuestra

¹⁰² ASAMBLEA, Órgano de Difusión de la ARDF. Primera Legislatura. Vol. 1, Núm. 2, marzo de 1995, Pág. 30.

ciudad, pero de ninguna manera puede considerarse aún como institución plenamente conformada. En efecto, *es una institución en tránsito*, con ello fortaleció su papel como interlocutor entre el gobierno local y la sociedad capitalina. ”¹⁰³

Es posible consolidar esta institución de representación política con el incremento de atribuciones en los siguientes aspectos:

- 1) La intervención de la Asamblea en la elaboración de iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de egresos del Departamento del Distrito Federal;
- 2) La precisión y fortalecimiento de la supervisión que realiza la Asamblea en cuanto al ejercicio del presupuesto de egresos del gobierno de la ciudad;
- 3) La intervención de esta representación ciudadana en el Sistema de Planeación Democrática para el Distrito Federal; y
- 4) La ratificación de los nombramientos de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal y, sobre todo, de los delegados y la facultad para aprobar el Plan Director del Desarrollo Urbano para el DF.

Esta ampliación de atribuciones constituiría, en su conjunto, un paso trascendente para la democratización y modernización de las instituciones políticas en la capital y le daría un perfil más definido a la Asamblea como órgano representativo al otorgársele mayores facultades a la Asamblea se limitaría, por tanto, las atribuciones del Ejecutivo Federal y del Jefe del Departamento del Distrito Federal en varios rubros -sobre todo en lo que respecta a

¹⁰³ Trejo Hernández, Raciél, *Op. Cit.*, p. 303.

la designación de funcionarios y en materia de desarrollo urbano- matizándolas con la intervención de esa representación ciudadana.”¹⁰⁴

De ahí que la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal se constituyó en una institución política representativa, esencial para el proceso de reforma política de 1993 y 1996. Además de conformar el primer enclave de gobierno local, necesario para la resolución de los conflictos imperantes en esta capital.

Todo lo anterior, ha significado el reforzamiento que debe tener la ARDF en la consolidación de un mecanismo institucional en el control y dirección política de los principales problemas del Distrito Federal.

4.2 La representación política de la II Asamblea de Representantes del DF, 1991-1994.

La nueva composición política de la AR modificó sus funciones de gobierno porque el PRI jugó un papel de contrapeso a las posibilidades de reforma política integral que proponía el regente en turno.

Los resultados electorales de agosto de 1991 se tradujeron en una nueva composición política de la II ARDF. El PRI ganó los 40 escaños de mayoría relativa; a los demás partidos se les asignaron las curules de representación proporcional de la manera siguiente: 11 al PAN; 7, al PRD; 5, al PFCRN; 2, al PPS; y 1 al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

¹⁰⁴ *Ibid*, pp. 285-286.

Esta nueva composición política disminuyó para avanzar en el proceso de transición política, sobre todo por la lealtad y disciplina partidista y hacia el Presidente de la República por parte de los integrantes del Partido Revolucionario Institucional.

La primera ARDF había establecido relaciones con grupos organizados, como la Asamblea de Barrios; había combinado las relaciones corporativas y clientelares de manera significativa reduciendo la brecha de la desigualdad. Sin embargo, había establecido una relación que aún no estaba consolidada: la de los ciudadanos - quienes en un 80 por ciento de los que habitan en el DF desconocían las funciones de la Asamblea de representantes del Distrito Federal.

Por tanto, el trabajo de gestión se incrementó al igual que el de tipo político como fue contribuir de alguna manera en la elaboración y formulación del proyecto de reforma política; desde luego, la Mesa de Concertación y el Plebiscito que aunque no contaron con el apoyo de sus respectivos partidos, jugaron un papel protagónico. No obstante, las necesidades del momento político demandaron firmeza y apoyo político que encabezara la reforma política; pero la tibieza de sus dirigentes hizo que desaprovecharon la fortuna política de haber convertido a la ARDF en un órgano legislativo, con un grado de legitimidad indisputada. Una de las razones de esta falta de liderazgo obedeció a que la mayoría de los asambleístas guardan una lealtad inquebrantable con sus partidos y no con los electores.

Otro factor a considerar fue: “que en su relación cotidiana con los grupos sociales o sindicatos se ha apostado en las bondades de una estructura organizada de forma piramidal, en donde los asambleístas dialogan y negocian con los líderes de tal o cual organización, quienes a su vez mantienen una red de poder real con el resto de la organización. Se trata

de un proceso viciado (típico del sistema político), al cual ha recurrido las autoridades y los políticos de partido como base para la toma de decisiones a nivel local”.¹⁰⁵

Los factores anteriores generaron que la ARDF no corriera con eficiencia y sensibilidad en la pista política. En cuanto a las cuestiones jurídicas, administrativas y de gestión, su trabajo fue notable. “En lo que respecta al número de iniciativas se aprobaron nueve:

- 1) Bando mediante el que se abrogan y en consecuencia cesan los efectos de diversos reglamentos aplicables en el territorio del DF;
- 2) Ordenanza por la cual se determina zona de alta de seguridad a las instalaciones del Metro;
- 3) Reforma al Reglamento de Transporta de Carga;
- 4) Reforma al Reglamento de Tránsito;
- 5) Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos, y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el DDF para la primera fase de desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular;
- 6) Reglamento de Construcciones;
- 7) Reforma al Reglamento de Agua y Drenaje para el DF;
- 8) Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal; y
- 9) eforma al Reglamento de Construcciones”¹⁰⁶

¹⁰⁵ *Ibid.* p. 364.

De esta manera el papel político de la II ARDF se restringía a consolidarse como aparato de gobierno sin socavar la posición dominante del jefe del DDF a quien sólo demandaba comparecer de manera protocolaria al recinto representativo, dar su opinión a través de sus comisiones, proponer iniciativas de ley para el Congreso y establecer un marco regulador de los procedimientos administrativos del DDF con respecto de los habitantes y grupos de la ciudad capital, quienes suelen tratar sus asuntos directamente con los aparatos administrativos. “El contacto con los funcionarios del partido y la práctica de la política de *bread and butter* entrenaron a los habitantes de ciudad -en particular a los más pobres- en las prácticas de la negociación y la concertación, que en los años noventa han utilizadas para encontrar puntos de acuerdo entre los diversos intereses que conviven en la ciudad de México”¹⁰⁷ Esto fue ubicando a la ARDF como un centro de negociación y conciliación institucionalizada por parte de los partidos políticos, quienes calculaban sus límites y alcances en el proceso de adopción de decisiones.

Con la reforma constitucional de septiembre de 1993 a la ARDF se le concedieron facultades propiamente legislativas como son la discusión y aprobación de las leyes de ingreso y egresos del Distrito Federal, la ratificación de los nombramientos de los delegados y ciudadanos magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que haga el jefe de gobierno, expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia y del Contencioso Administrativo, legislar en el ámbito local de Administración Pública, servicios públicos, derechos humanos, participación ciudadana, protección civil, prevención y readaptación social, desarrollo urbano y uso de suelo, vivienda,

¹⁰⁶ Bejar, Luisa, “La Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, e n: *ASAMBLEA*, Vol. 1, Núm. 3, abril de 1995, p. 27.

¹⁰⁷ Loeza, Soledad, “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX”, en: *Historia mexicana*, vol. XLV., Núm. 1, julio-septiembre de 1995, p 123.

establecimientos mercantiles ecología y medio ambiente, cultura, deporte y la legislación sobre elecciones locales.

Sin embargo, la plena autonomía de la Asamblea queda aún pendiente, ya que la elaboración del Estatuto de Gobierno Local todavía compete al Congreso de la Unión; por su parte, el gobierno Federal y el presidente de la República conservan prerrogativas en materia de seguridad pública, de justicia y de educación.

A pesar de estas limitaciones jurídicas, la ARDF consolidó sus funciones políticas: mantener el equilibrio entre pluralismo y representación; desarrollar las tareas propias de un aparato de gobierno, esto equivale a su requisito político, imprescindible, para enfrentar los problemas de la Ciudad de México que por naturaleza son estructurales y su posible solución es a largo plazo. Así, también, es un foro en el que los partidos políticos ejercen un trabajo orgánico en la gestión, control y evaluación de las decisiones políticas que atañen a su bases sociales.

La ARDF es una institución política sobre la cual gravita la responsabilidad del manejo de los conflictos que afectan a los habitantes del DF. De esta forma, su representatividad y pluralidad política contribuyen de manera significativa en cada paso que se da para la fundación de un gobierno local.

En estos últimos seis años, la vida política del Distrito Federal se modificó sustancialmente, producto, gran parte, del trabajo realizado por la ARDF, que avanzó en tareas y funciones sustantivas pues aprobó y actualizó diversos reglamentos en materia de ecología, servicios públicos, desarrollo urbano y vivienda, entre otros. De igual manera forma parte importante en el nuevo esquema de organización colectiva para elaborar, aprobar y controlar las decisiones gubernamentales. Un ejemplo de ello es la Comisión

Metropolitana de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica de la Ciudad de México, en la cual convergen políticos, funcionarios, especialistas y líderes de organizaciones no gubernamentales. También se democratiza y reestructura, así, la gestión gubernamental para el control y dirección de los grandes problemas del DF. Este esquema de gobierno aún tiene limitaciones jurídicas y un déficit de legitimidad que lo restringen a ser un enclave altamente conservador frente a las demandas de un cambio estructural innovador. En consecuencia, la ARDF requiere para poder encabezar reformas estructurales, que se redistribuyan significativamente los recursos que amplían sus intereses y simpatizantes. Por tanto, este órgano de deliberación política juega un papel político preponderante y funcional con base en los principios de la democracia representativa y la gobernabilidad.

4.3 La representación política de la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1994-1997.

Con base a los resultados electorales de 1994, la composición política de la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue la siguiente: 38 escaños para el PRI; 14 para el PAN; 10 para el PRD; 2 al PT y 2 para el PVEM. Como se puede observar, el PRI ha mantenido su hegemonía; además de mantener la cláusula de gobernabilidad que permite mantener el control absoluto de la Asamblea Legislativa, en caso de que en promedio de votación del partido que haya obtenido el mayor número de escaños no sea automática la mayoría absoluta.

Sus labores se concretaron a establecer una serie de modificaciones jurídicas, así como a renovar y crear leyes de enorme relieve para la reordenación del modelo económico

como la Ley de Desarrollo Urbano; la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del DF; la Ley Ambiental, la Ley para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar; la Ley para las Personas con Discapacidad, entre otras. De esta forma se sentaron las bases con que mejoren las relaciones materiales entre los grupos económicos y los programas gubernamentales en las materias antes señaladas.¹⁰⁸ Lo anterior ubicó a la primera Legislatura del DF en una posición privilegiada y de enorme responsabilidad en las estrategias para gobernar los cambios sociales y el proceso de gobierno.

Las nuevas atribuciones legislativas de la Asamblea consolidaron su importancia como órgano de representación política y la creciente influencia en la compleja articulación de los tiempos por los que pasan las decisiones políticas.

Cabe advertir, como lo plantea Luisa Bejar, que la institución debe enfrentar positivamente dos retos: “en primer lugar, asegurar una mínima identificación entre sus integrantes y aquéllos a quienes representan, En segundo, los asambleístas debe probar su capacidad y su competencia en el amplio abanico de funciones que por naturaleza de su encomienda han de desempeñar.”¹⁰⁹

Esto equivale a decir que el proceso de toma de decisiones está ligado a una agenda pública que considere cuestiones de central importancia; en este caso, la mayoría de los miembros de la ALDF alentaron la confianza en éste órgano representativo y fortalecimiento de las percepciones de los ciudadanos de que la agenda de trabajo permite beneficios sustanciales y a largo plazo a la mayoría de los habitantes del Distrito Federal.

¹⁰⁸ Ver el recuento del trabajo legislativo que realizó la Segunda Legislatura que aparece en el Órgano de Difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *ASAMBLEA*, Vol. 3, Números 28 de mayo y 29 de junio de 1997, pp. 48 y 49, respectivamente.

¹⁰⁹ Bejar Algazi, Luisa, “Angulo de reflexión: perfil de los integrantes de la I Legislatura de la Asamblea de representantes del Distrito Federal”, en: *ASAMBLEA*, 6 de julio de 1995, p. 20

4.4 La representación política de la II ALDF, 1997-2000

La abrumadora victoria del PRD y de Cuauhtémoc Cárdenas en el Distrito Federal terminó con la hegemonía del PRI en la Asamblea Legislativa; con el control político del presidente de la República sobre la ciudad capital de mayor relieve en la vida política y económica del país y generó una nueva cohabitación política entre el gobierno local electo y los poderes del Congreso de la Unión.

Con 38 integrantes de mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es decir, el 57.6 por ciento de la representación total en dicha institución, tanto el PRD como el futuro jefe de gobierno cuentan con un tercer integrante cuya acción política y legislativa será determinante para que el primer gobierno de oposición por vía electiva en la ciudad de México.

La segunda legislatura del Distrito Federal quedará integrada por 66 diputados locales - 40 de mayoría y 26 de representación proporcional-. “Si bien el PRD consiguió la mayoría absoluta, el sistema de representación proporcional hace posible un ajuste de representación , lo cual permitió que el PRI, el PAN y también el Partido Verde Ecologista Mexicano ocuparan en su conjunto 28 asientos, es decir, el 42.4 por ciento de la Legislatura. Dicha integración ha dado lugar al establecimiento de alianzas entre priístas y panistas con el objetivo de contrarrestar prerrogativas o demorar ciertas iniciativas, lo cual también ha facilitado un juego bastante libre del PVEM. Pero tal vez la presión y el contrapeso que podría ejercer los diputados del PAN y del PRI no residirá tanto en su

presencia numérica como en su desempeño cualitativo y su experiencia en la acción legislativa.”¹¹⁰

La efectividad política de la II Legislatura del Distrito Federal radica en los hilos de poder de su propia estructura interna. Uno de ellos es la designación del líder de la mayoría; en este caso, de la fracción del PRD. Con la designación del coordinador de la mayoría en la ALDF -virtual presidente de la Comisión de Gobierno- el PRD enfrentó riesgos de fisuras e inestabilidad, como producto de la disputa interna de sus corrientes. Esta lucha por encabezar la dirigencia de la segunda legislatura desató pugnas internas que evidenciaron la necesidad de llegar a acuerdos para mantener la cohesión partidista al interior de este cuerpo legislativo. Las tres principales corrientes son encabezadas por: Martí Batres de la Izquierda Democrática (CID); René Arce de la Reforma Democrática (CRD), y Javier Hidalgo de la Asamblea de Barrios.

“De los 38 perredistas que, de acuerdo con los más recientes datos de la Junta Local del Instituto Federal Electoral, integrarán este órgano legislativo, 16 son de la Corriente de Izquierda Democrática; 10 de la Corriente de Reforma Democrática; 6 de la Asamblea de Barrios; y 6 más de diversos grupos; por reglamento, el coordinador se elige por mayoría de votos de quienes integran su fracción legislativa; en ese esquema, el cargo, efectivamente, sería para la Corriente de Izquierda Democrática.”¹¹¹

La Corriente de la Izquierda Democrática -formada en 1993 como respaldo a la política impulsada por Cuauhtémoc Cárdenas frente al salinismo- ante las críticas internas y externas, señala su fundador y cabeza visible, René Bejarano, la CID ‘representa una

¹¹⁰ Pivron, Anne, *Op. Cit.*, p. 13

¹¹¹ González, Cecilia, “Disputan grupos liderazgo en ALDF”, en el periódico: *Reforma*, 9 de julio de 1997, p. 4 B, Ciudad y Metropoli.

reivindicación histórica de la izquierda mexicana, con objetivos políticos más allá de las coyunturas electorales`. En ella existe, agrega, una concepción que revaloriza el papel de las organizaciones sociales. La CID está conformada por varias organizaciones urbanas, entre ellas sobresalen: la Unión Popular Nueva Tenochtitlán, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata y la Unión de Colonias Populares, a las que le siguen otros grupos urbanos. Su presencia se ha sustentado en el impulso que dieron a consejeros ciudadanos y en el trabajo territorial impulsado en toda la urbe.

La CID articuló a las organizaciones urbanas en la política interna del PRD con el fin de conquistar la presidencia estatal con Armando Quintero y designar a la actual coordinadora de la fracción partidista en la primer Legislatura, Dolores Padierna, cónyuge de René Bejarano, y dirigente, además, de la UPNT.

En el marco de que el PRD debería avanzar en una reforma democrática más que de mantener una estrategia de confrontación permanente con el gobierno, se conformó, en 1992, la Corriente de la Reforma Democrática, basada más en el trabajo territorial de dirigentes sociales. La CRD tiene concentrada su fuerza en las delegaciones políticas más pobladas. Para René Arce, exsecretario general del PRD, su desempeño actual ha superado ya la lógica de una corriente a partir de que los postulados que le dieron origen han sido asumidos en gran parte por el PRD y hoy existe interlocución normal con el gobierno y los partidos.

La Asamblea de Barrios es una tercera corriente en el PRD capitalino, a pesar de sus divisiones constantes. Javier Hidalgo, dirigente de esta organización y diputado local

electo, señaló que: “las condiciones han cambiado como para mantener un mismo esquema de trabajo político dentro del país.”¹¹²

En la segunda Legislatura del DF, se impuso la negociación y concertación política entre los dirigentes de las corrientes, y el liderazgo de la mayoría recayó en el dirigente de la Corriente de la Izquierda Democrática, Martí Batres.

Frente a ellos, la oposición priísta estaba encabezada por Manuel Aguilera, ex-regente de la ciudad y presidente del PRI capitalino; Oscar Levin, exdelegado, y Eduardo Escobedo, copartícipe de la reforma política.

Del lado panista estarán Miguel Hernández Labastida, ex-dirigente estatal de Acción Nacional y diputado federal, como también Fernando Pérez Noriega, expresidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados y Armando Salinas, ex-diputado y ex-funcionario de la Procuraduría General de la República.

Esta nueva representación política, con el apoyo de diversas organizaciones sociales, aprobó el Código Electoral del DF y las modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana en el DF, en donde se incluyen figuras de la democracia directa, como el referéndum y el plebiscito, instituciones políticas fundamentales para avanzar en el proceso de transición política de la entidad capital.

¹¹² Urrutia, Alonso, “Se disputan las corrientes internas del PRD la coordinación de la fracción en la Asamblea. Está en juego el respaldo electoral que el partido heredó de la campaña de Cardenas”, en el periódico: *La jornada*, 21 de julio de 1997, p. 53.

5. LA INSTITUCIONALIZACION DEL PROCESO ELECTORAL DE 1997 EN EL EN EL DISTRITO FEDERAL.

5.1 El marco institucional electoral general

La institucionalización del voto para elegir al jefe de gobierno del DF fue un punto rector del diseño, discusión, negociación y aprobación de la reforma electoral de 1996 entre los partidos políticos y el gobierno. Durante dieciocho meses se negoció y realizó el diseño institucional básico para que los procesos electorales contaran con las bases institucionales con una naturaleza autónoma, imparcial en sus funciones de organización, confiabilidad y que fuesen el conducto que permitiera el equilibrio entre participación, representación y gobernabilidad. Esto respondía a la necesidad de contar con un sistema electoral efectivo en la imparcialidad de la conducción y resolución de las controversias electorales, pero, primordialmente, para la participación ciudadana en la elección de sus autoridades.

En su conjunto la reforma electoral constó de cuatro etapas: primero, la reforma constitucional; segundo, la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, (IFE); en tercer término, la renovación del Tribunal Federal Electoral y su incorporación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, las reformas a seis leyes secundarias entre ellas el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (Cofipe). En las tres primeras etapas hubo consenso, aunque en lo referente al Cofipe se presentaron profundas diferencias en cuanto al financiamiento y acceso a los medios de difusión masiva.

El marco institucional descrito otorgó certidumbre, confianza y credibilidad a las primeras elecciones para elegir al jefe de gobierno del DF. La eficacia política de ésta nueva forma institucional de organizar los procesos electorales residió en que el Consejo

General es la máxima **autoridad** electoral, ajeno al poder ejecutivo federal. La **evaluación** y **resolución** de las controversias electorales es responsabilidad del poder judicial. Ello, impedirá a los partidos políticos manipular los comicios.

Con la reforma electoral, el Instituto Federal Electoral, máximo órgano electoral, no contará con la presencia del poder ejecutivo. Este es uno de los contenidos fundamentales que hicieron creíble y contribuyeron a recuperar la confianza de la sociedad y los partidos políticos en las elecciones como método de acceso legítimo al poder político. La transformación recurrente del IFE, en particular de su Consejo General y de los Consejos Locales y Distritales, ha sido encaminado en ese sentido. El conjunto de reformas que abarca el periodo de 1989 hasta 1996, pretendió afirmar la autoridad del IFE respecto del gobierno federal mediante dos tipos de acciones: a) La elección de los miembros del Consejo General por parte de la Cámara de Diputados en lugar del presidente de la República; b) el fortalecimiento de las funciones de los consejeros y la recomposición de los mismos. En esos años, la composición original del Consejo General de 1990 era de: (6 representantes de partidos políticos, 4 miembros del Congreso, el Secretario de Gobernación y 6 consejeros magistrados; todos con voz y voto).

Para 1994, la necesidad de fortalecer la credibilidad del proceso electoral federal trajo consigo una nueva reforma electoral: las tres principales fuerzas políticas coincidieron en la necesidad de incorporar a personas sin partido que sancionaran la elección. El resultado de ese acuerdo se plasmó en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales mediante el remplazo de la figura de los consejeros magistrados por la de los consejeros ciudadanos, lo redujo la acción de los representantes de los partidos políticos a la voz.

Con la reforma electoral de 1996, el Consejo General del IFE quedó integrado por ocho consejeros electorales y un presidente, con derecho a voz y voto, más un representante de cada uno de los partidos políticos que tengan grupo parlamentario en el Congreso - con derecho a voz, pero no a voto-; los ocho consejeros electorales del IFE serán electos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados; el secretario ejecutivo del IFE será nombrado por la mayoría calificada de los integrantes del Consejo General, a propuesta de su presidente.

Los Consejeros Electorales fortalecieron sus atribuciones, ya que sólo ellos tienen la responsabilidad de votar los acuerdos que deben regular las elecciones federales del país. Los consejeros locales, distritales y funcionarios de casilla no participan de modo permanente en la construcción del proceso electoral, pero sí le dan a la jornada electoral confianza, calidad y seguridad a la influencia social en los comicios.

Tanto la selección como el reclutamiento de los Consejeros Locales estuvieron avalados por los partidos políticos. Las únicas restricciones explícitas para que un candidato a consejero fuese considerado como no viable era que éste hubiese sido registrado como candidato a un cargo de elección popular y haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años anteriores a este proceso.

La confianza política en los Consejeros Locales se fundamentó en su formación profesional: encontramos que casi el 65% tiene estudios profesionales, 21% cuenta con maestría, 9% tiene el grado de doctor y un 5% cuenta sólo con el bachillerato: más del 95% de los consejeros cuenta con estudios superiores. En lo que se refiere a la orientación vocacional, dos terceras partes estudiaron alguna ciencia social y el 50% de esta proporción es abogado. El resto de las carreras predominantes son medicina, ingeniería y computación.

Con respecto de la trayectoria laboral, del total de los consejeros locales, dos terceras partes han sido docentes en alguna institución de educación superior. Antes de su designación, alrededor del 40% de los consejeros colaboraron en una institución académica o en algún medio de comunicación, y otro tanto en el sector privado. Sólo una quinta parte tenía su actividad predominante en el sector público antes de ser nombrado. Finalmente es oportuno señalar que 85% de los consejeros locales no contaba con experiencia electoral previa.

Entre el 24 de diciembre de 1996 y 23 de enero del presente año, los Consejos Locales designaron a más de 4 mil consejeros distritales, titulares y suplentes. En el caso del DF, donde existen 30 Consejos Distritales Federales y 40 Consejos Distritales Locales, el número de propuestas alcanzó el total de treinta y seis por distrito, es decir, un total de 2 mil 520 expedientes. De este número era necesario seleccionar, entre consejeros titulares y suplentes, a 840 personas. “Los 70 Consejos quedaron conformados de la siguiente forma: 37% de propuestas del IFE, 46% de los consejeros y 17% de los partidos”.¹¹³

Las funciones cotidianas de los Consejos Locales y Distritales están definidas por la vigilancia y supervisión del proceso electoral y su intervención en el cómputo de los resultados en entidades federativas y distritos locales resulta definitiva. Es una tarea que realizaron con los más de 400,000 ciudadanos que participaron como funcionarios de casilla, seleccionados mediante un proceso de doble insaculación o sorteo. Así el azar y no la idoneidad es quien decide quiénes fungen para tales efectos, adicionalmente el requisito

¹¹³ Saliel Cohen, Jenny. “Consejeros distritales en el DF, un testimonio” en el suplemento *Enfoque* del periódico *Reforma*, 2 de marzo de 1997, p. 2.

legal sobre la escolaridad de los mismos es que sepan leer y escribir, lo cual resulta determinante en un país con alto grado de analfabetismo funcional y con bajo nivel promedio de escolaridad. No obstante, estos ciudadanos desempeñaron un papel por demás relevante en las elecciones: son los responsables de recibir, contar y consignar el voto de los electores. Sus actividades son múltiples el día de la jornada electoral y puede resumirse como sigue: instalación y apertura de las casillas, manejo del material electoral y de la documentación respectiva, certificación de la identidad de los votantes y de los representantes partidistas, supervisión de los pasos a seguir por los ciudadanos en la emisión de su voto, atención a los observadores electorales, escrutinio y cómputo de la votación, llenado de actas y formatos diversos, integración y entrega de los paquetes electorales y actividades concernientes al programa de resultados preliminares.

En estas condiciones, no resultó insólito que los funcionarios de casilla incurran en ineficiencias, buena parte de las cuales no tienen que ver con la capacitación electoral, sino con su nivel de escolaridad.

La competencia electoral con equidad es sustancial en la credibilidad del ciudadano debido a las implicaciones directas que tiene en la preferencia electoral y la incidencia profunda en la actitud política del electorado; aunque, en esta etapa de aprobación de las leyes secundarias de la reforma electoral el financiamiento fue el punto de mayor conflicto y que, además, inhibió el consenso para ser aprobado

El financiamiento de los partidos políticos y sus gastos de campaña fueron de un origen predominantemente público sobre el privado. El 30 por ciento de los recursos públicos se distribuyó de forma igualitaria y el 70 por ciento restante de proporcional a su número de votos.

Así la asignación de 2 mil 225 millones, impuesta por el PRI, para el proceso electoral de 1997, tuvo la asignación siguiente 42, % para el PRI; el PAN, 25 %; el PRD,18%; el PT, 9%; y los otros cuatro partidos -Verde Ecologista, Cardenista, Popular Socialista y Demócrata Mexicano- 4, %.

5.2. La competencia electoral

Las elecciones del 6 de julio de 1997 en el Distrito Federal instituyeron la legitimidad democrática de su orden político. El proceso electoral fue la prueba de fuego de un electorado cautivo que necesitó desarrollar al máximo sus actitudes políticas, como la lealtad partidista, la confianza y la efectividad política. Esta participación ciudadana fue notable, como lo demuestra el indicador de que los listados nominales de electores de 1994 era de 5,362,760 y para 1997 se empadronaron 5,889,985, lo que representó un incremento del 9 por ciento más de electores con respecto a 1997.¹¹⁴ Al parecer, lo anterior indica que el interés de la participación se perfiló en el fortalecimiento de las bases de una constelación institucional que de lugar a un gobierno local, lo cual le permita al ciudadano revertir el hipertecnicismo gubernamental del presidencialismo.

Esta tarea no fue fácil, principalmente, debido a la carencia de un conjunto de instituciones políticas que posibilitará un nivel mínimo de democracia en la capital del país. Se vio la necesidad de un arreglo político que concilie un sistema de valores con un sistema de instituciones para que la democracia no sea una pura competencia por el poder según procedimientos legales, como lo afirma Schumpeter. No se trata de negar el carácter

¹¹⁴ González Oropeza, Manuel, "Elecciones, representación y gobernabilidad en un nuevo marco normativo. El nuevo gobierno en el Distrito Federal. Los retos de la gobernabilidad en el DF.", en: la *Revista Mexicana*

selectivo de los procedimientos legales o reglas del juego electoral, pero sino se combinan los valores con las instituciones, los canales que unen a la política con la sociedad civil pueden bloquearse y generarse condiciones de inestabilidad.

En esta perspectiva de institucionalización, los ciudadanos ejercieron sus derechos civiles al elegir por votación universal, libre, directa y secreta a su jefe de gobierno. Es éste el inicio de un proceso de cambio político en los niveles de estructuración y conjugación de los sistemas de representación, control social, y participación ciudadana.

En el Distrito Federal opera un sólido sistema corporativo en el que las unidades que lo constituyen están organizadas en número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas de manera jerárquica, pero funcionalmente diferenciadas, reconocidas o legalizadas por el Estado y a las que se les garantiza un determinado monopolio representativo dentro de sus respectivas áreas productivas, a cambio de practicar ciertos controles en la selección de sus dirigentes, así como en la articulación de demandas y respuestas.

En la perspectiva pluralista, los grupos de interés son canales de expresión de los individuos para ejercer la democracia y legitimar la interacción con el gobierno. El papel de los grupos de interés consiste en articular las demandas de los grupos sociales; de igual forma, su integración a partir de individuos les permite alejarse del control del gobierno..

La disputa partidista por ganar el Distrito Federal eclipsó a la opinión pública, restándole importancia a las campañas electorales de otros estados y hasta las de carácter federal. No obstante, las principales fuerzas partidistas, -PRI, PRD y PAN- diseñaron sus estrategias, tácticas y alianzas en dos niveles:

- 1) Asegurando el corazón político de la vida política nacional por su riqueza y problemas; y
- 2) El DF es la plataforma para la postulación de la candidatura a la Presidencia de la República.

Las campañas electorales estuvieron enfocadas en las personalidades; el electorado y la opinión pública centraron su atención en la selección de candidatos; las encuestas y el debate. En la primera parte, la pluralidad de candidaturas redefinió las lealtades partidistas y los métodos de selección de candidaturas. El PRI, el PRD y el PAN aglutinaron el interés por conocer las perfiles de sus candidatos. En el PRI imperaron los criterios de pertenencia a los grupos que controlan los espacios de decisión en su interior y su carrera política. En el PRD se fortaleció el criterio de pertenencia a los grupos y las candidaturas externas a líderes de organizaciones urbano-populares -principalmente de la delegación política de Iztapalapa- e intelectuales. El PAN, por su parte, postuló a sus principales cuadros. Cabe destacar el caso de la postulación de candidatos a la Jefatura de Gobierno en esos tres partidos, que se realizó mediante votaciones internas para decidir quien sería su candidato. En los tres principales partidos políticos, los líderes de los grupos con mayor control en los espacios de decisión al interior del partido político impusieron sus preferencias.

En lo que se refiere a las encuestas, éstas constituyen sondeos de opinión que han transformado las ideas de los ciudadanos respecto de las elecciones. También son una herramienta imprescindible y ampliamente utilizada por los estrategas de los partidos para modificar el discurso, la publicidad y las alianzas con los grupos de apoyo. Así también es determinante en las formas de abordar el debate entre candidatos y la formulación de frases enlazadas con la imagen para el envío de un mensaje que oriente la preferencia electoral.

De acuerdo a las intenciones del voto que se desprendían de los resultados de las encuestas: se observó que el PRD tuvo una firme carrera ascendente, al grado de encontrarse, en el momento del levantamiento de la última encuesta, en un sólido primer lugar. Si comparamos la medición de enero a mayo vemos que el PRD ganó once puntos porcentuales en cuatro meses, y que durante el último mes de dicho periodo avanzó seis puntos, es decir, poco más de la mitad del total ganado. En lo que respecta al PAN, se observa un fenómeno inverso, ya que en el mismo periodo de cuatro meses perdió 21 puntos porcentuales, 13 de los cuales los perdió en el último mes. En lo que al PRI se refiere, se aprecia una situación de aparente estabilidad. El despegue del PRD, el desplome vertical del PAN y el estancamiento del PRI, todo en el lapso que medió entre la encuesta de abril y la de mayo, periodo que fue suficiente para que el águila ascendiera”¹¹⁵

En cuanto al debate televisado, éste definió una práctica política poco común de las élites de someterse al examen de la opinión pública. Este hecho político, establecido en mayo de 1994, llegó para quedarse y moldear las actitudes políticas de los mexicanos.

Estos acontecimientos apuntaron a un cambio político relevante, no sólo en el terreno institucional y partidista, sino también en la participación electoral. Los resultados electorales para Jefe de Gobierno así lo confirman: “El PRD ganó con 1,859,866 votos, (48.09%); el PRI obtuvo el segundo lugar, con 990,306 sufragios, 25.60%; el tercer sitio fue para el PAN, con 602,466 votos, (15.58%); y el cuarto lugar fue para el PVE, con 266,223 sufragios, (6.88%). La votación total fue de 3,947,283 sufragios.”¹¹⁶

¹¹⁵El estudio lo realizó Covarrubias y Asociados, S.C., Texto, diseño y coordinación del trabajo de campo: Adrián Villegas C., “DF: Águila que asciende”, en: revista mensual: *Voz y Voto*, Núm. 52 de junio de 1997, pp.29-32

¹¹⁶ Resultado del computo de la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, **Instituto Federal Electoral**.

La competitividad electoral alentada por los cambios institucionales y la participación electoral tendrá implicaciones políticas serias y profundas en el comportamiento, confianza política y en el establecimiento de alianzas políticas que el nuevo gobierno necesitará establecer con los demás partidos políticos debido a que cerca del 46 por ciento del electorado no votó por el PRD. La tarea de gobierno requerirá de trabajo político fino para revertir el hipertecnicismo de la política que únicamente media o representa intereses en los cuales quedan erosionados los derechos y deberes de los ciudadanos.

El significativo respaldo popular que el Jefe de Gobierno tendrá decisivo peso en el establecimiento de sus políticas y las relaciones de poder que establecerá con la Asamblea Legislativa, Congreso de la Unión y Presidente de la República, según lo establece la Constitución General. Con ello, se da un doble intercambio de influencias: legitimidad por control y pluralismo por gobernabilidad en un futuro próximo el Estatuto de Gobierno.

El consenso ciudadano difícilmente podrá reemplazar al corporativismo y pluralismo de sus posiciones políticas en la sociedad, pero al insertarse en los esquemas de representación política tiene la necesidad de establecer compromisos para transformarse en elementos de presión e influencia en las decisiones políticas gubernamentales. De esta manera podrán desarrollarse desde fuera de la intervención estatal, al menos en un primer momento, e imprimirle calidad a las relaciones de los gobernados con los gobernantes, moldeando de esta forma la orientación de las políticas gubernamentales. La participación ciudadana, por tanto, es la palanca que estimula la competencia electoral; hace a las autoridades ser más accesibles a una multiplicidad de demandas; promueve mayor responsabilidad de parte de quienes ponen en práctica las políticas y asegura que las opciones colectivas respondan a la gama entera de diversidad presente en una sociedad

dada. Resulta indudable que esta legitimación democrática estará matizada por la correlación de fuerzas políticas, el pluralismo social y la escasez de recursos; a pesar de ello, el principio ciudadano, por su peso y capacidad de maniobra, puede revertir el tecnicismo político y combinar valores con instituciones.

La ingeniería institucional de la democracia es necesaria para que los valores de la democracia directa se concreten en un enclave institucional. El electorado, concurrió a las urnas para consolidar su sistema de gobierno local: Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y Poder Judicial. Este orden político reviste cierta analogía con la división de poderes de los estados y a pesar de que en el Estatuto de Gobierno no se han plasmado las modificaciones hechas a la Constitución General de la República, podemos adelantar que este régimen político de estructura de autoridad dual sustituyó una estructura monocéntrica de autoridad se transformó en una confluencia de poderes institucionales federales y locales que procesan de una manera democrática las demandas y presiones de las clases, grupos e individuos.

La elección directa y popular del Jefe de Gobierno depositó en él la responsabilidad de ejercer las prerrogativas constitucionales que tiene como presentar iniciativas de ley o decretos ante la Asamblea Legislativa, en donde contará con la mayoría absoluta; nombrar y remover a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local como el Secretario de Seguridad Pública y el Procurador de Justicia del DF; proponer las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia a la Asamblea Legislativa; asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal y la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes; y propondrá a la Cámara de Senadores la ley electoral que deberá fijar los requisitos para elegir en forma universal, libre, secreta y directa a los titulares de los órganos político-administrativos de las Delegaciones Políticas.

La naturaleza de las tareas así atribuidas influye considerablemente en el contenido de la relación entre electores y elegidos y, por consiguiente, en lo que ocurre entre ellos durante el periodo electoral.

Las funciones gubernamentales de administración: manejar plantas de personal, hacer presupuestos, comprometerse en realizaciones o en políticas a largo plazo, y tratar la crisis; tendrán en común el desfase entre la apuesta temporal del acto de gobierno y el fantástico acercamiento del horizonte político.

La apuesta temporal del Jefe de Gobierno para realizar sus funciones gubernamentales será de tres años, después del año 2000, el periodo será de seis años. Éste es un asunto serio porque en una ciudad tan compleja, tres años para resolver los problemas de empleo, inseguridad pública, servicios públicos -como agua potable, drenaje, transporte, desechos sólidos, contaminación atmosférica, relaciones políticas con los municipios conurbados, entre otros- son a todas luces insuficientes.

El horizonte político estará combinado por el calendario electoral y el ritmo de los sondeos, que permiten captar las expectativas de una sociedad y ver cómo evolucionan. Si el Jefe de Gobierno dedica todas sus energías y utiliza al Distrito Federal como plataforma para ganar la postulación como candidato presidencial de su partido, tendrá efectos estructurales permanentes en las preferencias electorales de los ciudadanos de esta región. Finalmente, la instauración de instituciones y los cambios en la participación ciudadana en las elecciones tendrán efectos políticos profundos en el comportamiento y confianza política que necesitará el nuevo gobierno del DF para revertir el hipertecnicismo de la política presidencial que únicamente busca la posición política que ha erosionado los derechos y deberes ciudadanos.

5.3 El fallo electoral del Tribunal Federal Electoral

Con la reciente aprobación de la reforma electoral por vez primera la evaluación de las elecciones será responsabilidad del poder judicial. Con ello se abre la posibilidad de iniciar juicio de inconstitucionalidad por normas federales y locales en materia electoral.

El Tribunal Federal Electoral, (TRIFE), se incorporará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se creará una sala superior y salas regionales integradas por magistrados electorales, quienes serán propuestos por la Suprema Corte de la nación y elegidos por el voto de las tres cuartas partes de la Cámara de Senadores. Con ello las reglas, procedimientos y requisitos para la elección de los nuevos funcionarios del TRIFE dependerá del poder judicial federal. Cabe destacar que de los 21 candidatos para integrar la sala superior, sólo cuatro reunían el requisito de tener conocimiento en materia electoral. De los 45 candidatos para integrar las cinco salas regionales, tres por cada una, 23 reunían éste requisito.

La nueva fórmula de integración y nombramiento del Tribunal Federal Electoral formaliza la salida del poder ejecutivo del procedimiento para elegir a los magistrados del Tribunal y el destierro de la calificación presidencial a través del Colegio Electoral.

En el caso de las elecciones del DF en 1997: “en total se interpusieron 18 juicios de inconformidad: dos del PAN; trece del PRI; dos del PRD; y uno del PT. El PAN interpuso uno en contra de la elección federal y otro en contra de la elección local (10 distrito federal y XV distrito local). El resultado del primer juicio resultó infundado; en el segundo caso declararon nulas las votaciones de seis casillas el PRI interpuso cuatro en la elección federal (3,5,15 y 29 distrito federales) y nueve en la elección local (V,VI,XIV cuatro juicios, XVI y XVII dos juicios). En dos juicios sobre elecciones federales se declararon se

declararon nulas las votaciones de nueve casillas, uno infundado, se decretó la nulidad de la votación de una casilla, uno infundado y siete desechados. El PRD presentó dos juicios: uno federal (15 distrito) y otro local (XV distrito); uno resultó parcialmente fundado. Or último, el PT presentó un juicio en contra de una elección local (XXXVII), mismo que fue desechado. Sólo cuatro resoluciones recaídas sobre los juicios de inconformidad interpuestos fueron planteados a través del recurso de reconsideración: dos del PRD, una federal (15 distrito), cuya resolución fue confirmada en el sentido de considerar de manera parcial fundado el reclamo, anulándose la votación de dos casillas; y uno local (XV distrito), y la misma se reconsideró en el sentido de aumentar una nulidad más de la votación emitida en una casilla.”¹¹⁷

Lo anterior reforzó la base de legitimidad y legalidad con la que el primer jefe de gobierno electo asumió el poder y la necesidad política de incorporar un nuevo debate sobre la consolidación integral de la reforma política del Distrito Federal.

Este marco institucional garantizó el respeto al voto y contribuyó para que la vía electoral sea representativa de la diversidad política propia del moderno sistema de partidos.

La perspectiva de este marco institucional es la de contribuir a que la vía electoral se convierta en el marco en el cual la diversidad política compita en condiciones de respeto e imparcialidad. Ello promueve la pluralidad política y el arraigo de valores como la confianza y credibilidad en los procesos electorales como el conducto legítimo de ganar por los puestos de representación política.

¹¹⁷ pp. 128-129.

En el gobierno de Cuauhtémoc Cardenas se ha impulsado la conformación de tres grupos de trabajo en la mesa central para la reforma política del Distrito Federal, los cuales alcanzaron acuerdos entre los cinco partidos con registro en más de 160 temas particulares, luego de 118 sesiones. El documento central que sustentará las propuestas a la Asamblea Legislativa para su discusión y posterior legislación tendrá resultados completos y positivos para presentar a la ciudadanía capitalina.

La construcción de la agenda de deliberaciones sobre la reforma política integral de la capital del país logró 64 acuerdos sobre la reforma electoral, entre los que destacan un capítulo sobre delitos electorales que consideré desvíos de fondos, bienes y servicios públicos a los partidos políticos y candidatos, realizados por cualquier servidor público.

El grupo de trabajo sobre participación ciudadana alcanzó diez acuerdos fundamentales como el establecimiento de nuevas figuras de participación ciudadana: consulta popular, plebiscito y referéndum, además del derecho a la información.

No obstante, los acuerdos, de mayor relieve, entre el gobierno y los partidos políticos fueron:

- ❖ “la eliminación de la cláusula de gobernabilidad y la sobrerrepresentación en la integración de la Asamblea legislativa del Distrito Federal;
- ❖ la transformación de las delegaciones en gobiernos con un cabildo;
- ❖ los candidatos para las demarcaciones político-administrativas deberán tener cuando menos tres años de residencia en el lugar para el que se postulen;
- ❖ que se incorporen en la legislación electoral para el Distrito Federal las condiciones de fiscalización de los partidos y de los gastos de campaña contenidos en el Cofipe;

- ❖ establecer a nivel local el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación con la misma fórmula que el Cofipe establece para el nivel federal;
- ❖ que haya flexibilidad para la conformación de coaliciones y para las candidaturas comunes: dos o más partidos políticos, sin mediar coalición podrán postular al mismo candidato;
- ❖ el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal estará integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, un secretario y un representante de cada partido político con registro nacional.”¹⁸

Con base en estos acuerdos se confeccionó, gran parte, del Código Electoral y la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal.

Este nuevo marco normativo pretende superar las insuficiencias democráticas, aún latentes en la forma de gobierno actual. La tendencia es que paulatinamente la lucha política electoral continuara construyendo el andamiaje institucional democrático, que consolidará la creación del estado 32 del Valle de México

¹⁸ Galán, José, “Acuerdos en más de 160 temas de la reforma política” en: *La Jornada*, 8 de septiembre de 1998, p. 44

CONCLUSIONES

El Distrito Federal cuenta con un gobierno democrático como consecuencia de un proceso de transición política, el cual consistió en crear una constelación de instituciones políticas. De ellas, sobresalió, gozar de los derechos políticos que emanan del ejercicio del voto a los ciudadanos de esta zona como procedimiento básico en la elección de sus gobernantes. Este concierto institucional constituye un orden político local que reemplazó a la estructura administrativa mediante la cual se ejerció el dominio presidencial durante siete décadas.

Este proceso político estuvo encabezado por las élites partidistas, que lograron establecer las bases de un gobierno representativo con fundamentos democráticos mínimos. Esta democracia restringida por las restricciones jurídicas obedece a que el DF es la sede de los poderes federales, tal como lo establece la Constitución General de la República y la condiciones políticas formales e informales propias de un régimen presidencial, tal es el caso de las atribuciones que tiene en materia de seguridad pública.

Desde la perspectiva teórica podemos definir al gobierno del Distrito Federal como un régimen poliárquico, el cual se refiere al conjunto de instituciones que establecen las reglas de la competencia electoral como premisa de legitimidad democrática para el acceso, composición y ejercicio del poder gubernamental. De esta forma, la poliarquía puede considerarse como un sistema de gobierno que proporciona las condiciones básicas para consolidar a la democracia representativa. Esta interpretación destaca la dimensión territorial, el número de ciudadanos y la necesidad de la existencia de las instituciones con fundamentos democráticos para la consolidación de la democracia.

Puede entenderse, asimismo, a la poliarquía como un sistema de equilibrio institucional que establece el método de selección mediante elecciones la vía de acceso a

los altos cargos del gobierno. Ello influye decisivamente en el comportamiento de las élites y, a su vez, permite debilitar el dominio unilateral de las élites políticas y generar un cierto grado de control mutuo entre élites y las masas.

El enfoque de la poliarquía establece que para alcanzar la democracia representativa es necesario fundar un conjunto de instituciones que permiten realizar el juego político que garantiza los equilibrios entre gobierno y sociedad. Cada una de las instituciones de la poliarquía prescribe determinados derechos, necesarios para la existencia y funcionamiento de la institución, misma que constituye una red de equilibrio de intereses de las élites organizadas.

La instauración del régimen político poliárquico tiene su referente histórico en la fundación del Estado Nacional en el Distrito Federal en 1824. Ello obedeció a la necesidad política de la Nación por determinar el lugar de asentamiento de los poderes federales constitutivos del Estado. Tal hecho definió la naturaleza particular del régimen jurídico constitucional del Distrito Federal. De este modo la forma de gobierno correspondía a la lógica del poder del Estado y no a un ordenamiento protector de las libertades del ciudadano. Todo eso se agudizó con las modificaciones constitucionales de 1928, que establecieron un ambiguo estatus para el Distrito Federal. En la Constitución General de la República, el artículo 44 constitucional lo define como entidad federativa y el artículo 73 establecía el carácter de Departamento Administrativo bajo el control absoluto del Presidente, reforzado con la expedición de la Ley Orgánica del Distrito Federal por parte del Congreso de la Unión en diciembre de 1928.

De 1928 a 1993, el gobierno constitucional del Distrito Federal estuvo diseñado por una posición política acorde con el estilo personal de gobernar del Presidente de la

República. Este presidencialismo generó una estructura administrativa --carente de toda legitimidad democrática-- rebasada por el despertar de la sociedad civil en los sismo de septiembre de 1985 de la Ciudad de México. Es hasta 1993 con la creación del Estatuto de Gobierno se estableció un régimen político propio y representativo para el Distrito Federal. Así continuó con el fortalecimiento de las bases institucionales para la democratización de la capital del país.

Con la reforma electoral de 1996, la institucionalización mínima de la democracia adquirió presencia política al tal grado que el DF goza, en este momento, de un equilibrio de fuerzas entre el ejercicio del poder presidencial y el control sobre ese poder por parte de la autoridad local.

El problema que falta aún por resolver es el de que la modificaciones constitucionales se ajusten en el Estatuto de Gobierno, de modo que el primer jefe de Gobierno electo concilie legitimidad con representatividad como marco básico para la gobernabilidad de esta gran urbe.

El carácter poliárquico de este orden político fue resultado de la lucha política y las negociaciones entre las élites políticas partidistas y el gobierno federal quienes estuvieron obligados a promover el cambio político por la agudización de las contradicciones sociales propias de un crecimiento urbano sin una planeación gubernamental.

La lucha política se dio en dos niveles: uno, la movilización social; y dos, la competencia electoral. 1) La movilización social se concretó en la mesa de concertación y el plebiscito. Estos hechos fueron los puentes que acercaron a los partidos y al gobierno a lograr acuerdos políticos respecto del tipo y mecanismos para hacer viable la reforma a la organización del gobierno con el principal objetivo de la democratización. Este proceso

tiene como referente conceptual a la poliarquía que visto desde esta perspectiva, se observa que las posibilidades de que se convierta en el estado 32 son cada vez más reales. Para ello, el andamiaje institucional está en ciernes, sólo se requiere de un sustento legal, que lo haga operable. 2) En el plano competencia electoral, el DF es el conclave partidista más orgánico del país. Ello se vio reflejado en el proceso electoral de 1997 y la composición política de la ARDF. En lo que se refiere al plano del pluralismo partidista, la Asamblea Legislativa, a pesar de sus limitaciones, fue el espacio institucional que aglutinó en su favor la mayoría de las propuestas para que tenga mayores facultades legislativas; voluntad presidencial para un cambio con base en compromisos que amplíen la representatividad política de la ciudadanía en la discusión y solución de los complejos problemas; y el plebiscito, un instrumento de democracia directa, diluyó la polarización del debate y abrió espacios de negociación política a las fuerzas políticas, a pesar de no tener un principio jurídico como el PRI argumentó, se convirtieron en el camino por el que la capital del país tiene con un gobierno por sus habitantes.

A partir de los años cuarenta, la lucha política tendría un correlato económico favorable al iniciarse un proceso de urbanización impulsado por la política social del Estado. Dicho proceso ha tenido, de manera muy esquemática tres fases relevantes: una, la industrialización inducida por el Estado, 1940-1970; dos, la recesión económica y la explosión demográfica, que va de los años setenta a los ochenta y, tres, la reorientación de la industrialización a la terciarización económica, 1980 a la fecha.

En cierta forma, este proceso de urbanización de características contradictorias generó que la participación política de las élites pretendiera establecer un equilibrio socioeconómico y político a través de los partidos políticos y los grupos sociales. Sin

embargo, es hasta 1978, con la creación de la ARDF, que se constituye el primer pilar institucional representativo, con ciertas restricciones legales pero que con su capacidad política logró impulsar la transición política del DF y se ha consolidado en un efectivo intermediario político de las demandas ciudadanas, organizaciones sociales y partidistas.

La efectividad política de la ARDF radica en que posee una representación política plural y se constituye en un aparato de gobierno que gradualmente va adquiriendo funciones de una Cámara de Diputados local, la cual ocupó un lugar significativo en la construcción de un gobierno propio para la Ciudad de México. Esta se está logrando gracias a la movilización ciudadana, las estrategias y negociaciones partidistas, la agudización de los problemas de seguridad, economía, ecología y salud que plantean una nueva fórmula política que combine democracia y gobernabilidad.

La mesa de concertación y el plebiscito fueron los puentes que acercaron a los partidos y al gobierno a lograr acuerdos políticos sobre el tipo y mecanismos para hacer viable la reforma y buscaron como principal objetivo la democratización.

Estan dadas las condiciones políticas para que el pluralismo representado en la Asamblea Legislativa aglutine en su favor la mayoría de las propuestas para que tenga mayores facultades legislativas; voluntad presidencial para un cambio sin ruptura, que amplíe la representatividad política de la ciudadanía en la discusión y solución de los complejos problemas que sufren los capitalinos; y el plebiscito, que es un instrumento de la democracia directa que diluyó la polarización del debate y dio legitimidad a los actores para entablar negociaciones.

La reforma política de 1996 institucionalizó la democracia en el Distrito Federal y la la participación política ciudadana ejerció el derecho de ejercer por primera vez el

sufragio efectivo, libre, secreto y universal. Esto reforzó los vínculos entre el aparato de poder y el ciudadano y garantizó la competencia electoral interélites políticas disminuyendo el dominio unilateral de una élite política sobre las masas.

El problema que falta por resolver es ajustar las modificaciones constitucionales con el Estatuto de Gobierno con la finalidad de que el primer Jefe de Gobierno electo concilie democracia con gobierno.

Finalmente, la ARDF, la Jefatura de Gobierno y el Tribunal de Justicia del Distrito Federal constituyen el ordenamiento político necesario para sentar las bases de un gobierno local en el Distrito Federal. Este marco gubernamental permitirá el procesamiento y conjugación de las demandas e intereses tanto de los ciudadanos, como los grupos y las élites.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre Vizzuett, Javier. *Organización Jurídica y Política del Distrito Federal*. Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1989. pp. 358.

Bachrach, Peter, *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Ed. Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina, 1967, pp.175.

Bassols Batalla, Ángel y González Salazar, Gloria (Coordinadores) y Delgadillo Macias, Javier (Compilador). *Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Complejo Geográfico, Socio-Económico y Político. Qué fue, qué es y qué pasa*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM-Departamento del Distrito Federal. México, 1993. pp. 439.

Bataillon, Claude. *La Ciudad y el Campo en el México Central*. Editorial Siglo XXI. México, 1972, pp. 333.

Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Editorial F.C.E., México, 1991, pp. 138.

Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política. Ed. F.C.E., México, 1992. pp. 243.

Bogador, Vernon (de). *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*. Alianza Editorial. España, 1992. pp. 778.

Bolivar E., Augusto. Coulomb, René, Muñoz B., Carmen (Coordinadores). *Metrópoli, Globalidad y Modernización*. Fac. Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. México, 1993. pp. 557.

Cambio XXI Fundación Mexicana (Coord). *Las Transiciones a la Democracia*. Ed. Miguel Angel Porrúa-Cambio XXI Fundación Mexicana. México, 1993. pp. 340.

Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Ed. Siglo XXI, México, 1983. pp. 228.

Castelazo, José R. *Ciudad de México: Reforma Posible Escenarios del Porvenir*. Ed. INAP, México, 1992. pp. 172.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México, de 1988 a 1994. pp. 132.

Cornelius, Wayne A. *Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México y la política*. Ed. F.C.E. México, 1992. pp. 351.

Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno*. Ed. F.C.E., México, 1989. pp. 292.

Crozier, Michel y Friedberg, Erhard. *El Actor y el Sistema*. Ed. Alianza universidad, México, 1991, pp. 338.

Dahl, A. Robert. *La democracia y sus críticos*. Ed. Paidós. Argentina, 1991, pp. 497.

La poliarquía. Ed. Tecnos. España, 1989. pp. 246.

De Gortari, Rabiela, Mina Hernández, Franyuti, Regina (Compiladoras). *La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*. Departamento del Distrito Federal - Instituto de Investigaciones Dr. José María, Luis Mora, Tomo 1, México, 1988. pp. 634.

Departamento Del Distrito Federal, *Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, Ed. Coordinación General Jurídica, México, 1988.

Departamento Del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo Urbano del D.F., 1989-1990*. Ed. DDF. México, 1989.

González, José M. y Quesada, Fernando, (Coords.). *Teoría de la democracia*. Ed. Antropos. España, 1988, pp. 355.

González Casanova, Pablo (Dir). *D.F. Gobierno y Sociedad Civil*. Ed. El Caballito, México, 1987, pp. 297.

González Salazar, Gloria. *El Distrito Federal: Algunos Problemas y su Planeación*. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1990, pp. 299

Gutiérrez Salazar, Sergio y Solis Acero, Felipe. *Gobierno y Administración en el Distrito Federal*. Ed. INAP., México, 1983, pp. 153.

Iracheta Cenecorta, Alfonso y Villar Calvo, Alberto, (Coords). *Política y Movimientos Sociales en la Ciudad de México*. Plaza y Valdés Editores-DDF, México, 1988, pp. 187.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamento Interior, Manual de Organización. Ed. Porrúa, México, 1993, pp. 765.

Linz, Juan J. *La quiebra de las democracias*. Ed. Conaculta-Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, pp. 167.

Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Ed. Conaculta-Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, pp. 301.

Peña y Peña, Alvaro, *Monografía del Distrito Federal*. Ed. Costa-Amic. Serie Monografías, volumen II, México, 1971. pp. 198

Peschard Mariscal, Jaqueline. *Las elecciones en el Distrito Federal (1946-1986)*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM (Tesis de Maestría en Ciencia Política). México, 1988, pp. 211.

Posadas Espinoza, Alejandro, *El Sistema de Control en el Gobierno de la Ciudad de México*. Ed. INAP, México, 1985.

Robles, Jorge, Gallardo, Francisco, Caballero, Ricardo, Lugo, Carlos, (coautores), *La Reforma Política del Distrito Federal*. Ed. COPARMEX-IPE, México, 1993.

Rodríguez Araujo, Octavio. "Gobierno y Representación Política en el D.F. (1940-1984)". en: *Atlas de la Ciudad de México*, Ed. DDF-Colegio de México, México, 1984, pp. 377-410

Sartori, Giovanni. *Teoría de la Democracia: el debate contemporáneo*. Ed. Alianza Universidad, México, 1991, pp. 305.

Sayeg Helu, Jorge, *La Creación del Distrito Federal*. Ed. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1991, pp. 114.

Schteingart, Martha y D'Andrea, Luciano, (Coords), *Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente*. Ed. El Colegio de México-CE.R.FE., México, 1991 pp. 475.

Solis Acero, Felipe y Gutiérrez Salazar, Sergio E., *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*. Ed. INAP, México, 1985, pp.153.

Trejo Hernández, Raciél (Coord). *Perfil y Semblanza Política de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal*. Ed. ARDF. México, 1991, pp. 348.

Váldez, Diego. *La problemática Metropolitana*. Ed. Secretaría General de Coordinación Metropolitana. DDF, 1990.

Ward, Peter M. *México: Una Megaciudad*. Ed. Conaculta-Alianza Editorial. México, 1991, pp. 325.

Zolo, Danilo, *Democracia y complejidad: Un enfoque realista*, Ediciones: Nueva Visión, Primera Edición, 1984, pp.250.

HEMEROGRAFIA.

Ballinas Víctor y Urrutia, Alonso, "Distrito Federal: sus cifras, tan abrumadoras como sus males" en: *La Jornada*, México, 8 de Marzo de 1993, pp. 35-36.

Carreño Carlon, José, "Historia de una Libertad Condicionada", en: la revista mensual *Nexos*, Núm. 99, Marzo de 1986, pp. 19-30.

Cordova, Arnoldo, "Democracia en el D.F., sin transformarlo en estado 32" en: *Página Uno*, México, 8 de Marzo de 1992.

De La Peña, Ricardo y Toledo Laguardia, Rosario, "D.F.: Los clientes del plebiscito". En el Semanario de Política y Cultura: *etcétera*. Núm. 8, 25 de Marzo de 1993. pp. 5, 6 y 44.

GARZA, Gustavo, "Gobierno Metropolitano", en: *Perfil de La Jornada*, 23 de marzo de 1992, 10 de abril de 1992.

Informe especial: "Gobierno de la Ciudad: Alianzas Estratégicas", en: *El Financiero*, México, 15 de Mayo de 1993.

"Hacia la Democratización del Distrito Federal", en: *Perfil de La Jornada*, México, 24 de Junio de 1993.

Huerta Sánchez, Rocío, "D.F.: Una Democracia Asfixiada", en: la revista *Ciudades*, N°. 3. Red Nacional de Investigación Urbana. México, Julio-Septiembre. 1989.

Legorreta, Jorge, Hacia una solución Metropolitana, en: *Perfil de La Jornada*. 23 de marzo de 1992.

Moreno Sánchez, Manuel, "La Reforma en la Ciudad de México", en la revista mensual *Nexos*. México, Noviembre de 1992. pp. 27.33.

Peschard Mariscal, Jaqueline, *Las Vicisitudes de la Reforma Capitalina*, en: *Cuaderno de Nexos*, Núm. 57. Marzo de 1993. pp. I-XII.

Peschard, Jaqueline, "Culminación de una Negociación Política", en: el periódico *El Nacional*, 19 de Abril de 1993. Suplemento de política.p. 5.

Peschard, Jaqueline, "El anteproyecto de Gobierno para el D.F.", en: el periódico *El Nacional*, 28 de junio de 1993. Suplemento de Política. p. 7.

Rodríguez Araujo, Octavio, "Reforma Política en el Distrito Federal", en: la revista mensual *Este País*. N°. 13, México, 13 de abril de 1992. pp. 31-38.

Woldenberg Karakowsky, José, "La nueva fórmula de gobierno del D.F.", en: Semanario de Política y Cultura: *Etcétera*, 27 de Enero de 1994. pp. 3 y 4.