

00462
-4-



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO
FEDERAL DE 1996**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA
P R E S E N T A :
FAUSTO DELGADILLO RODRÍGUEZ**



ASESOR: MTRO. JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY

MÉXICO, D. F., FEBRERO DE 2000.

275350



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICO ESTA TESIS A MIS PADRES:

DON FAUSTO DELGADILLO DELGADILLO (+)

Y

DOÑA ROSA MARÍA RODRÍGUEZ VDA. DE DELGADILLO

POR SU CONFIANZA Y APOYO INCONDICIONAL.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I	
1. Definición de conceptos	16
1.2. Tipos de transición	54
1.3. Naturaleza del régimen político mexicano	76
1.4. Inicio de la liberalización política	94
CAPITULO II	
2. Creación de la Asamblea de Representantes	115
2.1. Primeras iniciativas de ley de los partidos políticos	115
2.1.2. Los cambios administrativos	118
2.1.3. Consultas públicas sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal	121
2.2. Contenido de la reforma de 1987	135
2.3. Reflexión crítica de la reforma de 1987	140
CAPITULO III	
3. La reforma política del Distrito Federal de 1993	148
3.1. La propuesta del gobierno	149
3.1.2. Anteproyecto de reformas y adiciones a la Constitución	152
3.1.3. Iniciativa de ley	153

3.2. Contenido de la reforma de 1993	155
3.2.1. Disposiciones generales	155
3.2.2. Asamblea de Representantes	156
3.2.3. Elección indirecta del Jefe del Distrito Federal	159
3.2.4. Procurador General de Justicia y Jefe de la Policía	161
3.2.5. Estatuto de Gobierno	162
3.2.6. Consejos de Ciudadanos	163
3.2.7. Delegaciones Políticas	164
3.2.8. Comisiones Metropolitanas	166
3.2.9. Tribunal Superior de Justicia	167
3.3. Reflexión crítica de la reforma de 1993	169
3.3.1. Asamblea de Representantes	172
3.3.2. Jefe del Distrito Federal	174
3.3.3. Supresión del Departamento del Distrito Federal	175
3.3.4. Consejos de Ciudadanos	176
3.3.5. Limitaciones a las Facultades del Presidente	177
3.3.6. De los tiempos para su entrada en vigor	178

CAPITULO IV

4. Mesa del Departamento del Distrito Federal	181
4.1. Naturaleza del Distrito Federal	185
4.1.2. Órganos de gobierno	187
4.1.3. Elección del titular del gobierno	189
4.1.4. Delegaciones políticas	190

4.1.5. Participación ciudadana	192
4.1.6. Sistema judicial	195
4.1.7. Asuntos electorales	196
4.1.8. Asuntos metropolitanos	198

CAPITULO V

5. Propuestas de los partidos del Distrito Federal	203
5.1. Partido de la Revolución Democrática	203
5.1.2. Partido Acción Nacional	206
5.1.3. Partido Revolucionario Institucional	208
5.1.4. Partido del Trabajo	211
5.1.5. Partido Verde Ecologista de México	213
5.2. Mesas de la Secretaría de Gobernación	215

CAPITULO VI

6. Contenido de la reforma de 1996	226
6.1. Disposiciones generales	227
6.1.2. Facultades del Congreso de la Unión	227
6.1.3. Facultades del presidente de la República	228
6.1.4. Asamblea Legislativa	228
6.1.5. Elección directa del Jefe de Gobierno	231
6.1.6. Remoción del Jefe de Gobierno	233
6.1.7. Tribunal Superior de Justicia	235
6.1.8. Tribunal de lo Contencioso Administrativo	236

6.1.9. Procurador General de Justicia	237
6.1.10. Jefe de la Policía	238
6.1.11. Delegaciones políticas	239
6.1.12. Comisiones Metropolitanas	241
6.1.13. Juicio político	242
6.2. Reflexión crítica de la reforma de 1996	244
6.2.1. Lineamientos generales	246
6.2.2. Asamblea Legislativa	249
6.2.3. Elección del Jefe de Gobierno	252
6.2.4. Remoción del Jefe de Gobierno	255
6.2.5. Delegaciones políticas	255
6.2.6. Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura	257
6.2.7. Procurador General de Justicia	258
6.2.8. Mando de la fuerza pública	259
6.2.9. Consejos de Ciudadanos	260
6.2.10. Comisiones Metropolitanas	260
6.3. Reformas a la legislación secundaria	263
6.4. Reformas al Estatuto de Gobierno	266
CONCLUSIONES	270
BIBLIOGRAFÍA	284

INTRODUCCIÓN

El tema de la reforma política del Distrito Federal se puede enmarcar en diferentes contextos teóricos, dependiendo de nuestros objetivos e hipótesis de trabajo. Sin embargo, por la relevancia del tema y su importancia particularmente coyuntural en nuestro país, me incline por estructurar el marco de la transición a la democracia en México.

Para tal efecto me apoyé en algunos teóricos estudiosos del tema, como son Samuel P. Huntington, Juan J. Linz, Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Alfred Stepan y Jaime F. Cárdenas Gracia.

Por la dificultad del tema y su actualidad, es necesario hacer algunas aclaraciones que podrán ubicarlo mejor en sus alcances y limitaciones. En primer término, concuerdan los anteriores autores que las transiciones a la democracia son procesos inciertos, se sabe como comienzan pero nunca como terminarán, si en una instauración de un régimen democrático, o en otro régimen aún más autoritario.

En segundo lugar, los procesos de transición a la democracia que han seguido los diferentes países en la tercera ola de democratizaciones, tienen un origen generalmente endógeno, es decir, sus principales causas son de acuerdo a las características y circunstancias propias que presenta cada país y régimen autoritario en su ámbito histórico, político, social, cultural, económico y contexto internacional.

Hay que aclarar que no existe una teoría de las transiciones totalmente acabada. Pero la investigación sobre el tema efectuada por diversos autores, nos ofrece los elementos necesarios para proyectar un intento de explicación teórica de como ocurren estos fenómenos en los países no democráticos; y a partir de ello intentar predecir los posibles desenlaces que podría tener un proceso de transición en particular.

Para el caso de México, intentaré demostrar que la reforma política del Distrito Federal de 1996 forma parte de un proceso de democratización que vive la ciudad de México, y que dio inicio con la reforma política de 1987, acelerándose decididamente con la reforma de 1993.

Asimismo, es posible que el proceso de reforma en el Distrito Federal, forme parte de un proceso mayor, lento y paulatino de democratización que vive el país, que podría ser de transición a la democracia.

Considerando que el Distrito Federal es la capital de la República, asiento de los poderes federales, en donde se concentran la mayor parte de las actividades políticas, económicas, culturales y sociales del país. Podemos afirmar que las reformas políticas en el Distrito Federal, tiene una repercusión nacional importante.

Dentro de los objetivos de esta investigación esta el señalar que a finales de los años setenta, concretamente con la implementación de la reforma política de 1977, el régimen político mexicano inició un proceso gradual de liberalización política con una orientación democratizadora. El cual ha

alcanzado su máxima expresión en el proceso de reforma política del Distrito Federal.

El objeto central de estudio de nuestra investigación es la reforma política del Distrito Federal de 1996. Asimismo, como complemento y antecedente inmediato estudie las reformas de 1987 y 1993.

Se pretende hacer un seguimiento del proceso de reforma, que se inició a partir de la creación de la Asamblea de Representantes en 1987; después se fortaleció con el otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, y con la creación de instituciones con orientación democrática en 1993; hasta culminar con la elección directa del Jefe de Gobierno y de los delegados políticos del Distrito Federal, establecidos en la reforma de 1996.

Para la realización de la investigación me auxilié del método histórico en la recopilación y el análisis de documentos que me permitieron ubicar el proceso de reforma política que ha seguido el Distrito Federal a partir de 1987.

Para la aplicación de este método dividí el estudio por periodos, es decir, realicé fundamentalmente tres cortes históricos. El primero abarca el proceso de creación de la Asamblea de Representantes en 1987; el segundo se refiere a la reforma política de 1993; y el tercero comprende el análisis de la reforma política de 1996.

También realicé una descripción de las propuestas de los partidos políticos y una cronología del proceso de reforma política de 1996, como apoyos para la comprensión del proceso de reforma del Distrito Federal.

Asimismo, me basé en los procedimientos de inducción y deducción que son la base de la teoría científica, para realizar mis conjeturas y razonamientos de la información recopilada.

Entiendo por proceso de inducción al razonamiento que parte de lo que sabemos que sucede en ciertas situaciones, para inferir lo que podría suceder en otras semejantes; se establece un nexo lógico entre lo que sabemos y la predicción de lo que no sabemos, basándonos en el supuesto de que existe alguna pauta constante y subyacente en los sucesos del mundo. Aquí partimos de un hecho concreto y específico, a lo general y abstracto.¹

En cuanto al proceso de deducción, parte de lo abstracto y general a lo concreto y específico. Es decir, a partir de enunciados abstractos sobre relaciones generales, llegamos a enunciados concretos sobre comportamientos específicos. Por medio de la deducción, podemos ir de una generalización a la predicción de un hecho específico.²

Nuestra hipótesis de trabajo es: “En la reforma política del Distrito Federal de 1996, se puede constatar que la ciudad de México transita por un proceso de democratización de su régimen político.”

¹ Manheim, Jarol B, y Rich, C Richard, Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política, Alianza Editorial, México, 1988, p. 33.

² *Ibid.*, p. 34.

Los objetivos de la investigación son: a) señalar en términos generales el contenido y proceso de desarrollo que ha seguido el Distrito Federal, con las reformas de 1987, 1993 y 1996; b) señalar los elementos democratizadores en cada una de las tres reformas políticas del Distrito Federal propuestas en este estudio; c) señalar la naturaleza del régimen político mexicano; d) señalar el inicio de la liberalización y democratización del régimen político mexicano; e) señalar los indicios que existan de que en México se esté gestando un proceso paulatino de transición a la democracia.

El 5 de febrero de 1917 se expide la Constitución General de la República, estableciéndose en su artículo 43 el reconocimiento del Distrito Federal como parte de la Federación.

También se asienta en el artículo 44 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."

Asimismo, se establece en el artículo 73 fracción VI, que el Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

"1a. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes."

"2a. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa."

"3a. El gobierno del Distrito Federal y los de los territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República."³

El ayuntamiento de la Ciudad de México quedó instalado el 1 de junio de 1917 y se formó por 25 concejales y en las demás municipalidades del Distrito Federal, de quince cada uno. La primera autoridad política municipal era el presidente municipal quien se auxiliaba con delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipalidad.

La Constitución de 1917 garantizó las libertades individuales; institucionalizó la no reelección y la división de poderes como garantía de representatividad política del ciudadano en todos los niveles de la estructura política institucional. Dispuso que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los

³ Romero Flores, Jesús, Historia del Congreso Constituyente, 1916-1917, México, editorial Gupy, 1985.

ayuntamientos serían electos popularmente por elección directa y no podrán ser reelectos para el período inmediato.

La regulación jurídica del gobierno del Distrito Federal, permaneció conforme a lo dispuesto por la Constitución de 1917 hasta 1928, fecha en que se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución.

La iniciativa de reformas fue presentada por Alvaro Obregón, entonces candidato presidencial, y acogida por un grupo de diputados, quienes formalmente la presentaron ante la Cámara de Diputados.

La iniciativa fue aprobada y publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1928; mediante ella se suprimió el municipio libre en el Distrito Federal, se confirmó que el gobierno de este territorio correspondía al presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

Como consecuencia de dicha reforma constitucional, el 31 de diciembre de 1928 se promulgó la Ley Orgánica del Distrito Federal, mediante la cual todas las facultades de gobierno y administración las ejercería el presidente de la República a través de un Departamento Administrativo, que formará parte de la Administración Pública Federal, y que estará a cargo de un Jefe del Departamento, designado y removido a discreción por el presidente de la República.

En esta Ley Orgánica se estableció que el territorio del Distrito Federal se dividiría en un Departamento Central y 13 delegaciones. El Departamento Central estaría formado por lo que fueron las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcóac. Las 13 delegaciones serían Atzacapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Guadalupe Hidalgo y General Anaya. La Ciudad de México se convertía en la capital del Distrito Federal y las cabeceras de las delegaciones serían las poblaciones del respectivo nombre. Se estipuló que el gobierno se debía auxiliar por un Consejo Consultivo de la Ciudad de México y Consejos Consultivos en cada una de las delegaciones. Estos deben ser representativos de los diversos sectores activos de la población y tendrán funciones de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección, de los actos administrativos del gobierno y de los servicios especiales.

El 31 de diciembre de 1941, fue expedida una nueva Ley Orgánica, la cual dividió la superficie del Distrito Federal en la Ciudad de México y 12 delegaciones.

El 29 de diciembre de 1970 se publicó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, dividiendo el territorio correspondiente a la ciudad de México en cuatro delegaciones de nueva creación: Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc. Quedando en total 16 delegaciones en el Distrito Federal, número que actualmente se mantiene.

Para el ejercicio de las atribuciones que le confirió esta nueva ley, el Jefe del Departamento se auxilió de tres Secretarías Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y Directores Generales.

A partir de 1970 el Consejo Consultivo dejó de tener representación sectorial y se integró por Juntas de Vecinos formadas por 20 ciudadanos elegidos en cada delegación. Siendo presidido por el Jefe del Departamento central, su encargo duraba tres años, y tenía atribuciones para informar, opinar, oír, recomendar y colaborar en cuanto a obras y servicios.

Sin embargo, estos cambios administrativos no resolvían los problemas de fondo de la ciudad de México, que se venían gestando con el aumento vertiginoso de la población a partir de los años cuarenta y el paulatino desarrollo económico y social de la ciudad.

En las últimas décadas, se han agudizado los problemas en cuanto a la obtención de servicios públicos: agua, drenaje, recolección de basura, alumbrado, transporte y seguridad pública, así como los problemas en la impartición de justicia, dificultan cada vez más la administración de la capital del país.

Esta situación se agudiza al extenderse la mancha urbana a municipios conurbados al Distrito Federal o incluso más alejados, formando una zona metropolitana.

“En términos generales se acepta definir como zona o área metropolitana de una ciudad, a la extensión territorial que incluye a la ciudad central y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta, así como a otras unidades con características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, que mantienen una interrelación socioeconómica directa, diaria e intensa con la ciudad central.”⁴

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se compone de 37 municipios del Estado de México y las 16 delegaciones del Distrito Federal,⁵ en los cuales se calcula en conjunto una población de aproximadamente 17.2 millones de personas.⁶ Que convierten esta metrópoli en un conglomerado difícil de administrar política y económicamente.

Esto obliga a pensar en nuevas formas de gobierno para la capital, que permitan una pronta solución o al menos contención, de los problemas que aquejan a la ciudad de México, considerada una de las más pobladas del mundo.

⁴ Atlas de la Ciudad de México, México, Colegio de México y Departamento del Distrito Federal, 1987, p. 121.

⁵ Área Metropolitana de la Ciudad de México. Síntesis de Resultados. Censo 95, México, INEGI, 1995

⁶ Proyecciones de la Población Municipal 1995-2010, México Consejo Nacional de Población, agosto de 1996 Para 1997, la población proyectada de los 37 municipios del estado de México se calculó en 8.7 millones de personas. Y la del Distrito Federal en 8.5 millones de personas aproximadamente

CAPITULO I

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

DEMOCRACIA

Por la amplitud y divergencia que contiene la definición de este concepto, traté de delimitarlo con base a cuatro teóricos reconocidos a nivel internacional que han escrito sobre el tema. Ellos son Giovanni Sartori, Norberto Bobbio, Robert Dahl y Umberto Cerroni. A continuación presentaré una síntesis del significado que le dan cada uno de estos autores, para al final tratar de establecer una definición personal.

GIOVANNI SARTORI

El término democracia ha tenido diversas definiciones desde su aparición en la historia, en general se ubica por primera vez en el siglo V antes de Cristo en la antigua Grecia, y su máximo esplendor en la ciudad de Atenas en la época de Pericles, hace aproximadamente unos 2400 años.

Para Giovanni Sartori, uno de los diversos teóricos que ha tratado el tema, la democracia de los antiguos griegos no es la misma que la democracia de los modernos, el lo expresa de la siguiente manera: “Pero con una vida tan larga

la democracia ha adquirido naturalmente diversos significados, relacionados con contextos históricos e ideales diferentes [...] Cuando empleamos la misma palabra llegamos a la conclusión errónea de creer que nos estamos refiriendo a la misma cosa o a alguna similar. Sin embargo, en el caso de la democracia esto significa pasar por alto más de dos mil años de cambio.”⁷

Para Sartori la diferencia entre la democracia antigua y moderna estriba en los fines y valores. Además en la antigüedad no se conocía el Estado moderno de hoy con su gran extensión de territorio y su enorme población.

Los griegos en Atenas, por lo pequeña de su ciudad-comunidad (la polis), practicaban la democracia directa, es decir el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder, por medio del sorteo de los cargos públicos o por elecciones. Mientras que en la actualidad se practica una democracia indirecta o representativa, en donde el pueblo elige a sus representantes frente al estado, esto equivale básicamente a un sistema de limitación y control del poder.

Para Sartori la democracia directa es hoy en día imposible de aplicar debido a los territorios extensos y super poblados de los modernos estados. La única opción posible es la democracia representativa o liberal.

La palabra democracia viene del griego y significa literalmente *kratos* poder y *demos* del pueblo, o sea poder del pueblo.

⁷ Sartori, Giovanni. Teoría de la Democracia, 2. Los problemas clásicos, 2a reimp México, Alianza Editorial, 1991, p. 343.

Para Sartori el término democracia actualmente tiene dos significados, el primero se refiere a la *democracia descriptiva*, o sea, a lo real, a lo que es en los hechos. En ese sentido democracia significa una *poliarquía electiva o electoral*, es decir, la que se practica por medio de las elecciones, del voto para elegir a los gobernantes. Es un procedimiento y mecanismo que genera una poliarquía abierta cuya concurrencia en el mercado electoral atribuye el poder al pueblo y específicamente hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados.⁸

Sartori comparte la visión de Robert Dahl en el sentido de que todas las democracias en los hechos son poliarquías. Poliarquía no sólo se define en su connotación literal y tradicional del término, sino que para estos autores significa un sistema de competencia en que los ciudadanos controlan a sus gobernantes y estos últimos son responsables ante aquellos. En palabras de Dahl y citado por Sartori, se define a las poliarquías “como sistemas en los que el poder sobre los cargos públicos está ampliamente [...] repartido a través de un grado de control relativamente acentuado del ciudadano normal sobre los gobernantes.”⁹

El segundo significado del término democracia se refiere a la *democracia prescriptiva*, o sea a lo ideal, a lo que debería ser. Sartori la denomina *poliarquía selectiva*, es decir, sistema de minorías elegidas competitivamente.

⁸ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, 1. *El debate contemporáneo*. op cit p 202

⁹ *Ibid.*, p 26.

basada en el mérito, de acuerdo a las capacidades y a los talentos de las personas, en donde se eligen a los mejores.¹⁰

La idea fundamental es que la democracia necesita de ambas definiciones porque se complementan, la descriptiva (conocimiento de los hechos) y la prescriptiva (el idealismo, la presión de los valores sobre los hechos).

ROBERT DAHL

Para este autor el término democracia tiene dos connotaciones, en el primer caso se refiere a su sentido ideal; en el segundo, a su sentido real y práctico.

Dahl concibe la democracia en su primera acepción como un ideal o sistema teórico. Según esta interpretación, un proceso democrático ideal deberá contener los siguientes cinco criterios: a) igualdad en la votación; b) participación efectiva; c) comprensión ilustrada, [esto se refiere a que cada ciudadano debería tener oportunidades adecuadas e iguales para constituir su juicio en una decisión final]; d) control final sobre el programa, [esto es que el cuerpo de ciudadanos debería tener la autoridad exclusiva para determinar que cuestiones se deciden o no a través de procesos acordados]; e) inclusión,

¹⁰ *Ibid.*, pp 217, 220.

es decir, el demos debería incluir a todos los adultos sujetos a sus leyes, excepto a los que están de paso.¹¹

Sin embargo, señala Dahl, que los criterios ideales son tan exigentes que ningún régimen actual ha llegado a satisfacerlos en su totalidad y probablemente ninguno llegue a hacerlo.

Por otra parte, históricamente el término democracia se ha aplicado a dos tipos específicos de regímenes: a) las ciudades-Estado, principalmente existentes en la antigua Grecia y b) las naciones-Estado o Estados-nacionales, es decir, los países de la actualidad. A este segundo tipo de régimen también puede llamarse poliarquía.

En el primero de los casos se aplica una democracia a pequeña escala, en virtud de las minúsculas dimensiones de las ciudades-Estado. En el segundo caso se aplica la democracia a gran escala, debido al creciente tamaño de los actuales países.

Para Dahl la constante aplicación de ideas democráticas a los Estados-nación a partir del siglo XVII, requirieron nuevas instituciones políticas radicalmente distintas de aquellas adecuadas a las ciudades-Estado de la antigua Grecia.

El cambio de menor a mayor escala de las ciudades-Estado a los Estados-nacionales (o naciones-Estado), originó una serie de consecuencias, entre

¹¹ Dahl, Robert, Los dilemas del pluralismo democrático, México, Alianza Editorial y CONACULTA, 1991, p. 17.

ellas: el gobierno representativo, la mayor diversidad, el incremento de las divisiones y conflictos, todo ello contribuyó al desarrollo de un conjunto de instituciones políticas que distinguen la moderna democracia representativa de todos los restantes sistemas políticos democráticos o no democráticos anteriores. A este tipo de régimen político Dahl lo ha denominado *poliarquía*. Y la define formalmente como una "...serie de instituciones políticas indispensables para la democracia en gran escala."¹²

La poliarquía se aplica a los Estados-nacionales actuales y se refiere al sentido real y práctico del término democracia, en donde el desarrollo de las instituciones políticas establece siete características generales que deben estar presentes en su totalidad para que un régimen pueda clasificarse como poliárquico. Estas son:

- 1) *Funcionarios electos*. El control de las decisiones en materia de política pública corresponde, según lo establece la constitución del país a funcionarios electos;
- 2) *Elecciones libres e imparciales*. Dichos funcionarios son elegidos mediante el voto en elecciones limpias que se llevan a cabo con regularidad y en las cuales rara vez se emplea la coacción;
- 3) *Sufragio inclusivo*. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de los funcionarios públicos;
- 4) *Derecho a ocupar cargos públicos*. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno, aunque la edad mínima para ello puede ser más alta que para votar;
- 5) *Libertad de expresión*. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin correr peligro de sufrir

¹² Dahl, Robert, La democracia y sus críticos, 2a. ed., Barcelona, Paidós, 1993, p. 264

castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente; 6) *Variedad de fuentes de información*. Los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información, que no sólo existen sino que están protegidas por la ley; 7) *Autonomía asociativa*. Para propender a la obtención de defensa de sus derechos (incluidos los ya mencionados), los ciudadanos gozan también del derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, entre ellas partidos políticos y grupos de intereses.¹³

La poliarquía se distingue en el plano más general por dos amplias características; la primera, que la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos; la segunda, que entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto.

De hecho, para Dahl el término poliarquía se refiere a un estadio previo a una etapa superior de democracia, en este sentido todos los regímenes que presumen en la actualidad de ser democracias, son en realidad poliarquías.

¹³ *Ibid.*, p 267

NORBERTO BOBBIO

Para Bobbio existen ciertas reglas procesales o reglas del juego, que deben contener todo sistema político que presuma de democrático, entre ellas se encuentran las siguientes:

1) el máximo órgano político, a quien está asignada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primer o de segundo grado, por el pueblo; 2) junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de la administración local o el jefe del estado (como sucede en las repúblicas); 3) electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, de religión, de ingresos, y posiblemente también de sexo; 4) todos los electores deben tener igual voto; 5) todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión formada lo más libremente posible, es decir en una libre contienda de grupos políticos que compiten por formar la representación nacional; 6) deben ser libres también en el sentido de que deben estar en condiciones de tener alternativas reales (lo cual excluye como democrática a cualquier elección con lista única y bloqueada); 7) tanto para las elecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político vale el principio de la mayoría numérica, aún cuando pueden ser establecidas diversas formas de mayoría según criterios de oportunidad no definibles de una vez por todas; 8) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de

condiciones, en mayoría: 9) el órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o bien del jefe del poder ejecutivo a su vez elegido por el pueblo. ¹⁴

Para este autor todas estas reglas establecen cómo se debe llegar a la decisión política y no que se debe decidir. O sea, quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos. Además, subraya que ningún régimen histórico ha observado jamás completamente todas estas reglas, y por esto es lícito hablar de regímenes más o menos democráticos. Asimismo, no es posible establecer cuántas de estas reglas deben ser observadas para que un régimen pueda llamarse democrático, puede afirmarse solamente que un régimen que no observe ninguna, no es un régimen democrático.

Asimismo, Bobbio ofrece una definición mínima de democracia “...de acuerdo con la cual inicialmente se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados.” ¹⁵

Agrega que la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión. ¹⁶

¹⁴ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de Política . op cit , p. 504

¹⁵ Bobbio, Norberto, El Futuro de la Democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 9.

¹⁶ *Ibid* . p 14

UMBERTO CERRONI

Para Umberto Cerroni teórico de la democracia, concibe varias definiciones parciales de democracia y algunas reglas del juego, como el las llama. Para él la democracia es el único régimen político en el que puedes obtenerlo todo con tal de que convenzas a los demás, respetando las reglas del juego.

Para Cerroni la gran ventaja de la democracia consiste en ser el único régimen político que permite la coexistencia, pacífica y no violenta, entre diferentes interpretaciones de la política, como son las de derecha, de centro y de izquierda. También podría decirse que la democracia es *un conjunto de reglas* que permiten comparar, confrontar e incluso escoger, entre posiciones muy diversas.¹⁷

A continuación citaré tales reglas:

1) *Regla del consenso*. Todo puede hacerse si se obtiene el consenso del pueblo; nada puede hacerse si no existe este consenso; 2) *Regla de la competencia*. Para construir el consenso, pueden y deben confrontarse libremente, entre sí, todas las opiniones; 3) *Regla de la mayoría*. Para calcular el consenso, se cuentan las cabezas, sin romperlas, y la mayoría hará la ley; 4) *Regla de la minoría*. Si no se obtiene la mayoría y se está en minoría, no por eso queda uno fuera de la ciudad, sino que, por el contrario, puede llegar a ser, como decía el liberal inglés, la cabeza de la oposición, y tener una función fundamental, que es la de criticar a la

¹⁷ Cerroni, Umberto. *Reglas y Valores en la Democracia*, México, Alianza Editorial, CONACULTA, 1991, p 190

mayoría y prepararse a combatirla en la próxima confrontación. Esta es, pues, también la *regla de la alternancia*, la posibilidad, para todos, de dirigir al país; 5) *Regla del control*. La democracia, que se rige por esta constante confrontación entre mayoría y minoría, es un poder controlado o, al menos, controlable; 6) *Regla de la legalidad*. Es el equivalente de la exclusión de la violencia: no sólo tenemos que fundar las leyes sobre el consenso, sino que la misma lucha para el consenso debe fundarse en la ley y, por ello, en la legalidad; 7) Y hay una última regla que ilustraré al final, pero que es fundamental: la *regla de la responsabilidad*. En efecto, todas estas reglas funcionan si los hombres son responsables, si comprenden que la importancia de estas reglas consiste precisamente en estar todas juntas, en constituir un sistema democrático que permita reproducir la democracia y sus diferentes reglas, sin ponerlas en peligro.¹⁸

Cerroni enfatiza que las anteriores reglas, se han establecido para garantizar la reproducción de la democracia y la permanencia de la libertad e igualdad entre los hombres. Asimismo que la democracia de que estamos hablando es la representativa, es decir, gobernamos a través de nuestros gobernantes y no en forma directa. El gobierno lo ejercen los órganos técnicos representativos, que son el parlamento y el gobierno.

Cerroni subraya que los fines de la democracia son fundamentalmente la libertad y la igualdad.

¹⁸ *Ibid.*, p. 191.

La libertad es, ante todo, en el plano técnico, un conjunto de libertades, libertad de palabra, de asociación, de reunión, de prensa, de movimiento, de trabajo; es, en suma, libertad de vivir como seres civiles y de progresar.

En cuanto a la igualdad nos menciona que existen dos tipos: la formal y la social o real. La formal significa igualdad de todos ante la ley, existencia de leyes iguales para todos. La social o real, es la que se aplica en la realidad, en los hechos.

Dentro de los fines de la democracia, el más alto es la cultura. Para Cerroni esto significa la dignidad humana, la sensibilidad ante los destinos generales del hombre, es una escala de valores y de fines.

El crecimiento de la cultura es esencial para que funcione la última regla de la democracia: *la responsabilidad*. Esto quiere decir que “el hombre evolucionado no puede prescindir del mundo que lo rodea, pero debe saber organizarlo de modo que su crecimiento sea el de la comunidad, y que el crecimiento de la comunidad sea el suyo propio.”¹⁹ Para Cerroni esta regla es la base de la formación y la escuela del hombre.

Este autor concibe la democracia como el resultado de nuestros límites y capacidades; además señala que no hay nada escrito para la eternidad; en la democracia todo puede cambiarse (en cuanto a las reglas), no hay límites, siempre y cuando se hagan valer las argumentaciones y sus proyectos.

¹⁹ *Ibid.*, p 195.

Finalmente Cerroni señala que son muchos los límites reales de la democracia, que esta no es una panacea que lo resuelve todo, pero es un régimen político en el que los problemas pueden enfrentarse, y quizá puedan resolverse, contando las cabezas sin romperlas.²⁰

DEFINICIÓN PERSONAL

Después de haber realizado una revisión breve de algunos teóricos sobre la democracia, llama la atención que todos ellos se refieren a la existencia de una serie de reglas de procedimiento, que deben cumplir los regímenes que se asuman como democráticos. Entre estas reglas coinciden los autores en señalar a las elecciones como método para elegir a los gobernantes.

Asimismo destaca una omisión existente en todos ellos en el contenido de las reglas de la democracia, respecto al tema de la distribución equitativa de la riqueza. Al parecer el tema de la economía no se incluye directamente en el tema de la democracia. Estos autores más bien ubican a la democracia en el terreno político-electoral, y no en el económico. Incluso Cerroni enfatiza que “la democracia no es una panacea que resuelva todo”. Por lo tanto existen límites de la democracia que están definidos por las reglas procesales anteriores.

²⁰ *Ibid.*, p. 202.

En conclusión, entendemos por democracia o régimen democrático, al conjunto de reglas procesales (señaladas por, Dahl, Bobbio y Cerroni), para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas que serán obligatorias para toda la comunidad con base a la regla de la mayoría. En donde las elecciones libres por medio del voto, serán el método universal para la selección de los gobernantes, los cuales estarán obligados a rendir cuentas ante los gobernados.

ESTADO

Para Max Weber el “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima [...] El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima [...] Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan.”²¹

Para Federico Engels: “El Estado es, más bien, un producto de la sociedad al llegar a una determinada fase de desarrollo; es la confesión de que esta sociedad se ha enredado consigo misma en una contradicción insoluble, se ha dividido en antagonismos irreconciliables, que ella es impotente para

²¹ Weber Max, El político y el científico, 8a. ed , Madrid, Alianza Editorial, 1986, pp 83 y 84.

conjurar. Y para que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y no devoren a la sociedad en una lucha estéril, para eso hizose necesario un Poder situado, aparentemente, por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el conflicto, a mantenerlo dentro de los límites del orden. Y este Poder, que brota de la sociedad, pero que se coloca por encima de ella y que se divorcia cada vez más de ella, es el Estado...”²²

Asimismo no podía faltar la definición que el propio Carlos Marx hace del estado como “un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases.”²³

Por otra parte, según E. Altvater, es posible distinguir cuatro funciones fundamentales que lleva a cabo el estado contemporáneo: “a) creación de las condiciones materiales generales de la producción -infraestructura-; b) determinación y salvaguarda del sistema general de leyes en el que se dan las relaciones entre sujetos jurídicos dentro de la sociedad capitalista; c) reglamentación de los conflictos entre trabajo asalariado y capital; d) afirmación y expansión del capital nacional global en el mercado capitalista mundial.”²⁴

²² Lenin, V.I., El estado y la revolución, 6a ed, Pekin, Lenguas Extranjeras, 1985 pp 6 y 7

²³ *Ibid.*, p 8

²⁴ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de Política, México, Siglo XXI 1988, p. 102

RÉGIMEN POLÍTICO

“Por régimen político se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel. Por otro lado las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculantes a este último.”²⁵

Podemos agregar que la elección de un régimen implica, en términos generales, la elección de determinados valores. En consecuencia, el empleo de ciertas instituciones como medios para la formación de las decisiones políticas, condiciona los fines perseguidos.

No obstante la elección de un régimen implica de por sí límites a la libertad de acción de gobierno, visto desde una perspectiva histórica de varios gobiernos consecutivos, que sin embargo estarían orientados por los mismos principios generales del régimen político en cuestión.²⁶

Para O'Donnell y Schmitter entienden por régimen “el conjunto de pautas, explícitas o no que determinan las formas y canales de acceso a los

²⁵ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de Política... op. cit., pp. 1409 y 1410

²⁶ *Idem.*

principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso. Esto entraña forzosamente la institucionalización; o sea, para que las pautas que definen a un régimen sean pertinentes, ellas deben ser conocidas, practicadas y aceptadas regularmente al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como los participantes en el proceso.”²⁷

SISTEMA POLÍTICO

“En su acepción más general, la expresión sistema político se refiere a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. En la ciencia política contemporánea, sea como fuere, cuando se habla de sistema político, y de análisis sistémico de la vida política, se hace referencia a una noción y a un procedimiento de observación caracterizados por requisitos metodológicos específicos y por precisos ámbitos de uso.”²⁸

Agrega Giuliano Urbani que en lo que respecta a la vida política, se puede observar por una parte a cada uno de los protagonistas y a cada una de las instituciones de un régimen dado; pero si queremos saber, por otra parte, cómo y por qué tales protagonistas e instituciones se influyen recíprocamente,

²⁷ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., Transiciones desde un gobierno autoritario 4 Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, Argentina, Paidós, 1991, p. 118

²⁸ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de Política op. cit., p. 1522.

logrando constituir varios tipos de regímenes políticos, debemos estudiar al conjunto de relaciones que vinculan, una con otra, las varias partes del reagrupamiento social en cuestión.²⁹ Esto último es lo que podría considerarse como la diferencia entre régimen político y sistema político.

Asimismo cuando se habla de sistema, no se refiere nunca a la totalidad de los aspectos y de las filiaciones de un fenómeno dado (por ejemplo, la totalidad de los hombres, de las instituciones, de los valores de un régimen político determinado), sino sólo a un cierto número de ellos; y más precisamente, a aquellas filiaciones que definen el modo en que las distintas partes se interactúan. En términos generales, el objeto del análisis sistemático no es la totalidad sino la generalidad de un fenómeno.

Sin embargo, cuando se habla de sistema se puede hacer referencia a dos aspectos diferentes: a) al conjunto de efectivas relaciones intersubjetivas, históricamente presentes en una comunidad determinada y por ello constitutivas de un sistema político específico; y b) un conjunto de hipótesis *interpretativas capaces de indagar las relaciones caracterizantes de las vinculaciones intersubjetivas propias de cualquier colectividad*. Es decir, la segunda acepción considera un mero instrumento, un modelo interpretativo y simplificador de la realidad política.³⁰

Para los objetivos de la presente investigación, nos referiremos al término de sistema político como al conjunto de relaciones intersubjetivas que vinculan

²⁹ *Idem*

³⁰ *Idem.*

las distintas partes de un régimen político (individuos e instituciones), presentes en una comunidad determinada.

SOCIEDAD CIVIL

En contraposición con el Estado, se entiende por sociedad civil "...la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales." ³¹

RÉGIMEN AUTORITARIO

En sentido muy general, se habla de regímenes autoritarios para indicar toda clase de regímenes no democráticos.

"En la tipología de los sistemas políticos se suele llamar autoritarios a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un sólo órgano y restando valor a las instituciones representativas..." ³² En el régimen autoritario la oposición es reducida a la

³¹ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de Política .. op cit , p. 1575

³² Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de Política . op cit , p 143

mínima expresión, así como la autonomía de los subsistemas políticos, y se tiende a minimizar o desaparecer los procedimientos y las instituciones destinadas a transmitir la autoridad política desde la base hasta la cúspide del poder.

La contraposición entre autoritarismo y democracia se manifiesta en dos aspectos: a) en la dirección en la que se transmite la autoridad; b) el grado de autonomía de los subsistemas políticos (partidos, sindicatos y todos los grupos de presión en general).³³

En el primer aspecto los regímenes autoritarios se caracterizan por la ausencia del parlamento y de elecciones populares o, cuando estas instituciones quedan con vida (es decir, solo funcionan formalmente), por su reducción a meros procedimientos ceremoniales y por el indiscutible predominio del poder ejecutivo.

En el segundo aspecto, los regímenes autoritarios se distinguen por la falta de libertad de los subsistemas, tanto formal como efectiva. La oposición política esta suprimida o invalidada; el pluralismo de los partidos prohibido o reducido a un simulacro sin incidencia real; la autonomía de los demás grupos políticamente relevantes destruida o tolerada, mientras no perturbe la posición de poder del jefe o de la élite gobernante.³⁴

³³ *Ibid*, p. 151

³⁴ *Idem*

Otra definición la proporciona el sociólogo político Juan Linz: “Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con características de mentalidad); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo); y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles.”³⁵

Otro teórico que se ha encargado de estudiar estos temas es Giovanni Sartori, el cual señala: “Para los demócratas, el autoritarismo es más bien un régimen que falsifica y abusa de la autoridad... Cabe decir que el mejor soporte de la noción de autoritarismo es su consideración como sistema político en el que apenas hay sitio, si es que lo hay, para la libertad. Con lo cual, también afirmamos que la mejor forma de delimitar la noción de autoritarismo --en tanto opuesto a la democracia-- es recurrir al binomio autoridad-libertad.”³⁶

GOBIERNO

“Se puede definir el gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político. o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad.”³⁷

³⁵ *Ibid.* p 152

³⁶ Sartori, Giovanni, Teoría de la democracia, 1 El debate contemporáneo, 2a reimp., México, Alianza Universidad, 1991, pp. 235-237

³⁷ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de Política. op cit , p. 743

Existe también una segunda definición del término que se apega más a la realidad contemporánea y que sobrepasa a la anterior. El gobierno sería el “conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido el gobierno constituye un aspecto del estado.” Pero sólo una parte de las instituciones del estado estarían comprendidas entre los órganos de gobierno, estas son las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del Estado.³⁸

Desde el desarrollo de la humanidad en toda comunidad política, existe un órgano de gobierno encargado de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo y defenderlo de los grupos externos.

En el estado contemporáneo, el gobierno se compone normalmente del jefe del estado y del consejo de ministros, dirigidos por el jefe del gobierno. En algunos tipos de federación, como en los Estados Unidos y México, el presidente reúne los poderes de jefe del estado y jefe del gobierno.

La supremacía del gobierno sobre los demás centros que operan en el seno de la sociedad está garantizada por la tendencia a monopolizar el uso de la fuerza. Esta ha sido siempre el medio específico que han tenido las autoridades a su disposición para garantizar la supremacía de su poder. El gobierno es el órgano donde se manifiesta el poder estatal en toda su plenitud.³⁹

³⁸ *Idem*

³⁹ *Ibid.*, pp 744 y 745

TRANSICIÓN

Para definir este concepto me he remitido principalmente a los escritos de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter en donde señalan que entienden por transición "...el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro [...] Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria.”⁴⁰

Un elemento importante que contienen los procesos de transición, es el alto grado de incertidumbre e indeterminación que rodea a todos los que participan en la transición. En estos procesos no existen suficientes parámetros estructurales o de comportamiento que orienten y permitan vaticinar el desenlace. “En estos procesos de transición, en muchos casos y con referencia a muchos temas, es casi imposible especificar *ex ante* [con antelación] qué clases, sectores, instituciones y otros grupos adoptarán determinados roles, optarán por tales o cuales cuestiones o apoyarán una determinada alternativa.”⁴¹

“Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que,

⁴⁰ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., Transiciones desde un gobierno autoritario 4 Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, Argentina, Paidós, 1991, pp 19 y 20

⁴¹ *Ibid*, p 17

además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en un futuro los perdedores y los ganadores.”⁴²

Estas reglas emergentes a las que se hace referencia son muy importantes, se deben de tomar por consenso entre los actores políticos (gobierno y oposición) y de ellas dependen la viabilidad de la transición. Además definirán en gran medida los recursos que legítimamente pueden aplicarse en la lucha política y los actores que participarán en ella.

“Por otra parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios. Estos gobernantes conservan un poder discrecional mayor o menor, según el caso y según la etapa en que se halle la transición, sobre los ordenamientos jurídicos y los derechos que en una democracia estable pueden ser confiablemente protegidos por la Constitución y por diversas instituciones independientes.”⁴³

Es necesario señalar que no siempre las reglas y procedimientos efectivos están en manos de los gobernantes autoritarios, esto dependerá del tipo de transición de que se trate. Por ejemplo, en la transición por ruptura o colapso, la oposición es más fuerte que el gobierno, en la mayoría de los casos los

⁴² *Ibid.*, pp. 19 y 20

⁴³ *Ibid.*, 20

elementos del régimen autoritario no tendrán capacidad para influir en el proceso, serán desplazados por la oposición y ésta tomará el control.

En general, podemos afirmar que el proceso de transición a la democracia comprende dos etapas fundamentales: la liberalización y la democratización. Estas dos etapas pueden darse simultáneamente, o bien primero una y después la otra, todo depende del contexto y el tipo de transición. “Por lo tanto parece útil conceptualizar la transición global como una suerte de doble corriente en que estos dos subprocesos [liberalización y democratización] interactúan a lo largo del tiempo, cada uno con sus propias vacilaciones y reversiones, y con motivaciones y bases políticas superpuestas. Si el desenlace es favorable (o sea en caso de llegar a establecer una democracia política viable), sin duda ambos quedan ligados entre sí.”⁴⁴

LIBERALIZACIÓN

El comienzo de una transición es con la liberalización, la cual se define como el proceso de redefinir y ampliar los derechos individuales y colectivos, frente a los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros.⁴⁵

“La señal típica de que se ha iniciado una transición es que estos gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas

⁴⁴ *Ibid*, p. 25

⁴⁵ O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, Transiciones desde un gobierno autoritario 4. Conclusiones. op cit, p 20.

con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos.”⁴⁶

Explican los autores que en el plano individual estos derechos incluyen por ejemplo, la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, el derecho de defenderse según el debido proceso y de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades, etc. En el plano de los grupos, abarcan la libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo por ello, la libertad de expresión en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos.⁴⁷

Hay casos en los cuales puede haber liberalización sin democratización. Esto sucede cuando se otorgan garantías fundamentales y a la vez se impide a los individuos o grupos participar en elecciones libres, dar a conocer su opinión acerca de las medidas oficiales, y ejercer los derechos que harían a los gobernantes responsables hacia ellos. No obstante, por lo general, a medida que avanza la liberalización, se intensifican las demandas de democratización.⁴⁸

“En todas las experiencias examinadas, el logro de la democracia política fue precedida por una liberalización significativa, aunque inestable.”⁴⁹

⁴⁶ *Idem*

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁹ *Idem*.

La liberalización es una cuestión de grado, en términos estrictos no puede medírsele con una escala común para todos los casos. Puede ser más o menos avanzada según los alcances de las garantías que brinda.

DEMOCRATIZACIÓN

Para O'Donnell y Schmitter el principio rector de la democracia es la ciudadanía. Esto involucra el derecho a la igualdad entre los seres humanos con respecto a la formulación de opciones colectivas, así como la obligación de quienes instrumentan dichas opciones (los gobernantes) de ser accesibles y responsables frente al sistema político. Asimismo, este principio impone a los gobernados la obligación de respetar y acatar las opciones resultantes de la deliberación entre iguales; y a los gobernantes, el derecho de actuar con autoridad y aplicar medidas coactivas en caso de necesidad, a fin de aplicar esas opciones y proteger al sistema político.⁵⁰

En suma, el principio de ciudadanía se traduce en obligaciones y responsabilidades tanto de gobernantes como de gobernados. Y está contenido en términos generales, dentro de las reglas mínimas de la democracia.

⁵⁰ O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, Transiciones desde un gobierno autoritario 4. Conclusiones .. op cit , p 21

Por lo tanto, O'Donnell y Schmitter señalan que la democratización “está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios [...] o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones [...] o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana...”⁵¹

Estas instituciones a las que se refieren los autores pueden ser organismos del Estado o militares, organizaciones partidarias, asociaciones de intereses particulares, empresas productivas, entidades educativas, etc.⁵²

En suma, la democratización implica dos aspectos primordiales: a) institucionalizar las garantías individuales y colectivas [liberalización]; y b) llevar esas garantías individuales y colectivas a las instituciones del Estado, y a otras ajenas a él.

Los autores mencionan algunos rasgos característicos de la democratización, entre estos se encuentran: la obligación de los gobernantes a rendir cuentas frente a la ciudadanía; el reconocimiento oficial de los grupos minoritarios; y el sometimiento de las autoridades a elecciones libres y equitativas en su pretensión de gobernar.⁵³

Los autores nos advierten que la democracia misma puede ser una cuestión de principio, pero la democratización implica llevar a la práctica esos principios

⁵¹ *Ibid.*, pp. 22 y 23.

⁵² *Ibid.*, p. 23

⁵³ *Ibid.*, pp. 23 y 25.

democráticos mediante normas y procedimientos concretos y detallados.⁵⁴ Esto se puede traducir en la fundación o creación de instituciones democráticas.

También la democratización admite gradaciones, aunque resulta difícil especificar, fuera de los diferentes contextos y épocas, que reglas y procedimientos son más o menos democráticos.

CONSOLIDACIÓN

La Consolidación se puede o no presentar una vez que ha concluido la transición y se ha instaurado un régimen democrático. Sobre este momento O'Donnell y Schmitter señalan: “la transición termina cuando la anormalidad ya no constituye la característica central de la vida política, o sea, cuando los actores se han asentado y obedecen una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a los que pueden recurrir para acceder a los roles de gobierno, los medios que legítimamente pueden emplear en sus conflictos recíprocos, los procedimientos que deben aplicar en la toma de decisiones y los criterios que pueden usar para excluir a otros de la contienda. En otras palabras, la normalidad se convierte en una característica fundamental de la vida política cuando los activistas políticos llegan a confiar

⁵⁴ *Ibid*, p 24

en que cada cual jugará de acuerdo a las reglas fijadas; y el conjunto de estas reglas es lo que llamamos un régimen.”⁵⁵

Juan Linz está a favor de una concepción minimalista del término para un régimen democrático consolidado, para él esto significa que “ninguno de los principales actores políticos, partidos o intereses organizados, fuerzas o instituciones, consideren que hay alguna alternativa a los procesos democráticos para obtener el poder, y que ninguna institución o grupo político tiene derecho a vetar la acción de los que gobiernan democráticamente elegidos.”⁵⁶ Para Linz esto significa que la democracia debe ser considerada como el único camino posible.

Giuseppe Di Palma coincide con Linz en que debe de dársele a este término una concepción minimalista, para él esto “se refiere a la habilidad para crear reglas de competición que atraigan a los jugadores hacia el juego (democrático), aun cuando muchos de ellos pueden no estar convencidos o incluso oponerse a él. Más concretamente, tiene que ver con la habilidad en la creación de esas reglas de modo que sean capaces de despejar o convertir en inoperante, en un futuro previsible, la tentación de jugadores esenciales [...] de boicotear el juego.”⁵⁷

⁵⁵ O'Donnell, Guillermo y Philippe C Schmitter, Transiciones desde un gobierno autoritario 4. Conclusiones . op cit , p 105.

⁵⁶ Linz, J. Juan, *Transitions to Democracy*, The Washington Quarterly, EUA vol 13, núm. 3, summer 1990, p. 158

⁵⁷ Di Palma, Giuseppe, *La consolidación democrática: una visión minimalista*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, España, núm. 42, abril-junio de 1988, p 73.

Las reglas a que se refiere Di Palma son el núcleo procedimental del juego democrático, es decir, son las reglas que regulan el acceso competitivo al gobierno. Para garantizar esto se deben proteger los derechos de la oposición y sus perspectivas de ganar, así como los derechos de los que gobiernan.⁵⁸

PARTIDOS POLÍTICOS

“Según la famosa definición de Weber el partido es una asociación [...] dirigida a un fin deliberado, ya sea éste objetivo como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, o personal, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y secuaces o si no tendiente a todos estos fines conjuntamente.”⁵⁹

Además de Weber hay otros teóricos que escribieron sobre los partidos políticos, como Maurice Duverger y Robert Michels.

Para Duverger el nacimiento de los partidos está ligado al de los grupos parlamentarios y a los comités electorales. Para este autor un ejemplo importante es la Asamblea Constituyente francesa de 1789 y 1848, donde se encontraban diversos grupos locales que se transformaron posteriormente en grupos ideológicos.

⁵⁸ *Idem*

⁵⁹ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de Política. op cit , p. 1183.

“Históricamente el origen de los partidos se puede hacer remontar a la primera mitad del siglo XIX, en Europa y en los Estados Unidos. Es el momento de la afirmación del poder de la clase burguesa y, desde un punto de vista político, es el momento de la difusión de las instituciones parlamentarias o de la batalla política por su constitución.”⁶⁰

Al principio del siglo XIX, los partidos no eran sino grupos de notables que promovían determinadas candidaturas. La adopción del sufragio universal dio al partido bases humanas más amplias. Hizo necesario la aparición de comités electorales para la organización de los nuevos electores. Esto trajo el crecimiento de los partidos a principios del siglo XX.

“...es una opinión compartida por los estudiosos de política la de considerar como partidos verdaderos las organizaciones que surgen cuando el sistema político ha alcanzado un cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo que signifique, por un lado un proceso de formación de las decisiones políticas en la que participan varias partes del sistema, y por otro lado que entre estas partes estén comprendidos, teórica y efectivamente, los representantes de aquellos a los que se refieren las decisiones políticas. De lo cual deriva que en la noción de partido entran todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que surgen en el momento en el que se reconoce, teórica o prácticamente, al pueblo el derecho de participar en la gestión de poder político y que con este fin se organizan y actúan.”⁶¹

⁶⁰ *Ibid.*, p. 1184.

⁶¹ *Idem*

Una vez nacidas las células madres que serían los grupos parlamentarios y los comités electorales, basta una coordinación permanente entre ellos y que lazos regulares los unan, para que se formen verdaderos partidos políticos.

“En términos generales puede decirse que el nacimiento y el desarrollo de los partidos está vinculado al problema de la participación, es decir al progresivo aumento de la demanda de participar en el proceso de formación de las decisiones políticas por parte de clases y estratos diversos de la sociedad.”⁶²

Podemos afirmar que el partido político contemporáneo es una organización estable y jerarquizada de personas con posiciones ideológicas y estrategias comunes, que aspiran actuar sobre la sociedad, a través de la difusión de sus ideas. Asimismo el partido político se establece como vínculo o enlace entre la sociedad civil y el Estado. Su objetivo principal es la lucha por la conquista, obtención y ejercicio del poder político. Sus orígenes se encuentran en los grupos Whig y Tory ingleses (grupos de opinión) y en los clubes franceses durante la etapa revolucionaria.

Una definición concisa y veraz de partido, la cual comparto, la proporciona Octavio Rodríguez Araujo, cuando señala: “...el partido es una institución política, surgida en el contexto de una legislación nacional, libremente formada por ciudadanos y grupos de diferentes sectores de la población, que aunando su inquietud política a la voluntad de defensa de sus intereses -- manifestados en un programa ideológico, directo o indirecto--, tratan por medio de su organización y una estrategia y tácticas adecuadas, alcanzar el

⁶² *Idem.*

poder ya sea por vía electoral o revolucionaria, y una vez alcanzado, mantenerse en él.”⁶³

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

“En la terminología corriente de la ciencia política la expresión participación política se utiliza generalmente para designar toda una serie de actividades: el acto de la votación, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio o en una reunión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política, etc.”⁶⁴

Es pertinente señalar que la participación política sólo puede desarrollarse en un ambiente democrático, de libertades individuales, respeto a los derechos humanos y al sufragio universal. En los regímenes dictatoriales esta actividad *tiende a restringirse*.

“Hay por lo menos tres formas o niveles de participación política que merecen ser ilustradas brevemente. La primera, que podemos designar con el término de *presencia*, es la forma menos intensa y más marginal de

⁶³ Rodríguez Araujo, Octavio, *Partidos Políticos*, en Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, UNAM, 1986, p. 29.

⁶⁴ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de Política... op. cit., p. 1180

participación política; se trata de comportamientos esencialmente receptivos o pasivos como la presencia en reuniones, la exposición voluntaria a mensajes políticos, etc., es decir situaciones en las cuales el individuo no hace ninguna aportación personal. La segunda forma puede indicarse con el término de *activación*: aquí el sujeto desarrolla, dentro o fuera de una organización política, una serie de actividades de las cuales es delegado permanente o de las que se encarga vez por vez o de las cuales puede ser él mismo el promotor. Esta figura se da cuando se hace obra de proselitismo, cuando se hacen compromisos para trabajar en la campaña electoral, cuando se difunde la prensa del partido, cuando se participa en manifestaciones de protesta, etc. El término *participación*, entendido en sentido estricto, puede reservarse, finalmente, a las situaciones en las cuales el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política. Esta contribución se puede dar, por lo menos en lo que se refiere a la mayor parte de los ciudadanos, en forma directa sólo en contextos políticos muy pequeños; en la mayoría de los casos la contribución es indirecta y se evidencia en la elección del personal dirigente, vale decir del personal delegado por un cierto periodo de tiempo a tomar en consideración alternativas y efectuar elecciones vinculantes para toda la sociedad.”⁶⁵

Es importante destacar el papel que juegan las asociaciones civiles en el contexto político. Podemos considerar entre estas a las Asociaciones No Gubernamentales que han tenido fuerte influencia en los últimos años en la política nacional. Asimismo las asociaciones de vecinos que se forman en

⁶⁵ *Idem.*

diferentes colonias para promover objetivos muy específicos, como por ejemplo la obtención de servicios públicos.

Este tipo de participación política ha tenido gran relieve, sobre todo en el Distrito Federal donde la movilización ciudadana cuenta con una sólida organización de asociaciones civiles.

REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

La reforma política del Distrito Federal se encuentra comprendida dentro de un proceso de reforma más amplio que es la Reforma del Estado; esta ha sido parte fundamental del gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, el llevar a buen término una reforma capaz de armonizar las circunstancias políticas nacionales con los cambios políticos y económicos internacionales sufridos en los últimos años como son la globalización de la economía, el Tratados de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá; y la caída de los regímenes socialistas de Europa del Este.

Como parte fundamental de la Reforma del Estado, se encuentra la reforma política del Distrito Federal, ya que como capital de la República es la ciudad más importante del país, donde se concentra de una forma desproporcionada el poder político, económico y cultural. Las reformas jurídicas que sufra la ciudad de México tendrán repercusiones políticas en el resto del país.

El concepto de reforma se define como “...un cambio que en términos de velocidad, alcances y dirección se va implementando de manera gradual y que afecta de manera limitada y específica a las instituciones que conforman un Estado.”⁶⁶

Para entender que es la Reforma del Estado quisiera exponer muy brevemente algunas de sus características que la definen.

Alberto Aziz Nassif entiende por Reforma del Estado “...al proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto, y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo sustitutivo proteccionista;”⁶⁷

Asimismo, según Oscar Oszlak “...la Reforma del Estado busca redefinir las fronteras de lo público y lo privado, como parte de un proceso de retracción de la intervención estatal, que contribuye a una nueva relación del Estado con la sociedad.”⁶⁸

“Existen cuatro posiciones perfectamente diferenciadas en torno a la Reforma del Estado. La posición económica sostiene que en esencia la Reforma de el Estado implica una nueva inserción del país, en un contexto caracterizado por

⁶⁶ Sánchez González, José Juan, La Administración Pública en la Reforma del Estado en México, Tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública, México, FCPyS, UNAM, 1997, p. 95

⁶⁷ *Ibid*, p 97.

⁶⁸ *Ibid*, p 98.

la globalización y la interdependencia mundial. La posición política sugiere la búsqueda de un verdadero sistema presidencial que evite el presidencialismo como sistema de gobierno, así como una separación definitiva del gobierno con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), además de un auténtico federalismo y una separación de poderes efectivo. Mientras que la posición social centra a la Reforma del Estado, como una estrategia de combate a la pobreza y una adecuada distribución de la riqueza nacional. Finalmente la posición administrativa sostiene que más que un redimensionamiento del tamaño del Estado, es necesaria una reforma administrativa que adecúe el aparato gubernamental a las nuevas atribuciones estatales.”⁶⁹

Yo agregaría que la Reforma del Estado en México implica la readecuación política, económica, social y cultural de las instituciones que lo conforman, y armonizarlo con los cambios internacionales que ha sufrido el planeta en las últimas décadas. Recordemos que México fundó su pacto social en 1917, con la Constitución General de la República, desde entonces a pesar que la ley suprema ha sufrido profundas reformas, no ha sido suficiente para alcanzar la dinámica de los cambios nacionales e internacionales. Es preciso examinar objetivamente nuestra Carta Magna, y de ser necesario fundar un nuevo pacto social que contemple todas las reformas necesarias de una forma coherente y armonizada.

⁶⁹ *Ibid*, p. 104-105.

TIPOS DE TRANSICIÓN

Los diferentes tipos de transición a la democracia que señalamos a continuación son de aproximación, no hay modelos únicos y rígidos, porque cada régimen autoritario presenta sus propias particularidades. dependiendo de las circunstancias y características políticas de cada país.

Aún así, estos modelos son una herramienta conceptual útil que nos permiten aproximarnos a una explicación razonablemente aceptada de los procesos de transición pasados, y así intentar predecir los posibles desenlaces que podría tener una transición en particular.

A continuación expondré las diferentes clasificaciones de los tipos de transición a la democracia que presentan diversos estudiosos del tema, con el objeto de intentar ubicar el proceso de México en alguno de ellos.

SAMUEL P. HUNTINGTON

Huntington en su libro que trata de la tercera ola de democratizaciones, clasifica los tipos de procesos de transición en tres grupos: *transformación, reemplazo y traspaso*.⁷⁰ Hay que tomar en cuenta, que cada caso histórico

⁷⁰ Huntington, Samuel, La tercera ola, la democratización a finales del siglo XX, España, Paidós, 1994, p 111

combina elementos de dos o más procesos de transición. Pero finalmente cada caso se aproxima más claramente a un tipo de proceso que a otros.

Señala Huntington que las tres interacciones cruciales en los procesos de transición a la democracia, son las que se dan entre gobierno y oposición, reformistas y extremistas en la coalición de gobierno, y extremistas y moderados en la oposición. En todas las transiciones, estas tres interacciones básicas juegan algún papel.⁷¹

A continuación resumiré a grandes rasgos en que consiste cada uno de estos tres tipos de transición. Debo advertir que las aseveraciones de Huntington se basan en el estudio empírico de más de 30 casos de transiciones hacia la democracia que se dieron en el periodo de 1974 a 1990, en diversos países de América Latina y Europa.

La transformación ocurrió cuando las élites en el poder toman las riendas del proceso hacia la democracia y el régimen autoritario se quiebra o es interrumpido. En las transformaciones la interacción entre reformistas y ultraconservadores en el seno de la coalición gubernamental fue de vital importancia, y la transformación solamente sucedió cuando los reformistas fueron más fuertes que los ultraconservadores, si el gobierno fue más fuerte que la oposición y si los moderados fueron más fuertes que los extremistas.

Dentro de las transformaciones generalmente se dieron cinco fases importantes para su desarrollo; la primera fue la aparición de reformadores o

⁷¹ *Ibid.*, p. 119.

grupo de líderes potenciales dentro del régimen autoritario que creyeron que el movimiento hacia la democracia era deseable o necesario. Según Huntington, pudo surgir este grupo debido a varias causas, entre ellas a la fuerza que parecía estar ganando la oposición, en consecuencia un acuerdo para una transición democrática era una forma de salir airosos. Los reformistas deseaban reducir los riesgos y los costos a los que se enfrentarían si se aferraban al poder y finalmente lo perdían. Otra causa podría ser que los reformistas creyeron que la democratización produciría beneficios para su país: aumentaría su legitimidad internacional, reduciría las sanciones de algunos países poderosos como los Estados Unidos contra su régimen, y abriría la puerta a la asistencia económica y militar internacional. Finalmente los reformistas creyeron que la democracia era la forma correcta de gobierno, y que sus países habían evolucionado hasta el punto en que, como otros que son respetados y desarrollados, también tendrían un sistema político democrático.⁷²

La aparición de los reformistas dentro de un sistema autoritario crea una fuerza de primer orden para el cambio político. Pero no solamente es suficiente su aparición, es necesario que obtuvieran el poder y fueran más fuertes que los ultraconservadores dentro del régimen autoritario. Los reformistas trataron de convencer a los ultraconservadores de que controlaban la transición, que ellos estaban tomando ventaja sobre la oposición radical, y así minimizaron la inestabilidad y la violencia.

⁷² *ibid.*, pp 123 y 124

Una vez en el poder los reformistas democráticos intentaron iniciar con rapidez el proceso de democratización. Generalmente esto representaba consultas con los líderes de la oposición, partidos políticos, grupos sociales e instituciones más importantes. Eventualmente se llevaron a cabo negociaciones relativamente formales, y se lograron pactos o acuerdos explícitos. La moderación y la cooperación por parte de la oposición democrática --su compromiso en el proceso como socio menor-- fue esencial para el buen resultado de la transformación.⁷³

Para Huntington las transiciones por transformación explican en general, aproximadamente dieciséis casos de treinta y cinco transiciones que se efectuaron durante la tercera ola de democratizaciones. Los casos más típicos fueron España, Brasil y Hungría.

Los reemplazos es la segunda forma de transición a la democracia, aquí fueron importantes las interacciones entre gobierno y oposición y entre moderados y extremistas; al final la oposición debió ser más fuerte que el gobierno y los moderados más que los extremistas. Una eventual huida de los grupos del gobierno llevó a menudo a la caída del régimen y a la instauración del sistema democrático.

En los reemplazos "los reformistas dentro del régimen son débiles o no existen. Los elementos dominantes en el gobierno son ultraconservadores opuestos al cambio de régimen de manera acérrima. En consecuencia la

⁷³ Huntington, Samuel, La tercera ola... op cit., pp 132-134

democratización depende del hecho de que la oposición gane fuerza y el gobierno la pierda hasta que caiga o sea derrocado.”⁷⁴

Una vez que llega la oposición al poder se desarrolla una nueva fase del proceso: los grupos en el nuevo gobierno luchan entre ellos sobre la naturaleza del régimen que desean establecer. En suma, el reemplazo implica tres fases: la lucha por producir la caída del régimen autoritario, la caída y la lucha después de la caída.

“Un sistema autoritario existe porque el gobierno es políticamente más fuerte que la oposición. Es reemplazado cuando el gobierno se vuelve más débil que la oposición. De esta manera, los reemplazos requieren que la oposición acose al gobierno e invierta el balance de poder a su favor.”⁷⁵

Huntington señala que en los reemplazos las instituciones, los procedimientos, las ideas y los individuos conectados con el régimen autoritario fueron considerados contaminados, y el énfasis se puso en una clara y limpia ruptura con el pasado. Asimismo los líderes del régimen autoritario sufrieron un destino no grato, en general fueron juzgados, exiliados o ejecutados, y en algunos casos fallecieron junto con el régimen que precedían.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 135

⁷⁵ *Ibid.*, p. 136

Según Huntington sólo se efectuaron seis transiciones por reemplazo dentro de la tercera ola de democratización, estos casos ocurrieron en Grecia, Portugal, Argentina, Filipinas, Rumania y Alemania Oriental.

El traspaso es la tercera forma de transición, la cual se produce cuando la democratización vino, a grandes rasgos, de unir la acción del gobierno con los grupos de oposición.

“En los traspasos de poder, la democratización se produce por la acción combinada de gobierno y oposición. Dentro del gobierno, el equilibrio entre conservadores y reformistas es tal que el gobierno quiere negociar un cambio de régimen [...] pero no quiere iniciar el cambio de régimen. Tiene que ser presionado o empujado a negociaciones formales o informales con la oposición.”⁷⁶

En cuanto a la oposición, los demócratas moderados son lo bastante fuertes como para prevalecer sobre los radicales, pero no lo suficiente para derrocar al gobierno, por eso ven ventajas en la negociación.

En los traspasos a menudo se dan una secuencia diferenciada de pasos: primero el gobierno se compromete en realizar una inicial liberalización y comienza a perder poder; segundo, la oposición explota este debilitamiento del gobierno para ampliar sus apoyos e intensificar su lucha; tercero, el gobierno reacciona con fuerza para contener y suprimir la movilización de la oposición; cuarto, los líderes del gobierno y de la oposición perciben el inicio

⁷⁶ Huntington, Samuel, *La tercera ola...* op. cit , p 143

de una ruptura y empiezan a indagar las posibilidades de una transición pactada.

Sin embargo este último paso puede variar, ya sea porque el gobierno utilizó a la policía y el ejército para reprimir brutalmente a la oposición y así ganar algún tiempo; o que la oposición intensifique su presión al gobierno hasta lograr su caída. Por consiguiente los traspasos requieren de un equilibrio de fuerzas entre el gobierno y la oposición, y la impredecibilidad mutua de quién saldría victorioso en caso de una confrontación abierta; por lo tanto es más seguro el camino de la negociación y el pacto que el enfrentamiento.⁷⁷

En los traspasos se requiere que haya en ambos bandos --gobierno y oposición-- voluntad de negociar, pero no siempre los líderes están seguros de hacerlo, se requiere que sus respectivos colegas presionen y que las circunstancias ayuden.

Para que se entablaran las negociaciones, cada bando tuvo que concederle cierta legitimidad a su oponente. Asimismo, los acuerdos alcanzados reflejaban características particulares de los respectivos países donde se llevaban a cabo. Sin embargo fue de importancia vital en casi todas las negociaciones el cambio de garantías. En las transformaciones la mayoría de los líderes y funcionarios del régimen autoritarios casi nunca fueron castigados; en los reemplazos, casi siempre lo fueron; en los traspasos, esto fue a menudo un punto a negociar.

⁷⁷ *Ibid.*, p 144

Finalmente, “los riesgos de la confrontación y de perder empujaron al gobierno y a la oposición a negociar entre ellos y la garantía de que ninguno de los dos perdería fue la base del acuerdo. Ambos consiguieron la oportunidad de compartir el poder o de competir por él. Los líderes de la oposición supieron que no se les encarcelaría; los líderes del gobierno supieron que no tendrían que exiliarse. La reducción mutua de riesgos les alentó, tanto a los reformistas como a los moderados, a cooperar en la *instauración de la democracia.*”⁷⁸

Para Huntington aproximadamente once casos de treinta y cinco transiciones se acercaron al modelo de traspaso. Los casos más notables fueron: Polonia, Checoslovaquia, Uruguay y Corea.

JUAN J. LINZ

Por su parte Juan Linz en un ensayo publicado en 1990, señala algunas formas de transición a la democracia. Sin embargo su análisis se va a centrar en los tipos de transición iniciadas desde los regímenes autoritarios, concretamente en las transiciones dirigidas por el régimen. Esta vía subraya el papel del liderazgo autoritario en la *iniciación del proceso, que para poder triunfar requiere también la cooperación de la oposición democrática, como se demostró en la transición española.* A continuación resumiré brevemente la clasificación que propone este autor.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 151.

Linz señala que existen dos vías alternativas a la democracia: *reforma* y *ruptura*.

Las transiciones desde el autoritarismo a la democracia tienden a iniciarse cuando los líderes del régimen autoritario empiezan a considerar la posibilidad de una *reforma* que conduzca a alguna forma de democracia política. Una transformación guiada por los que están en el poder.⁷⁹ El ejemplo típico de esta transición es España y más lentamente Brasil.

La otra vía es la *ruptura*, que sólo se presenta cuando la oposición al régimen autoritario favorece en principio un corte con las disposiciones institucionales existentes, un cambio, en donde quedan fuera los líderes del régimen autoritario anterior de todo el proceso, privados de derechos políticos e incluso de la oportunidad de participar para el acceso de los cargos públicos. Esta posición de ruptura sólo es viable si una parte importante de las fuerzas armadas apoya el proyecto, o si logran movilizar al pueblo para el derrocamiento violento del régimen autoritario. Por consiguiente, la ruptura sólo es posible en una situación revolucionaria o potencialmente revolucionaria.⁸⁰ Los ejemplos de transición por ruptura sería el caso de Turquía en 1947 y Portugal en 1974.

Linz señala que paradójicamente la transición a la democracia a veces es posible por la aplicación simultánea de ambas estrategias: reforma y ruptura, con propósitos de negociación más que como posturas finales. Esto se debe a

⁷⁹ Linz, J. Juan, *Transitions to Democracy*. op. cit., p. 150

⁸⁰ *Ibid*, p. 151

la fuerza o debilidad similares de ambas, lo cual dará paso a un complejo proceso que implica a la vez reforma y ruptura.

El análisis de las diferentes vías que van desde el autoritarismo a la democracia, muy en particular la transición mediante los modelos de reforma pactada y ruptura pactada, tienden a centrar la atención en los acuerdos de la élite, el papel de los líderes del régimen y de la oposición, los demócratas y revolucionarios, que inevitablemente reduce el papel del pueblo.

Linz hace notar lo útil que es efectuar elecciones libres y limpias que aceleran el proceso de transición y legitiman temporalmente al gobierno existente, rebaja la movilización para el derrocamiento del gobierno y fuerza a los líderes de la oposición a posponer las demandas de cambios políticos para después de las elecciones.⁸¹

Llama la atención la coincidencia entre Huntington y Linz en cuanto a la clasificación de los procesos de transición como los llama el primero y las vías alternativas a la democracia para el segundo, sólo difieren en el nombre, pero el contenido en general es el mismo.

Lo que llama Huntington transición por transformación y reemplazo, Linz las llama reforma y ruptura respectivamente.

⁸¹ *Idem*

ALFRED STEPAN

Otro estudioso del tema de las transiciones es Alfred Stepan, quien también ha propuesto una clasificación para los procesos de transición a la democracia.

Este autor advierte que en el desenlace de dichos procesos entra en juego una compleja variedad de causas económicas, históricas, políticas e internacionales, pero sostiene que la ruta hacia la redemocratización tiene un peso autónomo, o como han dicho otros autores autóctono.

Para Stepan existen ocho caminos que llevan a poner término a los regímenes autoritarios y a iniciar el proceso de redemocratización. Estos son: 1) restauración interna luego de una reconquista externa; 2) reformulación interna; 3) instauración democrática controlada desde el exterior; 4) redemocratización iniciada en el seno del régimen autoritario --iniciada por dirigentes políticos civiles o adaptados a la vida civil, iniciada por militares-qu-gobierno, o conducida por las fuerzas armadas como institución--; 5) supresión del régimen autoritario conducida por la sociedad; 6) pacto partidario --con o sin elementos consociativos--; 7) rebelión violenta organizada, coordinada por partidos democráticos reformistas; 8) guerra revolucionaria conducida por los marxistas.⁸²

⁸² Stepan, Alfred, *Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos*, en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), Transiciones desde un gobierno autoritario Vol. 3. Perspectivas comparadas, Argentina, Paidós, 1991, pp 105-135.

Los tres primeros caminos, como el autor señala, tuvieron como marco algunos países de Europa al término de la Segunda Guerra Mundial. En el primer caso sirve de ejemplo Bélgica, Noruega y Dinamarca, en donde el régimen democrático existente antes de la guerra se restaura inmediatamente después de la derrota de los invasores.

En el segundo camino los ejemplos son Francia y Grecia luego de ser liberados por los aliados y en donde se desarrolla un proceso más complejo de acuerdo a las circunstancias y factores que contribuyeron al derrumbe del régimen democrático existente antes de la guerra.

El tercer camino es cuando un país democrático externo derrota a un régimen autoritario interno; en tales circunstancias el país democrático juega un papel importantísimo en la instauración de la democracia en los países derrotados. El ejemplo clásico es Alemania y Japón.

Estos tres primeros caminos que señala Stepan, tienen que ver más con lo que Huntington llamó la segunda ola de democratizaciones que comenzó durante la Segunda Guerra Mundial y abarcó de 1943 a 1962. Aquí la ocupación aliada promovió la instauración de instituciones democráticas.

El cuarto camino se refiere a la percepción por parte de algunos líderes del régimen autoritario que sus intereses se verían más favorecidos dentro de un régimen democrático. En esta circunstancia puede iniciarse un proceso de redemocratización iniciada en el seno del régimen autoritario. Para describir este proceso Stepan lo subdivide en tres subtipos, cada uno de los cuales

presenta una base institucional o de poder distinta. El primero se refiere a la *redemocratización iniciada por dirigentes políticos civiles o adaptados a la vida civil*. En este subtipo los dirigentes políticos civiles o militares, prevalecen sobre las fuerzas armadas como institución. La base institucional de esta ruta de democratización está dada por la dirigencia política del régimen autoritario. La probabilidad de que este camino se inicie aumenta bajo las siguientes circunstancias: a) cuanto mayor sean las nuevas demandas socioeconómicas y políticas de las bases o de los ex adictos activos; b) cuanto mayores sean las dudas o conflictos en torno de las reglas de legitimidad del régimen; c) cuanto mayor sea la probabilidad de que los que detentan el poder traten de retenerlo y ratificarlo en gran parte a través de elecciones competitivas.⁸³

Es necesario para que se lleve a cabo este camino que la oposición democrática colabore tácitamente con el gobierno a fin de crear un marco pacífico para la transición. Esta colaboración mutua disminuye las probabilidades de una reacción militar. Además, mantiene las expectativas de algunos dirigentes del régimen autoritario que tienen posibilidades de ganar en las primeras elecciones; o bien, que pueden mantenerse activos y actuando en política.

Para Stepan el caso más claro de este subtipo de redemocratización lo ofrece España. Llama la atención que cuando se refiere a este caso, lo califica como un proceso de transformación interna del régimen autoritario, coincidiendo

⁸³ *Ibid.* p. 119

con Huntington y Linz en su clasificación que hacen de una de las formas de transición que han denominado “transformación” y “reforma” respectivamente. Incluso Stepan cita textualmente las palabras de Juan Linz para el caso español, en cuanto que se dio una reforma pactada con la oposición democrática y una ruptura pactada con el pasado.

El segundo subtipo de redemocratización es la *iniciada por militares-quagobierno*. En esta clase de régimen autoritario la base central de poder o institucional es claramente un gobierno militar, pero solamente un grupo de militares convertidos en gobierno es la que detenta el poder. Las fuerzas armadas como institución se mantienen apartadas.

En este subcamino el impulso primordial para poner fin al régimen autoritario, procederá de los dirigentes individuales del gobierno militar. No obstante, es necesario señalar que si las fuerzas armadas como institución no perciben como ventajoso apartarse del poder, y no existe una fuerte demanda social para poner fin al régimen autoritario, este camino se vuelve difícil de realizar. Más aun subraya Stepan, “teóricamente podemos afirmar que, por más que los dirigentes de un gobierno militar emprendan voluntariamente un proceso de liberalización, éste no cruzará el umbral de la redemocratización si no cuenta con el apoyo adicional de un empuje social o corporativo.”⁸⁴

El tercer subcamino de *redemocratización es conducido por las fuerzas armadas como institución*. Y procede de ellas la iniciativa de poner fin al régimen autoritario, si perciben que peligra su institución en su orientación e

⁸⁴ *Ibid.*, p 122

integración fundamentales; o si el gobierno civil o militar ponen en crisis la institución de las fuerzas armadas; esto los mostrara dispuestos a volver a la democracia a fin de proteger sus intereses corporativos esenciales y reequilibrar la situación. Generalmente esto sucede después de una derrota militar frente al exterior, o una crisis económica o de legitimidad.

Los tres ejemplos que maneja el autor de transiciones de este tipo, son las ocurridas en los casos de Grecia en 1973, Portugal en 1974 y Perú en 1980.

Lo que Stepan llama redemocratización conducido por las fuerzas armadas, se identifica con lo que Huntington llama reemplazo en su tipología de las transiciones a la democracia, y lo que Juan Linz llama ruptura. En estos casos se da un rompimiento de forma tajante con el régimen autoritario, ya sea por golpe de estado promovido por las fuerzas armadas o por reemplazo o ruptura en los términos que establece Huntington y Linz. En estos casos los líderes del régimen autoritario son por lo general enjuiciados, encarcelados o exiliados. Los ejemplos en los que coinciden los tres autores de países que transitaron por estos caminos son Portugal y Grecia.

En el quinto camino se busca la *supresión del régimen autoritario conducida por la sociedad*. No obstante --advierte Stepan-- “los levantamientos conducidos por la sociedad son virtualmente incapaces, por sí solos, de dar paso a la redemocratización, aunque a menudo constituyan un elemento decisivo de ella, y en algunos casos indispensable.”⁸⁵

⁸⁵ *Ibid.*, p. 127

En el sexto camino se propone un *pacto partidario con o sin elementos consociativos*. Se trata de construir internamente un gran pacto opositor, posiblemente con algunas características consociativas, con el objetivo de derrotar al régimen autoritario y sentar las bases de uno democrático.

Este camino muestra algunas limitantes. La primera es que el establecimiento de un pacto no implica forzosamente su mantenimiento, cualquier pacto puede anularse. Además existe el riesgo de dejar fuera del pacto a importantes actores políticos nuevos que surjan dadas las circunstancias políticas. La segunda limitante sería el carácter consociativo del pacto, ya que esto implica la existencia del poder de veto mutuo, la despolitización deliberada de algunos problemas clave y el poder institucional compartido, que podrían restringir un rápido cambio socioeconómico.

El séptimo camino es la *rebelión violenta organizada y coordinada por partidos democráticos reformistas*. Según Stepan este camino parece presentar varias ventajas para el proceso de redemocratización. Dado que el núcleo de la rebelión tiene una base partidista, se puede ofrecer una dirección política permanente, de la que carece el caso del camino quinto en donde la rebelión es conducida por la sociedad. Además existen aquí mayores posibilidades que en un pacto partidario con elementos consociativos, ya que en el pacto tienden a introducirse restricciones sistémicas para un rápido cambio socioeconómico. Asimismo, el hecho de que el régimen autoritario haya sido derrotado por medio de una lucha político-militar, le da al nuevo régimen democrático cierta capacidad de maniobra para estructurarse. Los

casos que más caracterizan este tipo de transición son Costa Rica en 1948, Bolivia en 1952 y Venezuela en 1958.

El octavo camino es la *guerra revolucionaria conducida por marxistas*. Prácticamente este es el camino que más asegura un cambio socioeconómico fundamental, ya que es derrotado el aparato de Estado por las fuerzas revolucionarias y desplazado un importante sector del orden social establecido, sin esperar el resultado de las elecciones. }

Sin embargo, este camino le da pocas esperanzas al establecimiento de un régimen democrático, debido a que el marxismo-leninismo revolucionario no concuerda con los requisitos de una definición minimalista de la democracia, en cuanto al derecho relativamente irrestricto a organizarse, de cuestionar al régimen y de exigir al gobierno que sea responsable ante el electorado. Por consiguiente, este camino en general no conduce a la democracia, sino a otro régimen autoritario.

Esta forma de transición también se identifica con el reemplazo de Huntington y la ruptura de Linz.

El ejemplo más reciente de este camino de transición lo caracteriza Nicaragua, pese al desenlace de su movimiento revolucionario al perder el poder por medio de las elecciones. Así también la desintegración de la Unión Soviética y consecuentemente la caída de los regímenes totalitarios de Europa del Este; no obstante, cabe la posibilidad de un resurgimiento de lo que podría

llamarse una democracia marxista revolucionaria como opción al capitalismo salvaje que se vive en la mayoría de los países contemporáneos.

JAIME CÁRDENAS

Para este autor la transición a la democracia puede revestir tres formas básicas: a) reforma, transacción o transformación; b) ruptura, sustitución o colapso; c) retirada o desembarazo.⁸⁶ Hay que advertir que un caso empírico puede contar con características de más de una de estas formas.

En la primera ruta, *la reforma o transformación*, sólo ocurrirá cuando los reformadores dentro del régimen son más fuertes que los conservadores, “si el gobierno es más fuerte que la oposición y si los moderados de la oposición son más fuertes que los extremistas.”⁸⁷

Las reformas se inicia cuando los reformistas dentro del régimen autoritario deciden liberalizarlo. Para hacer esto los reformistas necesitan tener un grado alto de poder dentro del régimen. Los casos que sirven de ejemplo a una transición por reforma son España y Brasil.

En la mayoría de los casos el proceso de reforma comprende las siguientes fases: a) el surgimiento de reformadores dentro del régimen autoritario; b) la

⁸⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, 2a reimp., México, UNAM, 1996, p. 42.

⁸⁷ *Ibid*, p 42.

toma del poder efectivo por parte de estos; c) inicio de la liberalización; d) desarticulación de los conservadores dentro del régimen; e) inicio de negociaciones con la oposición con una intención democratizadora.⁸⁸

La segunda forma de transición es *la ruptura o colapso*, en donde la oposición es más fuerte que el gobierno. El proceso de ruptura generalmente opera después de que el régimen exhausto por haber perdido una guerra, por una severa crisis económica o por una notable pérdida de legitimidad, es desplazado por la oposición. Esta por su parte, al tomar el poder inicia una nueva etapa del proceso, donde los distintos grupos luchan entre sí para determinar que tipo de régimen se ha de instituir. Esta etapa comprende tres fases: la lucha que produce la caída del régimen autoritario, la caída en sí, y la lucha después de la caída.

En la primera fase, la lucha que produce la caída, los reformadores dentro del régimen autoritario son débiles, predominan los duros o conservadores. No existen posibilidades de iniciar la reforma desde adentro.

En la segunda fase, la caída en sí, la oposición toma el poder con o sin violencia. En algunos casos, los gobernantes autoritarios entregan el poder a la oposición para que forme un gobierno provisional. Generalmente, los líderes autoritarios al perder el poder sufren el exilio, procesamientos o la ejecución sumaria.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 44

En la tercera fase, la lucha después de la caída, es la de mayor virulencia. Aquí la oposición se divide debido a la lucha por el poder y por decidir la naturaleza del régimen a establecer. El desenlace final dependerá de varios factores: a) de quién predomine, si los moderados o los radicales dentro de la oposición; b) de la posición geopolítica del país; c) sus antecedentes democráticos previos al autoritarismo y d) del tiempo que haya estado en el poder el régimen autoritario.⁸⁹

En la ruptura los elementos del régimen autoritario no tendrán capacidad de influir en el proceso de transición, debido al desgaste en legitimidad y debilitamiento por la pérdida de poder efectivo.

Los ejemplos que da el autor de este tipo de transición son Grecia, Portugal, Argentina, Irán y Rumanía, entre otros.

La tercera forma de transición denominada *retirada o desembarazo* es un tipo intermedio entre la reforma y la ruptura. Aquí el régimen autoritario es débil debido a la falta de respuesta ante el desafío de los cambios. Sin embargo, no se colapsa y puede desempeñar un importante papel en el proceso de transición, imponiendo algunos términos, como son salvaguardias para los duros del régimen autoritario, a fin de que estos no sean procesados, entre otras cosas, por violaciones a los derechos humanos.

En principio dentro del gobierno se establece un equilibrio de fuerzas entre reformadores y conservadores, aunque los reformadores deben desplazar lo

⁸⁹ *Ibid*, p. 45.

más rápido posible a los conservadores para que no se revierta el proceso de transición. Asimismo también existe un equilibrio de fuerzas entre el gobierno y la oposición que les obliga a entrar en negociaciones, debido a que ninguno de los bandos por sí solos puede establecer el nuevo régimen político.

Jaime Cárdenas señala que la retirada comprende distintas fases: “a) el gobierno inicia alguna liberalización y comienza a perder poder y autoridad; b) la oposición explota esta pérdida y debilidad del gobierno y expande sus actividades con la esperanza de que en el corto plazo será posible la caída del gobierno; c) el gobierno suele rehacer su poder y contiene las presiones de la oposición; d) el gobierno y la oposición perciben un empate y empiezan a explotar las posibilidades de negociar la transición.”⁹⁰ La última etapa puede variar entre dos opciones. La primera, que el gobierno cambie de líder y decida reprimir a la oposición; en la segunda, la oposición podría seguir con su lucha para provocar la caída del gobierno. Al fin de cuentas, la negociación parece ser el camino menos riesgoso que la confrontación directa.

Finalmente, el éxito de este proceso de transición radica en el control de los extremistas y en la moderación de la oposición.

En términos generales, esta forma de transición la siguieron Polonia, Checoslovaquia, Uruguay, Chile, Corea del Sur, Bolivia, Honduras y El Salvador, entre otros.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 47

De hecho Jaime Cárdenas retoma las ideas de Linz y Huntington para recrear sus tipos de transición. No obstante, es útil su clasificación porque precisa y aclara algunas ideas.

NATURALEZA DEL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO

Según la definición de transición ésta se define por el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro.⁹¹ En el caso de las transiciones a la democracia es de suponerse que el régimen de partida es dictatorial, totalitario o autoritario y dado que entra en crisis empieza su disolución, para transitar presuntamente hacia una forma de democracia.

A continuación trataré de definir el tipo de régimen político que ha caracterizado a México durante los últimos 70 años. Con objeto de saber primero en donde estamos situados, para después intentar proyectar hacia donde vamos.

Para definir al régimen político hay que remontarse hasta sus orígenes más inmediatos, y eso es la promulgación de la Constitución de 1917.

En la Constitución quedaron plasmados los fundamentos del presidencialismo mexicano, en donde se concentro en el poder ejecutivo una gama de facultades constitucionales que lo convirtieron en un órgano fuerte, incluso sobre los otros dos poderes de la federación: el legislativo y el judicial.

⁹¹ *Vid. supra*, capítulo I, Definición de Conceptos.

El constitucionalista Jorge Carpizo considera que el presidente de México posee amplias facultades que provienen principalmente de tres fuentes: la constitución, las leyes ordinarias, y el sistema político.⁹²

Carpizo realizó un estudio muy completo sobre el presidencialismo mexicano, en donde enumera algunas de las atribuciones legales que posee el ejecutivo federal y que hasta la fecha persisten: a) su fuerte influencia en la conducción de la economía nacional; b) la institucionalización del ejército y su papel de comandante supremo de las fuerzas armadas; c) su fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación; d) la concentración de recursos económicos en la federación y especialmente en el ejecutivo; e) la conducción de la política exterior; f) su fuerte influencia en los procesos electorales.⁹³ Además su intervención en varios nombramientos importantes para la vida política del país, que señala el artículo 89 constitucional. Y la facultad para legislar en los siguientes cinco supuestos:

a) los casos de emergencia, según el artículo 29; b) las medidas de salubridad, según la fracción XVI del artículo 73; c) los tratados internacionales, según la fracción I del artículo 76 y la X del 89; d) la facultad reglamentaria, según la fracción I del artículo 89, y e) la regulación económica, según el segundo párrafo del artículo 131.⁹⁴

La preponderancia del presidente de la república dentro del régimen político mexicano, no solamente se debe a las facultades constitucionales y legales

⁹² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 7a ed., México, Siglo XXI, 1987 pp 82-109

⁹³ *Ibid.*, pp. 168 y 221

⁹⁴ *Ibid.*, p 100.

que acabamos de revisar. También se debe a las facultades que Jorge Carpizo ha llamado “metaconstitucionales” y que son las que están fuera del marco legal y que se han formado por tradición, costumbre o práctica aceptada; algunos también las han llamado “reglas no escritas o tácitas” del sistema. Estas reglas se han desarrollado a través de los gobiernos posrevolucionarios y principalmente por influencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Dentro de estas facultades metaconstitucionales que posee el presidente de México se encuentran principalmente: a) designar a su sucesor a la presidencia; b) ser el jefe máximo del PRI; c) la fuerte influencia en la designación de candidatos a diputados federales, senadores, gobernadores, y las más importantes presidencias municipales y diputaciones locales del PRI; d) fuerte control sobre las principales agrupaciones campesinas, obreras y populares pertenecientes al PRI; e) y un elemento psicológico, ya que en general se acepta su papel predominante sin que mayormente se le cuestione.⁹⁵

Para Octavio Rodríguez-Araujo dos de los principales pilares sobre los que descansa el régimen político mexicano son el PRI y el presidente de la República.⁹⁶ Y es precisamente el desarrollo del PRI el que ha originado las principales facultades metaconstitucionales que detenta el presidente.

⁹⁵ *Ibid.*, pp 190-199.

⁹⁶ Curso sobre “Transición a la democracia en México”, impartido por el Dr Octavio Rodríguez Araujo, México, enero-mayo de 1996, posgrado, FCPyS, UNAM.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Con la llegada de Lázaro Cárdenas al poder (1934-1940), se consolida el presidencialismo y se institucionaliza la presidencia. Cárdenas actuó como un gran reformador; entre otras cosas, extendió el periodo de gobierno de cuatro a seis años; termina con el maximato al desterrar del país a Plutarco Elias Calles en 1936; consolidó el principio de la no reelección, reservando para sí la designación de su sucesor; alentó el desarrollo de las organizaciones sindicales, campesinas y populares, organizándolas por sectores e incorporándolas al partido oficial (PRM), originando así el corporativismo.

Después de la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, con lo cual se institucionalizó la lucha por el poder en México. Se realizó en 1938 una reestructuración del partido, cambiando su nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y estructurándolo por sectores: el campesino, el obrero y el popular principalmente. Esto influyó enormemente en el futuro desarrollo del régimen, al convertirse el partido en un medio de control político, de abastecimiento electoral y consecuentemente en una forma de legitimidad política.

El PRI oficial proporciona un foro institucional importante para la competición dentro de la élite, y sirve como mecanismo para la selección de líderes. Además, un sistema confiable de rotación en los cargos (que incluye la prohibición constitucional de la reelección presidencial) crea

oportunidades para la expresión de una relativamente amplia gama de tendencias sociopolíticas.⁹⁷

El PRI ha proporcionado un mecanismo infalible de rotación dentro de la élite gobernante, para dirimir la lucha por la sucesión presidencial que se efectúa cada seis años. Su bien institucionalizado régimen, así como la fuerza incuestionable del presidente de la república --apoyado por el control masivo de la maquinaria del PRI, y con el maquillaje que proporciona el mecanismo de una elección formal--, vuelven indiscutible la decisión. Por consiguiente, la posición predominante del PRI dentro del régimen y sus estrechos lazos con el Estado, lo convirtieron en invencible en la arena electoral.

Para Rodríguez Araujo, "El sistema de partidos políticos en México es peculiar. Formalmente sería un sistema pluripartidista de partido dominante..."⁹⁸ Sartori argumenta que este sistema implica la existencia de varios partidos, necesariamente más de dos, uno de los cuales es predominante. Siendo los partidos de oposición menores son reales, independientes y con vocación verdaderamente competitiva, este sería el caso de México.⁹⁹

El régimen político en México lo hemos catalogado como autoritario, basándonos principalmente en la definición de autoritarismo que aparece en

⁹⁷ Middlebrook, Kervin J , *La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México*, en O'Donnell, Guillermo; Philippe C. Schmitter, y Laurence Whitehead (comps), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 2. América Latina*, Argentina, Paidós, 1991, p 190

⁹⁸ Rodríguez Araujo, Octavio, *Régimen político, legislación electoral y partidos en México*, en Rodríguez Araujo, Octavio y Fernandez Christlieb, Paulina, *Elecciones y partidos en México*, México, El Caballito, 1986, p. 13.

⁹⁹ Rodríguez Araujo, Octavio, *Partidos Políticos* . op. cit , p 26.

este trabajo. en donde se especifican una serie de características de ese tipo de régimen. Entre ellas se encuentran: un pluralismo político limitado y no responsable; la existencia de un jefe (o tal vez un pequeño grupo) que ejerce el poder dentro de límites que formalmente están mal definidos, pero que de hecho son fácilmente previsibles; menosprecio de un modo más o menos radical del consenso, y restando valor a las instituciones representativas; la oposición es reducida a la mínima expresión; estos regímenes se caracterizan por la ausencia de elecciones competitivas, sólo funcionan formalmente por su reducción a meros procedimientos ceremoniales y por el indiscutible predominio del poder ejecutivo; es más bien un régimen que falsifica y abusa de la autoridad.

Para Juan Linz, el caso de México es especial por razones históricas, debido a su combinación de mito revolucionario y por la pragmática estabilidad del partido hegemónico.¹⁰⁰ En México el régimen autoritario posrevolucionario se sustentó en la ideología de la revolución mexicana; en una élite de coalición revolucionaria aglutinada alrededor de un presidencialismo fuerte, centralizado; en la organización sectorial de las masas dentro del PRI; en una legislación electoral que fue dificultando las vías de expresión política de los sectores opositores al régimen, y que además sirvió como mecanismo formal de legitimación.

Recapitulando: la Constitución de 1917 otorgó facultades excesivas al poder ejecutivo. bajo el argumento de la necesidad de un presidente fuerte, capaz de

¹⁰⁰ Cárdenas Gracia, Jaime, Transición política y . op cit , p 57.

garantizar la paz y el orden en todo el territorio nacional, que le permitieran afrontar con prontitud y legalidad los problemas que en un país con escasa estabilidad política se pudieran presentar. Recordemos que la historia política de México, ha estado plagada de inestabilidad y guerras intestinas por el poder. Por ello el constituyente de Querétaro sacrificó democracia en aras de gobernabilidad y estabilidad. Con estos elementos, se sentaron las bases legales para que se desarrollara en México un presidencialismo autoritario. Aunado al papel que jugó el partido oficial y las facultades metaconstitucionales que gradualmente se fue abrogando el presidente de la república, podríamos denominar al mexicano como un *régimen presidencialista autoritario con partido dominante*.

Después de la revolución mexicana de 1910, la promulgación de la Constitución de 1917, la fundación del PNR en 1929, y las reformas efectuadas por Lázaro Cárdenas durante su gobierno: reforma agraria, expropiación petrolera, reestructuración del PNR a PRM. México logró sentar las bases de un pacto social que fundó el nuevo Estado nación, que garantizó un largo periodo de estabilidad económica y política.

La Revolución Mexicana fue la que dio el contenido teórico e ideológico a nuestras instituciones de hoy en día. Fue en la Constitución de 1917 en donde se postularon principios tan importantes como: el carácter mixto de la economía, el dominio de la nación sobre sus recursos naturales, la soberanía del país entre las otras naciones, la protección al trabajador, las garantía de las

libertades de pensamiento y expresión de las ideas, el respeto a los derechos individuales y sociales, etc.¹⁰¹

Hay que considerar, que el régimen político mexicano se ha sostenido durante 70 años no por el uso sistemático de la fuerza, su empleo ha sido mas bien selectivo, inclusive en 1968; asimismo no por su atropello permanente a los derechos humanos, aún cuando no ha dejado de recurrir a ese atropello, sobre todo, en ciertos momentos y regiones del país; se ha sostenido, sobre todo, porque fue capaz en determinadas etapas de su prolongada vida, de construir instituciones sociales que favorecieron a importantes núcleos de la población. Sin el legado de la revolución mexicana, sería imposible explicar la septuagenaria permanencia del régimen en el poder.¹⁰²

Por lo general el régimen autoritario ha hecho un uso relativamente restringido de la violencia contra los grupos políticos opositores y disidentes individuales. Con frecuencia el gobierno combina la represión selectiva con la negociación, la transacción y con políticas conciliatorias. Esto se debe en gran parte a la eficacia del control del régimen sobre las masas: sindicatos, organizaciones campesinas, etc.¹⁰³

La paz social y la estabilidad política y económica de que se ufana el partido oficial a lo largo de buena parte de la existencia del régimen, se debe en cierta medida al modelo económico de industrialización, basado en la sustitución de

¹⁰¹ Las garantías individuales están contenidas en el Título Primero, Capítulo I, de la Constitución Política Mexicana. Y Los derechos sociales están plasmados principalmente en los artículos 3, 27 y 123 de la Constitución.

¹⁰² Flores Olea, Victor, *De la crisis a la democracia*, en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), Transición a la Democracia, diferentes perspectivas, Mexico, La Jornada Ediciones, CIIICH/UNAM, 1996, p. 112.

¹⁰³ Middlebrook, Kervin J., La liberalización política en... op. cit. p. 191.

importaciones que adoptó México en la década de 1940, y que le permitió al país un crecimiento económico sostenido del 6% anual del Producto Interno Bruto durante un largo periodo de tiempo.

Por más de 40 años, México se caracterizó por una economía cerrada, así como por un sistema político también cerrado. Cada uno complementaba al otro. La industrialización fue seguida a través del modelo de sustitución de importaciones, que básicamente consistía en manufacturar en México toda una gama de productos y bienes para el mercado interno. El gobierno desarrolló un marco regulatorio en el cual se restringían las importaciones, se regulaba la inversión extranjera, se apoyaba a las empresas domésticas y se inducía la inversión en los sectores considerados prioritarios, a través de subsidios directos e indirectos.

La sustitución de importaciones se va a traducir en un capitalismo que a su vez, se va a reflejar en el autoritarismo, represión, control sindical, cooptación de dirigentes y controles salariales. En esta etapa se desarrollan algunas características del Estado benefactor y crece desmesuradamente la administración pública.

Pero esa paz social se empezó a ver perturbada a finales de los años cincuenta con el movimiento de los ferrocarrileros en 1958, que culminó con una represión militar a principios de 1959; el movimiento de los médicos en 1963-1964; y el movimiento estudiantil de 1968, que culminó en una sangrienta represión el 2 de octubre de ese año. Se empieza cuestionar la legitimidad y eficacia del régimen para resolver políticamente los conflictos.

Para Víctor Flores Olea 1968 significa un parteaguas en la historia social de México:

...nos atreveríamos a situar en 1968 un momento importantísimo del cambio social en nuestro país. un instante en que las relaciones familiares se abren y modifican. en que los vínculos de autoridad se atenúan y hasta se fracturan... y el país inicia la marcha hacia una sociedad más horizontal y participativa... El país es distinto antes y después de esa fecha: los acontecimientos galvanizaron y modificaron las conciencias, haciendo ver no solamente la necesidad de la democracia sino los límites objetivos y los balances y contrapesos que en todo caso ha de tener el poder centralizado.¹⁰⁴

El México que surge después de 1968 es una sociedad más participativa, más crítica y unos medios de comunicación más abiertos.

Después de 1968, se hizo evidente el cambio que la sociedad mexicana estaba experimentando, debido a la creciente industrialización iniciada desde la década de 1940 y el crecimiento económico sostenido del 6% anual del PIB. Aunado a la pérdida gradual de la base de apoyo rural del PRI, a consecuencia de la continua migración del campo a la ciudad. Con un crecimiento de la clase media en la ciudad de México, difícil de incorporar por los canales corporativos y tradicionales del sistema, que demandaba democracia, mayores espacios de participación y mejores servicios públicos. Todo ello planteó

¹⁰⁴ Flores Olea, Víctor, Rostros en Movimiento, México, Cal y Arena, 1994, pp. 71 y 72

nuevos desafíos al régimen autoritario, que hasta entonces había impartido justicia social sin democracia.

Paralelamente a finales de los años sesenta, se empieza a notar el agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones. La economía mexicana deja de tener una dinámica sustentada de forma endógena, pasando a depender de manera cada vez mayor de factores exógenos. La inversión extranjera directa y los créditos externos, pasaron a ser las fuentes esenciales para financiar los diferentes desequilibrios económicos y alcanzar condiciones de estabilidad y crecimiento.

Al principio de la década de los setenta, miembros del régimen autoritario se dieron cuenta de que el régimen sufría una erosión importante en su legitimidad política. Se empezó a cuestionar la viabilidad del régimen y los logros alcanzados. La crisis de 1968 reveló la existencia de amplias presiones sociales hacia el cambio.

A finales de los años sesenta y principios de los setenta, surgen grupos guerrilleros en el campo y la ciudad en abierta confrontación con el gobierno. Con estos hechos se hace evidente la presencia de una crisis del régimen presidencialista autoritario.

A principios de los años setenta emergen nuevos partidos políticos de oposición fuera del sistema institucional, en su mayoría de tendencia izquierdista, que propugnaban por el cambio. Entre ellos se encuentran:

El Partido Demócrata Mexicano (PDM. [de tendencia a la derecha]), 1971; el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), 1973; la Unidad de Izquierda Comunista (UIC), 1973; el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS), 1973; el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), 1974; el Partido Popular Mexicano (PPM), 1975; el Partido Socialista Revolucionario (PSR), 1976, y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), 1976.¹⁰⁵

El gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), propuso una política de apertura democrática destinada a reducir el descontento social. El gobierno efectuó parciales reformas electorales: reduce el número de miembros requerido para constituir un partido político a 65 mil; se permite el acceso a los partidos a la radio y televisión hasta de 10 minutos quincenales; reduce a 1.5 el porcentaje requerido para tener acceso a diputados de partido. A pesar de estas reformas, no se consiguió transformar a los partidos minoritarios existentes en una oposición política creíble. Durante su gobierno, se devaluó el peso que se había mantenido estable desde hacía más de dos décadas y se recurrió al endeudamiento externo.

Hacia finales del sexenio de Echeverría, la crisis económica se agudizó: hubo una fuga generalizada de capitales, aumentos salariales de emergencia autorizados por el gobierno, intensificación de movilizaciones obreras, inflación y una creciente incertidumbre económica.

¹⁰⁵ Middlebrook, Kervin J., La liberalización política en... op. cit., p 194.

Los procesos electorales que habían funcionado como instrumento formal de legitimación del régimen, también daban muestras de agotamiento. Esto se evidenció en la contienda presidencial de 1976, al presentarse el candidato del PRI, José López Portillo, como único aspirante, sin contendiente por parte de la oposición. Además, la creciente apatía ciudadana con respecto a los procesos electorales, fue vista como una amenaza significativa a la viabilidad del sistema de partidos institucional.

Debido a que el régimen se originó como consecuencia de una revolución social, y no a través del cambio por medio de un proceso electoral democrático. La legitimidad real del régimen se basaba en la fuerza ideológica de la revolución, en las instituciones surgidas de ese proceso, y en la evaluación que la ciudadanía hacía del desempeño del gobierno en el cumplimiento de los programas sociales.¹⁰⁶ Las elecciones eran solamente de forma, proporcionaban una legitimidad formal, por eso, poco importaba que no hubiera verdadera competitividad. Ahora, con la crisis política y económica desatada, con la modernización creciente de la sociedad y la emergencia de la clase media; el régimen parece tratar de apoyarse cada vez más en la legitimación que proporcionan los procesos electorales en el mundo.

Para restaurar el equilibrio político, el presidente José López Portillo (1976-1982), apoyado por el grupo reformador o liberal de su gobierno, propuso la realización de una profunda reforma política.

¹⁰⁶ *Ibid*, p. 191.

Las razones que motivaron al gobierno de la necesidad de una urgente reforma política fueron: a) la creciente pérdida de legitimidad del régimen a raíz de los acontecimientos de 1968; b) la aparición de movimientos guerrilleros a principio de los años setenta; c) la aparición de nuevos partidos políticos durante la primera mitad de la década de los setenta; d) la decreciente participación electoral ciudadana en los procesos electorales; e) la evidente crisis económica que enfrentó el sexenio de Luis Echeverría; f) la creciente desilusión pública con el régimen establecido; g) la inviabilidad de los partidos opositores tradicionales; h) la erosión de la capacidad movilizadora del PRI.

No obstante, el ejecutivo federal conservó desde el inicio un estrecho control del proceso de reforma política. Había definido sus características principales mediante consultas confidenciales en las más altas esferas del poder, aun antes de iniciar formalmente el proceso de consulta, con el fin de conservar el aparente carácter participativo de la iniciativa.

La reforma política de 1977, tuvo las siguientes características principales: a) facilitó sustancialmente el proceso de inscripción de los partidos políticos en dos modalidades: condicional y definitiva; b) se reconoce la figura de asociaciones políticas nacionales; c) protege y regula los derechos para integrar coaliciones y frentes políticos; d) se aumentan 100 diputados a la Cámara, elevándolos a cuatrocientos en total. Se introduce la elección mixta para la conformación de la Cámara de Diputados: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional; e) se extendió a los partidos con registro

condicionado la representación ante la Comisión Federal Electoral pero sin derecho a voto; f) se les otorgó a los partidos un modesto apoyo material, para compensar gastos de campaña; subsidios para solventar literatura proselitista. alquiler de lugares de reunión y transporte; g) se perfeccionó el acceso regular y permanente a la radio y televisión de los partidos políticos;¹⁰⁷ h) define a los partidos políticos como entidades de interés público, otorgándoles rango constitucional; i) en cuanto al Distrito Federal, introdujo adiciones a la fracción VI, base 2a del artículo 73 constitucional, estableciendo el referéndum y la iniciativa popular, para los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen.

En diciembre de 1977 fue aprobada la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). Asimismo promulga una ley de amnistía para beneficiar a los presos, exiliados y perseguidos políticos, con la intención de lograr su incorporación a la política opositora a través de los partidos políticos legalizados con la reforma. López Portillo diseñó una reforma dirigida fundamentalmente a los sectores de izquierda.

La reforma política de 1977 buscó vigorizar los procesos electorales en México, incorporar a los partidos emergentes de oposición al marco institucional, e incrementar la competencia electoral.

Esta reforma amplió la capacidad representativa del régimen al incluir las diversas tendencias políticas e ideológicas al sistema de partidos. La nueva representación partidista en la Cámara de Diputados, le dio realce y

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 205 y 206.

preeminencia nacional a ese órgano. Esto les permitió a los partidos de oposición extender los canales legales de movilización (radio y televisión) y una más activa participación en el proceso electoral, que mejoró significativamente su capacidad para articular políticas públicas alternativas y ampliar sus bases de afiliados. Sin embargo, el control real de la Cámara de Diputados siguió estando en manos de la mayoría priísta.

Para Kervin J. Middlebrook las consecuencias de la reforma de 1977 en general fueron:

Los partidos de oposición acrecentaron su caudal electoral en 1979 y 1982 con respecto a elecciones anteriores. La presencia ampliada de la oposición en la Cámara de Diputados federal después de 1979 renovó la importancia política del cuerpo y creó un nuevo foro para la actividad partidaria opositora. En las elecciones generales de 1982 los resultados también indicaron que la presencia de nuevos partidos incrementaba el interés de la ciudadanía por el proceso electoral y contribuía a reducir el porcentaje de abstenciones.¹⁰⁸

Entre las críticas negativas que se hicieron a la reforma de 1977, se encuentran las siguientes:

Se mantuvo casi intacto el aparato organizador de los comicios, con lo que el PRI podía seguir disfrutando de su hegemonía en las instancias organizadoras, vigiladoras y calificadoras de los procesos; no se abrió el

¹⁰⁸ Middlebrook, Kervin J., La liberalización política en... op. cit., p. 206.

proceso electoral a los partidos regionales; la ley no facilitó la vigilancia electoral; el papel concedido al poder judicial fue inocuo; y la ley permitió una amplia discrecionalidad a la Comisión Federal Electoral, controlada por el gobierno y el PRI.¹⁰⁹

A partir de Miguel de la Madrid (1982-1988) hubo un cambio de modelo económico a uno más abierto, de libre mercado. Si bien antes el crecimiento era hacia adentro, ahora con este modelo el crecimiento se empezó a dar hacia afuera, con base a las exportaciones.

Miguel de la Madrid creía que la mejor estrategia para rescatar a México de la crisis económica era seguir los lineamientos estrictos y ortodoxos recomendados por el Fondo Monetario Internacional (FMI): reducir el gasto gubernamental e imponer controles a los salarios, los precios y la inflación.

Para Octavio Rodríguez Araujo existe a partir de 1982, un modelo económico autoritario que ha denominado como tecnocrático neoliberal, el cual está en crisis debido a que a pesar de no haberse consolidado aún, ya se percibe la necesidad de modificarlo por sus consecuencias gravísimas en detrimento de la mayoría de la población.¹¹⁰

Rodríguez Araujo describe a este modelo económico de la siguiente forma:

¹⁰⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y...* op. cit., p. 97.

¹¹⁰ Rodríguez Araujo, Octavio, *En busca de un régimen alternativo*, en Guillermo Almeyra, et al *La transición difícil*, México, La Jornada Ediciones, 1998, pp. 171 y 172.

Los gobiernos del neoliberalismo han privilegiado la economía sobre la política, pero algo no les ha salido bien, pues dicha economía ha sufrido un fracaso salvo para los grandes capitales en México, es decir, y por igual, nacionales y extranjeros, pero siempre los más grandes. La apuesta, en la lógica de la globalización económica, ha sido a la economía externa y a las inversiones directas de capital. Para lograr estas condiciones se ha sacrificado el nivel de vida y las expectativas de la mayoría de los mexicanos, como bien se reconoce incluso a nivel presidencial.¹¹¹

Un aspecto esencial en favor de la democracia es la modificación del modelo económico neoliberal que aplica con implacable dogmatismo el presidente Ernesto Zedillo, y por la elaboración de una política económica de contenidos altamente sociales, que considere la educación, el empleo, la producción y el bienestar social como objetivos primordiales.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 179.

INICIO DE LA LIBERALIZACIÓN POLÍTICA

Es necesario recordar que según la definición de transición a la democracia, este proceso conlleva dos fases fundamentales: liberalización y democratización. Las cuales pueden darse en forma consecutiva o simultánea.¹¹²

La liberalización consiste en redefinir y ampliar los derechos individuales y colectivos. Es decir, es un proceso que se orienta a ampliar o hacer efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos ante los actos arbitrarios cometidos por el Estado o por terceros.

La liberalización es una cuestión de grado, en términos estrictos no puede medírsele con una escala común para todos los casos. Puede ser más o menos avanzada según los alcances de las garantías que brinda.

El proceso de liberalización y democratización en México, se inició con la reforma política de 1977.¹¹³ La cual fue impulsada y conducida desde adentro del régimen, por un grupo reformador encabezados por el presidente José López Portillo.

¹¹² *Vid supra*, capítulo I, Definición de Conceptos.

¹¹³ Middlebrook, Kervin J., La liberalización política en... op. cit., p. 216. Por su parte Jaime Cárdenas, asegura que a finales de los años sesenta se inició un proceso de liberalización y de apertura, que se acrecentó con la reforma política de 1977, Transición política. op. cit., p. 58. Asimismo, para Víctor Flores Olea en 1968 hubo un cambio social en la historia de México, a partir del cual el país se encaminó hacia una sociedad más horizontal y participativa, sintiendo la necesidad de la democracia, *vid. supra*, nota 104. Por su parte José Woldenberg sostiene que a finales de los años setenta el proceso de transición en México conjuga liberalización y democratización, apertura y reformas o construcciones institucionales, *vid. infra*, nota 118.

Para Middlebrook, el régimen emprendió la reforma desde una posición de fuerza: “La debilidad relativa de la oposición política y el carácter difuso de las presiones tendientes al cambio de régimen contribuyeron a que el ejecutivo federal pudiera determinar el ritmo, la estructura y la velocidad del proceso de reforma.”¹¹⁴

La segunda fase de la transición a la democracia es la democratización. Como ya apuntamos, se puede dar simultáneamente a la liberalización o posteriormente a ella.

La democratización en términos generales, significa la ampliación de los procedimientos democráticos a instituciones e individuos que antes se regían por otros principios ajenos a la democracia. También implica llevar a la práctica esos principios democráticos; esto se puede traducir en la fundación o creación de instituciones democráticas.¹¹⁵

Al respecto O’Donnell y Schmitter señalan:

...a medida que avanza la liberalización, también se intensifican las demandas de democratización [...] En todas las experiencias examinadas, el logro de la democracia política fue precedida por una liberalización significativa, aunque inestable [...] Por lo tanto parece útil conceptualizar la transición global como una suerte de doble corriente en que estos dos subprocesos [liberalización y democratización] interactúan a lo largo del

¹¹⁴ Middlebrook, Kervin J, La liberalización política en. . op cit , p. 216.

¹¹⁵ Vid. *supra*, capítulo I, definición de democratización.

tiempo cada uno con sus propias vacilaciones y reversiones, y con motivaciones y bases políticas superpuestas.¹¹⁶

Asimismo, Adam Przeworski señala que la transición de un régimen autoritario a un sistema democrático consiste en dos procesos simultáneos y en cierta medida autónomos: primero, un proceso de desintegración del régimen autoritario que a menudo asume la forma de una liberalización; segundo, un proceso de instauración de las instituciones democráticas.¹¹⁷

El caso de México es singular, en él se ha venido dando un proceso simultáneo de liberalización con democratización. Es decir, en la medida en que empezó el proceso de liberalización con la reforma política de 1977, también se fueron creando paralelamente instituciones democráticas, algunas orientadas a otorgar transparencia y credibilidad a los procesos electorales, y otras a garantizar efectivamente las garantías individuales y colectivas ya establecidas formalmente en la Constitución.

“...el proceso [de transición] desde fines de los años 70 conjuga liberalización y democratización, es decir, apertura y reformas o construcciones institucionales.”¹¹⁸

¹¹⁶ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., vol. 4 Conclusiones tentativas op. cit., p. 25.

¹¹⁷ Przeworski, Adam, *Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia*, en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 3 Perspectivas comparadas, Argentina, Paidós, 1991, p. 93

¹¹⁸ Woldenberg, José, *Proceso Democratizador*, La Jornada, México, 17 de febrero de 1996, p. 3.

Otro rasgo singular de la transición mexicana, es la lentitud y prolongación del proceso de democratización. Quizás algunas de las razones que explican lo anterior sean las siguientes:

Primero, los regímenes de origen revolucionario por el supuesto destino histórico que le adjudican a su proyecto político y por estar orientados a resolver esencialmente el problema de la igualdad y la justicia social, pasan a un plano secundario el asunto de la democracia, y por consiguiente son los que mayor dificultad presentan para la democratización.

Segundo, hay que definir si la transición está orientada a restablecer la democracia (en caso que ya haya existido anteriormente), o si se va *implementar por primera vez*.

El caso de México sería el de la instauración por primera vez de un régimen democrático, debido a que en nuestra historia nunca se ha vivido plenamente una democracia. Esto explica la ausencia de una cultura democrática que dificulta el proceso de democratización, volviéndolo lento, largo y tortuoso.

Tercero, Middlebrook señala: “La liberalización iniciada por la reforma política de 1977 de la administración López Portillo [...] ha sido más gradual y menos conflictiva que muchas otras transiciones políticas examinadas en este volumen, en parte debido a que el bien institucionalizado y ampliamente

inclusivo régimen mexicano es una forma menos severa de gobierno autoritario”.¹¹⁹

Cuarto, otras razones señalan que la lentitud se debe a que el régimen ha controlado el proceso de democratización desde un principio, tratando de que no cayera en manos de la oposición. Esto ha sido posible por el grado de institucionalización y control corporativo de la élite gobernante sobre el régimen político. También por la debilidad y poca cohesión que ha caracterizado a los partidos políticos de oposición y en general a las organizaciones civiles.

Quinto, se sostiene que la lentitud y gradualidad se debe a que la legitimación del régimen se basaba en la ideología de la revolución mexicana y sus instituciones derivadas de ella, y no a través de procedimientos electorales.¹²⁰

Sexto, la transición mexicana sacrificó rapidez por estabilidad; fue lenta en tanto iba resolviendo diferencias y venciendo resistencias al interior del régimen autoritario.

En México la liberalización y la democratización, ha estado también orientada a garantizar la efectiva vigencia de derechos individuales y colectivos ya consagrados en la Constitución, y no para instaurarlos. La violación que se ha hecho de las garantías individuales nunca ha asumido un

¹¹⁹ Middlebrook, Kervin J., La liberalización política en... op. cit., p. 188

¹²⁰ *Ibid.*, p. 191.

carácter generalizado, sino más bien selectivo, y lejos está de configurar una situación de negación del Estado de derecho.¹²¹

El proceso de democratización, se materializa con la creación de una serie de instituciones políticas orientadas hacia la construcción de un régimen democrático en México. Por ejemplo, la fundación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1990, vino a tratar de reforzar y hacer efectivos algunos de los derechos individuales. Su estructuración significa un paso importante, civilizatorio, en un país donde la violación de los derechos humanos ha sido recurrente. Sin embargo, este órgano nació vinculado al poder ejecutivo, y en su primer año de funcionamiento no tuvo origen constitucional. Entre sus deficiencias está la de no ser dependiente del poder legislativo como la mayoría de los ombudsmen en el mundo. A pesar de todo, es un órgano de control capaz de ir evolucionando hacia su total independencia.

Otro ejemplo sería la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, que fue el resultado de una larga evolución que tiene como finalidad consolidar el camino hacia la independencia, autonomía y transparencia de los procesos electorales. La fundación de estas dos instituciones son pasos importantes en el camino de la democratización del régimen autoritario mexicano.

En general, las reformas electorales a partir de 1977 fueron marcando paulatinamente el avance de la liberalización y democratización política del

¹²¹ Cfr. Victor Flores Olea y Kervin Middlebrook, *op. cit. supra*, notas 102 y 103

régimen, mostrando una gradual apertura que se constata en: a) mayor imparcialidad de los órganos y procesos electorales; b) el tránsito de un partido dominante a la emergencia de un sistema de partidos plural; c) de elecciones sin competencia a elecciones cada vez más competidas; d) de la nula alternancia a una alternancia germinal pero progresiva en los puestos de gobierno y legislativos tanto a nivel local como federal.¹²²

El final de la transición o primer paso después de la transición es la consolidación democrática. Según la definición de este término, un régimen democrático se considera consolidado cuando la normalidad democrática se convierte en una característica fundamental de la vida política; cuando los activistas políticos llegan a confiar en que cada cual jugará de acuerdo a las reglas fijadas y pactadas, y que serán acatadas por todos.¹²³

Esto implica, entre otras cosas, el fortalecimiento de las instituciones surgidas durante las fases de liberalización y democratización; así como la revisión de otras instituciones ya instauradas con anterioridad, pero que tienen que ser diseñadas y adecuadas con el nuevo orden político que poco a poco se va configurando.

La consolidación democrática exige en México principalmente, la vigencia de una sociedad civil fuerte y organizada; de un sistema de partidos efectivo; de procesos electorales incuestionables; de una opinión pública autónoma; de un

¹²² Woldenberg, José, *El claro-oscuro de la transición*, en *Las transiciones a la democracia*, México, Fundación Cambio XXI (coord) y Miguel Ángel Porrúa, 1993. Además. *Proceso Democratizador, La Jornada...* op. cit

¹²³ *Vid supra*, capítulo I, Definición de Conceptos

auténtico federalismo; de un cambio de modelo económico; en suma, de un nuevo pacto social.

En ocasiones se ha cuestionado el uso del concepto *transición a la democracia* para explicar lo que acontece actualmente en México. Este problema trata de aclararlo Víctor Flores Olea con dos reflexiones. Primero, se da por hecho que se está partiendo de un régimen presidencialista, centralizado y autoritario en plena crisis política y económica. Una crisis profunda, no de coyuntura, sino estructural. Segundo, es un hecho confirmado en la práctica, de que por primera vez en años se despliega y esta en proceso de crecimiento un abanico de fuerzas políticas que influyen en la transición, y que eventualmente aspiran a encarnar la alternancia en el poder. Tal adiestramiento y gestación ocurre ya lentamente al madurar las oposiciones políticas.¹²⁴

Al hablar de maduración práctica, Flores Olea se refiere al trabajo parlamentario que efectúan actualmente los partidos de oposición (tanto a nivel local como federal), y su gestión de gobierno en algunas gubernaturas y presidencias municipales.

Para Flores Olea los partidos políticos y los organismos de la sociedad civil son el instrumento mismo de la transición a la democracia. Los partidos son imprescindibles en la vida democrática contemporánea, porque su incidencia

¹²⁴ Flores Olea, Víctor, *Entre la idea y la mirada. ¿Que democracia para México?*, México, Oceano, 1997, pp 151-154.

es grande en las reformas electorales y en el control de las acciones gubernamentales, y porque llenan espacios importantes de la vida pública.¹²⁵

Paulatinamente los partidos políticos son considerados como componentes naturales de nuestro espacio político y soporte importante para dar cauce a la pluralidad. La existencia de un sistema de partidos se convierte de hecho en un acicate y en un soporte de la transición a la democracia.

Para José Woldenberg, nuestro incipiente sistema de partidos refleja un movimiento de la sociedad más profundo:

Procesos combinados de alfabetización, urbanización, industrialización, han conformado una ciudadanía política e ideológicamente plural, que no puede ni quiere reconocerse en una sola agrupación partidista [...] es esa pluralidad política con raíces sociales la que constituye el combustible fundamental de nuestra transición [...] Vista desde esa perspectiva, la transición no es el resultado exclusivo del despliegue de las iniciativas de diferentes élites, sino que corresponde [además] a la exigencia de una sociedad cada vez más participativa y diferenciada política e ideológicamente.¹²⁶

La sociedad civil esta viviendo un proceso de fortalecimiento que camina paralelo al proceso de democratización. La irrupción en los últimos años de las ONGs tanto en el conflicto de Chiapas de enero de 1994, como su participación en múltiples problemas sociales como son: la defensa de los

¹²⁵ *Ibid*, p. 157

¹²⁶ Woldenberg, Jose, *El claro-oscuro de la transición*, op. cit., p. 285.

derechos humanos, la lucha por la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, dan prueba de ello.

Para Octavio Rodríguez Araujo:

La sociedad ha tratado de organizarse y uno de los impulsos más significativos para esta organización ha surgido, paradójicamente, de una fuerza armada, clandestina e ilegal: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) con sus diversas iniciativas en este sentido, desde la formación de la Convención Nacional Democrática (CDN), en agosto de 1994, hasta la propuesta del Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN) de enero de 1996, y que habría de traducirse en su congreso fundacional a mediados de septiembre de 1997.¹²⁷

Una característica de nuestro tiempo es que la sociedad civil camina y se desarrolla por delante del Estado. El Estado se separa cada vez más de la sociedad civil.

En la actualidad la sociedad se ha transformando y modernizado más rápidamente que el régimen político mexicano, aún aferrado a expresiones, formas de hacer política y estilos que no corresponden al desarrollo social, cultural y tecnológico que está viviendo México.

La sociedad civil, a veces junto a los partidos políticos, otras por arriba de ellos, otras más por debajo de ellos ha de llevar a cabo, como protagonista

¹²⁷ Rodríguez Araujo, Octavio, En busca de un régimen alternativo . op. cit., p. 184

fundamental, la transición democrática que vivimos, pero cuyo desenlace dependerá también del grado de madurez cívica y organizativa que sociedad y partidos muestren en este proceso de profundos cambios que vive la nación.¹²⁸

Un aspecto importante en las transiciones a la democracia son los pactos o acuerdos entre el gobierno y la oposición. Si bien para O'Donnell y Schmitter los pactos no son indispensables para que tenga éxito una transición, si pueden desempeñar un papel importante en cualquier cambio gradual de régimen a otro distinto.

Dichos pactos pueden tener una duración determinada, o bien depender de un consentimiento que se va alcanzando sobre la marcha.

En un comienzo los pactos suelen servir como soluciones temporales, tendientes a evitar desenlaces desgraciados, o para allanar el camino a otros acuerdos más permanentes.

Generalmente, los pactos son negociados por un pequeño número de participantes, representativos de grupos o instituciones establecidas, frecuentemente oligárquicas, que tienden a reducir los conflictos y la competitividad. No obstante, pueden modificar las relaciones de poder, establecer nuevos procesos políticos y conducir a desenlaces diferentes.¹²⁹

¹²⁸ Flores Olea, Víctor, Entre la idea y la mirada op cit., p. 164.

¹²⁹ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C , vol. 4 Conclusiones tentativas .. op cit , p 64

Un pacto puede definirse como un acuerdo explícito entre un conjunto selecto de actores que procuran definir o redefinir las reglas que rigen el ejercicio del poder, otorgándose garantías mutuas sobre los intereses vitales de quienes lo acuerdan. Esto implica ciertas cláusulas en donde se establece que no se recurrirá a la violencia, así tampoco apelar a otras fuerzas sociales como los militares o las masas; asimismo, se acuerda el compromiso de recurrir nuevamente a los pactos como medida para resolver las futuras disputas.¹³⁰

No siempre los pactos son posibles, depende de las circunstancias como se de la transición; pero se tiene la convicción de que cuando se utilizan son deseables, ya que aumentan las probabilidades de que el proceso conduzca a una democracia política viable. Sin embargo, irónicamente, los pactos han conducido a la democracia mediante medios no democráticos.¹³¹

Ya se ha señalado la importancia de los pactos interelitistas para el desarrollo de la transición a la democracia, ellos determinan en gran medida si habrá o no apertura y fijan importantes parámetros para una posible liberalización y democratización; pero no todo depende de esos arreglos, una vez que se ha iniciado la liberalización es probable que haya una movilización generalizada, que O'Donnell y Schmitter han denominado como la resurrección de la sociedad civil.

También se ha hecho referencia al grado de incertidumbre e indeterminación que rodea a todos los que participan en una transición a la democracia, tanto

¹³⁰ *ibid.*, pp 63 y 65

¹³¹ *ibid.*, pp 66 y 64.

respecto de sus interacciones inmediatas como de las consecuencias de mediano y largo plazo. Con el fin de ilustrar este proceso, O'Donnell y Schmitter propusieron imaginar una partida de ajedrez en múltiples tableros, con varios contrincantes a la vez, en una contienda veloz, tumultuosa e impulsiva, como analogía con el proceso de transición a la democracia.

Pero por caótica que resulte esta partida de ajedrez, es mejor que los contrincantes estén dentro del juego, y comprometidos a respetar sus reglas. De hecho, la transición consiste en establecer estas reglas y lograr que sean acatadas por todos los participantes. Las reglas en un principio pueden ser impuestas de manera unilateral por un actor dominante, o ser elaboradas multilateralmente mediante convenios o pactos implícitos o explícitos.¹³²

Sin embargo, dentro de estas reglas de procedimiento, hay dos restricciones básicas que son imprescindibles: primera, se debe garantizar que los derechos de propiedad de la burguesía se mantendrán inviolables; segunda, garantizar la permanencia de las fuerzas armadas como institución, sus bienes y jerarquía no pueden ser eliminados, ni siquiera seriamente amenazados.¹³³

En suma, la transición hacia la democracia política suele seguir un proceso no lineal, sumamente incierto y reversible en lo inminente. En ocasiones la democracia es generada por una situación de empate y disenso, más bien que por unidad y consenso previos.

¹³² O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., vol. 4 Conclusiones .. op cit. pp 108 y 109.

¹³³ *Ibid.*, pp 110 y 111

Para O'Donnell y Schmitter la transición a la democracia: "Es el fruto de la interdependencia de intereses antagónicos y de la diversidad de ideales discordantes entre sí, en un contexto que alienta la interacción estratégica entre actores cautelosos y fatigados." ¹³⁴

Tras innumerables reformas a sus artículos, la Constitución mexicana de 1917 ha perdido parte de su legitimidad de origen, y ha dejado de responder a las exigencias actuales de la transformación de la sociedad.

La transición a la democracia en México implica la fundación de un nuevo pacto social o Constitución, que haga posible no sólo la efectiva transparencia de los procesos electorales, sino que reoriente la sustancia de las decisiones políticas económicas y sociales en México. ¹³⁵ De él surgiría un nuevo Estado social de derecho, el Estado democrático.

El Estado democrático es la última instancia posible de equilibrio económico y funciona como dique a una acción libre del mercado, que es útil y aún necesaria pero que debe ser regulada, ya que de otra manera abre espacios a un capitalismo salvaje y profundamente destructivo de la sociedad.

Es necesario recuperar la función social que históricamente ha cumplido el Estado mexicano, y de esta forma procurar la mejor distribución posible del ingreso y la satisfacción de las necesidades sociales.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 115.

¹³⁵ Flores Olea, Víctor, Entre la idea y la mirada . op cit , p 196

Para Juan Linz y Alfred Stepan no se deben confundir la calidad de vida con la democracia. La consolidación no necesariamente genera una democracia de elevada calidad ni una sociedad de alta calidad. Las instituciones democráticas por muy importantes que sean son tan sólo un conjunto de instituciones públicas que afectan la vida de los ciudadanos; pero ninguna democracia puede asegurar la presencia de banqueros honorables, de empresarios con iniciativa, de médicos que se dediquen a sus pacientes, de profesores competentes, de intelectuales y artistas creativos etc. “La calidad general de una sociedad depende sólo en parte de la democracia [...] Nuestra conjetura es que la calidad de la democracia puede contribuir de manera positiva o negativa a la calidad de la sociedad, pero que no deberían confundirse las dos cosas.”¹³⁶

Estos autores finalizan señalando, que cuanto más sugieran los demócratas que el hecho de alcanzar una democracia hará que se obtengan todos los demás bienes, más grande será el desencanto final.

Para José Woldenberg esto queda claro cuando señala:

...me preocupa la propia sobrevaloración de la democracia como supuesto expediente para solucionar todos los males. Esa sobrecarga de las expectativas, vista a futuro, puede generar desencanto por ofertas que no se puedan cumplir. La democracia sirve para regular las relaciones entre gobernantes y gobernados, y para que las distintas fuerzas políticas

¹³⁶ Linz, J. Juan y Stepan, Alfred, *Hacia las democracias consolidadas*, Semanario Etcétera, México, num 182, 25 de julio de 1996, p. 28

puedan convivir y competir en un marco civilizado, pero no resulta suficiente para resolver problemas de otra índole igualmente importantes. No obstante, el lenguaje político en boga tiende a sobrevaluar sus posibilidades y con ello incuba la semilla de la defraudación futura.¹³⁷

Los procesos electorales también han tenido una significación creciente en la paulatina democratización del régimen político. En particular el proceso de 1988 en donde la elección presidencial fue altamente impugnada por la oposición con acusaciones de un monumental fraude electoral. No obstante se considera a este proceso como un parteaguas en la historia electoral de México.

Para Octavio Rodríguez Araujo las elecciones de 1988 significaron:

La elección presidencial de 1988 fue, aunque no se lo propusieran sus protagonistas, el parteaguas de la historia electoral de México y el cambio de un sistema de partidos a otro para dar lugar a una nueva fase partidaria-electoral que es, sin lugar a dudas, la que vive el país en estos momentos. Es decir, se pasó del --formalmente hablando-- pluripartidismo con partido dominante, a un arreglo de pluripartidismo en el que el PRI no parece tener ya los elementos suficientes para recuperar su antiguo papel dominante. En otros términos, la política de carro completo del pasado ha cedido lugar a elecciones francamente competitivas en las que es cada vez más difícil falsear los resultados o trucar el proceso.¹³⁸

¹³⁷ Woldenberg, José, El claro-oscuro de la transición.. op cit , p 292.

¹³⁸ Rodríguez Araujo, Octavio, En busca de un régimen alternativo .. op cit., p 181

Otro proceso electoral importante que bien puede interpretarse como el segundo parteaguas en la historia electoral del país en este siglo, fueron las elecciones federales del 6 de julio de 1997. En esa fecha ocurrieron dos acontecimientos inéditos para México: a) por primera vez en la historia del régimen autoritario posrevolucionario, el partido oficial (PRI) perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados; y b) por primera vez en la historia de México se efectuaron elecciones para jefe de gobierno del Distrito Federal por sufragio universal, libre, directo y secreto, ganando un partido de oposición, el Partido de la Revolución Democrática (PRD).¹³⁹

Al respecto Rodríguez Araujo señala:

Las elecciones del 6 de julio de 1997, que bien pueden verse en una lógica de transición a la democracia, han alterado, por sus resultados, parte de las bases del régimen político mexicano, en realidad de los dos regímenes sobrepuestos que caracterizan al México de estos tiempos. Dialécticamente, los resultados electorales del 6 de julio son, a su vez, producto en cierto modo de la crisis de los regímenes mencionados.¹⁴⁰

Una de las vertientes que nos permite verificar el proceso de democratización del régimen autoritario mexicano, es la reforma política del Distrito Federal que se ha venido desarrollando desde 1987 con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Posteriormente se efectuó una muy importante reforma en 1993, que otorgó facultades legislativas a la Asamblea

¹³⁹ Además, el PRD triunfó en 38 distritos electorales de un total de 40 en que se divide el Distrito Federal, ganando la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa.

¹⁴⁰ Rodríguez Araujo, Octavio, En busca de un régimen alternativo.. op cit , p 171

de Representantes y abrió el proceso de reforma a su gradual democratización. Finalmente se llegó a la reforma de 1996, en donde se establece la elección directa del Jefe de Gobierno y de los delegados políticos, estos últimos para el año 2000.

Después de los resultados de las elecciones federales de 1997, es probable que los partidos políticos entren a procesos electorales más equitativos, transparentes y confiables; lo cual contribuye a acelerar el cambio entre la vieja legitimación política basada en la ideología de la revolución mexicana, y la nueva legitimación basada en las elecciones.

La actual composición de la Cámara de Diputados, significa que ninguna de las cinco fuerzas representadas (PRI, PAN, PRD, PT y PVEM), podrán por sí solas modificar el ordenamiento constitucional y tomar decisiones fundamentales; lo que implica que algunos de los valores democráticos se impondrán como forma de trabajo: el diálogo, la tolerancia, la negociación, el acuerdo, el pacto, las alianzas y el consenso.

Rodríguez Araujo sostiene que: "...la oposición partidaria ha ganado una enorme presencia que antes no tuvo. Tanto el PAN como el actual Partido de la Revolución Democrática (PRD) compiten, con crecientes posibilidades de triunfo, con el cansado partido oficial, como ha sido demostrado en las elecciones de 1997..."¹⁴¹

¹⁴¹ Rodríguez Araujo, Octavio, En busca de un régimen alternativo .. op. cit , p 182.

Para este autor lo que distingue en estos momentos a la izquierda representada por el PRD, de los partidos PRI y PAN, es que el PRD ha declarado que se propone quitarle las aristas filosas al programa neoliberal del gobierno, esto significaría un cambio más o menos sustancial en la política económica para que mejore la calidad de vida de los mexicanos. En palabras de este autor “...el proyecto perredista, a diferencia de los proyectos del PRI y del PAN, es en cierto modo antineoliberal.”¹⁴²

Una de las críticas más importantes que se hace a la existencia de una transición a la democracia en México, es la sostenida por Paulina Fernández Christlieb, quien señala: “La razón que invalida caracterizar al presente como un periodo de transición a la democracia en México estriba no tanto en la precondition de que el régimen existente esté en crisis --lo cual es evidente--, como en que no hay, por ahora, una alternativa política preparada para sustituirlo, ni la mayoría de la sociedad está presionando hacia la democracia.”¹⁴³

A lo largo del presente trabajo se han citado diferentes autores y señalado diversos argumentos que nos permiten sostener que si hay un proceso de liberalización y democratización, presuntamente dentro de un marco general de transición a la democracia.¹⁴⁴

¹⁴² *Ibid.*, p 183

¹⁴³ Fernández Christlieb, Paulina, *Partidos políticos y sociedad civil ante la inexistente transición a la democracia en el México de hoy*, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), Transición a la democracia, diferentes perspectivas, México, La Jornada Ediciones, CIICH/UNAM, 1996, p 198.

¹⁴⁴ Sólo para ilustrar algunos de estos argumentos, *vid. supra*, nota 113

Asimismo, con base a los resultados del proceso electoral de 1997, el Partido de la Revolución Democrática se perfila como una de las posibles fuerzas políticas alternativas para suplir al actual y decadente régimen autoritario. Sus triunfos electorales tanto a nivel local como federal, su creciente presencia y significación dentro de la política nacional, así como su proyecto de gobierno orientado hacia el apoyo de las políticas sociales, avalan al PRD como posible alternativa política rumbo a las elecciones presidenciales del año 2000.¹⁴⁵

No obstante, sobre este asunto, Octavio Rodríguez Araujo distingue dos alternativas de cambio no necesariamente excluyentes: a) “que la sociedad se organizara de tal manera que presionara al gobierno tecnocrático para cambiar su política...”, y b) “que en las elecciones del año 2000 la oposición antineoliberal ganara la presidencia de la república, que es la única posición de poder en México donde puede dictarse, al menos formalmente, la política económica y, por lo tanto, el rumbo del país...”¹⁴⁶

En consecuencia, la alternativa de cambio a que se refiere en la segunda opción Rodríguez Araujo podría ser el PRD, ya que anteriormente este autor caracterizó a ese partido como antineoliberal a diferencia del PAN y el PRI.¹⁴⁷

Finalmente, de acuerdo a la definición de transición, esta conlleva un desenlace incierto, un elemento de impredecibilidad, que nos impide asegurar

¹⁴⁵ Cfr Victor Flores Olea, *op cit supra*, nota 124. Por otra parte, hasta febrero de 1998, el PRD gobernaba aproximadamente una población total de 19.5 millones, equivalente al 20.5 por ciento de la población total. Fuente: Secretaría de Gobernación, Distribución regional del voto en México, inédito, febrero de 1998.

¹⁴⁶ Rodríguez Araujo, Octavio, En busca de un régimen alternativo... *op cit*, pp. 183 y 184.

¹⁴⁷ *Vid supra*, nota 142.

que la transición mexicana desembocará en una democracia plena. Sólo podemos argumentar que de acuerdo a los hechos, todo parece indicar que se va a proseguir por el camino de la democratización del régimen autoritario, y que si no ocurre imprevisiblemente una regresión autoritaria, la transición desembocará en la instauración de un régimen democrático.

CAPITULO II

CREACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

- **Primeras Iniciativas de Ley de los Partidos Políticos**

La creación de la Asamblea de Representantes en 1987 es la culminación de un largo proceso social y político de reclamos de partidos políticos, movimientos sociales y de intelectuales, por mayor participación política y cambios en la forma de gobierno de la ciudad de México.

Desde la década de los sesenta, los partidos políticos de oposición vienen presentando iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, propugnando por el cambio en la forma de gobierno del Distrito Federal.

Por ejemplo, “durante la XLVI (46) Legislatura (1964-1966), dos de los tres partidos inscritos en la oposición asumen esta exigencia. Con este objetivo, Acción Nacional (PAN) presenta al pleno de la Cámara una iniciativa tendiente a modificar el artículo 73 Constitucional en su fracción VI, a fin de lograr el restablecimiento de los derechos políticos de los capitalinos. El proyecto se acompaña de reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal con objeto de hacer que el Ejecutivo comparta la dirección de la entidad con un órgano dotado de facultades reglamentarias y de gobierno, directamente elegido

por la población.”¹⁴⁸ La iniciativa fue presentada el 9 de noviembre de 1965 en la Cámara de Diputados quedando pendiente de dictamen.

Posteriormente en la misma Legislatura, el Partido Popular Socialista (PPS), presenta una iniciativa para “...promover el establecimiento del Estado 32 de la federación. El punto de partida de sus reflexiones es el Artículo 50 de la Constitución de 1824, documento en el que por primera vez se trata la ubicación de la sede federal y se anota la coexistencia de un gobernador y de ayuntamientos de elección popular en la entidad.”¹⁴⁹

Esta iniciativa quedó pendiente de dictamen indefinidamente, dada la resistencia de la mayoría legislativa y del gobierno a abordar el tema.¹⁵⁰

Nueve años más tarde en 1974, el PAN presenta otra iniciativa casi en los mismos términos que la anterior de noviembre de 1965, donde ratifica su interés en hacer que el Ejecutivo comparta las responsabilidades de gobierno de la ciudad de México con un Consejo elegido popularmente. El proyecto queda pendiente de dictamen.¹⁵¹

Posteriormente, durante la LI Legislatura (1979-1981), se presentó otra iniciativa del PPS que buscaba hacer efectiva la reforma política en el DF, y opta por una fórmula intermedia con respecto a su proyecto anterior. Ahora se

¹⁴⁸ Bejar Algazi, Luisa. *El largo camino hasta la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Asamblea*. México, órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, vol 1, núm 1, febrero de 1995, pp 30-33

¹⁴⁹ Bejar Algazi, Luisa, *Propuestas Legislativas para el Distrito Federal*, inédito, abril de 1992

¹⁵⁰ La iniciativa fue presentada el 27 de diciembre de 1965 ante la Cámara de Diputados

¹⁵¹ Esta iniciativa fue presentada el 21 de noviembre de 1974

contempla dejar en forma transitoria el ejecutivo local en manos del presidente de la República, quien lo ejercerá a través de un gobernador designado por él mismo. En esta propuesta, "...La tarea legislativa pasará del Congreso de la Unión a un Congreso local de carácter pluripartidista, elegido por el pueblo con mecanismos semejantes a los de la Cámara de Diputados federal y con las mismas funciones reservadas a este órgano sobre la entidad. Entre ellas se prevé, por ejemplo, la confirmación del nombramiento del Procurador General de Justicia del DF y la aprobación del Presupuesto y la Cuenta Pública, así como la de aprobar posteriormente el nombramiento de gobernador del DF que formule el Presidente de la República." ¹⁵²

Finalmente, en la LIII Legislatura (1985-1987), los partidos de oposición PSUM, PRT, PMT, PDM y PAN presentan una iniciativa de ley para la erección del Estado de Anáhuac en el territorio del DF y restituir los derechos políticos de sus habitantes. ¹⁵³ "Para su organización jurídico-política se prevé, sin embargo, la instalación de un Congreso Constituyente encargado de dar cuerpo a un ordenamiento propio para la Metrópoli, bajo las bases del régimen municipal y la elección popular de sus autoridades." ¹⁵⁴

¹⁵² Bejar Algazi, Luisa, Propuestas Legislativas. op cit Esta iniciativa fue presentada el 9 de diciembre de 1980

¹⁵³ La iniciativa fue presentada el 21 de octubre de 1986, quedando pendiente de dictamen

¹⁵⁴ Bejar Algazi, Luisa, El largo camino hasta la Asamblea de Representantes... op cit

- **Los Cambios Administrativos**

Los problemas de servicios públicos y seguridad en la ciudad de México, no han sido resueltos, por el contrario, se han agravado paulatinamente por el crecimiento de la población y por la corrupción de los cuerpos policiacos y la administración pública del gobierno del Distrito Federal.

Las soluciones que ha dado el gobierno, han sido los continuos cambios administrativos en la Ley Orgánica del Distrito Federal, para eficientar la administración pública.

Desde que se suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal en 1928, se han expedido varias leyes orgánicas: en diciembre de 1928, 1941, 1970 y 1978 sin que ninguna de ellas haya devuelto la participación electoral a la ciudadanía de la capital del país. Más allá de la importancia relativa de algunos cambios, se mantuvo inalterada en lo sustancial la estructura política durante sesenta y ocho años, hasta la reforma constitucional de 1996.

En realidad estos cambios administrativos se han quedado en la forma y no han atacado el fondo del problema, por lo cual los reclamos sociales se fueron incrementando.

La estructura del Consejo Consultivo merece especial atención, pues fue de los pocos canales de expresión política que tuvieron los habitantes de la ciudad de México.

En diciembre de 1928 se expidió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales. Esta ley tenía una visión corporativa de la representación social, se estableció un Consejo Consultivo del Departamento Central, así como los consejos que correspondían a cada una de las trece delegaciones en que había quedado dividido el Distrito Federal.

El Consejo Consultivo Central quedó integrado por un representante de cada uno de los sectores representativos de la ciudad: cámaras de comercio, agrupaciones de campesinos, cámaras industriales, asociación de madres de familia, etc. Sus funciones se limitaban a proponer reformas a los reglamentos, revisar la cuenta anual del Departamento y asesoría en la prestación de los servicios públicos.

Con la expedición de la nueva Ley Orgánica de 1941, se determinó que el Consejo Consultivo tendría una función informativa y en ningún caso ejecutiva o decisoria, lo convirtió de hecho en un organismo decorativo.

Con la Ley Orgánica de 1970 se crearon las Juntas de Vecinos por cada delegación política, como órganos de colaboración ciudadana. Así el Consejo Consultivo se integró con los presidentes de las Juntas Delegacionales y fue dotado de atribuciones para someter a consideración del Jefe del Departamento proyectos de leyes o reglamentos, reformas o derogaciones e informarle de las deficiencias en la administración pública y en la prestación de servicios.

Para el ejercicio de las atribuciones que le confirió esta nueva ley, el Jefe del Departamento se auxilió de tres Secretarías Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y Directores Generales. También se estableció la creación de cuatro Delegaciones más: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Sumando en total 16 Delegaciones Políticas en el Distrito Federal.

En diciembre de 1978 se expide una nueva Ley Orgánica. Al Consejo Consultivo y Juntas de Vecinos, se agregan las Asociaciones de Residentes (formadas por los jefes de los comités de manzana en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional), y los Comités de Manzana, constituidos por vecinos de una manzana.

El Consejo Consultivo, nunca pudo ser mas que un lamentable remedo del ayuntamiento suprimido, un simple órgano de consulta con atribuciones decorativas. Sin embargo, en una gigantesca concentración urbana, en la que se acumulan progresiva y peligrosamente las tensiones provocadas por los pésimos servicios públicos y gravadas por las dificultades económicas que la inflación exacerba en la mayoría de la población, se volvía cada vez más urgente un cambio en la estructura institucional del Distrito Federal.

- **Consultas Públicas sobre la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal**

Un acontecimiento importante en el proceso de reforma política del Distrito Federal fueron los sismos de septiembre de 1985 que destruyeron parte de la ciudad de México, demostrando la frágil estructura administrativa de las autoridades para enfrentar el desastre.

La tragedia dio lugar a una emergencia de la sociedad civil y a la búsqueda de nuevas formas de participación colectiva.

Se cuestionó entonces la legitimidad política de los gobernantes en el Distrito Federal, y se intensificaron las voces que reclamaban el cambio.

Este desastre natural provocó un gran movimiento de solidaridad y la emergencia de la sociedad civil. Los afectados lograron consolidar organizaciones urbano-populares previamente existentes (en Tlatelolco, colonias Guerrero y Morelos y barrio de Tepito) así como generar rápidamente otras nuevas. 42 de ellas se integraron en la Coordinadora Única de Damnificados [...] Este movimiento ha demostrado madurez, capacidad de movilización y negociación, así como de formulación de propuestas alternativas a las del Estado (programa urbano, gobierno electo del Distrito Federal, etcétera). Por su legitimidad y

representatividad, el gobierno estableció con el un convenio de concertación democrática para la reconstrucción de vivienda ¹⁵⁵

Los sismos de 1985 nos reveló muchas cosas, de las cuales sólo destacaremos algunas: a) la notable voluntad de los habitantes del D.F., su vocación de trabajo, de reconstrucción y, a la vez, el cúmulo de demandas que están ligadas a los residentes de esta gran metrópoli en su vida cotidiana a las necesidades y errores de la concentración urbana; b) la centralización administrativa, verticalidad, rigidez y anquilosamiento del gobierno del D.F.

Las diversas voces de exigencia de cambios institucionales en el gobierno de la ciudad de México, por parte de los partidos políticos de oposición, organizaciones sociales y de académicos especialistas del tema, provocaron una respuesta por parte del gobierno federal el 17 de junio de 1986, cuando el presidente Miguel de la Madrid ordenó que se convocara a los partidos políticos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general, a participar en audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Posteriormente el 19 de junio del mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo por medio del cual se faculta a la Secretaría de Gobernación para convocar a dichas consultas.

¹⁵⁵ Ramírez Saiz, Juan Manuel, Actores sociales y proyecto de ciudad, México Plaza y Valdés 1989, p. 85.

El artículo segundo del acuerdo señalaba que el objetivo de la consulta sería recabar opiniones que permitieran al Ejecutivo federal encontrar formas de perfeccionamiento democrático. Y opiniones sobre las posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del gobierno del Distrito Federal, tomando en consideración su naturaleza jurídica, como sede de los Poderes Federales.

A partir del primero de julio de 1986 se iniciaron las audiencias públicas de consulta, concluyendo el 23 de agosto. Sobre la participación ciudadana en el gobierno del D.F., se organizaron seis grandes sesiones y fueron presentados un total de 73 trabajos. Asimismo, se llevaron a cabo múltiples discusiones en diversos foros alternos.

Los aspectos más sobresalientes tratados en el curso de las audiencias sobre participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, se resumen en cuatro puntos básicamente: 1) que el Distrito Federal debe ser tratado como una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República; 2) que el Distrito Federal debe convertirse en un estado más de la federación, pero manteniendo una circunscripción reducida como sede de los poderes federales; 3) que los poderes federales sean trasladados a otra entidad federativa y convertir al Distrito Federal en un estado más de la federación; 4) que se integre una Asamblea Legislativa o un Congreso exclusivo del Distrito Federal.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Rodríguez Lozano, Amador, *El Distrito Federal mexicano. gobierno y democracia*, en Ramírez Hernández Guillermo (comp.), *Lecturas sobre la reforma política de la ciudad de México*, México, Fundación Camero XXI, 1993, p. 122.

A continuación expondré brevemente, los argumentos centrales de las discusiones de los anteriores puntos:

1. Que el Distrito Federal se convierta en una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República.

Los partidos políticos de oposición PRT, PSUM, PDM, PARM y el PAN, plantearon la demanda de crear un estado semejante a cualquier otro de la República Mexicana, en el territorio del Distrito Federal, así como restablecer todos los derechos políticos a sus habitantes. Además se manifestaron en contra de la asignación de un territorio exclusivo para los poderes federales, puesto que éstos tienen como ámbito de acción todo el país. Se propuso que el nuevo estado contase con un gobernador electo, una Asamblea Legislativa, un Poder Judicial y una división política en municipios.

Se planteo que no existe impedimento jurídico alguno ni habría conflictos jurisdiccionales para la convivencia de los poderes locales y federales en un mismo territorio, porque actualmente los poderes federales actúan en los estados y municipios a través de delegaciones y representaciones diversas, sin que ello implique violaciones a la soberanía y autonomía local. El Distrito Federal debe ser considerado como asiento de los poderes federales en calidad de transferible, sin que ello implique eliminarse los derechos ciudadanos de los habitantes.

Se señaló que hasta el momento no se ha podido demostrar la necesidad de que exista un territorio exclusivo como sede de los poderes federales, ni

siquiera una pequeña parte como sería el zócalo capitalino, debido a que un gobierno local no le quitaría funciones a la Federación, esto se puede comprobar con la existencia de dependencias federales en los estados de la República.¹⁵⁷

2. Convertir al Distrito Federal en un estado más de la Federación, manteniendo un espacio reducido como sede de los poderes federales.

Las siguientes propuestas fueron hechas por el PPS, el PMT y el PST. Esta propuesta al igual que la anterior se pronuncia por la conversión del Distrito Federal en un estado más de la federación, convirtiendo las actuales delegaciones en municipios, con un gobernador, un congreso local y ayuntamientos electos por los ciudadanos.

A diferencia con la primera propuesta, aquí se especifica que los poderes federales tuvieran como asiento el centro histórico de la ciudad de México, que sería el Distrito Federal, por ubicarse ahí las principales instituciones federales como el Palacio Nacional, la Cámara de Diputados, el Palacio de Justicia, etc.,

Se explicó que con la ubicación de los poderes federales en el centro histórico, se reforzaría el federalismo, la descentralización del poder, y se evitaría la posibilidad de colisión de poderes entre los estatales y federales por estar delimitados sus territorios respectivos.

¹⁵⁷ *Idem*

Un elemento adicional, fue la propuesta de que los delegados políticos fueran electos directamente mediante la conformación de los consejos delegaciones, electos por el sistema de régimen proporcional de partidos.

Para la eficiente prestación de los servicios públicos, se propuso que los municipios conservaran una estructura centralizada que dependería del gobierno estatal, y se crearía una instancia coordinadora de gobierno con funciones de planificación e integración de programas.¹⁵⁸

3. Que los poderes sean trasladados a otra entidad federativa y convertir al Distrito Federal en un estado más de la Federación.

✓ Una tercera opción propuesta por el PDM, fue la traslación de los poderes federales a otro estado de la República, para lo cual se deberían hacer estudios económicos, sociales, políticos y urbanísticos para elegir a la nueva sede.

En cuanto al Distrito Federal por sus múltiples problemas que han provocado la residencia de los poderes federales, como son la explosión demográfica y su creciente expansión, que ya han rebasado la organización político-administrativa de la ciudad, es mejor que se convierta en un estado más de la federación.¹⁵⁹

4. Creación de una Asamblea Legislativa o Congreso para el Distrito Federal.

¹⁵⁸ Rodríguez Lozano, Amador, El Distrito Federal mexicano. op cit., pp 122 y 123

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 123

En ésta propuesta se señalaron las razones históricas, políticas y económicas que imposibilitan la conversión del Distrito Federal en un estado de la federación. Por consiguiente, se propuso la creación de una Asamblea Legislativa o Congreso, en donde los ciudadanos tendrían participación en la toma de decisiones sobre ciertos aspectos de la vida de la capital, coadyuvando a la solución de los problemas sin violentar el régimen institucional.

Las facultades de ese órgano legislativo estarían orientadas hacia los asuntos particulares de la ciudad de México, con el fin de establecer una mejor comunicación entre la población y ese órgano de representación. Legislaría sobre todas las materias no reservadas al Congreso de la Unión. Además, sería un órgano de control y fiscalización, y se encargaría de emitir la legislación necesaria para avanzar en el proceso de descentralización administrativa de la ciudad de México.¹⁶⁰

Refiere Rodríguez Lozano, que esta tesis del punto cuatro, fue la que más apoyo obtuvo por parte de los profesores e investigadores universitarios, representantes de asociaciones civiles, colegios de profesionales y del Partido Revolucionario Institucional.

Asimismo, agrega que la principal limitación que se encuentra a la creación de una legislatura local, es que ésta tendría atribuciones restringidas, porque el Distrito Federal carece de soberanía política.

¹⁶⁰ *Ibid* , p. 124.

Una vez concluida la Consulta Pública, es recibida en la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley presidencial que contiene los principios constitucionales para la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.¹⁶¹

El presidente Miguel de la Madrid señala en la exposición de motivos de la iniciativa de ley que: “El diálogo democrático establecido en las audiencias públicas de consulta sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, presentó dos posiciones de imposible conciliación: mantener el Distrito Federal con su status político y jurídico actual de territorio federal, con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los Poderes Federales; y en el otro extremo, 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 y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas del Distrito Federal.”¹⁶²

Y más adelante agrega: “La naturaleza política y jurídica del Distrito Federal, así como las características descritas de nuestra ciudad de México, impiden que con su territorio y población se constituya un nuevo estado, salvo que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, como lo establece el artículo 44 de nuestra Constitución vigente. El enorme costo económico que todos reconocen, excluye que se proponga una nueva sede para la residencia de los

¹⁶¹ Iniciativa de Decreto que reforma los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue entregada a la Cámara de Diputados, el 28 de diciembre de 1986.

¹⁶² Iniciativa de Decreto, Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, p. 7.

Poderes Federales, pero además, las características de la ciudad de México permiten concluir que un nuevo estado en el territorio del actual Distrito Federal, no tendría viabilidad política, económica y social.”¹⁶³

Concluye diciendo: “En las audiencias públicas de consulta sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, se reconoció mayoritariamente la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales, conservando el Distrito Federal en su ubicación y extensión actuales, y se propuso que el fortalecimiento y enriquecimiento de la democracia se pueda alcanzar con la creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal, con el perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal, y con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social.”¹⁶⁴

El 21 de abril de 1987, fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, diversas iniciativas de ley para su estudio y dictamen, relativas a la modificación del régimen político y a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Las iniciativas presentadas para dictamen fueron las siguientes:

¹⁶³ *Idem.*

¹⁶⁴ *Idem.*

La presentada por diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista el 9 de diciembre de 1980 donde proponen la creación de un órgano legislativo local competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, así como para ratificar los nombramientos que el Presidente hiciese del gobernador, el procurador y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F.

La del 23 de septiembre de 1986 por el mismo partido, donde se plantea la creación del estado del Anáhuac, en el territorio que ahora ocupa el Distrito Federal, dejándose la residencia de los Poderes Federales en un municipio del nuevo estado.

La presentada por diputados del Partido Socialista de los Trabajadores el 17 de noviembre de 1983, donde proponen que el gobierno del Distrito Federal se deposite en un sólo individuo electo popularmente y en delegados municipales. Asimismo que el gobernador del D.F., designe al Procurador General de Justicia y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, estos últimos deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados.

La presentada el 21 de octubre de 1986 por diputados integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, Partido Socialista Unificado de México, Partido Demócrata Mexicano, Partido Revolucionario de los Trabajadores y Partido Mexicano de los Trabajadores, donde plantean la creación de un nuevo estado de la federación que se denominará estado de Anáhuac, asentado en el territorio que ocupa actualmente el D.F., y con los

límites de este. El nuevo estado se organizará internamente bajo el régimen municipal.

Y la presentada por el presidente de la República el 28 de diciembre de 1986, donde propone mantener el régimen jurídico que fijó el constituyente de 1917 al Distrito Federal, haciendo de este una circunscripción territorial reservada a la competencia y residencia de los Poderes Federales, se propone la creación de un Órgano de Representación Ciudadana competente para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, en relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, que directamente interesan a los habitantes de la ciudad de México.

Por tratarse de cuestiones de vital importancia para la vida política del país y en virtud de que las cinco iniciativas plantean la renovación política del Distrito Federal, las comisiones que suscriben, acordaron que por su afinidad temática, las iniciativas de referencia fuesen analizadas, dictaminadas y discutidas en forma integral.

El Dictamen de referencia señala que tanto la iniciativa presentada por el PPS en 1986, como la suscrita por el PAN, PSUM, PDM, PRT y PMT, proponen la creación de un nuevo estado al que ambos designan como estado de Anáhuac. La diferencia entre una y otra propuesta radica en que la presentada por el PPS mantiene una área determinada del país con el carácter de Distrito Federal, en el que habrán de coexistir poderes federales, municipales y un congreso local. La otra propuesta, la presentada por los cinco partidos

mencionados, suprime al Distrito Federal, dejando la sede de los poderes federales en el estado de Anáhuac.¹⁶⁵

Al respecto, las Comisiones dictaminadoras consideraron que la coexistencia de dos o más niveles de autoridad (federal, estatal y municipal) en un mismo territorio, puede producir confusión y choque de poderes.

Argumentaron que el Distrito Federal se creó para que los Poderes de la Unión gocen de sede propia, en un marco de autonomía y unidad que excluye por principio la existencia de otros poderes ajenos.

Asimismo señalaron que la pretensión contenida en las iniciativas suscritas por el PAN, PSUM, PMT, PDM y PRT en 1986, así como la presentada por el PPS en el mismo año, "...es precisamente la de hacer concurrir sobre un mismo ámbito geográfico poderes locales con poderes federales. Esta concurrencia es ajena al régimen federal mexicano y no encuentra antecedentes en ninguna de las Constituciones que han regido la vida del México independiente. Supone la modificación de una decisión adoptada en 1824 y refrendada categóricamente en los Congresos Constituyentes de 1856-1857 y de 1916-1917."¹⁶⁶

Por todo lo anterior, las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados concluyeron que no es conveniente transformar al Distrito Federal

¹⁶⁵ Dictamen de diversas iniciativas de ley en torno a la modificación del régimen político y a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 21 de abril de 1987, p. 6 y 7.

¹⁶⁶ *Idem.*

en un nuevo estado de la República, ni hacer concurrir en un mismo territorio a los poderes federales con poderes distintos a éstos.

En cuanto a la iniciativa presidencial del 28 de diciembre de 1986, el Ejecutivo sostiene la postura de mantener un territorio exclusivo para los poderes federales, conservando el Distrito Federal en su ubicación y extensiones actuales, fortaleciendo la participación ciudadana a través de la creación de una Asamblea para el Distrito Federal.

Finalmente, las comisiones dictaminadoras deciden que la iniciativa del presidente de la República es la más adecuada dada la naturaleza jurídica del Distrito Federal, y que el Congreso de la Unión debe conservar la facultad legislativa en su territorio. Asimismo, consideran que la creación de una Asamblea como la que propone el Ejecutivo Federal, representaría un avance y un aporte de importancia en la vida democrática de la ciudad y sus habitantes, y proporcionaría espacios para la participación de la comunidad en el gobierno de la ciudad.¹⁶⁷

Con base a lo anterior las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, dictaminaron que la iniciativa presentada por diputados del PAN, PSUM, PDM, PRT y PMT, tal como se desprende de las consideraciones anteriores y por las razones expresadas, no es de aprobarse.

¹⁶⁷ Dictamen de diversas iniciativas de ley op. cit.

Asimismo las dos iniciativas presentadas por diputados del Partido Popular Socialista, y la iniciativa del Partido Socialista de los Trabajadores tal como se desprende de las consideraciones anteriores y por las razones expresadas, no es de aprobarse.

En consecuencia las Comisiones correspondientes consideraron que la iniciativa presidencial responde a las expectativas del pueblo de México para incorporar a la Constitución Política las bases de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

No obstante de ser aprobada la iniciativa presidencial, las Comisiones dictaminadoras consideraron conveniente introducir algunos cambios en su articulación.

Entre lo más sobresaliente que se introdujo, se encuentra el cambio de nombre de la asamblea, en lugar de Asamblea del Distrito Federal, se propuso llamarla Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Asimismo en vez de llamar a sus integrantes diputados, se estableció llamarlos representantes para estar más acorde con sus funciones.

Una vez aprobada la Iniciativa por el Congreso de la Unión, se publicó en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1987.

CONTENIDO DE LA REFORMA DE 1987

La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se establece con las reformas efectuadas al artículo 73 constitucional fracción VI, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

A continuación señalaré algunos de los aspectos más significativos de ésta reforma.

El Congreso tiene la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal (art. 73, fracc. VI).

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 (art. 73, fracc. VI, base 1a.).

Como órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 66 diputados electos para un ejercicio de tres años; 40 por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional (base 3a.).

Los representantes a la Asamblea, deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales (base 3a., párrafo quinto).

La Asamblea de Representantes calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos representantes, en los términos que señale la ley (base 3a., párrafo sexto).

La Asamblea cuenta con significativas atribuciones normativas como cuerpo colegiado plural, en materias específicamente establecidas por la propia Constitución.

Entre las principales facultades que se le otorgaron, se encuentran las siguientes: “Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercios en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimientos de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y

protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural.” (base 3a., apartado A).

Convocar a consulta pública en cualquiera de las materias señaladas anteriormente (apartado E).

Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas (apartado C).

Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal (apartado D).

Con respecto a la ciudadanía, incumbe a la Asamblea escuchar, orientar y apoyar a la población capitalina respecto a asuntos colectivos, a fin de concretar acciones de consulta, promoción y gestoría, y promover el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos (apartados F y G).

En materia de administración de justicia se propone conferir a la Asamblea la facultad de aprobar los nombramientos que haga el presidente de la República de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. (apartado H).

Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior (apartado I).

Se otorga a la Asamblea la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal (apartado J).

A la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República (se refiere al Jefe del DDF), quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarda la administración del Distrito Federal (apartado J, párrafo quinto).

La facultad de iniciativa corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados (base 4a.).

Asimismo, para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual se deberá presentar por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados (base 4a., párrafo segundo).

La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y magistrados que lo integren, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine (base 5a.).

El objetivo central de esta reforma estaba claro, buscar una mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Se efectuaron audiencias públicas de consulta sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, en donde participaron partidos políticos, organizaciones sociales, instituciones académicas, intelectuales y ciudadanos en general, con la intención de dar muestras de pluralidad y participación por parte del gobierno de Miguel de la Madrid.¹⁶⁹

En las audiencias públicas no se modificó sustancialmente la naturaleza jurídica, límites y forma de gobierno del Distrito Federal, a pesar de los múltiples esfuerzos de los partidos políticos de oposición. Se reconoció la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales, conservando el Distrito Federal en su ubicación y extensión actuales, y se propuso para el fortalecimiento de la participación política la creación de la Asamblea de Representantes, con el perfeccionamiento de la descentralización y desconcentración administrativa de la capital y con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales.

Aunque se argumente que al final de cuentas se aprobó la iniciativa presidencial por la mayoría aplastante del PRI en el Congreso, sin tener oportunidad las otras opciones; sin embargo, no debemos olvidar que el hecho de haberse abierto un espacio público para la discusión de otras opciones diferentes a la oficial, materializa un principio importante de la democracia política, que es la libertad de expresión.

¹⁶⁹ *Vid supra*, cap II, Consultas Públicas...

Uno de los principales objetivos de la ARDF, fueron las actividades de promoción y gestoría, para atender las necesidades que se manifestaran entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios públicos.

Con base a las facultades otorgadas a la primera Asamblea de Representantes, podemos afirmar que las reformas al artículo 73 constitucional, no dejaron satisfechos a los partidos políticos de oposición. Quizá esta inconformidad se deba principalmente a la naturaleza de las funciones que le fueron atribuidas a la Asamblea, las cuales fueron muy limitadas de acuerdo a los reclamos iniciales.

Entre estas funciones se encuentran las normativas, sobre determinadas materias que antiguamente eran de competencia administrativa exclusivamente. En este grupo se encuentra la facultad de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno sobre determinadas materias, principalmente sobre la prestación de servicios públicos urbanos, siempre y cuando no contravengan el ámbito de competencia del Congreso de la Unión.

Otro rubro son las funciones de control y vigilancia. Estas se materializan en la posibilidad de recibir trimestralmente informes por parte de la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; y en la posibilidad para citar a determinados servidores públicos que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al

gobierno del Distrito Federal, en particular en lo referente a aspectos financieros y fiscales, así como a la prestación de servicios públicos.

Asimismo, la importante facultad que se le otorga de recibir por escrito un informe anual a la apertura del segundo periodo ordinario de sesiones, por la autoridad designada por el presidente de la República (Jefe del DDF), en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Con la anterior disposición, por primera vez desde la creación del Departamento del Distrito Federal, el encargado del gobierno de la ciudad presentaría un informe de su gestión ante una autoridad, en este caso frente a la Asamblea de Representantes.

Anteriormente, el encargado del gobierno del Distrito Federal, no tenía obligación de presentar informe alguno ante autoridades administrativas o legislativas, excepto al presidente de la República quien lo designaba.

Las funciones de consulta, promoción y gestoría, se materializan en que la Asamblea podrá solicitar a las autoridades administrativas correspondientes, todas aquellas decisiones y acciones que permitan una pronta solución a los problemas que le plantee la ciudadanía. En este sentido es innegable la facultad que le asiste de convertirse en el vigilante y representante de los intereses de los ciudadanos de la capital del país.

Entre las funciones de iniciativa, hay que considerar que a pesar de no ser un cuerpo legislativo, se le facultó para presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal.

En la base cuarta del citado artículo 73 fracción VI, se otorga la facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a sus propios miembros y a los representantes de los vecinos organizados en los términos de la ley correspondiente. Asimismo, se consagra el derecho de iniciativa popular para los ciudadanos de la capital del país, que deberá ser presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados.

Tanto la iniciativa popular como el *derecho de iniciativa a los representantes de los vecinos organizados*, constituyen formas de participación ciudadana que vienen a revolucionar la forma de gobierno del Distrito Federal, e involucran directamente al ciudadano en la solución de los problemas de la ciudad.

Estos mecanismo procuran un mayor acercamiento entre el gobierno y los gobernados, buscando la satisfacción de sus intereses legítimos y sobre todo una racional utilización de los recursos disponibles, en aras de una mayor eficiencia administrativa.

Debe señalarse que la reforma al texto constitucional, establece que el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que formule el presidente de la República, deberá ser aprobado por la Asamblea de Representantes, con lo cual queda de manifiesto

la verdadera naturaleza representativa de este órgano, así como su intención de buscar nuevas fórmulas que permitan una mayor participación del ciudadano en el gobierno de la capital.

Con la creación de la Asamblea de Representantes, se abrió un espacio institucional destinado a atender en forma directa la problemática de la ciudad de México, en donde los representantes polemizan y proponen soluciones, se precisan las diversas posiciones políticas y se establecen los consensos posibles en torno a la reglamentación y aplicación de las acciones de gobierno.

A lo largo de sus primeros años de funcionamiento, los representantes de la Asamblea han sido auténticos portadores de los intereses y necesidades de los diversos grupos sociales económicos y políticos que conforman la ciudad de México, fortaleciendo los mecanismos de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, y fungiendo como intermediaria para plantear sus demandas y exigencias ante autoridades administrativas y judiciales.

Desde el momento en el cual se convirtió en un interlocutor válido de las organizaciones sociales, y cuando empieza a funcionar como desactivador de conflictos, la Asamblea se erige como un excelente pivote para aligerar las tensiones políticas. Es esa capacidad de gestión que la convierte en un organismo colegiado sui generis; sin embargo, existe el temor de si alcanza en algún momento la calidad de Congreso, pierda justamente tal naturaleza.

La Asamblea de Representantes se ha vinculado con la población capitalina y ha desarrollado una importante capacidad gestora tan especial, que no han podido alcanzar los Congresos locales de los estados.

Podemos afirmar que la primera Asamblea de Representantes, en cuanto su naturaleza jurídica, fue un órgano administrativo del gobierno del Distrito Federal, cuyas actividades limitadas fueron realmente administrativas-legislativas; de hecho, realizaba la facultad reglamentaria de la gestión del gobernante del Distrito Federal.

Por principio, la Asamblea de Representantes es una institución con orientación democrática, debido a la forma de integración de sus miembros, que es por medio de elecciones libres mediante el voto directo y secreto de la población; así como su composición pluripartidista, que contempla 40 representantes electos por mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional, que aseguran estos últimos la participación de los partidos políticos minoritarios en su conformación.

Esta institución vino a ser el primer paso firme hacia la gradual democratización de la vida política de la ciudad de México. Entendiendo por democratización la definición dada por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter en donde este término implica llevar a la práctica los principios de la democracia mediante normas y procedimientos concretos. Esto se puede

traducir, entre otras cosas, en la fundación o creación de instituciones democráticas.¹⁷⁰

Asimismo, sin duda abrió la puerta hacia una paulatina democratización del régimen jurídico y político de la ciudad de México, que con las reformas subsecuentes al Distrito Federal se vio profundizado.

La Asamblea de Representantes, se mantuvo inalterable de 1987 hasta 1993.

¹⁷⁰ *Vid. supra*, cap. I, definición de democratización.

CAPITULO III

LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993

Tradicionalmente los partidos políticos de oposición, han abanderado los reclamos populares por la falta de representatividad en el gobierno de la ciudad de México, en donde estos problemas se agudizaron a consecuencia de las elecciones federales de 1988, cuando el entonces candidato presidencial priísta Carlos Salinas de Gortari obtuvo 27.3 por ciento de la votación oficial en el Distrito Federal, frente al 48.5 por ciento de la coalición que postulaba a Cuauhtémoc Cárdenas (FDN), y el 22 por ciento del panista Manuel J. Clouthier.¹⁷¹

La coalición del Frente Democrático Nacional, también ganó las dos senadurías en disputa por el Distrito Federal.¹⁷²

Convertida entonces la capital del país en uno de los principales bastiones de la oposición, surgió una pregunta: ¿como es posible que el Presidente gobierne el Distrito Federal a través de un regente, sin que haya ganado las elecciones en este territorio?

A partir de entonces, la presión de los partidos políticos fue en aumento para que se democratizaran las instancias de gobierno de la ciudad, se eligieran por medio del voto directo y secreto a sus autoridades, y se estableciera en el

¹⁷¹ Fuente Comisión Federal Electoral, 1989

¹⁷² *Idem*

actual territorio del Distrito Federal el Estado 32 -petición ya añeja de los partidos sobre todo del PAN y el PPS-¹⁷³ y en suma, para que se terminara con el régimen centralizado y burocratizado de la administración pública en la ciudad de México.

Posteriormente, durante las elecciones federales de 1991, el PRI logra recuperarse del descalabro sufrido en 1988, ganando todas las diputaciones de mayoría relativa y la senaduría en disputa en el Distrito Federal.¹⁷⁴ Con lo cual el gobierno se sintió en mejores condiciones para negociar con los partidos, la reforma política de la capital de la República.

• La Propuesta del Gobierno

Ante estas circunstancias, el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís presenta en abril de 1992, durante su comparecencia anual ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, un conjunto de propuestas que contienen diez grandes consensos para abordar la reforma política, administrativa y económica de la capital. Entre estos temas se encontraba la “democratización”, en el cual se trataría de diseñar los cambios institucionales que aumentasen simultáneamente la gobernabilidad y el consenso. Camacho Solís anuncia entonces la creación de una Mesa de Concertación para la elaboración de una propuesta que defina la

¹⁷³ *Vid. supra*, cap. II, Primeras Iniciativas de Ley..

¹⁷⁴ Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991, México, Instituto Federal Electoral, 1991.

naturaleza del mejor gobierno local para la ciudad de México y de sus necesarios sustentos democráticos.

El 23 de octubre de 1992 se instala la "Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal" entre los partidos políticos y el gobierno de la ciudad, con la participación de organizaciones sociales, asociaciones civiles, vecinales, instituciones académicas, así como los ciudadanos interesados en hacer propuestas para el mejoramiento de la forma de gobierno de la capital.¹⁷⁵

Se instalaron cuatro Comisiones de Trabajo con los siguientes temas:

1) Formas de gobierno y derechos políticos ciudadanos; 2) Hacienda pública y aspectos financieros y económicos del Distrito Federal; 3) Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; 4) Procuración y administración de justicia.

El 16 de abril de 1993 Manuel Camacho Solís, compareció ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal para rendir su informe anual de actividades.

En esa ocasión y ante el Pleno de la Asamblea, Camacho Solís expuso la propuesta oficial de reforma política para el Distrito Federal.

¹⁷⁵ *Reglamento de la Mesa de Concertación, Agenda Básica, Convocatoria a la Audiencia Pública. Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México*, México, D.D F , 1992, pp 22

"Nuestra propuesta, la propuesta que hace el gobierno del Presidente Salinas de Gortari, ha tomado en cuenta el conjunto de posiciones iniciales que se hicieron sobre el tema, las reflexiones hechas durante todo el proceso de la Mesa de Concertación, las opiniones de personas informadas y comprometidas con la ciudad, las inquietudes ciudadanas que se recogieron en el plebiscito y en otras manifestaciones de la sociedad capitalina; las preocupaciones que existen en otras partes del país sobre la ciudad, una experiencia de gobierno en condiciones difíciles y, sobre todo, la búsqueda hoy de los mejores términos para expresar, en un diseño institucional, los intereses de la ciudad, de sus habitantes y del país." ¹⁷⁶

Camacho Solís propone una reforma por etapas garantizando los equilibrios constitucionales de facultades entre los Poderes de la Unión y los derechos democráticos de los habitantes de la ciudad de México.

A grandes rasgos propone la elección indirecta del gobernante capitalino; otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes; la creación de los Consejos de Ciudadanos delegacionales y la redacción de un Estatuto de Gobierno que rija al Distrito Federal, entre otras cosas.

¹⁷⁶ Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, segundo período ordinario de sesiones, segundo año 1993, tomo I, 16 de abril de 1993, pp. 46-48.

- **Anteproyecto de Reformas y Adiciones a la Constitución**

La Mesa trabajó durante arduos meses de deliberaciones y consultas públicas, que dieron como resultado el “*Anteproyecto de Reformas y Adiciones a la Constitución para la Reforma Política del Distrito Federal*”, presentado a la opinión pública el 22 de junio de 1993 en lo que sería la última sesión de la Mesa de Concertación.

Este documento fue aprobado y consensado por todos los partidos políticos, excepto el PPS que no estuvo de acuerdo con lo redactado. Sin embargo el PAN, PRD, PFCRN, PARM y PRI dieron su aprobación, aunque todos, excepto el PRI, manifestaron sus reservas en cuanto a los alcances y tiempos de aplicación de los cambios propuestos.

En este documento se expusieron en forma específica y detallada una serie de reformas y adiciones a 12 artículos constitucionales en donde se asientan jurídicamente las bases para la reforma política del Distrito Federal.

El Anteproyecto contenía innovaciones políticas en la forma como se venía ejerciendo el gobierno en la ciudad. Entre los principales cambios propuestos se encontraban la supresión del Departamento del Distrito Federal, por una administración pública local, con órganos de gobierno locales y representativos del D.F.; la creación de los Consejos de Ciudadanos Delegacionales, que tendrían funciones de supervisión, vigilancia y evaluación de los presupuestos y actividades de las Delegaciones políticas; la

creación de un Consejo Metropolitano que se encargaría de la eficaz coordinación entre el Distrito Federal y su zona conurbada, principalmente con el estado de México, en materias como transporte, basura, agua, drenaje, seguridad pública, protección al ambiente y ecología; la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal, en donde se le restan una serie de facultades al Presidente de la República para otorgárselas al Jefe de Gobierno del D.F.; y las facultades legislativas otorgadas a la Asamblea de Representantes (ARDF), en una serie de materias locales que entre las más importantes se encuentran la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, así como la Cuenta Pública correspondiente.¹⁷⁷

Finalmente el documento fue remitido al Presidente de la República para su revisión y posterior envío al Congreso de la Unión para su virtual aprobación.

- **Iniciativa de Ley**

La Iniciativa de Ley llegó a la Cámara de Diputados el 5 de julio de 1993, en donde los legisladores anunciaron que se harían algunas modificaciones.

Entre los cambios más relevantes que se hicieron al documento, encontramos que en el artículo 122, fracción VI, inciso a), en donde señala el mecanismo

¹⁷⁷ *Anteproyecto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política Mexicana*, *El Día*, México, 23 de junio de 1993, p. 22.

de designación del Jefe del Distrito Federal, se le adiciona que se tomará en cuenta también a los “*diputados y senadores electos en el Distrito Federal y que pertenezcan al partido político que hubiese ganado el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.*”¹⁷⁸

Asimismo se suprime al Presidente la facultad de nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, dicha facultad pasa ahora al Jefe del Distrito Federal quien hará el nombramiento, pero con la aprobación del Presidente de la República.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Decreto por el que se reforman y adicionan 12 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial, 25 de octubre de 1993.

¹⁷⁹ *Idem.*

CONTENIDO DE LA REFORMA DE 1993

La reforma política del Distrito Federal de 1993 se establece principalmente con las reformas al artículo 122 constitucional, publicadas en el Diario Oficial el 25 de octubre de 1993. Esta ley contiene cambios importantes en comparación a como se venía ejerciendo el gobierno en la capital desde 1928.

Es preciso señalar que para la mejor exposición y comprensión del contenido de esta reforma, es necesario complementarla con algunas de las disposiciones del Estatuto de Gobierno que fue publicado posteriormente en el Diario Oficial el 26 de julio de 1994.

A continuación nos abocaremos a resaltar los cambios más significativos de la reforma constitucional de 1993.

- **Disposiciones Generales**

Se establece en el artículo 44 Constitucional, que: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. 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." ¹⁸⁰

Con este artículo se restaura la existencia legal de la Ciudad de México, que desde el punto de vista jurídico había dejado de existir hace décadas.

Asimismo, el artículo 122 señala que: "El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal..." Dichos órganos son el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia. ¹⁸¹

Asimismo se establece que corresponde al Congreso de la Unión legislar en materia de endeudamiento público para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, a propuesta que le envíe el presidente de la República (art. 73, fracc. VIII).

- **Asamblea de Representantes**

Se le otorgan facultades legislativas a la Asamblea de Representantes en materias locales expresamente señaladas por la Constitución, las cuales son: "Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos

¹⁸⁰ Decreto por el que se reforman *op. cit.*, 25 de octubre de 1993

¹⁸¹ *Idem.*

administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre *faltas de policía y buen gobierno*; *participación ciudadana*; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; *protección de animales*; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3° de esta Constitución; ...” (inciso g, fracc. IV, art. 122).¹⁸²

Destacan por su importancia, la facultad de legislar en materia civil y penal, que fueron incorporadas a última hora por la Cámara de Diputados. Asimismo en los artículos transitorios, se precisa que el Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar en el ámbito local en las materias civil y penal, en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya

¹⁸² *Idem*

entrada en vigor, corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular (art. décimo primero transitorio).

Es necesario aclarar que según el artículo 73, fracción VI, el Congreso tiene la facultad para legislar en el Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Es decir, el Distrito Federal, tendrá dos órganos legislativos para su territorio, uno será el Congreso de la Unión y otro la Asamblea de Representantes.

Entre las nuevas facultades otorgadas a la Asamblea, se encuentran las de ratificar importantes nombramientos para la vida política de la ciudad, como son la del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los Delegados Políticos. Asimismo se reitera la facultad de aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Además, la Asamblea de Representantes formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que este ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del D. F., (art. 122, fracc. IV, inciso b).

Asimismo, se estableció la llamada cláusula de gobernabilidad, la cual dice: "Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea." (art. 122, fracc. III, inciso b).

Un cambio significativo es que se suprime la facultad que tenía la Asamblea de erigirse en Colegio Electoral, para la calificación de las elecciones de sus miembros. Pasando esta situación a resolverse según lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de la Constitución (art. 122, fracc. III, inciso b, párrafo primero).¹⁸³

- **Elección Indirecta del Jefe del Distrito Federal**

La elección-designación o elección indirecta del Jefe del Distrito Federal que establece el artículo 122, fracción VI, inciso a), y que dice: "El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días, para en su caso ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiese ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal."¹⁸⁴

¹⁸³ *Idem.*

¹⁸⁴ Decreto por el que se reforman op. cit., 25 de octubre de 1993.

El acotamiento al poder Presidencial no es sólo en lo que se refiere al nombramiento del Jefe del Distrito Federal, sino también en cuanto a su remoción, puesto que de acuerdo con el Decreto sólo podrá ser removido de su cargo por el Senado, o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal (artículo 122, frac. VI, inc. i).

En el Decreto de reforma se establecen claramente las facultades y atribuciones que tendrá el nuevo Jefe del Distrito Federal, así como las responsabilidades y obligaciones que normarán su encargo, entre las que se encuentran las siguientes.

El artículo 122 fracción VI, inciso f), establece la no reelección al cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter. Asimismo se precisa que podrá durar en su encargo hasta seis años (inciso b).

El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión por violaciones a las leyes del Distrito Federal, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos (inciso h).

Ahora bien, entre las facultades que se le otorgan destacan la formulación de las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal (art. 122, fracc. V).¹⁸⁵

¹⁸⁵ *Idem*

Se establece que el Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes; expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal; ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal (artículo 122, fracc. VI, inciso g).

La primera elección indirecta del Jefe del Distrito Federal se verificaría en el mes de diciembre de 1997 y el período constitucional respectivo concluiría el 2 de diciembre del año 2000 (art. quinto transitorio).

Como se observa, por esta única ocasión el Jefe del Distrito Federal duraría en su encargo 3 años. Posteriormente a partir del año 2000 el tiempo del encargo sería de 6 años (inciso b, fracc. VI, art. 122).

- **Procurador General de Justicia y Jefe de la Policía**

El ministerio público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia. Su nombramiento o remoción estará a cargo del Jefe del Distrito Federal, con previa aprobación del Presidente de la República (art. 122, fracc. II, inciso b). Con esta disposición se consolida un reclamo insistente de los partidos de oposición, en el sentido de que corresponde al gobernante capitalino hacer dicho nombramiento de eminente carácter local.

El mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, serán facultad del Presidente de la República. El Presidente podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública (inciso c).

- **Estatuto de Gobierno**

La fracción I del artículo 122 constitucional, determinó que corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Ante este mandato, se estableció que sería una comisión de legisladores de la Asamblea de Representantes y de la Cámara de Diputados, quienes se encargarían de estructurar la Iniciativa de Ley de Estatuto de Gobierno.

Finalmente, el Estatuto fue aprobado por el Congreso de la Unión y posteriormente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

En él se establecen la distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal; las bases para la organización y facultades de los órganos de gobierno del D.F.; los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del D.F.; las bases para la organización de la Administración Pública y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales.

- **Consejos de Ciudadanos**

La Constitución señala que corresponde al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecer: "Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos."¹⁸⁶

Posteriormente con la expedición del Estatuto de Gobierno, se definió las formas de organización y estructuración, así como su delimitación y alcance de funciones de los Consejos de Ciudadanos.

Según el Estatuto, cuando menos 15 consejeros habrá por cada Delegación política; es decir, por los primeros 100 mil habitantes de la Delegación habrá 15 consejeros; y por cada 50 mil habitantes que excedan de la cantidad anterior, habrá un consejero más.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Decreto por el que se reforman. . op. cit , 25 de octubre de 1993

¹⁸⁷ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1994, artículo 122, fracciones I, II y III

- **Delegaciones Políticas**

En abril de 1993, el Jefe del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís, dijo ante la Asamblea de Representantes: "...que los Delegados aumenten su autonomía, que haya una mayor descentralización de funciones y que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal participe en su ratificación."¹⁸⁸

De lo cual se entiende que los delegados seguirán siendo nombrados por el Jefe del Distrito Federal, sólo con la novedad de que ahora serán sometidos a la ratificación de la Asamblea de Representantes.

Aunque no es todo lo que pedían la mayoría de los partidos políticos de oposición (insisten en la elección directa de todas las autoridades), sí es un paso importante en la organización política de la ciudad, ya que se involucra en su designación a la Asamblea de Representantes que servirá de contrapeso en la decisión.

Las bases de su organización, características y funciones de las Delegaciones, se establecen en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Posteriormente se asienta en el Estatuto de Gobierno que "...la administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en

¹⁸⁸ Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 16 de abril de 1993 ..
op cit

acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal." ¹⁸⁹

De la misma manera establece: "Los Delegados serán nombrados y promovidos por el Jefe del Distrito Federal, quien someterá los nombramientos a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la que en su caso los ratificará por el voto de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva." ¹⁹⁰

Asimismo se especifican los requisitos que deberá cubrir el aspirante a Delegado, que son: "I. Ser ciudadano del D.F., en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; II. Tener por lo menos treinta años cumplidos al día del nombramiento; III. Ser originario del D.F., o vecino de él con residencia efectiva no menor de dos años al día del nombramiento; y IV. No haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional cualquiera que haya sido la pena." ¹⁹¹

Dicho ordenamiento jurídico especifica: "El número de Delegaciones y sus límites respectivos, se establecerán en la ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal". Para tal efecto, se dispuso que "...se constituiría un comité de trabajo integrado por servidores públicos de la administración pública del D.F., y por una comisión de representantes de la ARDF...", que

¹⁸⁹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. op. cit., 26 de julio de 1994, artículo 104.

¹⁹⁰ *Ibid.*, artículo 106

¹⁹¹ *Ibid.*, artículo 105

realizarán los estudios necesarios para modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal.¹⁹²

• Comisiones Metropolitanas

Una de las innovaciones de esta reforma, es la propuesta de creación de Comisiones Metropolitanas para la solución de los problemas de las zonas conurbadas del Distrito Federal, principalmente con el estado de México.

Los problemas en la prestación de servicios públicos se tienen que ver desde una óptica metropolitana, ya no es posible aislarlos o separarlos del estado de México.

Es por eso que la propuesta de conformar comisiones metropolitanas “para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal... en materias 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”, es bien recibida por todas las partes, ya que se reconoce una realidad

¹⁹² *Ibid*, artículos 108 y 109

insoslayable: la transformación de la ciudad de México en una gran megalópolis.¹⁹³

Las Comisiones serán constituidas por acuerdo mutuo de sus respectivos gobiernos con arreglo a sus leyes. Al momento de su creación se determinará las funciones, estructura y aportación común de recursos financieros, materiales y humanos necesarios para su operación.

- **Tribunal Superior de Justicia**

La fracción VII del artículo 122 Constitucional, señala: "La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de magistrados que señala la ley orgánica correspondiente, así como los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale..."¹⁹⁴

Dentro de los cambios importantes que contiene esta reforma, se encuentra la facultad otorgada al Jefe del Distrito Federal de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, (párrafo segundo, fracc. VII, art. 122). Esta facultad antes la ejercía el presidente de la República.

Asimismo, los nombramientos de los magistrados seguirán siendo sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes y protestarán ante ella al tomar

¹⁹³ Decreto por el que se reforman op.cit., 25 de octubre de 1993

¹⁹⁴ *Idem.*

posesión del cargo. Durarán en su función seis años y podrán ser ratificados, (esto último también se señalaba en la anterior legislación).

Otro aspecto importante que se incorpora a la Constitución, es que ahora "El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes" (párrafo cuarto, fracc. VII, art. 122).¹⁹⁵

¹⁹⁵ *Idem.*

REFLEXIÓN CRÍTICA DE LA REFORMA DE 1993

La reforma política efectuada en 1987 no dejó satisfechos a la mayoría de los partidos políticos de oposición, quienes en general proponían la creación del estado 32 en el territorio del Distrito Federal. Dada la inconformidad que dejó esa reforma, la presión de los partidos fue en aumento para que se democratizaran las instancias de gobierno de la ciudad de México.

Ante estas circunstancias, el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís, propone en abril de 1993 una reforma pactada y alcanzar un verdadero acuerdo de transición a ejecutarse por etapas. Una reforma que concilie democracia con estabilidad, eficiencia administrativa con responsabilidad, todo ello con la convivencia de los poderes federales en la capital del país.¹⁹⁶

Las conclusiones alcanzadas en la Mesa de Concertación, dieron como resultado el Anteproyecto de Reformas y Adiciones a la Constitución, el cual fue aprobado y consensado por casi todos los partidos políticos que participaron en la Mesa (PRI, PAN, PRD, PFCRN y PARM), a excepción del PPS. Que fue la base de la reforma constitucional de 1993.

La reforma del Distrito Federal de 1993 contiene aspectos importantes como la creación de nuevas instituciones políticas y el establecimiento de

¹⁹⁶ Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes . op. cit , 16 de abril de 1993

mecanismos innovados de organización. Se propone como objetivo central, lograr un gobierno local para el Distrito Federal en el marco del pacto federal.

La base principal del gobierno del Distrito Federal es que se encuentra a cargo de los Poderes de la Unión, quienes lo ejercerán tanto por sí como a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos, los cuales son: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. Con esto queda claro que en el Distrito Federal seguirá existiendo un régimen político de excepción que ha prevalecido desde el siglo pasado. Pero con la salvedad de que ahora participarán en su gobierno, aparte de los Poderes de la Unión, los órganos locales de gobierno representativos de la ciudad de México.

Una característica importante que plantea esta reforma, es que en el Distrito Federal, capital de la República, se mantiene el asiento de los Poderes Federales y no se considera a éste como un estado más de la federación.

La fracción VI del artículo 73 constitucional, señala para el Congreso de la Unión la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La naturaleza de este Estatuto se fundamenta en la nueva estructura del Distrito Federal. En virtud de ella, su regulación ya no es viable en una Ley Orgánica, y como tampoco se constituye como un estado más de la República, existe la imposibilidad de que se le otorgue una Constitución local.

La nueva organización política de la capital de la República se situó y desarrolló en el Título Quinto constitucional, que con la reforma introducida

se llamará en lo sucesivo “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”.

La modificación al Título Quinto, en su correcta ubicación, implica equiparar al Distrito Federal con las entidades federativas, lo que está en consonancia con el artículo 43 constitucional, en donde a ambos los señala como las partes integrantes de la Federación.

El texto del artículo 122, que conservaba su redacción desde 1917, pasó a ocupar desde octubre de 1993 el primer párrafo del artículo 119; y el 122 principalmente, viene a fundamentar las disposiciones relativas al gobierno del Distrito Federal y sus órganos de gobierno.

Entre las más importantes reformas que se efectuaron, se encuentran las siguientes:

- Otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes.
- Un nuevo sistema de nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, catalogado como elección indirecta.
- Creación y elección directa de los Consejos Ciudadanos delegacionales, nueva figura de la administración en el Distrito Federal.

- Creación de Comisiones Metropolitanas, investidas de facultades para tratar de solucionar los diversos problemas que se contemplan en las zonas conurbadas del Distrito Federal.
- Proyección de la redacción de un Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal.
- Supresión formal del DDF.
- Instrumentación de una reforma política pactada, programada por etapas, en la que subsiste una mayor participación política del ciudadano.

Es importante subrayar el carácter de reforma pactada con que se gestó la reforma de 1993, entre los partidos políticos más importantes de la capital y el gobierno de la ciudad de México.

- **Asamblea de Representantes**

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal pasa de ser un órgano de reglamentación, promoción y gestoría, a ser una Asamblea Legislativa en importantes materias locales que le señala expresamente la Constitución.

Una de las facultades más importantes que se le otorgaron es la de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos y la Cuenta

Pública del Distrito Federal (incisos b y c, frac. IV, art. 122). Con esto se pretende alcanzar un control más estricto del gasto gubernamental, por parte de los partidos políticos que están representados en la Asamblea.

Además, el hecho que a partir de la Asamblea de Representantes se crea el mecanismo para la elección indirecta del Jefe de gobierno capitalino, la sitúan como el eje político de la reforma del Distrito Federal de 1993.

Con la reforma de 1993, se le suprimen a la Asamblea dos facultades importantes que la caracterizaron durante su primera etapa de gestión: a) se le suprime la facultad reglamentaria, transfiriéndosela al Jefe del Distrito Federal [art. 122, frac. VI, inciso g] ; b) se le suprime la facultad de promoción y gestoría entre la ciudadanía capitalina, que anteriormente se establecía en el artículo 73, fracción VI, base 3a., incisos F y G.

Por primera vez en la historia del Distrito Federal, ésta ciudad contará con un órgano legislativo propio que le de sus leyes y apruebe sus presupuestos y programas, en concurrencia de ciertas facultades con el Congreso de la Unión. Recordemos que anteriormente quien se encargaba de legislar para el Distrito Federal era exclusivamente el Congreso de la Unión.

• Jefe del Distrito Federal

El complicado mecanismo de elección indirecta del Jefe del D.F., marca una innovación en la forma de gobierno tradicional de la ciudad de México. Su fórmula contiene rasgos de parlamentarismo mezclados con presidencialismo que la hacen distinta y única. El hecho que el Jefe del Distrito Federal, salga de un recinto legislativo del partido ganador en la Asamblea de Representantes, le da su tinte parlamentarista; y que el Presidente sea finalmente el que proponga al Jefe del Distrito Federal, marca el rasgo presidencialista a la designación.

Asimismo, con ésta fórmula se le está restando una facultad al presidente de la República, que consistía en elegir libremente al ciudadano que gobernaría el Distrito Federal. Anteriormente, la designación podía recaer en cualquier persona sin ningún requisito previo y sin estar, frecuentemente, involucrada con los problemas de la ciudad. Ahora con este mecanismo se exigirá al posible designatario ciertos requisitos, que van desde su postulación y registro a uno de los escaños legislativos de elección popular, con lo cual tendrá que reunir los requisitos que marca la ley, como ser oriundo del Distrito Federal o vecino de él con el tiempo de residencia mínimo de seis meses anteriores a la fecha de la elección (art. 55 constitucional). Pertenecer al partido ganador que por sí mismo, es decir por mayoría relativa, haya obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes; pudiendo ser un asambleísta, diputado o senador electo por el Distrito

Federal; y además, tendrá que ser ratificado por la propia Asamblea de Representantes.

Este sistema indirecto, abre la posibilidad de que un partido de oposición llegue a la Jefatura del Distrito Federal, una vez cambiado las reglas de acceso al poder.

- **Supresión del Departamento del Distrito Federal**

En el Distrito Federal desde su creación en 1824, ha prevalecido un régimen político de excepción, es decir, no es un estado autónomo y soberano como cualquier otro de la República, pero sí forma parte de la federación y en su territorio se realizan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de gobierno como en cualquier otro estado.

Su gobierno estaba "a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva" (frac. VI, base 1a, art. 73 constitucional, antes de la reforma). Dicho órgano es el Departamento del Distrito Federal, y la ley respectiva es la Ley Orgánica del DDF.

De tener un gobierno dependiente del Ejecutivo Federal a cargo de un Departamento centralizado y burocratizado de la administración pública federal, se pasa con la reforma de 1993, a un gobierno local con órganos de

gobierno locales en donde tienen participación importante la ciudadanía capitalina y los partidos políticos. De esta forma queda suprimido el Departamento del Distrito Federal que fue creado en 1928.

• Consejos de Ciudadanos

Este punto es uno de los grandes cambios que contiene la reforma de 1993, ya que cumple con una añeja exigencia de la mayoría de los partidos políticos como el PPS, el PARM, el PFCRN y el PRD, que plantearon oportunamente en sus propuestas iniciales de reforma política expuestas ante el pleno de la Asamblea de Representantes, la cual fue una mayor participación ciudadana en el gobierno de la ciudad.¹⁹⁷

La creación de esta institución son una de las razones que permiten asegurar que con esta reforma se ha avanzado en el camino de la democratización del Distrito Federal, porque fomentará una mayor participación de los partidos políticos y de la población en general en el gobierno de la ciudad de México. Asimismo la elección por medio del voto directo de la población para la integración de los Consejos, es una medida democratizadora.

La naturaleza de estos Consejos, será la de un órgano de representación cuya principal actividad será velar por el interés de su circunscripción territorial y

¹⁹⁷ Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, primer período ordinario de sesiones, 1992-1993, tomo II, 13 de enero de 1993, pp. 4-65.

de sus vecinos. No tendrán facultades legislativas por lo que su función será material y formalmente administrativa.

El punto neurológico en este tipo de organizaciones en las que se involucra a los vecinos de una comunidad, es el poco interés de la sociedad por participar, ya sea por considerarlo inefectivo o por falta de motivación. Sin lugar a dudas, el significado de la participación comunitaria es importante, si no existiera manipulación en su organización y manejo. Hasta la fecha, la organización política vecinal ha sido tan sólo de membrete y escaparate para pequeños grupos, sin ser tomada en serio por el gobierno capitalino.

Los Consejos de Ciudadanos junto con la Asamblea de Representantes, fueron pensados, entre otras cosas, para funcionar como mecanismos de contrapesos de poder a los *Delegados Políticos* y al *Jefe del Distrito Federal* respectivamente, que redundara en equilibrar, transparentar y eficientar las acciones de gobierno.

- **Limitaciones a las facultades del presidente**

Con esta reforma política, son varias las facultades que se suprimen al presidente de la República para otorgárselas a los órganos de gobierno locales del Distrito Federal. A continuación sólo mencionaré las más significativas.

1. Ya no podrá nombrar y remover libremente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como lo hacia anteriormente (art. 76, frac. IX y art. 122, frac. VI, incisos a) , i).
2. El gobierno del D.F., está a cargo de los Poderes de la Unión --ya no del presidente de la República-- los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal (art. 122).
3. Se le suprime la facultad de nombrar al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, facultad que pasa ahora al Jefe del Distrito Federal, con la aprobación previa del presidente de la República (artículo 122, frac. II, inciso b).
4. Se le suprime la facultad de formular las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, facultad que pasa al Jefe del Distrito Federal (art. 122, frac. V).
5. Se le suprime la facultad de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, facultad que pasa al Jefe del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea de Representantes (art. 122, frac. VII, párrafo segundo).

Vale la pena sopesar que uno de los problemas que más han lacerado el camino hacia la democratización del país, e incluso que han originado el autoritarismo del régimen político mexicano, es precisamente el excesivo poder presidencial para intervenir en casi todos los aspectos de la vida

política nacional. Una forma de contrarrestar este presidencialismo excesivo es acotando sus facultades, cuando menos constitucionales, que posee el presidente de la República. Sin duda, este es uno de los aspectos de mayor avance democrático de la reforma de 1993.

- **De los tiempos para su entrada en vigor**

El gobierno capitalino junto con el PRI y el PARM, coincidieron en que lo mejor para la ciudad era una reforma por etapas, que consolidara los cambios propuestos y no pusiera en riesgo la gobernabilidad y el equilibrio político de la ciudad.¹⁹⁸

Con esta reforma escalonada, se buscó el equilibrio constitucional de facultades entre la soberanía plena de los Poderes de la Unión y los órganos de gobierno locales, en armonía con los derechos democráticos de los habitantes de la ciudad de México. Se consideró que la reforma política debería conciliar la democracia, estabilidad y eficiencia administrativa con la consolidación de los cambios propuestos para gobernar una ciudad densamente poblada como la de México.

¹⁹⁸ *Posiciones Iniciales de los Partidos Políticos, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México*, México, D.D.F., 1992 pp 57-58

Los tiempos fijados para su puesta en vigor están contemplados en los 11 artículos transitorios que contiene el Decreto de reforma, en donde se establece una clara transición por etapas.

La primera etapa se cumplió con la redacción del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en julio de 1994; la segunda se aplicó cuando entro en funciones la tercera ARDF en noviembre de 1994, con facultades legislativas; la tercera se concretó en noviembre de 1995 con la elección de los recién creados consejos de ciudadanos delegacionales; la cuarta etapa que sería la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal en 1997 nunca se aplicó, debido a que se efectuó una nueva reforma política en 1996.

Con base a las instituciones creadas con sentido democratizador, se puede afirmar que la reforma política de 1993 marca un significativo avance en la democratización de la ciudad de México, en comparación de como se venía ejerciendo el gobierno a partir de 1928.

CAPITULO IV

MESA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

El 19 de diciembre de 1994 se publica en los diarios de circulación nacional, la convocatoria de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal, emitida por el Departamento del Distrito Federal.

La convocatoria establece ocho considerandos en donde da a conocer que el presidente de la República Ernesto Zedillo, hizo pública su plena coincidencia con las corrientes de opinión que propugnan por nuevos avances en la reforma del Distrito Federal. Asimismo se refiere a la reunión que sostuvo el Presidente con los miembros de la ARDF, en donde el Dr. Zedillo se pronunció porque la reforma sea profunda y definitiva.¹⁹⁹

La convocatoria del DDF, invita a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, a la Asamblea de Representantes y a los partidos políticos, para que formen parte de la Mesa de Discusión Política del Distrito Federal.

Se establecen ocho bases para su organización. En la primera señala que la Mesa de Discusión Política estará integrada por tres senadores de la República, cuatro diputados federales, cinco miembros de la Asamblea de Representantes, un dirigente de cada uno de los cinco partidos políticos

¹⁹⁹ Comida-reunión del presidente de la República con los integrantes de la ARDF, efectuada en el Museo de la Ciudad de México el 13 de diciembre de 1994.

representados en la Asamblea de Representantes (PRI, PAN PRD, PT, PVEM) y por cinco servidores públicos del DDF.

La segunda base señala, que la instalación de la Mesa se llevará cabo el viernes 23 de diciembre, en el Salón Independencia de la sede oficial del Departamento del Distrito Federal.

La tercera informa que se formará un Comité Técnico con seis personas de los mismos integrantes de la Mesa, que se encargará de elaborar un proyecto de reglamento para el desarrollo de las reuniones subsecuentes, una propuesta de agenda que incluya los temas sugeridos por los participantes y un calendario de actividades.

La sexta establece que el reglamento fijará las normas y los foros para que organizaciones sociales, instituciones académicas, empresas y ciudadanos que con legítimo interés, puedan participar mediante ponencias escritas o comparecencias directas.

La séptima señala que el Comité Técnico será el medio de enlace directo con el Departamento del Distrito Federal, para proporcionar a la Mesa los insumos materiales que requiera, así como información técnica y, en su caso, estudios especializados en diversos temas. El Comité se encargará también de hacer la relatoría de cada una de las sesiones, informar sobre su desarrollo a los medios de difusión, elaborar en su oportunidad la memoria de los trabajos

y promover su publicación, así como presentar las conclusiones a la consideración de la Mesa.²⁰⁰

La Agenda de trabajo se organizó en ocho Comisiones de estudio y consulta en los siguientes temas: 1) Naturaleza Jurídica y Política del Distrito Federal; 2) Órganos de Gobierno; 3) Elección del Titular del Órgano Central de Gobierno; 4) Formas de Gobierno en las Delegaciones Políticas; 5) Formas de Participación Ciudadana; 6) Reforma al Sistema Judicial y de Seguridad Pública; 7) Asuntos Electorales; 8) Asuntos Metropolitanos.

El Reglamento señala con precisión que el objetivo central de la Mesa para la reforma es el de constituirse en un foro deliberativo abierto a las fuerzas políticas y sociales representativas del Distrito Federal, teniendo como propósito analizar y discutir la situación política general de la entidad, así como tomar en cuenta la organización y el funcionamiento de sus instituciones.

El 24 de enero de 1995 se llevó a cabo el acto de instalación de las ocho Comisiones de trabajo para la reforma política del Distrito Federal. En esta fecha se inició la consulta popular en sesiones públicas de las Comisiones. Se acordó llevarlas a cabo en el Museo de la Ciudad de México, delegaciones políticas y en las organizaciones, instituciones académicas y sociales que invitaran a las Comisiones a sus respectivas sedes.

²⁰⁰ Convocatoria de la Mesa para la reforma política del Distrito Federal, editado por el D.D.F., 19 de diciembre de 1994,

Resalta la participación destacada de las organizaciones sociales, académicas e intelectuales, en el desarrollo de los temas y subtemas de las Comisiones de Trabajo, que con sus propuestas enriquecieron la consulta.

La presencia de todos los partidos, Cámaras y el gobierno de la ciudad fue constante hasta el día 14 de febrero, fecha en que el Partido de la Revolución Democrática tomó la decisión de retirarse temporalmente de la Mesa para la Reforma Política, aduciendo causas ajenas al ámbito del Distrito Federal.

Las conclusiones a las que llegaron las ocho Comisiones de Trabajo, fueron publicadas y presentadas a la opinión pública en el *Compendio de Resultados y Conclusiones de las Comisiones de Estudio y Consulta de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal*.²⁰¹

Las Comisiones de Trabajo desarrollaron y discutieron los temas correspondientes a cada una de ellas en el periodo que abarca del 24 de enero al 14 de marzo de 1995. Se realizaron 144 sesiones donde participaron 675 ponentes con una audiencia aproximada de 6,420 ciudadanos, sumando un promedio de 303 horas destinadas a estas actividades.²⁰²

A continuación se expone de manera sintética el Compendio de Resultados y Conclusiones de la Mesa para la reforma política del Distrito Federal.

²⁰¹ Compendio de Resultados y Conclusiones de las Comisiones de Estudio y Consulta de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal, editado por el Comité Técnico de la Mesa y el Departamento del Distrito Federal, abril de 1995.

²⁰² *Idem*

Para tal efecto, se han reordenado las opiniones y puntos de vista expuestos, con base en la clasificación temática de la Agenda aprobada por el Pleno de la Mesa. Con lo anterior se busca presentar lo sustantivo de las opiniones de los participantes, ubicándolas en el rubro que les corresponde, y así facilitar su recopilación y exposición.

I. Naturaleza del Distrito Federal

- La opinión generalizada es que el Distrito Federal debe conservar el carácter de sede de los Poderes Federales y capital de la República.
- Aún las propuestas en favor de la erección de un Estado en el espacio territorial que actualmente ocupa el Distrito Federal, procuraron encontrar fórmulas jurídicas y políticas que hiciesen compatible la naturaleza de Estado con la permanencia de los Poderes Federales. Las soluciones que se pusieron a consideración, plantearon una compactación que redujera el territorio del Distrito Federal o bien modalidades para la coexistencia de Poderes, Federales y Locales, en el mismo territorio, mediante una adecuada distribución de competencias. Las innovaciones sugeridas fueron, en todos los casos, congruentes con la tesis de que el Distrito Federal no puede extinguirse, ni los Poderes Federales dejar de tener un asiento físico en el cual ejerzan autoridad directa.

- Un número significativo de participantes se manifestó en apoyo de la ampliación y el fortalecimiento de las atribuciones de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de competencia local, con la salvedad expresa de que no debe cambiarse la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal ni reducir su espacio territorial.
- Respecto de la posibilidad de trasladar el asiento de los Poderes Federales a otro lugar de la República, como aparece previsto en el artículo 44 de la Constitución, se opinó en dos sentidos: que sería conveniente para promover el desarrollo socioeconómico de otra región del país; pero se consideró inviable, por los elevados costos que implicaría y la falta de recursos suficientes.
- Se escucharon múltiples opiniones, como que de crearse el estado 32 sería el más fuerte del país, con un poder económico y político no comparable a ningún otro estado y que esto provocaría desequilibrios, puesto que tendría mayor influencia a nivel nacional.
- Se señaló que para elegir directamente al Jefe de Gobierno y establecer cabildos, no necesariamente se crearía el estado 32, ya que su discusión queda superada si se acepta la elección directa del Jefe de Gobierno, se dan mayores facultades a la Asamblea de Representantes y se establecen cabildos en el D.F., y además seguiría siendo asiento de los Poderes Federales.²⁰³

²⁰³ Compendio de Resultados y Conclusiones de las Comisiones de Estudio y Consulta op. cit

II. Órganos de Gobierno

- Se manifestó una coincidencia prácticamente unánime en el sentido de ampliar las atribuciones que actualmente tiene la Asamblea de Representantes. No se produjo la misma coincidencia respecto del alcance de esa ampliación de facultades, ni de las reglas constitucionales que deben aplicarse para lograr ese propósito.
- Se estableció que la Asamblea debe tener facultades legislativas plenas, equivalentes a las que ejercen los Congresos de los estados y que, en consecuencia, deben transferírsele todas las atribuciones que, respecto del Distrito Federal, conserva el Congreso de la Unión.
- Se razonó acerca de la necesidad de que el Congreso de la Unión conserve sus facultades legislativas en materias donde existe un claro interés de la Federación. La ampliación de facultades a la Asamblea no puede llevarse al extremo de equipararla con las Legislaturas de los Estados, ya que éstas actúan con base en los principios de un Pacto Federal que reconoce su soberanía de origen, característica que no es atribuible a la Asamblea.
- Se propuso que, sin excluir al Congreso de la Unión de la función de expedir algunas leyes para el Distrito Federal, la enumeración de éstas se precise de manera expresa, estableciendo que todas las demás serán competencia de la Asamblea. Esta fórmula modificaría sustancialmente el sistema vigente, que otorga a la Asamblea solamente facultades expresas y

funciones de seguridad pública deben seguir bajo el mando supremo del Ejecutivo Federal.

- Algunas propuestas relacionadas con un cambio más radical del modelo de gobierno aplicable al Distrito Federal, con el fin de transformarlo en un sólo y gran municipio, señalaron que este nuevo sistema implicaría que el Alcalde y el Ayuntamiento tendrían solamente las facultades que son connaturales a esas instancias estrictamente locales, lo que conlleva dejar intactas la mayor parte de las atribuciones de gobierno del Presidente de la República y restituirle íntegramente otras.²⁰⁴

III. Elección del Titular del Gobierno

- La elección directa del Jefe de Gobierno para 1997, fue propuesta reiteradamente por los participantes. Se hizo hincapié en que este cambio no es incompatible con la naturaleza jurídica constitucional del Distrito Federal, pues su carácter de asiento de los Poderes Federales no es impedimento para que la titularidad del órgano ejecutivo local se decida por medio del voto popular, universal, directo y secreto.
- También se propuso la elección indirecta, a través de mecanismos similares a los establecidos por el artículo 122 constitucional con la reforma de 1993. Las opiniones predominantes fueron: simplificar el procedimiento y dar a

²⁰⁴ Compendio de Resultados y Conclusiones de las Comisiones de Estudio y Consulta. op. cit

al Congreso de la Unión una competencia abierta en lo relativo al Distrito Federal.

- En aspectos más particulares, se presentaron propuestas en el sentido de que la expedición y reformas al Estatuto de Gobierno pase a ser facultad de la Asamblea; que ésta tenga el derecho de iniciar y votar reformas constitucionales, cuando éstas se refieran exclusivamente al Distrito Federal; que la Asamblea apruebe con mayoría de dos tercios a los miembros del equipo gubernamental, incluyendo a los delegados que podrán ser propuestos en temas por el Jefe de Gobierno del D.F.
- En cuanto al órgano Ejecutivo Local, se planteó también la necesidad de otorgarle algunas atribuciones que actualmente están reservadas al Ejecutivo Federal o que comparte con éste en un sistema de facultades concurrentes. La que se mencionó en forma reiterada, fue la de nombrar al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, sin perjuicio de que dicho nombramiento quede sujeto a la ratificación de la Asamblea. También se hizo referencia a la posibilidad de transferirle la facultad de veto suspensivo respecto de leyes expedidas por la Asamblea, que ahora pertenece al Presidente de la República.
- Se consideró que la posible redistribución de competencias entre el Ejecutivo Federal y el gobierno local es conveniente, pero debe ser estudiada minuciosamente caso por caso, con la salvedad de que las

la Asamblea la facultad de decisión, frente a una propuesta en terna formulada por el Presidente de la República; o bien que éste hiciese la designación de entre varios miembros de la Asamblea propuestos por los partidos.

- Respecto de la duración del periodo de ejercicio del Ejecutivo Local, se presentaron varias opciones: quienes propusieron un sistema indirecto, manifestaron que el periodo debe ser de tres años, para que coincida con la renovación de la Asamblea; y los partidarios de la elección popular directa se inclinan por un ejercicio de seis años, que se inicie y termine en las mismas fechas que el periodo del Presidente de la República.²⁰⁵

IV. Delegaciones Políticas

- Una postura reiterada fue en favor de la elección popular directa de los Delegados, sin implicar la vertiente del sistema municipal. Su principal argumento radica en el carácter representativo que asumiría el ejercicio del cargo y el vínculo de responsabilidad directa que el titular de la demarcación territorial tendría con sus electores y no con un funcionario de mayor rango que lo designó.
- Que el Jefe de Gobierno proponga a la Asamblea de Representantes una terna y ésta elija al titular de la Delegación. Se argumenta en este caso, la

²⁰⁵ *Idem*

necesidad de mantener la relación jerárquica entre el Jefe de la administración central y los responsables de los órganos desconcentrados.

- Otra propuesta giro en torno de un modelo de gobierno diferente al actual, consiste en un Alcalde de elección directa que designa Jefes Departamentales en demarcaciones territoriales similares a las actuales Delegaciones. El razonamiento en que se funda esta opción, es que el Distrito Federal se convertiría en un gran municipio, donde sólo podría haber un titular de elección directa, pues de lo contrario ese municipio se fragmentaría en varios, como consecuencia de la pluralidad de funcionarios electos.
- La instauración de un régimen municipal acorde a las características territoriales, urbanísticas y demográficas del Distrito Federal, fue una propuesta ampliamente debatida. La corriente de opinión partidaria de esta reforma, reconoció que no todos los principios a que están sujetos los municipios en nuestro país, serían aplicable a los que se conformaran en el Distrito Federal, pero sostuvieron que, aún con limitaciones, este sistema de gobierno debe ser restablecido.
- Se insistió en señalar los inconvenientes insuperables que implicaría la transformación de las Delegaciones en Municipios, significativamente en materia de servicios públicos y de recaudación y administración de recursos fiscales propios. Se propugnó de manera enfática la necesidad de

preservar institucionalmente las posibilidades de un desarrollo urbano armónico y equilibrado de la ciudad.

- También se pidió la descentralización de Delegaciones Políticas. Asimismo se planteó la necesidad de que los Delegados y Cabildos tengan facultades para iniciar leyes ante la Asamblea de Representantes. Se solicitó la autonomía política y financiera de las Delegaciones, particularmente en lo relativo a definiciones sobre uso del suelo y formulación de planes parciales de desarrollo.²⁰⁶

V. Participación Ciudadana

- Respecto de las formas de participación ya instituidas en el Estatuto de Gobierno, el tema de los Consejos de Ciudadanos fue objeto de particular atención en cuanto a su integración. Las diversas propuestas consideraron tres opciones principales: que estos órganos tengan el carácter de Consejos Vecinales, en el sentido de que solamente puedan ser electos los ciudadanos que tengan la calidad de vecinos, según las definiciones de los artículos 5° y 6° del Estatuto, apoyados en número significativo por otros vecinos del área territorial que aspiren a representar; segunda, que en los Consejos participen en una proporción equilibrada, tanto representantes vecinales como representantes de los partidos; tercera, que los Consejos

²⁰⁶ Compendio de Resultados y Conclusiones de las Comisiones de Estudio y Consulta . op. cit.

deben ser propuestos por los partidos políticos, que su nombre cambie por el de cabildos y que se elijan junto con el Delegado de la circunscripción.

- Varios ponentes propusieron que se otorguen atribuciones más amplias a los Consejos, a fin de que no sean órganos de gestión o de opinión, sino instancias de decisión.
- Se postuló la profesionalización de los Consejos, mediante recursos económicos y materiales para el desempeño de sus funciones, advirtiéndose que dichos recursos deben serles proporcionados por una entidad distinta a la Delegación, a fin de garantizar su independencia de criterios y de acción.
- Se presentó un esquema de transformación de los Consejos de Ciudadanos en órganos similares a los cabildos municipales, tanto porque su integración se lleve a cabo por el sistema de planillas, como por la naturaleza de sus funciones, que corresponderían a las de un órgano de gobierno colegiado y que los integrantes de esos Consejos sean funcionarios públicos remunerados.
- Se manifestó que ante la crisis de partidos políticos y una creciente participación política al margen de ellos, se requiere un nuevo modelo de organización ciudadana en el D.F.
- Se propuso el fortalecimiento de la organización vecinal en los niveles de comités de manzana y asociaciones de residentes por colonia, barrio o unidad habitacional, mediante un sistema electivo congruente con el

establecido para los Consejos de Ciudadanos, y que las organizaciones vecinales tengan mayor intervención en la planeación y ejercicio del presupuesto, así como en la vigilancia de obras públicas.

- La representatividad de los Consejos se consideró sustitutiva de las Juntas de Vecinos, por lo cual se planteó la necesidad de instituir mecanismos de articulación permanente entre los Consejos y los organismos de base, con el fin de que éstos se mantengan vinculados al ejercicio de las funciones conferidas a aquéllos, en materia de gestoría, consulta pública y otras formas de participación en las decisiones concernientes a sus áreas de representación.
- En lo referente al Consejo Consultivo, se manifestaron dos corrientes de opinión. Una propuso su permanencia, aunque confiriéndole atribuciones más amplias y de carácter decisorio, cambiando incluso su denominación por la de Consejo de Gobierno, el cual se integraría con los presidentes de los Consejos de Ciudadanos de cada Delegación. La otra, consideró que la nueva estructura representativa hace innecesaria la existencia del Consejo Consultivo, por lo que recomendó su desaparición.
- Como formas de participación que no tienen carácter representativo, ya que los ciudadanos las deben ejercer en forma directa, hubo diversas expresiones en favor de la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum. Los distintos ponentes que abordaron este tema, se pronunciaron en favor de modalidades diferentes entre sí por cuanto a sus requisitos. las materias

que podrían ser objeto de estas formas de participación, así como los efectos y alcances que pudieran tener.²⁰⁷

VI. Sistema Judicial y Seguridad Pública

- Una gran parte de los participantes expuso la necesidad de que el sistema judicial del Distrito Federal sea objeto de reformas inmediatas para hacerlo congruente con las recientes enmiendas constitucionales que reestructuraron al Poder Judicial de la Federación. Algunos de ellos consideraron que, además de esa actualización, es necesario dar una mayor participación a la sociedad civil en el nombramiento de Magistrados, miembros del Consejo de la Judicatura y jueces de los diferentes ramos.
- Una propuesta reiterada fue fortalecer la autonomía del Tribunal Superior de Justicia, mediante normas que garanticen a los Magistrados y demás funcionarios judiciales la estabilidad y permanencia en sus cargos, así como a través de la independencia presupuestal de todo el sistema judicial.
- En Procuración de Justicia, se expuso la necesidad de crear un régimen de responsabilidades oficiales más riguroso respecto de quienes desempeñan funciones en el Ministerio Público y en la Policía Judicial. Asimismo, se presentaron diversos esquemas de capacitación para dichos servidores públicos, que abarquen no sólo aspectos profesionales sino también de

²⁰⁷ Compendio de Resultados y Conclusiones de las Comisiones de Estudio y Consulta op cit

naturaleza ética para que, con esas bases, sea factible la profesionalización y un sistema de carrera en el Ministerio Público.

- En materia de seguridad pública, la mayor parte de las propuestas se refirieron a situaciones de hecho que requieren de correctivos inmediatos, a través de medidas administrativas, de cambios en los sistemas de organización de las corporaciones policíacas, capacitación y profesionalización y dispositivos tecnológicos de seguridad que permitan a las comunidades vecinales colaborar en la vigilancia, y obtener mejores garantías de respuesta por parte de las autoridades responsables, en casos de emergencia.²⁰⁸

VII. Asuntos Electorales

- Una tendencia claramente definida propugnó que la Asamblea de Representantes quede facultada para expedir una Ley Electoral Local para regular los siguientes procesos de elección directa: miembros de la Asamblea de Representantes, Consejeros Ciudadanos, Jefe del Distrito Federal y Delegados.
- Otra corriente de opinión razonó en favor de que todas las elecciones para cargos de representación popular, tanto las ya previstas como las que en el futuro se establezcan, sigan siendo materia de la legislación federal, en

²⁰⁸ *Idem*

consideración a que, en estricto sentido constitucional, esta Entidad sigue siendo un ámbito político a cargo de la Federación y no puede, por tal razón, sustraerse en materia electoral a la competencia legislativa del Congreso de la Unión. La única excepción sería el proceso para elegir *Consejeros Ciudadanos*, que tienen un status jurídico sui géneris, y cuya regulación corresponde a la Ley de Participación Ciudadana.

- Propuestas específicas acerca de una ampliación del sistema de partidos que incluyese los de carácter local, con derecho a participar en todos los procesos electorales del Distrito Federal, hubieron de vincularse necesariamente a las posiciones resumidas en los dos puntos anteriores, ya que la propuesta de una Ley Electoral Local implicaría necesariamente el reconocimiento y registro de partidos locales, en tanto que la continuidad de la sujeción a la legislación federal, excluye esa posibilidad.
- Se propuso la creación de un órgano electoral autónomo y ciudadanizado sin representación del gobierno local o federal.
- Se pidió establezcan las coaliciones de partidos y organizaciones independientes y que previamente se decida con que plataforma política se registran las candidaturas comunes y su participación múltiple; asimismo se planteó la validez de candidaturas independientes.
- Otras opiniones fueron expuestas en relación al tipo de organización electoral que deberá actuar en la elección de Consejeros Ciudadanos

prevista para 1995. En consideración a que esa discusión deberá tener lugar, en forma amplia y detallada, en la Asamblea de Representantes, que es el órgano competente para expedir la Ley de Participación Ciudadana. el Comité Técnico de la Mesa tomó el acuerdo de no abordar los temas que tuviesen un carácter estrictamente electoral y que habrán de ser definidos en dicha ley.²⁰⁹

VIII. Asuntos Metropolitanos

- Se expuso la tesis general de que el carácter potestativo de los convenios que actualmente previene la Constitución, debe ser sustituido por un régimen obligatorio fundamentado en normas precisas, también de naturaleza constitucional, con pleno respeto a la soberanía de las entidades limítrofes, pero que permitan resolver los problemas de la conurbación sin la atadura de criterios discrecionales e intereses políticos emergentes.
- Frente a esa tendencia de opinión, se hizo patente la posición opuesta que propugna mantener el carácter potestativo de los convenios de colaboración, aunque creando una estructura permanente, con representatividad y mandato conferidos por los Poderes de las entidades involucradas, encargada de promover, viabilizar, suscribir y vigilar el cumplimiento de dichos convenios.

²⁰⁹ *Idem.*

- Además de estas soluciones alternativas de carácter jurídico constitucional, se examinaron con detenimiento y profundidad los diferentes contenidos que, en el ámbito técnico y administrativo, deben tener los convenios de colaboración en las materias específicas que requieren atención más urgentes, como medio ambiente y ecología; seguridad pública; abastecimiento, disposición y tratamiento del agua; infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; transporte y vialidad; planificación y desarrollo urbano; vivienda y asentamientos humanos; y fomento y desarrollo económico.²¹⁰

Posteriormente se presentaron unos nubarrones que enturbiaron el ambiente del proceso de reforma.

En primer término se aproximaba la elección de Consejeros Ciudadanos en las Delegaciones del Distrito Federal, que estaba prevista inicialmente para el mes de junio con la participación de los partidos políticos.²¹¹

Ante la proximidad de la fecha los partidos PAN y PRD promueven una modificación para trasladar la elección a noviembre de 1995.

Por su parte el PRI propone introducir las candidaturas independientes para la elección de Consejeros, dejando fuera a los partidos y posponer el mayor tiempo posible las elecciones.

²¹⁰ Compendio de Resultados y Conclusiones de las Comisiones de Estudio y Consulta . op cit

²¹¹ Estatuto de Gobierno. op cit, 26 de julio de 1994 artículos 123 y 125

En los sucesivos días se dan una serie de negociaciones entre los partidos en torno a dicha reforma, que finalmente concluyen el 23 de mayo con un debate de once horas en la Cámara de Diputados, donde fue aprobada las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal con el voto de la mayoría priísta frente a la oposición de panistas, perredistas y petistas.

Con base a estas reformas se establece que los Consejos Ciudadanos para el año de 1995 serán electos el segundo domingo del mes de noviembre y la fecha de su instalación en el mes de diciembre se determinará por la ley que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.²¹²

Asimismo se establece que en cada área vecinal en que se dividan las delegaciones podrán presentar candidatos los ciudadanos vecinos, en los términos que establezca la ley, omitiendo la participación de los partidos políticos.²¹³ De esta forma se suprime oficialmente a los partidos políticos para postular candidatos.

El 25 de mayo el PAN capitalino anuncia su retiro de la Mesa para la reforma política del Distrito Federal y además señala que se amparará contra las reformas al Estatuto de Gobierno.

El 1º de junio el líder del PRD en el Distrito Federal, René Bejarano, anuncia que su partido regresa a la Mesa de Diálogo para la Reforma del Distrito Federal.

²¹² *Decreto por el que se reforman los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario Oficial*, 3 de junio de 1995.

²¹³ *Idem*

Finalmente el 3 de junio, con ausencia del PAN, Oscar Espinoza Villarreal, Jefe del Departamento del Distrito Federal, clausura los trabajos de la Mesa para la reforma política y llama a las diversas fuerzas a no excluirse del proceso democrático ni caer en la peligrosa coyuntura del todo o nada.

Con este acto concluye un esfuerzo del gobierno y los partidos de la ciudad de México, por sacar adelante el proceso de reforma política iniciado el 19 de diciembre de 1994 con la publicación de la convocatoria.

Al término de las actividades de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal, se tomó el acuerdo para que sus conclusiones pasaran con carácter de recomendaciones serias y fundadas al Acuerdo Político Nacional, en donde se desarrollará la reforma del Estado, cuya agenda prevé la instalación de una mesa especial para tratar la reforma política del Distrito Federal, que continuará el examen de los temas pendientes y el desarrollo de los ya consensados entre los partidos políticos.

Posteriormente el 9 de junio se aprobó la *Ley de Participación Ciudadana*, que fue la encargada de regular lo relativo a la organización y declaración de validez de las elecciones para Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal, así como las impugnaciones que se pudieran presentar. La ley fue aprobada por la mayoría priísta y con el voto en contra de los partidos de oposición, en el recinto de la Asamblea de Representantes.²¹⁴

²¹⁴ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, Diario Oficial, 12 de junio de 1995.

Es necesario señalar, que en la Ley de Participación Ciudadana sólo se mencionan como órganos de representación vecinal a los Consejos de Ciudadanos, Asociación de Residentes y Jefes de Manzana. con lo que prácticamente queda suprimido el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y la Junta de Vecinos.²¹⁵

²¹⁵ *Ibid* , artículos 144-150.

CAPITULO V

PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS DEL DISTRITO FEDERAL

- **Partido de la Revolución Democrática (PRD)**

Quién fuera en ese momento la coordinadora de la fracción del PRD en la Asamblea de Representantes, María Dolores Padierna Luna, sostuvo que: “El PRD tiene dos grandes estrategias: que el Distrito Federal no sea más un lugar de excepción, una entidad sui generis, y que se convierta en un estado más de la República donde se pueda elegir directamente a la autoridad, una figura lo más parecida a la de un gobernador, con todas las funciones consagradas en el artículo 115 fracción VII de la Constitución.”²¹⁶

La fracción del PRD en la Asamblea de Representantes propuso sobre la elección del Jefe de Gobierno y estructura de gobierno del D.F., los siguientes puntos: a) elección directa del Jefe de Gobierno y delegados, que según señalaron, tendría efectos trascendentes para la vida de la capital del país, y se restablecería el derecho de elegir a las autoridades; se limitaría el presidencialismo autoritario; el gobierno sería representativo y basaría su

²¹⁶ Carrasco, Lucía, *Rumbo a la reforma política del Distrito Federal*, Asamblea, México, órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, vol. 1, núm. 10, noviembre de 1995, p 15 Este artículo contiene diversas entrevistas que se efectuaron directamente a diferentes militantes destacados de los partidos políticos que integran la ARDF, acerca de sus propuestas partidistas de reforma política para el D.F.

gestión en atender las necesidades ciudadanas para que su expresión política pueda conservarse en el poder. De esta forma, los ciudadanos serían responsables de decidir quien gobierna; se reduciría el margen de maniobra y habría contrapesos de poder; pero sobre todo, significaría la restitución de un derecho político del cual se ha carecido durante 65 años.²¹⁷

En cuanto a la ARDF, propusieron los siguientes puntos: a) para el PRD, una verdadera reforma debe eliminar el marco legal de la sobrerepresentación que existe en la Asamblea de Representantes, e impulsar la proporcionalidad, que realmente refleje el sentido del sufragio; b) que la composición de la Asamblea debe ser proporcional, y sus decisiones más importantes deben adoptarse mediante una mayoría relativa; c) nadie está mejor capacitado para legislar en el D.F., que un cuerpo colegiado electo por la ciudadanía, creado exclusivamente para resolver los asuntos de su territorio, es decir, un verdadero congreso local que tenga facultades legislativas plenas.²¹⁸

En cuanto a los asuntos electorales, el PRD propuso lo siguiente: a) ley electoral propia para el Distrito Federal, que evite discrecionalidades de las leyes federales; b) se trata de expedir una ley local que garantice transparencia justa y equidad en las contiendas electorales; así como la regulación de una participación equitativa de todos los partidos políticos sin predominio, preferencia o ventaja alguna; c) esta ley regularía la elección del Jefe de Gobierno, de la ARDF, de los delegados y de los consejos de ciudadanos o cabildos. Esto último implica la necesidad de abrogar la Ley de

²¹⁷ *Ibid*, p 14

²¹⁸ *Ibid.*, p. 15

Participación Ciudadana; d) la ley electoral tiene que partir de un acuerdo político que perfeccione los procedimientos electorales, que fortalezca y actualice el régimen de partidos, y abra espacios de representación vecinal reales; que modernice las prácticas del quehacer político basado en principios, y respete la pluralidad y la participación ciudadana.²¹⁹

Por otra parte y en otro escenario, Dolores Padierna sintetiza lo que para ellos representa la reforma de la ciudad de México: “En síntesis, que se respetaran los acuerdos mínimos que habíamos establecido ante la instalación de la mesa de la reforma política del Distrito Federal. Quisiera resumirlos: elección directa de delegados; instalación de cabildos en sustitución de consejeros ciudadanos; reforma al Poder Judicial en el Distrito Federal; ampliación de facultades a la Asamblea, donde esta tenga la facultad de emitir el Estatuto de Gobierno de la capital, la ley de seguridad pública, la contratación de deuda pública, la ley electoral y las concesiones del Distrito Federal.”²²⁰

Asimismo, en otro momento y lugar, la representante María Dolores Padierna reiteró una de las propuestas del PRD: “...aprobar y reglamentar el plebiscito y el referéndum como formas de participación directa de la ciudadanía en la toma de las decisiones fundamentales para la vida de la ciudad [...] y reglamentar el acceso equitativo a los medios de comunicación.”²²¹

²¹⁹ *Ibid*, p. 16.

²²⁰ Conferencia de prensa ofrecida por el grupo parlamentario del PRD en la ARDF, versión estenográfica, editada por la ARDF, 13 de febrero de 1996.

²²¹ Intervención de la representante María Dolores Padierna Luna del PRD, durante la comparecencia del Lic. Jesús Salazar Toledano, Secretario General de Gobierno del D.F., ante comisiones de la ARDF, el 6 de octubre de 1995, versión estenográfica, editada en Textos, México, núm. 41, vol. 7, noviembre de 1995, p. 12, publicación mensual de la Fundación D.F. Cambio XXI.

- **Partido Acción Nacional (PAN)**

La propuesta del PAN en cuanto al Jefe de Gobierno y delegados políticos incluye los siguientes puntos: a) elección directa del Jefe de Gobierno del D.F., con duración de seis años a partir de 1997; b) las causas de remoción del Jefe de Gobierno deben ser las previstas en el título IV de la Constitución General de la República, que se refiere a la actuación de los funcionarios públicos e incluye, entre otros, el juicio político; c) redistribución de competencias entre el Distrito Federal y la Federación; d) que los delegados sean electos de manera directa, o que el primer regidor de la planilla del cabildo sustituya al delegado político; e) elección de cabildos para sustituir a los consejeros ciudadanos, con facultades más amplias, reconociéndolos como autoridades y como servidores públicos, y con representación proporcional en su integración; f) ley de Participación Ciudadana que contemple las figuras del referéndum, plebiscito, consulta pública e iniciativa popular, con un catálogo de materias específicas en los tres primeros casos.²²²

En cuanto a la Asamblea de Representantes sus propuestas fueron: a) ampliación de facultades legislativas equivalentes a los poderes legislativos de los estados, con excepción de las materias que de manera expresa quedaran reservadas al Congreso de la Unión; b) revisar la integración de la Asamblea para evitar la sobrerepresentación; c) otorgarle mayores facultades a la ARDF para aprobar, además de las funciones que tiene, los nombramientos del

²²² Carrasco, Lucía, *Rumbo a la reforma política del Distrito Federal...* op. cit , p 14

titular de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Secretaría de Finanzas, así como al Procurador General de Justicia del D.F.²²³

En cuanto a asuntos electorales propusieron lo siguiente: a) ley electoral para el Distrito Federal, que regule la elección del Jefe de Gobierno capitalino, representantes a la Asamblea y de cabildos; b) que la contienda electoral en el Distrito Federal esté reservada para los partidos políticos con registro nacional; c) que la ley electoral establezca tiempos equitativos en medios de comunicación, financiamiento a partidos, listado nominal con fotografía, centros de votación y un órgano electoral autónomo, temporal, con personalidad y patrimonio propio.²²⁴

En cuanto al poder judicial y estructura general de gobierno, sus propuestas fueron: a) homologar el nombramiento de los magistrados al Tribunal Superior de Justicia del D.F., con el procedimiento federal para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, que sean electos por terna que se presente a la Asamblea; b) dotar de autonomía financiera al Tribunal Superior de Justicia del D.F.; c) instauración del Servicio Civil de carrera para los miembros del Tribunal Superior de Justicia, y de la Procuraduría General de Justicia del D.F.; d) reformar la Constitución con el propósito de hacer obligatorios la celebración de convenios de zonas metropolitanas o conurbadas en cuando menos las siguientes materias: medio ambiente y ecología; abastecimiento, distribución y tratamiento de agua;

²²³ *Ibid*, p. 15.

²²⁴ *Ibid*, p. 16.

transporte y vialidad; planeación y desarrollo urbano; fomento y desarrollo económico; seguridad pública y justicia.²²⁵

Concluye el PAN señalando: “Las propuestas antes enunciadas se hacen con el ánimo de llegar a consensos. Más sin embargo, queremos dejar constancia que no hemos cejado en nuestra propuesta de convertir a la Ciudad de México en el estado 32 de la Federación.”²²⁶

• Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Las propuestas del PRI en cuanto la elección del Jefe de Gobierno fueron las siguientes: a) que el órgano de gobierno de la ciudad esté a cargo de un Jefe de Gobierno que sea electo por voto popular, directo y secreto; b) que la primera elección sea en 1997 y que la duración del periodo de gobierno sea de seis años.²²⁷

Respecto a la propuesta de creación de cabildos, el asambleísta del PRI en ese momento, Alberto Nava consideró que debido a que la ciudad está interconectada de varias maneras, como el metro y la red de agua potable, la municipalización sería complicada; más aún cuando muchos servicios están unidos con la zona conurbada, con la cual se suele tener problemas, y se

²²⁵ Posición del Partido Acción Nacional ante la reforma política del Distrito Federal, editado por el Comité Regional del DF del PAN, 6 de noviembre de 1995.

²²⁶ *Ibid.*, p 6

²²⁷ Posición del Partido Revolucionario Institucional en los temas de la reforma política del Distrito Federal, editado por el Comité Directivo del DF del PRI, 6 de noviembre de 1995.

tendrían que establecer convenios de colaboración estatal y municipal con el D.F., para la prestación de los servicios públicos.²²⁸

En cuanto a la Asamblea de Representantes, el PRI propuso lo siguiente: a) que la ARDF, por su peso en las decisiones que atañen a la ciudad, debe tener plenas facultades legislativas; b) que las facultades que hoy tiene el Congreso de la Unión y que en materia correspondan al D.F., se trasladen a la ARDF; c) que se encuentren mecanismos adecuados para una mejor administración, sin llegar a los cabildos y municipios;²²⁹ d) que sea facultad de la Asamblea la ratificación de los funcionarios del Ejecutivo local, Secretarios, Procurador General de Justicia y Delegados. Así como el nombramiento de los miembros del Poder Judicial a partir de una terna enviada por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal.²³⁰

En cuanto a materia electoral el PRI propuso lo siguiente: a) elaboración de una legislación electoral para el Distrito Federal; b) conformación de organismos electorales autónomos; c) que las instituciones y procedimientos electorales para el Distrito Federal, al ser órganos del poder público, continúen contemplados en el artículo 41 de la Constitución Política;²³¹ d) que los procuradores y los delegados no se pueden elegir, porque el procurador es un abogado del Estado, y eso implicaría elegir también a los jueces, a todo el aparato de administración de justicia, y aquella persona que resultó electa tendría que responder al partido que lo postuló. Lo factible es la

²²⁸ Carrasco. Lucía, *Rumbo a la reforma política del Distrito Federal*.. op. cit., pp. 14 y 15

²²⁹ *Ibid* . p. 15.

²³⁰ Posición del Partido Revolucionario Institucional .. op cit

²³¹ *Idem*

ratificación o rechazo por parte de la Asamblea, esto da mayor compromiso a estos funcionarios frente a los representantes del pueblo.²³²

En cuanto a la estructura general del gobierno del D.F., el PRI propuso los siguientes puntos: a) que se establezca el servicio civil de carrera para los empleados y funcionarios judiciales; b) buscar fórmulas que permitan perfeccionar los instrumentos de participación ciudadana y representación vecinal, analizando la posibilidad de incorporar la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum; c) replanteamiento profundo de una coordinación metropolitana obligatoria a nivel constitucional, la que sin vulnerar la soberanía de los estados que confluyen en el área metropolitana posibilite una coordinación eficaz;²³³ d) para el PRI la creación del estado 32 sería un caos, se llegaría a la ingobernabilidad de la ciudad, porque las delegaciones pertenecerían a distintos partidos, lo que restaría autoridad al Jefe de Gobierno y dificultaría el funcionamiento de los servicios públicos; f) que se conserve el status del D.F., como capital de la República y sede de los poderes federales.²³⁴

Finalmente, el asambleísta del PRI en ese momento Alberto Nava advirtió: “De cualquier manera la posibilidad de crear el estado 32 no está cancelada, no hemos dicho que no. Lo hemos llevado a la mesa de la reforma, donde encontraremos nuevas formas para mejorar los órganos de gobierno. Ese es el compromiso del PRI.”²³⁵

²³² Carrasco Lucía *Rumbo a la reforma política del Distrito Federal*. op cit , p 16.

²³³ Posición del Partido Revolucionario Institucional . op cit

²³⁴ Carrasco Lucía *Rumbo a la reforma política del Distrito Federal*. op cit , pp 16 y 17

²³⁵ *Ibid* , p 17

- **Partido del Trabajo (PT)**

Este partido propuso que la reforma política del Distrito Federal, se discuta en el contexto de la reforma a nivel nacional, sin que necesariamente se tenga que supeditar a ésta última. Además, que debe haber elecciones mediante el voto libre, directo y secreto, tanto del regente o gobernador como de delegados (estos últimos con facultades de cabildo y de ayuntamiento), así como de los poderes legislativo y judicial, todos con facultades plenas. Para la elección del regente propusieron que sería adecuado que cada partido pueda postular un candidato y que se pueda incluir la participación de candidatos independientes, previa comprobación de su representatividad.²³⁶

Asimismo señalan que para avanzar en la reforma política del país y del Distrito Federal, tendrán que darse modificaciones a varios artículos constitucionales, suprimir algunas facultades al ejecutivo federal y equilibrar el ejercicio de los poderes.²³⁷

Reconocen que la propuesta del estado 32 lleva implícitos algunos problemas jurídicos, y subrayan que no han abandonado esta propuesta; sin embargo plantean una alternativa, la creación de un gobierno metropolitano, que debe contener los siguientes elementos: combinación de atribuciones centrales capaces de coordinar las atribuciones metropolitanas con los niveles de descentralización y desconcentración, que otorgue a los ciudadanos y a las autoridades un ámbito de competencias exclusivas y una gran flexibilidad en

²³⁶ *Ibid.*, p. 14

²³⁷ *Idem.*

el quehacer administrativo; mecanismos de democracia representativa y directa; y la elección de gobernantes de la ciudad sin pasar por el matiz de la voluntad presidencial, entre otros puntos.²³⁸

El PT demanda que la Asamblea de Representantes tenga facultades legislativas plenas para el Distrito Federal, como lo tiene el congreso local de cualquier estado de la República. Asimismo señalaron que una reforma política auténtica tendrá que incluir, además de una reforma al padrón electoral, la independencia total del proceso, y que las elecciones sean independientes del partido oficial y del gobierno. Se trata de depurar de una vez por todas los procesos electorales para la elección directa de autoridades, y no quede duda de quien resulte ganador. En suma, propusieron un cambio a la legislación electoral, a fin de que el gobierno deje de intervenir en la organización de los procesos electorales.²³⁹

Asimismo propusieron la implantación del referéndum, del plebiscito y de la consulta popular.²⁴⁰

²³⁸ Carrasco, Lucía, *Rumbo a la reforma política del Distrito Federal...* op cit., p 14

²³⁹ *Ibid*, p 16.

²⁴⁰ Intervención del representante Francisco González Gómez del PT, durante la comparecencia del Lic. Jesús Salazar Toledano... op cit., p 14

- Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

Este partido propuso nuevas formas de participación de la ciudadanía, como el referéndum, el plebiscito, los cabildos abiertos y la iniciativa popular. Así como convertir el Distrito Federal en el estado 32 y a las delegaciones en municipios; la creación de un congreso local con plenas facultades, y que estos poderes sean electos por voto universal y directo.²⁴¹

Reiteran que de manera inmediata deben ser ampliadas las facultades de la Asamblea de Representantes, de modo que pueda impulsar la elaboración y aprobación de una ley electoral. Esta ampliación debe ser lo suficientemente seria para transformarse en un congreso local, pero se debe dar de manera conjunta a la creación del estado 32. Asimismo propusieron la elaboración de mecanismos que permitan la independencia y profesionalización del Poder Judicial, y la elección del Procurador de Justicia del Distrito Federal.²⁴²

Propusieron elaborar un proyecto de reforma electoral, a través del cual se asegure la elección legal y transparente del Ejecutivo local, que evite conflictos poselectorales. Asimismo, iniciar dicho proceso, sumando a las organizaciones sociales a la discusión; centrando la discusión en la creación de un organismo ciudadano responsable de organizar y calificar los procesos electorales, contando con una autonomía plena respecto del gobierno e incluso de los partidos políticos. Además propusieron incorporar en la agenda el derecho de los ciudadanos para integrar asociaciones políticas y participar

²⁴¹ Carrasco, Lucía, *Rumbo a la reforma política del Distrito Federal...* op. cit. , p. 14.

²⁴² *Ibid* , p. 15

como candidatos independientes, o en coalición con los partidos a los puestos de elección popular.²⁴³

En otro momento, el PVEM propuso una reforma para reestructurar las demarcaciones político-administrativas de la ciudad, orientada hacia la formación de un Consejo Metropolitano que conlleve hacia la aprobación de una auténtica ley electoral en la que se garanticen órganos electorales plenamente autónomos del gobierno federal y local, libertad para crear partidos políticos locales e inscripción de candidaturas independientes de los partidos en cualquier proceso electoral; equidad plena, regulada y controlada socialmente la distribución de recursos económicos, publicitarios y de acceso a medios de comunicación para todos los candidatos partidarios independientes en todos los procesos.²⁴⁴

²⁴³ *Ibid.*, p. 16

²⁴⁴ Intervención del representante Arturo Sáenz Ferral del PVEM, durante la comparecencia del Lic. Jesús Salazar Toledano. . op cit., p. 15.

MESAS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Es indispensable señalar que la reforma del Distrito Federal caminó paralelamente con la reforma electoral nacional auspiciada por la Secretaría de Gobernación. Es decir, dentro de la Mesa Central para la Reforma del Estado conformada por la Secretaría de Gobernación, partidos políticos nacionales y los coordinadores de las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión, se establecieron una serie de Mesas de trabajo bajo los diferentes rubros que contiene la Agenda para la Reforma del Estado. Una de esas Mesas fue para la Reforma del Distrito Federal.

A continuación trataré de describir en forma sintética el largo proceso de reforma del Distrito Federal que concluyó con las reformas al artículo 122 constitucional publicadas en el Diario Oficial el 22 de agosto de 1996. Para lo cual tendré que señalar simultáneamente algunos acontecimientos importantes sobre la reforma electoral que enmarcan este hecho.

El doctor Ernesto Zedillo tomó posesión de la presidencia de la República el primero de diciembre de 1994, en su mensaje a la nación enfatizó: “Ha llegado el momento de sumar nuestras voluntades sin sacrificar nuestras diferencias; ha llegado el momento de unirnos en la construcción de una nueva democracia que comprenda una mejor relación entre los ciudadanos y el gobierno, entre los estados y la federación; un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva. (...) Estaré en

diálogo permanente con todas las fuerzas políticas y sujeto siempre al escrutinio de la libre crítica ciudadana.”

Con estas palabras el presidente daba el banderazo de salida para iniciar lo que sería una de las más importantes reformas electorales de los últimos tiempos en nuestro país.

Después de una serie de acercamientos entre el presidente Zedillo y los dirigentes nacionales de los principales partidos políticos, se firma en la residencia oficial de Los Pinos el 17 de enero de 1995 el Acuerdo Político Nacional entre las dirigencias del PRI, PAN, PRD y PT, fungiendo como testigo de honor el presidente Zedillo, el cual señaló que México da hoy el primer paso hacia la construcción de una democracia plena, sin tacha y consideró que por medio del diálogo y el consenso se deberá conducir hacia una reforma electoral definitiva.

Entre los puntos más sobresalientes de este acuerdo se encuentran:

- “Promover a la brevedad posible el inicio del diálogo nacional para la reforma política con la participación de todas las fuerzas políticas nacionales, animados por un genuino espíritu de consenso.”
- “Impulsar la reforma política del Distrito Federal con la participación de la ciudadanía.”

- “Para iniciar los trabajos señalados se instalará una mesa de negociación, con ámbitos específicos de trabajo que propicien acuerdos entre el gobierno federal y los comités ejecutivos nacionales de todos los partidos políticos, así como entre las fracciones parlamentarias en las cámaras del Congreso de la Unión y en los congresos locales.”²⁴⁵

El 6 de abril de 1995, los partidos inician las pláticas con la instalación de una mesa permanente de trabajo, así como una secretaría técnica que se encargaría del seguimiento de los acuerdos.

Posteriormente el 26 de abril el PRD abandona la Mesa de negociación, entre otros motivos por la falta de respuesta del gobierno a los conflictos poselectorales en Tabasco.

El 15 de mayo la Secretaría de Gobernación y las dirigencias de los partidos PRI, PAN y PT, anuncian la Agenda para la Reforma Política del Estado y ponen a consideración sus cuatro capítulos: Reforma Electoral; Reforma de los Poderes Públicos; Comunicación Social y Participación Ciudadana; y Federalismo, rubro en que se incluye la reforma del Distrito Federal.

En esta última se establecen los siguientes temas: forma de gobierno, administración, cuerpo legislativo, participación ciudadana, administración conurbada y servicios públicos.²⁴⁶

²⁴⁵ *Acuerdo Político Nacional*, El Nacional, México, suplemento especial, 25 de octubre de 1995 p. VII.

²⁴⁶ *Agenda para la Reforma Política del Estado*, El Día, México, 17 de mayo de 1995

El 18 de junio el PAN decide suspender su participación en la Mesa de Acuerdo Político Nacional, mientras el gobierno no cumpla con sus compromisos de democracia y seguridad jurídico electoral, y reitera su demanda de nombrar de inmediato al director general del IFE. Asimismo descarta cualquier alianza con el PRD.

El 6 de octubre Jesús Salazar Toledano, Secretario General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, comparece ante comisiones de la Asamblea de Representantes y convoca a nombre de Oscar Espinoza Villarreal a los actores políticos de la ciudad para reiniciar de inmediato los trabajos que en el marco de la Reforma del Estado, culmine con la reforma política del Distrito Federal. Con ese fin llama a integrar un grupo plural con el formato que se convenga concurriendo los mismos participantes de la Mesa pasada: “En primer lugar y como núcleo central, esta Asamblea de Representantes del Distrito Federal; asimismo, las dirigencias de los partidos que la conforman; funcionarios del Departamento y de la Secretaría de Gobernación; los Senadores y Diputados del Distrito Federal, quienes también actuarían para enlazar los trabajos de este foro con los de la reforma del Estado.”²⁴⁷

Como sede de los trabajos propone al Distrito Federal; respecto a la agenda, propone incluir todos los temas que en consenso viertan los participantes. Para la mecánica de los trabajos: “Planteamos partir de los asuntos que lograron consensos iniciales en la mesa de reforma, para uniformar los

²⁴⁷ Comparecencia del Lic. Jesús Salazar Toledano... op cit , 6 de octubre de 1995

criterios acerca de sus implicaciones orgánicas o funcionales y proceder a su instrumentación legislativa y además continuar avanzando en busca de nuevos consensos, de la convergencia de los temas pendientes, para impulsar así la reforma integral del Distrito Federal a que todos aspiramos.”²⁴⁸

El 18 de octubre el PRI, PAN PRD y PT firman un acuerdo definitivo para la reanudación del Diálogo Político Nacional.

El 24 de octubre el Secretario de Gobernación instala la Mesa para la reanudación del Diálogo Político Nacional, con la participación de las dirigencias de los partidos políticos PRI, PAN, PRD, PT y el Congreso de la Unión.

El 27 de octubre de 1995, se firma el Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal, entre la Secretaría de Gobernación, el Departamento del D.F., la Asamblea de Representantes, las dirigencias de los partidos locales PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, PFCRN y las Comisiones del Distrito Federal de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

En los Considerandos se establece:

“Sexto. Que el conjunto de las propuestas para la reforma política del Distrito Federal, debe quedar integrado, en su oportunidad, al marco general de la Reforma del Estado, y los proyectos legislativos correspondientes ser remitidos al Congreso de la Unión para su examen y aprobación o, según su

²⁴⁸ *Idem*

naturaleza, para iniciar el procedimiento de reformas constitucionales previsto en la ley fundamental.”

“Séptimo. Que durante los meses de enero a junio del presente año, se llevaron a cabo amplias deliberaciones en la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal, de las que se obtuvieron consensos de principio sobre algunos de los temas básicos que ahora se requiere desarrollar y complementar con definiciones más precisas y concretas, sobre la base de respetar los consensos logrados en esa etapa, especialmente, en lo que se refiere a la elección por voto directo y secreto del jefe del gobierno del Distrito Federal.”²⁴⁹

Entre los puntos más significativos del Acuerdo destacan:

“4. Integrar una Comisión Plural Ejecutiva, cuyos miembros representen a todos los partidos firmantes del presente acuerdo, así como al Departamento del Distrito Federal y a la Secretaría de Gobernación que tendrá las funciones que se enumeran en el documento anexo...”²⁵⁰

Las normas mínimas de procedimiento que contiene el documento anexo, señala que la Comisión Plural Ejecutiva tendrá, entre otras funciones: a) elaborar la agenda temática de la reforma política y b) formular un calendario de actividades.

²⁴⁹ Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal. *El Nacional*, México, 28 de octubre de 1995, p. 16.

²⁵⁰ *Idem*.

Asimismo, el presidente de la Comisión Plural Ejecutiva será el servidor público del Departamento del Distrito Federal de mayor jerarquía entre los nombrados y su carácter será permanente. La sede de los trabajos será el Museo de la Ciudad de México.

El 2 de noviembre la Comisión Plural Ejecutiva para la Reforma Política en el Distrito Federal, aprobó la agenda de siete temas que discutirán: 1) elección del Jefe de Gobierno; 2) atribuciones de la Asamblea de Representantes del D.F.; 3) régimen de las delegaciones políticas; 4) vías de democracia participativa; 5) régimen electoral para el Distrito Federal; 6) sistema de coordinación metropolitana; 7) propuestas específicas en materia judicial y de seguridad pública.

El 12 de noviembre se llevaron a cabo las elecciones para consejeros ciudadanos (365), en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal. El gran triunfador fue el abstencionismo, que según fuentes periodísticas se ubicó alrededor del 90 por ciento. Representantes del PAN y PRD manifestaron que la bajísima votación significó una demostración de que fue un grave error excluir a los partidos políticos de las elecciones.

El 22 de noviembre los dirigentes del PRI, PAN, PRD, PT y la Secretaría de Gobernación acuerdan el temario y la forma de trabajo para llevar a cabo la reforma política del Estado.

Se acordó la instalación de una Mesa Central como eje de los trabajos, en donde estarán la Secretaría de Gobernación, los dirigentes de los partidos

políticos nacionales y los coordinadores de las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión.

Asimismo se instalaron diez Mesas colaterales en los siguientes temas: 1) Reforma Electoral; 2) Federalismo; 3) Fortalecimiento del Legislativo; 4) Justicia y Seguridad Pública; 5) Fiscalización y Control de la Administración Pública; 6) Reforma del Distrito Federal; 7) Participación Ciudadana; 8) Comunicación Social; 9) Derechos Indígenas; y 10) Temas de Coyuntura.

El 8 de enero de 1996 reinician gobierno federal y partidos políticos el diálogo para la Reforma del Estado.

El 16 de enero son presentadas las conclusiones del Seminario del Castillo de Chapultepec, tras ser discutidas y analizadas por consejeros ciudadanos del IFE, especialistas y legisladores del PRI, PAN, PRD y PT. Con 60 puntos y 15 apartados, el documento es calificado como parte del esqueleto de la Reforma Electoral.

El 17 de febrero el CEN del PAN determina abandonar la Mesa del diálogo para la Reforma Política del Estado. La razón de esta decisión es que el Tribunal Estatal Electoral en Puebla le negó el triunfo en el municipio de Huejotzingo.

Finalmente el 15 de abril, como resultado de los trabajos de la Mesa para la reforma Electoral y la Mesa para la reforma del Distrito Federal, se dan a conocer las conclusiones alcanzadas entre las dirigencias de los partidos

políticos nacionales PRI, PRD y PT, la Secretaría de Gobernación y las demás autoridades que participaron en la discusión, se establecieron 118 propuestas de reforma: 27 constitucionales, 79 legales y 12 acuerdos para el D.F.

En cuanto al Distrito Federal, entre lo más sobresaliente se acordó lo siguiente: a) el Distrito Federal seguirá siendo la sede de los poderes de la Unión con las atribuciones que la Constitución le confiere. El gobierno del D.F., estará a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial locales; b) el titular del órgano ejecutivo del D. F., se denominará Gobernador, y será electo por voto directo; además se prohíbe la reelección; c) el periodo de gobierno será de seis años; la primera elección se efectuará en 1997 y solamente en esta ocasión el periodo será de tres años; d) la Asamblea Legislativa estará integrada por diputados locales, tendrá la facultad de legislar en todo lo relativo al D. F., con excepción de las materias que la Constitución señale que corresponden al Congreso de la Unión; e) la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrá entre sus atribuciones: expedir el Estatuto de Gobierno y la Ley Electoral del Distrito Federal; ratificar los nombramientos que haga el gobernador del procurador de justicia y de los magistrados de lo contencioso administrativo; designar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de una terna que presente el gobernador; f) en el caso de los delegados políticos, hay en principio acuerdo de los partidos para replantear el modelo actual de designación directa, buscando fórmulas para hacer más representativas dichas autoridades

intermedias; g) se propone instituir el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular en el Distrito Federal.²⁵¹

El 20 de abril, las conclusiones alcanzadas por el PRI, PRD y PT y la Secretaría de Gobernación son entregadas al Congreso de la Unión, donde se iniciará su redacción jurídica para que se conviertan en iniciativas de ley, que serán discutidas y calificadas durante un periodo extraordinario de la Cámara de Diputados.

El 20 de mayo el PAN anuncia su retorno a la Mesa para la Reforma del Estado.

El 25 de julio en Palacio Nacional, el presidente Ernesto Zedillo suscribe con los dirigentes de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión PRI, PAN, PRD y PT, el Proyecto de Iniciativas para la Reforma Constitucional en Materia Electoral.

El 26 de julio la Comisión Permanente del Congreso, acuerda convocar a un periodo extraordinario de sesiones, a fin de analizar, debatir y en su caso aprobar la Iniciativa para la Reforma Política Electoral, que implica cambios a 18 artículos constitucionales.

²⁵¹ *Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el PRI, PRD y PT, en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal, El Financiero, México, 22 de abril de 1996, pp. 52 y 53*

El 31 de julio de 1996, en un proceso inédito en la historia del país, legisladores de los cuatro partidos representados en la Cámara de Diputados aprueban por unanimidad la Iniciativa de Ley.

Asimismo, el 1º de agosto la Cámara de Senadores aprueba por unanimidad las reformas a la Constitución en materia electoral y del Distrito Federal.

CAPITULO VI

CONTENIDO DE LA REFORMA DE 1996

El marco jurídico para el gobierno del Distrito Federal, se establece principalmente con las reformas al artículo 122 de la Constitución General de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

Sin embargo, es necesario aclarar que estas reformas constitucionales, dejaron parcialmente obsoleto al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial el 26 de julio de 1994. Esto vino a ocasionar que durante un año tres meses aproximadamente, hubiera diferencias y contradicciones entre la Constitución y el Estatuto de Gobierno en cuanto al régimen jurídico del Distrito Federal.

Esta incongruencia se vino a solucionar con las reformas al Estatuto de Gobierno publicadas en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 1997.

No obstante, debido a que en este capítulo de la tesis se describe el contenido de las reformas constitucionales de 1996, es necesario complementarlas con las debidas reformas del Estatuto de Gobierno. Por lo tanto, para ubicar de forma completa los alcances y limitaciones legales del nuevo marco jurídico del Distrito Federal, citaremos cuando sea necesario, las disposiciones del Estatuto de Gobierno de 1997.

A continuación presento los aspectos más significativos del Decreto de reforma constitucional de agosto de 1996.

- **Disposiciones Generales**

El artículo 122 establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local.

Especifica que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

- **Facultades del Congreso de la Unión**

Señala que corresponde al Congreso, entre otras facultades, las siguientes: a) legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; b) expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; c) legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal (art. 122, apartado A).

- **Facultades del Presidente de la República**

Corresponde al Presidente, entre otras facultades, las siguientes: a) iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; b) proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; c) enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. En este inciso se hace la aclaración que el Jefe de Gobierno someterá a la consideración del presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley (art. 122, apartado B).

En este apartado B, se puede constatar todavía el grado de injerencia del presidente en los asuntos locales del Distrito Federal, que coarta la independencia y el camino hacia su plena autonomía de este territorio.

- **Asamblea Legislativa**

Los diputados a la Asamblea serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley. (art. 122, base primera, fracc. I).

Los requisitos para ser diputado a la Asamblea serán los mismos que se exigen para ser diputado federal y les serán aplicables las disposiciones

contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de ésta Constitución (base primera, fracc. II).

Se continúa con la cláusula de gobernabilidad al partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal; con lo cual le serán asignados diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea, (base primera. fracc. III).

Se establece que la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá entre sus facultades las siguientes:

a) expedir su ley orgánica; b) examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, tomando en cuenta los montos de endeudamiento que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del D.F.; c) formular anualmente su proyecto de presupuesto; d) revisar la cuenta pública del año anterior; e) nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; f) expedir las disposiciones correspondientes para organizar la hacienda pública, contaduría mayor, presupuesto, contabilidad y el gasto público del D.F.; g) expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno y esta Constitución en los principios establecidos en los incisos “b al i” de la fracción IV del artículo 116;

h) legislar en diversas materia del Distrito Federal como son: administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; civil y penal; participación ciudadana; defensoría de oficio; notariado y registro público de la propiedad; comercio; protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; servicios de seguridad prestados por empresas privadas; prevención y readaptación social; salud y asistencia social; previsión social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas; tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; transporte urbano; limpia; turismo y servicios de alojamiento; mercados, rastros y abasto; cementerios; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; función social educativa, y normar el organismo protector de los derechos humanos;

i) regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; j) expedir diversas leyes para el D.F., como son: la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común, y la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo; k) presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.²⁵²

²⁵² Decreto mediante el cual se reforman diversos artículos de la Constitución Política Mexicana. Diario Oficial, 22 de agosto de 1996, pp. 9 y 10.

En cuanto a los artículos transitorios que especifican algunas de las facultades anteriores, es importante destacar que la norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, entro en vigor el 1º de enero de 1998. (art. octavo transitorio).

Y la norma que establece la facultad de la Asamblea para legislar en materia civil y penal para el Distrito Federal, entro en vigor el 1º de enero de 1999. (art. decimoprimer transitorio).

- **Elección Directa del Jefe de Gobierno**

La actual reforma establece que: “El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.” (art. 122, párrafo cuarto). “Ejercerá su encargo, que durará seis años a partir del día 5 de diciembre del año de la elección...” (art. 122, base segunda, fracc. I).

Entre los requisitos para ser Jefe de Gobierno se solicitan: “ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal, o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de

Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter.”(Art. 122, base segunda, fracc. I).

En los artículos transitorios se acota lo siguiente: “El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.” (Artículo séptimo).

Es decir, sólo por esta ocasión el encargo del despacho durará tres años, para empatarlo con la elección presidencial.

Asimismo se aclara que el precepto que prohíbe la reelección al cargo de Jefe de Gobierno, es aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación (artículo noveno transitorio).

Entre las principales facultades y obligaciones que tendrá el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, destacan las siguientes:

a) presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; b) nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o las leyes correspondientes; c) ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno (art. 122, base II, fracc. II).

Corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno, la facultad de iniciativa de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal (art. 122, base primera, fracc. V, inciso b, párrafo segundo).

- **Remoción del Jefe de Gobierno**

Por mandato constitucional, el órgano encargado de la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal será la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente. Y sólo procederá “...por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.” (art. 122, base quinta, apartado F).

Es necesario señalar que en esta circunstancia, no se suprime la intervención del Presidente de la República, se contempla que en caso de remoción del Jefe de Gobierno, será el Senado quien nombrará al sustituto que concluya el mandato, a propuesta del Presidente de la República. “En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá

aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.” (art. 122, base segunda, fracc. I, párrafo tercero).

Por su parte el Estatuto de Gobierno dispone que en caso de falta temporal que no exceda de treinta días naturales el Secretario de Gobierno en funciones se encargará del despacho de los asuntos de la Administración Pública del Distrito Federal por el tiempo que dure dicha falta. Pero cuando la falta sea superior a treinta días naturales, se convertirá en absoluta y la Asamblea Legislativa designará un sustituto que concluya el encargo.²⁵³

La Constitución señala que las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto. En este caso el Estatuto de Gobierno establece que el Jefe de Gobierno podrá solicitar licencia a la Asamblea Legislativa para separarse del cargo por un periodo hasta de ciento veinte días naturales, en cuyo caso el Secretario de Gobierno en funciones quedará encargado del despacho. En caso de que al concluir el término de la licencia concedida el Jefe de Gobierno no se presentare, se convertirá en falta absoluta y la Asamblea Legislativa nombrará un sustituto que concluya el encargo.²⁵⁴

²⁵³ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario Oficial, 4 de diciembre de 1997, artículo 61.

²⁵⁴ *Ibid*, artículo 62.

- **Tribunal Superior de Justicia**

El Decreto de reforma establece que para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se deberán reunir los mismos requisitos que exige la Constitución para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal.

Asimismo, se establece que este órgano se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva; además ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; en caso de ser ratificados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución (art. 122, base cuarta, fracc. I).

El Jefe de Gobierno someterá a la aprobación de la Asamblea Legislativa, la propuesta para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal se encargará de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales. La forma de integración del Consejo de la Judicatura se especifica en el art. 122, base cuarta, fracc. II de este decreto.

“El Consejo designará a los jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial.” (Base cuarta, fracc. II, párrafo segundo).

Se establece que el Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia del Distrito Federal y lo remitirá al Jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos. (Fracc. VI).

Por su parte el Estatuto de Gobierno señala que es facultad y obligación del Jefe del Distrito Federal “proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.”²⁵⁵

• **Tribunal de lo Contencioso Administrativo**

La Constitución señala: “Existirá un Tribunal de los Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.” Su integración y atribuciones serán desarrolladas por su ley orgánica. (Art. 122, base quinta).

²⁵⁵ *Ibid*, artículo 67, fracción VIII

El Estatuto de Gobierno, por su parte, establece que será facultad de la Asamblea Legislativa “expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual regulará su organización y funcionamiento, su competencia, el procedimiento, los recursos contra sus resoluciones y la forma de integrar su jurisprudencia.”²⁵⁶

Asimismo, el Estatuto señala que los magistrados serán nombrados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la ratificación de la Asamblea Legislativa, durarán seis años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser ratificados. La ley orgánica respectiva establecerá los requisitos para ser magistrado.²⁵⁷

• **Nombramiento del Procurador General de Justicia**

Se establece que: “El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.” (Art. 122, base quinta, apartado D).

En consecuencia, el Estatuto de Gobierno establece que el nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia será facultad del Jefe de

²⁵⁶ *Ibid.*, artículo 42, fracción VII

²⁵⁷ *Ibid.*, artículo 9.

Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.²⁵⁸

Entre los requisitos que se requieren para ser designado, destacan los siguientes: a) ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; b) ser originario o vecino del Distrito Federal con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación; c) tener cuando menos treinta y cinco años de edad al día de su designación; d) tener al día de la designación título profesional de Licenciado en Derecho, con antigüedad mínima de diez años y contar con experiencia en el campo del derecho; e) gozar de buena reputación y no haber sido condenado como responsable de un delito, ni estar sujeto a proceso penal.²⁵⁹

• **Nombramiento del Jefe de la Policía**

Se establece en la Constitución que el mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal, se ceñirá a lo señalado en la fracción VII del artículo 115, el cual dice: “El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente...”

²⁵⁸ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 4 de diciembre de 1997 .. op. cit. , artículo 10

²⁵⁹ *Idem*

Asimismo se señala: “La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.” (Art. 122, base quinta, apartado E).

La Constitución le otorga al Jefe de Gobierno ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno. (Art. 122, Base segunda, fracc. II, inciso e).

Por su parte el Estatuto de Gobierno señala: “Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.”²⁶⁰

- **Delegaciones Políticas**

Se establece en el Decreto de reforma que es facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal determinar los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados.

²⁶⁰ *ibid.*, artículo 34

Asimismo fijar “los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.” (Art. 122, base tercera, fracc. II).

En el mismo apartado, se especifica que los titulares de las delegaciones políticas serán elegidos en forma universal, libre, directa y secreta.

Pero el artículo décimo transitorio del Decreto, precisa que será hasta el 1º de enero del año 2000 cuando entre en vigor el anterior precepto. En tanto, en 1997 se eligieron en forma indirecta, en los términos que señala la ley.²⁶¹

El mecanismo para la elección indirecta de los delegados, se establece en el artículo décimo cuarto transitorio del Decreto de Reformas y Adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en donde señala que el Jefe de Gobierno enviará a la Asamblea Legislativa propuestas individuales para cada uno de los titulares de las delegaciones políticas que deban nombrarse en el Distrito Federal. Las propuestas serán aprobadas o rechazadas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa.²⁶²

Asimismo se especifican los requisitos que deberá cubrir el aspirante a Delegado, que son: “I. Ser ciudadano del D.F., en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; II. Tener por lo menos veinticinco años cumplidos al

²⁶¹ Decreto mediante el cual se reforman diversos artículos. . op. cit , 22 de agosto de 1996.

²⁶² Decreto por el que se reforma el Estatuto de Gobierno... op. cit , 4 de diciembre de 1997, artículo décimo cuarto transitorio, fracciones I y II

momento de tomar posesión; III. Ser originario del D.F., o vecino de él con residencia efectiva no menor de dos años al día del nombramiento; y IV. No haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional cualquiera que haya sido la pena." ²⁶³

• Comisiones Metropolitanas

Debido al crecimiento paulatino de la ciudad de México en las últimas décadas, los problemas en la prestación de los servicios públicos tienen que verse desde una óptica metropolitana. Respondiendo a esta cuestión, se señalan en la Constitución las bases de creación de las Comisiones Metropolitanas en los siguientes términos.

Se establece que el gobierno del Distrito Federal podrá suscribir convenios con las distintas jurisdicciones locales y municipales o con el gobierno federal o ellas entre sí, para la creación de Comisiones Metropolitanas para la coordinación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas limítrofes o conurbadas con el D.F., en materias como 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 (art. 122, base quinta, apartado G).

²⁶² *Ibid*, artículo 105

Asimismo se establece que las comisiones serán constituidas por acuerdo mutuo de los participantes, señalando que en el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones. Determinando las bases para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación. Así como las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas.

- **Juicio Político**

El artículo 110 constitucional señala a los servidores públicos que podrán ser sujetos a juicio político por violaciones a la Constitución, a las leyes del Distrito Federal y por el manejo indebido de fondos y recursos públicos. Entre los funcionarios que menciona la Constitución se encuentran: los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el titular del órgano del gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal y los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

Pero para que tenga lugar el juicio político, primero se requiere un acto previo y especial, el desafuero o juicio de procedencia emitido por la Cámara de Diputados y por el que se suprime la inmunidad de que gozan hasta ese momento los servidores públicos, y se declara por mayoría absoluta de sus

miembros presentes en sesión, si hay o no lugar a proceder contra el inculpado (art. 111).

REFLEXIÓN CRÍTICA DE LA REFORMA DE 1996

Siguiendo su cauce natural el proceso de reforma en el Distrito Federal, a los pocos días de haber tomado posesión de la presidencia de la República Ernesto Zedillo, tuvo una reunión con los miembros de la Asamblea de Representantes, en donde el presidente se pronunció porque la próxima reforma del Distrito Federal fuera profunda y definitiva.

Tomada esta declaración como el banderazo de salida para iniciar los preparativos para una nueva reforma, el 19 de diciembre de 1994 se publica la convocatoria de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal, emitida por el DDF.

Nuevamente como en las pasadas reformas, se convoca a diferentes instituciones para formar parte de la Mesa de discusión. En esta ocasión se invita a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, a la Asamblea de Representantes, y a los partidos políticos del D.F.

Siguiendo esta mecánica, el 27 de octubre se firma el acuerdo para la reforma política del Distrito Federal, entre la Secretaría de Gobernación, el DDF, la Asamblea de Representantes, las dirigencias de los partidos locales, y las comisiones del Distrito Federal de la Cámara de Diputados y de Senadores.

Posteriormente, el 15 de abril de 1996 como resultado de las negociaciones realizadas, la Mesa para la Reforma Electoral federal y la Mesa para la

Reforma del Distrito Federal, dan a conocer 27 reformas constitucionales, 79 legales y 12 acuerdos alcanzados para el Distrito Federal. Entre estos últimos, destacan la elección directa del Jefe del D.F., por medio del voto, libre y secreto.

Con estos acuerdos logrados, el 25 de julio suscriben en Palacio Nacional el presidente Ernesto Zedillo y los dirigentes de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, PRI, PAN, PRD y PT, el Proyecto de Iniciativas para la Reforma Constitucional en Materia Electoral.

Finalmente el 31 de julio y el primero de agosto de 1996, en un proceso inédito en la historia del país, la Cámara de Diputados y el Senado de la República respectivamente, aprobaron por unanimidad la iniciativa de ley.

El objetivo de esta breve descripción de los acuerdos alcanzados, es resaltar la estrategia de reforma pactada que siguieron los partidos y el gobierno federal y local, para negociar la reforma electoral y del Distrito Federal.

Llama la atención que ésta ha sido la estrategia seguida desde la reforma de 1993, para llegar a acuerdos previos a la aprobación formal en el Congreso. De hecho estas dos últimas reformas han sido pactadas principalmente entre el gobierno y los partidos políticos.

La unanimidad alcanzada tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, no se hubiera alcanzado de no haberse llegado a pactos o acuerdos

previamente realizados. Cabe hacer notar, que esta es una estrategia que han seguido diversos países en el mundo en su transición a la democracia.

- **Lineamientos Generales**

Aspecto básico que plantea esta reforma política, es que el Distrito Federal se mantiene como asiento de los Poderes Federales y que no se le considera como un estado más de la federación, autónomo, libre y soberano. Salvo en aquellas materias que expresamente le señale la Constitución General de la República.

Como sabemos, la reforma de 1996 derogó la fracción VI del artículo 73 constitucional, que se refería a la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Ahora este precepto se inserta en el artículo 122, apartado A, fracción I y II. Con este señalamiento se establece el principio de distribución de competencias entre la Federación y el Distrito Federal.

En virtud de la modificación del régimen del Distrito Federal, que dejó de ser el 5 de diciembre de 1997 Departamento Administrativo, se suspende la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y como tampoco se conforma como un estado más de la federación, libre y soberano, no es procedente que posea una Constitución local.

No obstante que la Constitución General en su artículo 43 nombra al Distrito Federal como parte integrante de la Federación junto con los 31 estados de la República; y que el Estatuto de Gobierno en su artículo 2 señala que el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio.²⁶⁴ A pesar de todo ello el Distrito Federal no es un estado más de la federación, por no ser autónomo, libre y soberano al interior de su gobierno; además de no poseer un Congreso local con facultades legislativas plenas para expedir su Constitución local, como cualquier otro estado.

El Distrito Federal sólo se equiparará al resto de los estados de la República en las materias que expresamente le señala la Constitución, como por ejemplo: a) elegir por medio del voto a quien detente el Poder Ejecutivo local; b) posee un Poder Judicial autónomo, representado en el Tribunal Superior de Justicia; c) se otorga a la Asamblea Legislativa la facultad de nombrar o designar a un sustituto del Ejecutivo local cuando éste falte de manera absoluta a su encargo; y c) la facultad de expedir una Ley Electoral local.

En consecuencia, tenemos un Poder Ejecutivo local electo por sufragio universal, pero sin estado libre y soberano que gobernar, subordinado a los Poderes de la Unión en aspectos importantes; tenemos una Asamblea Legislativa que no es un Congreso local pleno y que comparte sus tareas con el Congreso de la Unión.

Por lo anterior, podemos afirmar que en el Distrito Federal subsiste un régimen político de excepción que ha caracterizado su existencia desde su

²⁶⁴ Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. *op. cit.*, 4 de diciembre de 1997

fundación en 1824. Sin embargo, con la reforma de 1996 el gobierno de la ciudad de México quedó a cargo de los Poderes Federales en concurrencia con los órganos de gobierno locales Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En suma, al Distrito Federal lo rige un Estatuto de Gobierno, donde se determina la organización y el funcionamiento de los órganos de gobierno locales y el ámbito de competencia entre estos y los Poderes Federales.

Se reitera que los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, señalados por la Constitución son: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La reforma de 1996 al marco jurídico del Distrito Federal, provocó cambios importantes sobre su antecesora en tres aspectos principales:

- a) Distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y los del Distrito Federal.
- b) Incremento de facultades a la Asamblea Legislativa.
- c) Elección mediante sufragio universal, libre, directo y secreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los Delegados políticos.

- **Asamblea Legislativa**

El Distrito Federal a diferencia de los estados, no tendrá una legislatura general, sino particular, representada por dos cámaras: el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa.

Con la reforma de 1996, se cambia formalmente de nombre a este órgano que se llamaba Asamblea de Representantes, ahora será Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El nombre no es el más apropiado, ya que no es un Congreso local con plenas facultades legislativas. Por ejemplo, el hecho de no poder expedir ni reformar libremente el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal lo demuestra.

A diferencia de los Congresos locales plenamente legislativos que existen al interior del país, la Asamblea Legislativa, no tiene facultades para intervenir como integrante del Constituyente Permanente, consecuentemente, no forma parte de los órganos reformadores de la Constitución federal, y tampoco participa en la función aprobatoria para la conformación de nuevos estados.

Asimismo las facultades de la Asamblea están enumeradas o explícitas en la Constitución, ya que lo no concedido o facultado lo tiene prohibido. Por lo tanto, de acuerdo a las facultades otorgadas a esta Asamblea, su verdadera función será semilegislativa.

Asimismo, se cambió la denominación de los integrantes de la Asamblea Legislativa, que anteriormente se llamaban “representantes”, ahora serán “diputados”.

Parece incongruente que mientras para la Asamblea Legislativa permanece la llamada “cláusula de gobernabilidad” (art. 122, base primera, frac. III). Para la Cámara de Diputados federal haya desaparecido.

La facultad de iniciativa de ley o decreto ante la Asamblea es para los propios diputados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quedando suprimido el presidente de la República, quien poseía anteriormente esta facultad.

Las facultades legislativas de la Asamblea se incrementaron en relación con su predecesora, en dos aspectos: 1) para nombrar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en caso de falta absoluta de éste (art. 122, base primera, frac. V, inc. d); y 2) para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal (inciso f).

Con lo anterior se le ha incorporado a la Asamblea Legislativa una facultad que la equipara a las legislaturas locales de los estados, que es la de nombrar o designar a un sustituto del Ejecutivo local cuando éste falte de manera absoluta a su encargo. Esta falta absoluta se equipara a la renuncia del cargo o a cualquier otra causa que no sea falta temporal o remoción (en estos dos casos se contemplan otros mecanismos); asimismo, tampoco podemos equiparar la falta absoluta con alguna licencia solicitada al cargo, en virtud de que éstas últimas se regulan en el Estatuto de Gobierno.

En el segundo caso, se faculta a la Asamblea para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno.

Desde la creación de la Asamblea de Representantes en 1987, las disposiciones aplicables para organizar la elección de sus integrantes estaban contenidas en la legislación electoral federal, posteriormente pasaron a formar parte del Libro Octavo del Cofipe. Ahora el texto constitucional otorga a la Asamblea Legislativa la facultad de expedir una ley electoral que norme las elecciones en el Distrito Federal. Esta ley deberá apegarse, al igual que todas las legislaciones locales en la materia, a una serie de contenidos mínimos que establece el artículo 116 constitucional, fracción IV, incisos b) al i), para garantizar los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia que deben regir los procesos electorales.

Finalmente, se reiteran una serie de facultades legislativas que ya anteriormente ejercía la Asamblea, entre las que se encuentran: la expedición de su propia ley orgánica, aprobación de la ley de ingresos y presupuesto de egresos, revisión de la cuenta pública, prestación de los servicios públicos, etc.

- **Elección del Jefe de Gobierno**

La reforma planteada guarda un cambio significativo. El electorado de la ciudad de México podrá elegir por voto universal, libre, directo y secreto al titular del Poder Ejecutivo local.

Esto significa un paso inédito, pues nunca en la historia del Distrito Federal desde su fundación en 1824, se había elegido por voto directo al gobernante de la capital del país.

Para que se considere que un régimen político es democrático, un elemento indispensable son la existencia de elecciones libres por medio del voto para escoger a sus gobernantes. En el Distrito Federal este derecho político se suprimió en 1928, al eliminarse el municipio libre en su territorio. A partir de entonces existió una inconformidad creciente, que se volvió permanente desde la década de los sesenta por parte de los partidos políticos de oposición, para que se devolviera a los habitantes de la ciudad de México el derecho de elegir a sus autoridades, y quitarles la etiqueta de ciudadanos de segunda que tenían en comparación con los habitantes de los estados de la República, que pueden elegir autoridades municipales y gobernador.

Entre los requisitos para aspirar a este cargo se establece el de ser mexicano por nacimiento, con una residencia efectiva de tres años si es originario del Distrito Federal y cinco si no lo es; además el de no reelección para quien haya ocupado el cargo con anterioridad, esto último en consonancia con el

principio general aplicable a otros cargos de elección popular incluidos el de presidente de la República y gobernador.

La elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dará fuerza política y legitimidad para gobernar a quien ostente el cargo. También se fortalecerá con algunas de las atribuciones que anteriormente pertenecían al presidente de la República, y que con esta reforma se le han transferido al Jefe de Gobierno.

Asimismo, es importante señalar que el desarrollo de sus funciones no será pleno, por ejercer sus atribuciones de gobierno en el mismo lugar de residencia de los Poderes Federales, por lo que, atendiendo al pacto federal y a los principios federalistas mexicanos, algunas funciones ejecutivas las mantendrá el titular del Ejecutivo Federal, como por ejemplo el mando de la fuerza pública y la facultad de iniciativa de ley que tiene para enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, entre otras.

Abundando sobre este aspecto, recordemos que el artículo 73 constitucional fracción VIII, establece que será el propio Congreso de la Unión quien deberá aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, los cuales deberán ser incluidos debidamente en la ley de ingresos. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha

deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes, al rendir la cuenta pública.

En otro aspecto, anteriormente con la reforma de 1993, se especificaba que el Jefe del Distrito Federal rendiría protesta al tomar el cargo ante la Asamblea de Representantes o en su caso ante el Senado de la República (art. 122, frac. VI, inciso b). Ahora con la reforma de 1996, la Constitución no señala ante qué órgano se rendirá protesta del cargo.

*Esta situación se subsana en el Estatuto de Gobierno, donde se especifica que el Jefe de Gobierno capitalino rendirá protesta ante la Asamblea Legislativa.*²⁶⁵

El Jefe de Gobierno recibirá del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad, para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos. Esto vulnera la autonomía financiera del Poder Judicial del Distrito Federal, ya que nada impide que el Jefe de Gobierno pueda modificar el proyecto inicial.

²⁶⁵ Estatuto de Gobierno . op. cit., 4 de diciembre de 1997, artículo 60

- **Remoción del Jefe de Gobierno**

Para el caso de remoción la Constitución prevé que el Senado nombre un sustituto a propuesta del presidente de la República. Este es un acto de infiltración política y jurídica en el que la función pública del Jefe de Gobierno quedará a la calificación directa de la Cámara de Senadores, y de manera indirecta al electorado que lo eligió.

Asimismo, se coloca una especie de espada de Democles sobre el cuello del Jefe de Gobierno. Tomando en cuenta la preeminencia de la mayoría priísta en la Cámara de Senadores, y que el presidente de la República es el jefe innato del Partido Revolucionario Institucional, no sería difícil que se impusiera el criterio presidencial para determinar, extraoficialmente, la existencia de causas graves en la relación con los Poderes de la Unión, y entonces la mayoría del Senado o de la Comisión Permanente, presentar la solicitud de remoción y actuar en consecuencia. Bien puede llamarse a este recurso “cláusula de seguridad presidencial”.

- **Delegaciones Políticas**

Se determina la existencia de órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, tales organismos son las llamadas Delegaciones políticas. La Constitución señala

que los titulares de los órganos serán elegidos de forma universal, libre, directa y secreta según determine la ley correspondiente, que deberá ser la ley o norma que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal. Este ha sido un gran paso en cuanto a participación política de los habitantes de la capital de la República. Además de ser un reclamo añejo y permanente de los partidos políticos de oposición.

La elección de los delegados es, desde su planteamiento, contradictoria, porque no es posible legal y políticamente, que sean electos y que sean delegados. La delegación se da en un esquema centralizado de autoridad en el que se desconcentran ciertas decisiones y acciones en otras autoridades designadas y subordinadas. Las elecciones normalmente se dan para erigir autoridades descentralizadas, como son las municipales.

A pesar de lo anterior, se buscó el punto de equilibrio entre la representatividad y la gobernabilidad, es decir, que hubiera, sí, la deseable democratización de las fórmulas en la designación de los delegados, pero que se cuidara al mismo tiempo que el nivel de la representatividad no riñera con los criterios de gobernabilidad y de eficacia en la prestación de los servicios públicos que la ciudadanía requiere. Por eso la importancia de cuidar, en su momento, una adecuada distribución de funciones entre el nivel que corresponde a la administración pública del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, frente al ámbito de competencias y de funciones que corresponde a las delegaciones.

- **Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura**

Derivado de la reforma judicial federal, la creación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal dentro del Tribunal Superior de Justicia, fue introducido por la reforma constitucional al artículo 122 fracción VII, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1994, la cual marca una innovación importante que es conveniente resaltar.

La doctrina ha aconsejado y la práctica política ha considerado conveniente que se libere a los órganos judiciales del mayor número posible de funciones administrativas y de gobierno, y se encarguen esas tareas a órganos independientes, neutros y especializados.

Se pretende que con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal contará con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales. En este sentido, la iniciativa de la reforma constitucional propuso que las atribuciones administrativas se asignarían a un órgano de nueva creación. Este órgano forma parte del Poder Judicial, pero no tiene función jurisdiccional, sino una función administrativa.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial. Las atribuciones del Consejo son velar por la independencia de los jueces y magistrados, cuidar que se apliquen en todo tiempo los principios de la carrera judicial y

garantizar la adecuada designación de las personas encargadas de la elevada tarea de impartición de justicia.

Finalmente, la reforma al artículo 122, presenta en este tema en particular una omisión singular, nos referimos a la base cuarta del apartado C, en sus fracciones I a la VI, en donde no señala quién se ocupará de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Anteriormente, con la reforma constitucional de 1993, se establecía claramente que correspondía tal facultad al Jefe del Distrito Federal. Pero actualmente la Constitución solamente habla de cubrir vacantes de magistrados y el resto del mecanismo pasa a especificarse en el Estatuto de Gobierno.²⁶⁶

• Procurador General de Justicia

Anteriormente con la reforma de 1993, la Constitución señalaba que el nombramiento o remoción del Procurador estaba a cargo del Jefe del Distrito Federal, con la aprobación del presidente de la República. Con la actual reforma, el nombramiento se pasa a determinar en los términos que señale el Estatuto de Gobierno. Que finalmente lo deja en los mismos términos del anterior.

²⁶⁶ Estatuto de Gobierno op. cit., 4 de diciembre de 1997, artículo 67 fracción VIII

- **El Mando de la Fuerza Pública**

En cuanto al Jefe de la policía, antes con la reforma de 1993 se especificaba en la Constitución que el presidente de la República tenía el mando de la fuerza pública y la designación del funcionario que la tenga a su cargo; ahora con la reforma de 1996, se aplica lo dispuesto por el artículo 115 fracción VII constitucional y la designación y remoción se sujeta a lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno. (Art. 122, base quinta, apartado E).

Asimismo, es significativo señalar que en la reforma de 1993 el Ejecutivo Federal poseía las funciones de dirección en materia de seguridad pública, pudiéndolas delegar al Jefe del Distrito Federal. Ahora por mandato constitucional, las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública pasan a ser facultades del Jefe de Gobierno. (Art. 122, base segunda, frac. II, inciso e).

Llama la atención que la facultad de legislar en materia de seguridad pública local pertenezca al Congreso de la Unión, porque resulta incongruente que mientras la Asamblea aprueba los recursos fiscales en esta materia, sea el Congreso el que legisle en este rubro para la capital del país.

La Asamblea Legislativa debería legislar en materia de seguridad pública, ya que se trata de un problema eminentemente local.

- **Consejos de Ciudadanos**

Desapareció del texto constitucional la figura de los Consejos de Ciudadanos, que fueron electos de forma directa en las demarcaciones territoriales por única ocasión, en noviembre de 1995.

La actual reforma constitucional no contempla explícitamente nada respecto a tales órganos, pero en las reformas al Copife publicadas en el Diario Oficial el 22 de noviembre de 1996, se estableció, en los artículos transitorios del Decreto de reforma, que el 6 de julio de 1997 se elegirán para el Distrito Federal, exclusivamente el Jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se derogan todos los artículos del Estatuto de Gobierno referidos a la elección de los Consejeros Ciudadanos.

Con estas disposiciones quedaron suprimidos los Consejos de Ciudadanos en el Distrito Federal.

- **Comisiones Metropolitanas**

Hoy en día, ya no es posible mirar los problemas administrativos en la prestación de servicios públicos del Distrito Federal (basura, transporte, agua, drenaje, seguridad pública, contaminación etc.) aisladamente, respetando sus límites geográficos; porque la mancha urbana de la capital se ha extendido al estado de México, prácticamente ambos se encuentran unidos debido al

crecimiento demográfico que ha sufrido la ciudad de México en las últimas décadas.

Actualmente existen 16 municipios conurbados con el Distrito Federal. Trece de ellos con el estado de México: Chalco, Coacalco de Berriozabal, Ecatepec, Huixquilucan, Juchitepec, La Paz, Naucalpan de Juárez, Nezahualcoyotl, Ocoyoacac, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad y Xalatlaco.²⁶⁷ Y tres con el estado de Morelos: Huitzilac, Tepoztlán y Tlalnepantla.²⁶⁸ Los cuales albergan en conjunto una población aproximada de 6 millones de personas.²⁶⁹

Respondiendo a este problema, se pretende establecer fórmulas que permitan la coordinación política y administrativa, entre los gobiernos de las zonas conurbadas y el Distrito Federal, aún cuando vayan más allá de las jurisdicciones municipales y vinculen a otras entidades federativas.

Se requiere que la deseable autonomía que municipios y estados tienen entre sí, no implique la complicación de la organización administrativa para prestar los servicios públicos fundamentales que tienen alcances metropolitanos. La coordinación entre el Distrito Federal y el Estado de México, ya no será potestativa sino obligatoria por disposición constitucional. Esto no significa que se vaya a atropellar la autonomía de los municipios, ya que la coordinación tendrá que darse mediante acuerdos o convenios mutuos.

²⁶⁷ Información proporcionada directamente por la Dirección General de Gobernación del Estado de México, 3 de noviembre de 1997.

²⁶⁸ Anuario Estadístico del estado de Morelos, México, INEGI, 1995

²⁶⁹ Proyecciones de la Población Municipal, 1995-2010 op. cit.

Finalmente, el otorgamiento del voto libre, directo y secreto para elegir al Jefe de Gobierno y a los delegados políticos, más los cambios innovadores que contiene la reforma de 1996, me permiten afirmar que son un paso más del proceso de democratización que vive el Distrito Federal.

REFORMAS A LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA

Terminada la reforma constitucional, quedaba pendiente la reforma legal, es decir, a las leyes secundarias, principalmente al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Por lo tanto se dieron nuevamente una serie de negociaciones entre las dirigencias de los partidos políticos nacionales y la Secretaría de Gobernación, con el fin de llegar a consensos y acuerdos.

Finalmente, en esta ocasión, no se pusieron de acuerdo y después de casi 11 horas de sesiones y de 59 intervenciones en tribuna, el 14 de noviembre la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular con 282 votos a favor (de la fracción del PRI), y 142 en contra (de las fracciones del PAN, PRD y PT), la Iniciativa de Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Seis días después el Senado de la República, aprobó la Iniciativa con 89 votos a favor y 23 en contra. Los votos a favor fueron de la mayoría priísta y los votos en contra del PAN. El PRD ni siquiera voto, optó por abandonar la sesión.

Posteriormente el 22 de noviembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas

disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En donde se estableció en los artículos transitorios lo siguiente:

“Artículo Tercero.- El seis de julio de 1997 se elegirán, para el Distrito Federal, exclusivamente el Jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.”

“Se derogan todos los artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal referidos a la elección de los Consejeros Ciudadanos.”

“Las normas que regulan las funciones sustantivas de los actuales Consejeros Ciudadanos establecidas en los ordenamientos vigentes, seguirán aplicándose hasta la terminación del periodo para el que fueron electos.”

“Con base en el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa expedirá las disposiciones relativas a la participación ciudadana en el Distrito Federal.”

Con estas disposiciones quedaron suprimidos los Consejos de Ciudadanos en las 16 Delegación Políticas del Distrito Federal, que fueron creados con la reforma política de 1993.

El periodo de los Consejos de Ciudadanos que fueron electos en noviembre de 1995, concluyó el 16 de agosto de 1997.²⁷⁰

²⁷⁰ Ley de Participación Ciudadana. op cit, artículo decimo primero transitorio

REFORMAS AL ESTATUTO DE GOBIERNO

Las reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fueron publicadas en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 1997, un día antes de la toma de posesión del Jefe de Gobierno electo, con el fin de ajustar el marco jurídico a la nueva realidad política.

La iniciativa de ley del Estatuto de Gobierno, fue presentada por la Asamblea Legislativa ante el Congreso de la Unión, con base a la facultad que le otorga la Constitución en su artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ), para presentar iniciativas de ley ante el Congreso. La iniciativa fue revisada y aprobada sin ningún problema.

Algunas de estas reformas ya han sido expuestas a través de la descripción de la reforma constitucional de 1996. Sólo faltarían ciertos aspectos importantes que a continuación señalaremos.

En primer lugar, se establece la iniciativa popular para los ciudadanos del Distrito Federal quienes podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, excepto en las siguientes materias: a) tributaria o fiscal así como de egresos del Distrito Federal; b) régimen interno de la administración pública del Distrito Federal; c) regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su contaduría mayor de hacienda; d) regulación interna de los tribunales de

justicia del fuero común del Distrito Federal; y e) las demás que determinen las leyes (artículo 46, fracción IV).

Asimismo se establece que una comisión especial de la Asamblea, determinará la procedencia o improcedencia de las iniciativas presentadas.

Así también el Estatuto otorga al Jefe de Gobierno del D.F., la facultad de consultar a los electores mediante plebiscito, para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del ejecutivo local que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

Sin embargo, la ley exime de plebiscito los siguientes rubros: a) materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal; b) régimen interno de la administración pública del Distrito Federal; c) los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y d) los demás que determinen las leyes (artículo 68).

Asimismo, el procedimiento para llevar a cabo el plebiscito, se describe en el mismo artículo 68 en las fracciones II a la VI.

Por otra parte, el Título Sexto que habla de las Autoridades Electorales Locales y los Partidos Políticos, establece que la renovación de las autoridades legislativas y ejecutiva, así como los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Señala como principios rectores de la función electoral la imparcialidad, legalidad, objetividad.

certeza e independencia, y que la emisión del sufragio será universal, libre, directa y secreta (art. 120).

También se especifica, que los partidos políticos recibirán en forma equitativa financiamiento público para su sostenimiento, y contarán durante los procesos electorales con apoyos para sus campañas políticas (art. 121).

Asimismo, la ley electoral propiciará condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos (art. 122).

El capítulo III del mismo apartado, establece la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal, como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan la Asamblea Legislativa, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Su función principal será la organización de las elecciones locales (art. 123). Su estructura contará con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

El Instituto Electoral, se conformará por un Consejo General que será su órgano superior de dirección, el cual se integrará por un Consejero Presidente y seis Consejeros de la Asamblea Legislativa y los representantes de los partidos políticos (art. 124).

El Consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General, serán elegidos sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios (art. 125).

Las bases para su organización y funcionamiento del Instituto Electoral, se establecen en los artículos 123 al 127, dejando las demás especificaciones para la ley en la materia.

En el capítulo IV del Título Sexto, se establece la creación del Tribunal Electoral del Distrito Federal, que será un órgano autónomo y máxima autoridad Jurisdiccional par la solución de controversias electorales (art. 128).

El Tribunal Electoral se integrará por magistrados electorales, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (art. 132). Durarán en su encargo ocho años improrrogables; las renunciaciones, ausencias y licencias, serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por el Pleno (art. 133).

Las base para la organización, competencia y procedimientos del Tribunal se establecen en los artículos 128 al 133 del Estatuto de Gobierno; las demás disposiciones se señalarán en la ley correspondiente.

CONCLUSIONES

Con base a los estudios realizados a las reformas políticas del Distrito Federal de 1987, 1993 y 1996, podemos afirmar que el régimen político de la ciudad de México transita por un proceso de democratización. Las instituciones creadas con una orientación democrática durante ese periodo, constatan el cambio de las reglas para el ejercicio y obtención del poder. Por lo tanto, con la reforma de 1996, el Distrito Federal cambió su régimen político a uno más democrático.

Es posible que este proceso de democratización que vive la ciudad de México, forme parte de un proceso más amplio, que podría ser el de la transición a la democracia del régimen político mexicano.

Todo parece indicar que México inició un proceso de liberalización y democratización política a partir de 1977, con la reforma política efectuada desde el seno del régimen por el entonces presidente José López Portillo.²⁷¹

Para poder hablar de transición a la democracia y de democratización, es necesario recordar la definición de “democracia” que hemos establecido. La cual señala, en síntesis, al conjunto de reglas procesales para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas; en donde las

²⁷¹ *Vid supra*, cap. I, inicio de la liberalización política

elecciones libres por medio del voto, son el método universal para la selección de los gobernantes.²⁷²

Asimismo es necesario precisar que según los teóricos de la democracia, el tema de la distribución equitativa de la riqueza no se incluye directamente en el tema de la democracia. Ésta más bien se ubica en el terreno político-electoral, y no en el económico. Por lo tanto existen límites que están establecidos por las reglas procesales que contiene la definición de este concepto.²⁷³

El proceso de reforma política del Distrito Federal, que contempla tres etapas fundamentales (1987, 1993, 1996), es una prueba concreta de construcción de instituciones con un sentido democratizador.

La primer etapa comprende la reforma política de 1987, donde se funda la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), como un órgano de reglamentación, consulta, promoción, gestoría y supervisión, al servicio de la población capitalina.

Formalmente ésta institución tiene una orientación democrática, debido al método de su integración, que es por medio de elecciones libres mediante el voto directo y secreto de la población; así como su composición pluripartidista, que contempla 40 representantes electos por mayoría relativa y 26 por representación proporcional, lo cual asegura por medio de estos

²⁷² *Vid. supra*, cap. I, definición del concepto de democracia

²⁷³ *Cfr* Juan Linz y Alfred Stepan, *op cit supra*, nota 136. Además José Woldenberg, *op cit supra*, nota 137.

últimos, la participación de los partidos políticos minoritarios en su conformación.

Otros elementos democráticos serían sus facultades de supervisión de las autoridades sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, desarrollo de los servicios y ejecución de las obras encomendadas, y al informe anual que debería presentar el Jefe del DDF ante la ARDF, en el que manifieste el estado que guarda la administración del Distrito Federal. Esto viene a cristalizar un atributo que tiene la democracia, que es el rendimiento de cuentas de las autoridades ante la ciudadanía.

Posteriormente, se realizó la reforma política de 1993. La cual es de suma importancia, porque marca un hito en la historia de la capital del país en cuanto a los cambios realizados. En primer lugar, por primera vez se cuenta con un órgano legislativo local con facultades restringidas, en materias expresamente señaladas por la Constitución.

Se suprime el Departamento del Distrito Federal, y se crea la figura de Jefe del Distrito Federal, como órgano ejecutivo local, con algunas de las atribuciones que antes poseía el presidente de la República.

Se crean los Consejos de Ciudadanos en las 16 delegaciones políticas; ésta también es una institución con orientación democrática, porque su integración es por medio de elecciones, por voto directo de la población, y sus funciones de supervisión, entre otras, se pensaron como un contrapeso a la autoridad delegacional.

Se establece la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal, en donde interviene de manera importante la ARDF. Además, se acuerda la redacción de un Estatuto de Gobierno.

En agosto de 1996, se realiza otra reforma política al Distrito Federal. Para ello los partidos políticos junto con el gobierno federal y local, después de largas negociaciones, firman una serie de acuerdos para concretar la reforma.

Entre los acuerdos alcanzados se encuentran: a) mayores facultades a la Asamblea de Representantes: entre estas resalta la posibilidad de emitir una ley electoral para el DF; b) elección por medio del voto directo de las autoridades: esto se refiere al Jefe de Gobierno y a los delegados políticos.

Las reformas al Distrito Federal de 1987, 1993 y 1996, vienen a constatar que no solamente se reformó la legislación electoral, sino que su impacto fue más profundo, modifican el régimen jurídico y político de la ciudad de México.

De tener en 1987 un gobierno a cargo del presidente de la República, se pasa en 1996 a un gobierno a cargo de los Poderes de la Unión en concurrencia con los órganos locales de gobierno del Distrito Federal; entre ellos se encuentra el Jefe de Gobierno, el cual será electo por medio del voto, libre, directo y secreto de la población.

Sin duda la ciudad de México, es el corazón político del país, centro cultural, económico, político y social más importante de la República. Aquí tienen su asiento los principales miembros de la clase política, empresarial e intelectual.

En consecuencia, los cambios que ocurran en la capital del país, tendrán una repercusión política nacional.

Gobernar la capital del país, se ha constituido en un serio desafío cada vez mayor, que demanda nuevas formas de organización administrativa. La reforma política de 1996, otorga mayor participación ciudadana en el gobierno de la ciudad, y amplía las facultades de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene la responsabilidad política y administrativa del gobierno en la sede de los poderes federales, lo cual no implica que estos poderes no tengan su propio espacio para desarrollar las atribuciones que la Constitución les confiere. Es por eso que la Constitución y el Estatuto de Gobierno tratan de establecer claramente los ámbitos de competencia de los distintos poderes entre sí, los locales y los federales. En consecuencia se establece una organización sui generis en el Distrito Federal, un régimen político de excepción, distinto a los estados de la República, con modalidades que lo diferencian, aunque de hecho existen también muchas similitudes en cuanto al desarrollo de la función de gobierno. Por ello la relación entre poderes de distintos niveles de gobierno, no debe ser de confrontación, sino de armonía, respetando ámbitos de competencia y niveles de jerarquía institucional.

La naturaleza jurídica especial del Distrito Federal en buena parte se ha definido en el artículo 44 constitucional, que señala a la ciudad de México

como el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma de 1996 al artículo 122 constitucional, ratifica esta importante decisión política.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se constituye como un órgano semilegislativo de representación popular, debido a que no se erige como Congreso local y no puede expedir ni reformar el Estatuto de Gobierno.

En julio de 1997, los habitantes de la ciudad de México eligieron, por vez primera en su historia, de manera directa, libre y secreta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

A partir del día de la elección, el ciudadano popularmente electo no sólo cuenta con el apoyo de un hombre, sino el de la mayoría de la población que lo eligió y que permanentemente lo estará vigilando. En esto estriba la diferencia entre la designación discrecional y libre que hacía el presidente de la República anteriormente, y la elección actual universal y directa por parte de los ciudadanos del Distrito Federal.

Asimismo, la elección directa proveerá al Jefe de Gobierno de la fuerza necesaria, legitimidad y autonomía para tratar de resolver los múltiples problemas políticos y administrativos que aquejan a la ciudad. En donde cada vez es más necesario el respaldo ciudadano a las políticas públicas e instituciones de gobierno.

Es perfectamente predecible que la elección directa del Jefe de Gobierno, será un factor que revitalice la política de la ciudad de México, no sólo porque ampliará significativamente los cauces de participación ciudadana, sino además, porque colocará a los partidos políticos en un marco de mayor competencia y responsabilidad, lo que podría traducirse en un incentivo directo para elevar la calidad de la gestión gubernativa.

Con la reforma de 1996, se efectuaron varios cambios a la forma de gobierno de la ciudad de México. Entre estos se encuentran facultades que se suprimieron al presidente de la República para otorgárselas al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Entre lo más significativo de estos cambios y limitaciones al presidente, se encuentran las siguientes:

- Se establece que entre las nuevas facultades que tendrá la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está la de expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno y el artículo 116 constitucional (base primera, frac. V, inciso f).
- Se señala que la Asamblea Legislativa tendrá la facultad de nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (art. 122, base primera, frac. V, inciso d).
- Anteriormente el Jefe del Distrito Federal nombraba a los delegados políticos con la aprobación de la Asamblea de Representantes. Ahora se

elegirán en forma universal, libre, secreta y directa a partir del año 2000 (art. 122, base tercera, frac. II y art. décimo transitorio).

- Antes el presidente de la República participaba en la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal, ahora esta facultad pasa a los habitantes de la capital y se establece que se elegirá al Jefe de Gobierno por medio de votación universal, libre, directa y secreta (art. 122, párrafo cuarto).
- Anteriormente el presidente de la República podía delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública. Ahora será el Jefe de Gobierno del Distrito Federal por mandato constitucional, quien ejercerá las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública (art. 122, base segunda, frac. II, inciso e).
- Antes el presidente de la República podía iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa, ahora no (art. 122, apartado B).²⁷⁴

En suma, la reforma de 1996 disminuyó sensiblemente las facultades del presidente de la República en importantes aspectos para la vida política de la ciudad de México, marcando un evidente avance democrático en comparación a como se venía ejerciendo el gobierno a partir de 1928.

²⁷⁴ Decreto de reforma... *op. cit.*, 22 de agosto de 1996.

El proceso de reforma política del Distrito Federal, es posible que forme parte de un proceso mayor de transición a la democracia en México.

La definición de transición que hemos propuesto, es el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. En el caso de la transición a la democracia, esta se encuentra delimitada de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro por establecimiento de alguna forma de democracia.²⁷⁵

Para que exista transición a la democracia, se necesita que de donde se parte sea un régimen autoritario o algo similar.

En México el régimen político es de naturaleza “presidencialista autoritario”, el cual a finales de la década de los sesenta comenzó a dar muestras de cansancio y desgaste; evidenciado principalmente por el trato dado al conflicto estudiantil de 1968, la aparición de la guerrilla, y la crisis económica a mediados de la década de los setenta.

La respuesta del gobierno a la crisis política del régimen, fue la reforma política de 1977, que ha sido vista en general por diversos académicos, como el inicio de un proceso de liberalización política del régimen autoritario.²⁷⁶

²⁷⁵ *Vid supra*, cap I, definición de conceptos

²⁷⁶ *Vid supra*, nota 113

Las características únicas del régimen autoritario mexicano, como son su alto grado de institucionalización y su autoritarismo relajado, han provocado que su democratización se haya vuelto gradual, lenta y prolongada.²⁷⁷

Según la definición de transición esta puede componerse de dos etapas: la liberalización y la democratización. Éstas pueden darse de forma simultánea o consecutiva, dependiendo del tipo de transición y el contexto en que se desarrollen.

La reforma política de 1977, contiene en general medidas liberalizadoras, pero también algunos elementos democratizadores, de acuerdo a la definición de democratización.²⁷⁸ Los aspectos democratizadores de esa reforma, fueron la incorporación de los partidos políticos emergentes de oposición al marco institucional; y la introducción de la elección mixta para la conformación de la Cámara de Diputados, en donde se adicionó 100 diputados de representación proporcional, que permitió a los partidos minoritarios representación institucional en la Cámara.

En capítulos anteriores, hicimos una descripción de la clasificación de los diferentes tipos de transición a la democracia que proponen los estudiosos del tema.

Después de revisar el proceso de liberalización-democratización que ha seguido México, me inclino a pensar que en el inicio del proceso, éste se

²⁷⁷ *Vid. supra*, notas 119 y 120.

²⁷⁸ *Vid. supra*, cap. I, definición del concepto de democratización

desarrolló de forma similar al tipo de transición denominado transformación o reforma.

Hemos señalado que la reforma política de 1977 se efectuó por iniciativa del gobierno, desde adentro del régimen autoritario, el cual controló desde un principio el ritmo, velocidad, alcances y contenido del proceso.

La reforma se concretó después de realizar diversa consultas y negociaciones discretas con las altas esferas de la élite política; no obstante, también se llevaron a cabo consultas públicas formales en las que participaron el gobierno, organizaciones políticas, instituciones académicas, y ciudadanos en general.²⁷⁹

Las anteriores características se ajustan al modelo de transición denominado transformación o reforma, que señalan Samuel Huntington y Juan Linz respectivamente. Según estos autores, una de las características principales de este modelo, es que la transición se inicia cuando las élites en el poder toman las riendas del proceso hacia la democracia, y cuando el gobierno es más fuerte que la oposición.²⁸⁰

Para Huntington y Alfred Stepan, algunas de las razones que motivan a los reformadores dentro del régimen autoritario a iniciar una transición o democratización, es la percepción que sus intereses se verían más favorecidos dentro de un régimen democrático. Asimismo, asumen, que el movimiento

²⁷⁹ Middlebrook, Kervin J., La liberalización política en. op cit , p. 203

²⁸⁰ *Vid supra*, cap I, tipos de transición.

hacia la democracia es deseable o necesario, debido entre otras cosas, a que la democratización produciría beneficios para su país, aumentaría su legitimidad internacional, reduciría las sanciones de algunos países poderosos como los Estados Unidos contra su régimen, y abriría la puerta a la asistencia económica internacional.²⁸¹

En el modelo por reforma o transformación, los reformistas democráticos por lo general intentan iniciar con rapidez el proceso de democratización. Ocasionalmente, esto representa consultas y negociaciones relativamente formales con los líderes de la oposición, partidos políticos, grupos sociales e instituciones más importantes, logrando pactos o acuerdos explícitos. La moderación y la cooperación por parte de la oposición democrática como socio menor, es esencial para el buen resultado de la transformación.

En el caso del Distrito Federal, al parecer se siguió un modelo distinto de democratización, el cual se basó en una serie de acuerdos o pactos para concretar las reformas políticas.

Teóricos como Huntington, Linz y Jaime Cárdenas, han advertido que en una situación particular de transición a la democracia, pueden conjugarse dos o más tipos de transición. Esto al parecer es lo que ha sucedido en México.

Si en un principio el proceso de liberalización política iniciado en 1977 se ajustó al modelo por transformación; ahora el proceso de reforma política del Distrito Federal se ha asemejado más al modelo de traspaso o retirada.

²⁸¹ *Ibid* , Huntington, transición por traspaso o retirada.

Coinciden Huntington y Jaime Cárdenas, que en el tipo de transición por traspaso o retirada, se establece un equilibrio de fuerzas entre el gobierno y la oposición que les obliga a entrar en negociaciones, debido a que ninguno de los bandos por sí solos puede establecer un nuevo régimen político. Por consiguiente, la democratización se produce por la acción unida y combinada de gobierno y oposición.²⁸²

En los traspasos se requiere que haya en ambos bandos --gobierno y oposición-- voluntad de negociar, pero no siempre los líderes están seguros de hacerlo, se requiere que sus respectivos grupos presionen y que las circunstancias ayuden.

Recordemos que tanto en la reforma política de 1993, como en la reforma de 1996, se desarrolló una ardua negociación entre el gobierno y los partidos políticos, que se materializó a través de las Mesas de discusión que se instauraron respectivamente.

La presencia política de la oposición ha venido en aumento a partir de la reforma de 1993. Esto le ha permitido sentarse a negociar con el gobierno con la suficiente fuerza para impulsar demandas; lo anterior se demuestra sobre todo, con la negociación de la reforma constitucional de 1996, la cual finalmente se aprobó por unanimidad en el Congreso de la Unión.

²⁸² *Vid supra*, cap I, tipos de transición

Este último hecho no hubiera sido posible sin la serie de pactos o acuerdos que tuvieron que consensar el gobierno y los partidos políticos, previo a la aprobación de la reforma.

Tanto en la reforma de 1993 como en la de 1996, se pone de manifiesto el valor de los pactos o acuerdos para concretar las reformas, que junto con el fortalecimiento creciente que ha tenido la oposición, dan evidencias del modelo de transición por traspaso o retirada que al parecer está siguiendo el proceso de democratización en el Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 3 vols. 1988.
- Bobbio, Norberto, El Futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 138.
- Cárdenas Gracia, Jaime, Transición política y reforma constitucional en México, UNAM, México, 2a. ed., 1996, pp. 215.
- Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI, 7a. ed., 1987, pp. 240.
- Castelazo, José R. Ciudad de México: Reforma Posible, Escenarios en el Porvenir, México, INAP, 1992, 172 pp.
- Cerroni, Umberto. Reglas y Valores en la Democracia, México, Alianza Editorial, CONACULTA, 1991.
- Cisneros Sosa Armando, La Ciudad que Construimos, México, UAM Iztapalapa, 1993.
- Dahl, Robert, Los dilemas del pluralismo democrático, México, Alianza Editorial y CONACULTA, 1991.
- Dahl, Robert, La democracia y sus críticos, Barcelona, Paidós, 2a. ed., 1993.
- Fernández Christlieb, Paulina, *Partidos políticos y sociedad civil ante la inexistente transición a la democracia en el México de hoy*, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), Transición a la democracia. Diferentes perspectivas, México, La Jornada Ediciones, CIICH/UNAM, 1996, pp. 193-212.
- Fernández Christlieb, Paulina, *Transición a la democracia: ni pedida ni pactada*, en Guillermo Almeyra, et al. La transición difícil, México, La Jornada Ediciones, 1998, pp. 43-58.

- Flores Olea, Víctor, *De la crisis a la democracia*, en Rodríguez Araujo. Octavio (coord.), Transición a la Democracia. Diferentes perspectivas, México, La Jornada Ediciones, CIICH/UNAM, 1996, pp. 111-134.
- Flores Olea, Víctor, Entre la idea y la mirada. ¿Que democracia para México?, México, Oceano, 1997, pp. 253.
- Flores Olea, Víctor, Rostros en Movimiento, México, Cal y Arena, 1994, pp. 265.
- González Casanova, Pablo y Ramírez Saiz, Juan Manuel, (coords.), D.F. Gobierno y Sociedad Civil, México, El Caballito, 1987.
- García Orozco, Antonio, Legislación Electoral Mexicana. 1812-1988, México, Diario Oficial, tercera edición, 1989.
- González Salazar, Gloria, El Distrito Federal: Algunos Problemas y su Planeación, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1990.
- Huntington, Samuel, La tercera ola, la democratización a finales del siglo XX, España, Paidós, 1994, pp. 310.
- Iracheta Cenecorta Alfonso y Villar Calvo Alberto (coords.), Política y Movimientos Sociales en la Ciudad de México, México, Plaza y Valdés y DDF, 1988.
- Lenin, V.I., El estado y la revolución, Pekín, ediciones en lenguas extranjeras, sexta impresión, 1985, pp. 156.
- Manheim, Jarol B., y Rich, C. Richard, Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política, México, Alianza Editorial, 1988, pp. 472.
- Middlebrook, Kervin J., *La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México*, en O'Donnell, Guillermo: Philippe C. Schmitter, y Laurence Whitehead (comps.), Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 2. América Latina, Argentina, Paidós, 1991, pp. 187-223.
- Morales Paulín, Carlos Axel, Reforma al Sistema Electoral Mexicano, México, Plaza y Valdés, 1997.

- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., Transiciones desde un gobierno autoritario. 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, Paidós, Argentina, 1991, pp. 127.
- Orozco Gómez, Javier, El Derecho Electoral Mexicano, México, Porrúa, 1993.
- Przeworski, Adam, *Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia*, en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), Transiciones desde un gobierno autoritario, vol. 3, perspectivas comparadas, Argentina, Paidós, 1991.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel, Actores Sociales y Proyecto de Ciudad, México, Plaza y Valdés, 1989.
- Rodríguez Araujo, Octavio, *Régimen político, legislación electoral y partidos en México*, en Rodríguez Araujo, Octavio y Fernández Christlieb, Paulina, Elecciones y partidos en México, El Caballito, México, 1986.
- Rodríguez Araujo, Octavio, *En busca de un régimen alternativo*, en Guillermo Almeyra, et al. La transición difícil, La Jornada Ediciones, México, 1998.
- Rodríguez Lozano, Amador, *El Distrito Federal Mexicano Gobierno y Democracia*, en Ramírez Hernández Guillermo (comp.), Lecturas sobre la reforma política de la ciudad de México, México, Fundación D.F. Cambio XXI, 1993, pp. 101-134.
- Robles Jorge, Gallardo Francisco, Caballero Ricardo, Lugo Carlos, La Reforma Política del Distrito Federal, México, COPARMEX-IPE, 1993.
- Romero Flores, Jesús, Historia del Congreso Constituyente, 1916-1917, México, editorial Gupy, 1985.
- Sartori, Giovanni, Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo, México, Alianza Universidad, 2a. reimpresión, 1991, pp. 305.
- Sartori, Giovanni, Teoría de la Democracia. 2. Los problemas clásicos, México, Alianza Editorial, 2a. reimpresión, 1991, pp. 321.

- Sayeg Helú, Jorge, La Creación del Distrito Federal, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1991, 114 pp.
- Solís Acero, Felipe y Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, Gobierno y Administración del Distrito Federal en México, México, INAP, 1985, pp. 153.
- Stepan, Alfred, *Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos*, en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), Transiciones desde un gobierno autoritario, vol. 3, perspectivas comparadas, Argentina, Paidós, 1991.
- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 24a. edición, 1990.
- Weber, Max, El político y el científico, Madrid, Alianza Editorial, 8a. reimpresión, 1986, pp. 233.
- Woldenberg José, Becerra Ricardo y Salazar Pedro, La Reforma Electoral de 1996, México, FCE, 1997.
- Woldenberg, José, *El claro-oscuro de la transición*, en Las transiciones a la democracia, Fundación Cambio XXI y Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- Atlas de la Ciudad de México, México, Colegio de México y Departamento del Distrito Federal, 1987.

DOCUMENTOS

- *Acuerdo Político Nacional*, El Nacional, México, suplemento especial, 25 de octubre de 1995, p. VII.
- *Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal*. El Nacional, México, 28 de octubre de 1995, p. 16.

- *Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal entre el PRI, PAN y PT*, El Nacional, México, 13 de febrero de 1996.
- *Agenda para la Reforma Política del Estado*, El Día, México, 17 de mayo de 1995.
- Anuario Estadístico del estado de Morelos, México, INEGI, 1995.
- Antecedentes Básicos de la Reforma de 1993 y Puntos Centrales para la Reforma de 1995 del Distrito Federal, México, documento interno de la Secretaría de Gobernación, 1995.
- Área Metropolitana de la Ciudad de México, Síntesis de Resultados, Conteo 95, México, INEGI, 1995.
- Comentarios al Anteproyecto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre la Reforma Política del Distrito Federal, Ed. CEN del PRD, México, 23 de junio de 1993.
- *Comparecencia del Lic. Jesús Salazar Toledano, Secretario General de Gobierno del DDF, ante comisiones de la Asamblea de Representantes del D.F.*, versión estenográfica, Textos, México, núm. 41, vol. 7, noviembre de 1995, pp. 1-39, publicación mensual de Fundación D.F. Cambio XXI.
- *Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el PRI, PRD y PT, en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal*, El Financiero, México, 22 de abril de 1996, pp. 52 y 53.
- Conferencia de prensa ofrecida por el grupo parlamentario del PRD en la ARDF, versión estenográfica, editada por la ARDF, 13 de febrero de 1996.
- Convocatoria de la Mesa para la reforma política del Distrito Federal, editada por el DDF, 19 de diciembre de 1994.
- Debates Legislativos 1917, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, DDF, México, 1992, pp. 43.
- Debates Legislativos 1928, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, DDF, México, 1992, pp. 55.
- *Dictamen de diversas iniciativas de ley en torno a la modificación del régimen político y a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito*

Federal, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 21 de abril de 1987.

- Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, primer período ordinario de sesiones, 1992-1993, tomo II, 13 de enero de 1993.
- Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, segundo período ordinario de sesiones, 1993, tomo I, 16 de abril de 1993.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 31 de julio de 1996.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 1 de agosto de 1996.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 14 de noviembre de 1996.
- *Relación de los municipios que conforman la zona conurbada del Distrito Federal*, Ed. Dirección General de Gobernación del Estado de México, 3 de noviembre de 1997.
- *El Gobierno de la Ciudad de México 1524-1992*, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, México, DDF, 1992, pp. 66.
- La Ciudad de México. Antología de lecturas, siglos XVI-XX, México, Secretaría de Educación Pública, 1995.
- *Mensaje de Ernesto Zedillo con motivo de la Transmisión de Poderes*, El Nacional, México, 2 de diciembre de 1994.
- Compendio de Resultados y Conclusiones de las Comisiones de Estudio y Consulta de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal, editado por el Comité Técnico de la Mesa y el DDF, abril de 1995.
- Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991, México, Instituto Federal Electoral, 1991.
- Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 111.

- *Posiciones Históricas de los Partidos Políticos sobre el Gobierno del Distrito Federal 1965-1991*, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, México, DDF, 1992, pp. 14.
- *Posiciones Iniciales de los Partidos Políticos*, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, México, DDF, 1992, pp. 69.
- Posición del Partido Acción Nacional ante la reforma política del Distrito Federal, México, Comité Regional del D.F. del PAN, 6 de noviembre de 1995.
- Posición del Partido Revolucionario Institucional en los temas de la reforma política del Distrito Federal, México, Comité Directivo del D.F. del PRI, 6 de noviembre de 1995.
- Posición del Partido del Trabajo en los diferentes puntos del Proyecto de Agenda para la Reforma Política del D.F., México, Partido del Trabajo, 6 de noviembre de 1995.
- Propuesta de Reforma Política para el Distrito Federal del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, México, PARM, marzo de 1993.
- Proyecciones de la Población Municipal, 1995-2010, México, Consejo Nacional de Población, agosto de 1996.
- *Reglamento de la Mesa de Concertación, Agenda Básica, Convocatoria a la Audiencia Pública*, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, México, DDF, 1992, pp. 22.
- Reflexiones Sobre la Propuesta de Reforma Política para el Distrito Federal del Partido de la Revolución Democrática, México, CEN del PRD, julio de 1993.
- Respuesta al Documento de Reforma Política del Distrito Federal Hecha por el Poder Ejecutivo, México, documento publicado por el Partido Acción Nacional, junio de 1993.
- *Diez Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral*, La Jornada, México, 22 de agosto de 1995.

LEGISLACIÓN

- *Anteproyecto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, El Día, México, 23 de junio de 1993.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Divulgación, 1968, pp. 126.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, IFE, 1991, pp. 188.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Esfinge, 1994, pp. 154.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 1999, pp. 246.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (y disposiciones complementarias), México, Porrúa, 1997, pp. 422.
- *Decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 79, 110, 111 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial, 10 de agosto de 1987.
- *Decreto por el que se reforman y adicionan 12 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial, 25 de octubre de 1993.
- *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial, 31 de diciembre de 1994.
- *Decreto por el que se reforman los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Diario Oficial, 3 de junio de 1995.
- *Decreto mediante el cual se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial, 22 de agosto de 1996.
- *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la*

Constitución; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial, 22 de noviembre de 1996.

- *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario Oficial, 4 de diciembre de 1997.*
- *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario Oficial, 26 de julio de 1994.*
- *Estatuto de Gobierno. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes. Ley de Participación Ciudadana. Reglamento Interior. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y disposiciones complementarias, México, Porrúa, 1997.*
- *Iniciativa de Ley por la que se reforman 12 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Palacio Nacional, 5 de julio de 1993.*
- *Iniciativa para la Reforma Electoral y del D.F., El Nacional, México, suplemento especial, 29 de julio de 1996.*
- *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamento Interior, Manual de Organización, México, Porrúa, 1993, pp. 765.*
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Porrúa, 1994, pp. 1061.*
- *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Diario Oficial, 12 de junio de 1995.*

TESIS

- Alvarez Arredondo, Ricardo Antonio, Historia de las Formas de Gobierno de la Ciudad de México, Tesis profesional de licenciatura en Ciencia Política, México, FCPyS, UNAM, 1991.
- Delgadillo Rodríguez, Fausto, La Reforma Política del Distrito Federal de 1993, Tesis profesional de licenciatura en Ciencia Política, México, FCPyS, UNAM, 1994.
- Elizondo Mendoza, Francisco, La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Tesis profesional de licenciatura en Sociología, México, FCPyS, UNAM, 1994.
- Espinosa Curia, Horacio P., Consideraciones sobre el Proceso de Reforma Política del Distrito Federal 1991-1993, Tesis profesional de licenciatura en Ciencia Política, México, FCPyS, UNAM, 1994.
- Jiménez Ruiz, Francisco Javier, La Democratización del Distrito Federal. La Creación de la Asamblea de Representantes, Tesis profesional de licenciatura en Ciencia Política, México, FCPyS, UNAM, 1994.
- Sánchez González, José Juan, La Administración Pública en la Reforma del Estado en México, Tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública, México, FCPyS, UNAM, 1997.

HEMEROGRAFÍA

- Ballinas Víctor, Urrutia Alonso, *Distrito Federal: sus cifras, tan abrumadoras como sus males*, La Jornada, México, 8 de marzo de 1993, pp. 35-36.
- Bejar Algazi Luisa, *El largo camino hasta la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, Asamblea, México, órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del D.F., vol. 1, núm. 1, febrero de 1995, pp. 30-33.

- Bejar Algazi, Luisa, Propuestas Legislativas para el Distrito Federal, inédito, abril de 1992, pp. 16.
- Di Palma, Giuseppe, *La consolidación democrática: una visión minimalista*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, España, núm. 42, abril-junio de 1988.
- Díaz Alfaro, Salomón, *El Distrito Federal Mexicano: Breve Historia Constitucional*, Textos, México, núm. 2, vol. 1, Fundación Distrito Federal Cambio XXI, agosto de 1992, pp. 45-56.
- Delgadillo Rodríguez, Fausto, Cronología de la Reforma Política del Distrito Federal, 1994-1996, inédito, 1996.
- Hernández, Rebeca, *Camacho, extremismo; Patrocinio, inmovilismo*, Época, México, 28 de junio de 1993, pp. 10-14.
- Linz, J. Juan, *Transitions to Democracy*, The Washington Quarterly, vol. 13, núm. 3, summer 1990.
- Linz, J. Juan y Stepan, Alfred, *Hacia las democracias consolidadas*, Semanario Etcétera, núm. 182, 25 de julio de 1996.
- Lucía Carrasco, *Rumbo a la reforma política del Distrito Federal*, Asamblea, México, órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, vol. 1, núm. 10, noviembre de 1995, pp. 14-17.
- Monge, Raúl, *No Tienen Cabida los Pobres en la Utopía Urbana de Camacho*, Proceso, México, núm. 864, 24 de mayo de 1993, pp. 10-13.
- Moreno Sánchez, Manuel, *La Reforma de la Ciudad de México*, Nexos, México, noviembre de 1992, pp. 27-33.
- Perlo, Manuel, *De como perdió la ciudad de México su municipalidad sin obtener en cambio ni una democracia de manzana*, Siempre, México, 2 de julio de 1980.
- Peschard, Jacqueline, *Culminación de una Negociación Política*, El Nacional, México, suplemento de política, 19 de abril de 1993, p. 5.

- Peschard, Jacqueline, *El Anteproyecto de Gobierno para el DF*, El Nacional, México, suplemento de política, 28 de junio de 1993, p. 7.
- Rodríguez Araujo, Octavio, *Partidos Políticos*, en Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, UNAM, 1986.
- Rodríguez Araujo, Octavio, *Reforma Política en el Distrito Federal*, Este País, México, núm. 13, 13 de abril de 1992, pp. 31-38.
- Rodríguez Araujo, Octavio, *DF del Impacto a la Prospectiva*, La Jornada, México, 4 de junio de 1992, p. 8.
- Salcedo Aquino, Roberto, *Ciudad de México: Administrabilidad de la Metrópoli*, Textos, México, núm. 1, vol. 1, Fundación Distrito Federal Cambio XXI, julio de 1992, pp. 1-10.
- Sirvent Gutiérrez, Carlos, *Cronología de las Principales Reformas a la Legislación Electoral de México (1910-1994)*, Estudios Políticos, México, FCPyS, UNAM, julio-septiembre de 1996.
- Woldenberg Karakowsky, José, *DF: Reformas dentro de la Reforma*, La Jornada, México, 8 de mayo de 1993.
- Woldenberg Karakowsky, José, *La Reforma Política del DF* La Jornada, México, enero de 1994.
- Woldenberg, José, *Proceso Democratizador*, La Jornada, México, 17 de febrero de 1996.
- *Contienda por el D.F.* Tiempo, México, junio de 1997.
- *Contrarreforma Electoral*, El Financiero, México, suplemento especial, 24 de noviembre de 1996.
- *Diálogo y consenso para perfeccionar el sistema democrático de México*, El Nacional, México, suplemento especial, 25 de octubre de 1995.
- *Elecciones Capitalinas*, El Financiero, México, suplemento especial, 9 de febrero de 1997.

- *El DF, Enorme Monstruo de Sed y de Congojas*, Época, México, 14 de marzo de 1994, pp. 10-17.
- *El Desafío del D.F.*, Época, México, 31 de marzo de 1997.
- *Gobierno de la Ciudad, Alianzas Estratégicas*, El Financiero, México, informe especial, 15 de mayo de 1993.
- *Hacia la Democratización del Distrito Federal*, Perfil de La Jornada, México, 24 de junio de 1993.
- *Integración de los Órganos Electorales*, El Nacional, México, suplemento especial, 26 de noviembre de 1996.
- *La Reforma Constitucional Electoral*, El Nacional, México, suplemento especial, 25 de noviembre de 1996.
- *La Herencia del Caos*, Época, México, 1 de diciembre de 1997.
- *La Lucha por el D.F.*, Prospectiva, México, junio de 1997.
- *Nuevas Formas de Gobierno para la Capital de la República*, Crónica Legislativa, México, órgano de información de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, núm. 11, octubre-noviembre de 1993, pp. 3-11.
- *PRD: el Llamado de las Urnas*, El Financiero, México, informe especial, 23 de marzo de 1997.
- *Reforma Política, Cambio de Artificio*, El Financiero, México, informe especial, 11 de septiembre de 1993.
- *Reforma del DF: Ese Oscuro Objeto del Deseo*, El Nacional, México, suplemento de política, 5 de julio de 1993.
- *Reforma Legal Electoral*, El Nacional, México, suplemento, 27 de noviembre de 1996.
- *Reforma Electoral y Transición*, El Financiero, México, suplemento, 11 de agosto de 1996.
- *Rumbo a la Reforma Electoral y del D.F.* El Nacional, México, suplemento, 29 de abril de 1996.