

0422  
81



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL 1986 - 1999.  
REFLEXIONES JURIDICO INSTITUCIONALES.

**T E S I S**  
PARA OBTENER EL GRADO DE  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLITICA)**  
PRESENTADA POR:  
**MIGUEL ANGEL ROJAS SANDOVAL**

ASESOR: MTR. JUAN PABLO CORDOBA ELIAS



CIUDAD UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE DE 2003.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



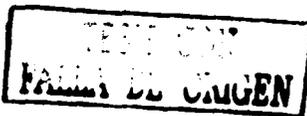
**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**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.

ÍNDICE.



Introducción

	Pág.
1. Reforma del Estado y Reforma Política	6
1.1 Reforma del Estado. Sus componentes.	
1.2 El contexto histórico mundial.	
1.3 Contexto de la reforma del Estado en México.	
1.4 Reforma del Estado en México.	
1.5 Reforma política del Distrito Federal	
1.6 Conclusiones.	
2. Condiciones socioeconómicas y características de la ciudad de México, el Distrito Federal.	35
2.1. Desarrollo económico y participación en el PIB nacional de la ciudad de México. La ciudad global.	
2.1.1. Etapas del desarrollo económico en México y su impacto en la ciudad de México	
2.1.2. Participación del Distrito Federal y área conurbada de la ciudad de México en el PIB nacional.	
2.1.3. La ciudad global.	
2.2. Crecimiento demográfico de la ciudad de México. Cabeza del proceso de urbanización nacional: la megaciudad.	
2.2.1. Crecimiento demográfico del Distrito Federal.	
2.2.2. La megapolis.	
2.3. Finanzas de la ciudad.	
2.3.1. Ingreso nacional y participaciones federales. Porcentajes del Distrito Federal.	
2.3.2. Participaciones federales e ingresos ordinarios del Distrito Federal.	
2.4. Los problemas de la ciudad de México.	
2.4.1. Vivienda y servicios. La apropiación de la ciudad.	
2.4.2. Empleo.	
2.4.3. Educación.	
2.4.4. Transporte.	
2.4.5. Seguridad pública.	
3. Marco electoral y tendencias electorales en la ciudad de México. El contexto del cambio político en el Distrito Federal.	77
3.1. Competencia electoral en la ciudad de México. Disfunción del marco legal de 1988.	
3.1.1. Tendencia del voto del PRI. Creciente escenario de competencia electoral.	
3.1.2. Marco electoral de 1986. Alta competencia electoral: mantenimiento del PAN y emergencia del FDN.	
3.2. Marco electoral, elecciones e integración de la cámara de Diputados y Asamblea de Representantes del Distrito Federal de 1991.	
3.3. Marco electoral, elecciones e integración de los poderes federales y Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1994.	
3.4. Marco electoral, elecciones e integración de los poderes federales y Asamblea de Legislativa del Distrito Federal en 1997.	
3.5. Marco electoral, elecciones e integración de los poderes	

federales y autoridades locales: Jefe de Gobierno, Diputados locales a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Jefes Delegacionales en 2000.  
3.6. Aproximaciones capitulares.

4. Movimientos urbanos populares. La emergencia de actores sociales en el ámbito urbano de la ciudad de México y su incidencia en la política local y nacional. 121

- 4.1. La emergencia de los movimientos urbanos populares en la ciudad de México. Condiciones de su aparición.
- 4.2. Movimientos urbanos populares en la ciudad de México. Tendencias y organización del MUP.
- 4.3. Movimientos urbanos populares.
- 4.4. Participación política y electoral en el periodo.
- 4.4. Aproximaciones capitulares.

5. Transformación del marco legal del Distrito Federal 1986-2003. 144

- 5.1. Los Estados Unidos Mexicanos: República Federal y sistema presidencial.
  - 5.1.1. Federalismo mexicano. La República Federal.
  - 5.1.2. Creación del Distrito Federal. Su régimen interno.
  - 5.1.3. El sistema presidencial.
- 5.2. Desaparición del régimen municipal del Distrito Federal en 1928.
- 5.3. Estructura de gobierno del Distrito Federal y marco legal previo a la reforma de 1986-1987.
- 5.4. La reforma de 1986-1987.
  - 5.4.1. La promesa de cambio político y la consulta sobre participación ciudadana en el Distrito Federal por el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado.
  - 5.4.2. Las posiciones de los partidos ante la reforma y su contexto.
  - 5.4.3. Reforma del Distrito Federal. Las nuevas instituciones.
- 5.5. La reforma del Distrito Federal de 1992-1993.
- 5.6. Las controversias constitucionales. La importancia de las Reformas de 1994 y 1996 al artículo 105 Constitucional.
- 5.7. La expedición de la ley de participación ciudadana de 1995. La reglamentación de los Consejos Ciudadanos.
- 5.8. La reforma de 1996.
- 5.9. La expedición de una nueva Ley de Participación Ciudadana y del Código Electoral del Distrito Federal.
- 5.10. La propuesta de reforma de 2001-2002.

Consideraciones Finales. 221

Bibliografía. 227

## INTRODUCCIÓN.

Al proceso de cambio de las instituciones político-administrativas del Distrito Federal se les ha definido como la reforma política del Distrito Federal. Estos cambios políticos, que han sido registrados a lo largo de los últimos 17 años, son parte de un proceso aún no acabado, el cual ha manifestado una complejidad tanto por los diversos intereses políticos y económicos en disputa; como en la diversidad de niveles en que la ciudad de México es parte actora: sea en lo local, regional, nacional y mundial.

En este ejercicio comprensivo se pretende ubicar las reformas que ha sufrido el marco legal del Distrito Federal en una tendencia histórica a nivel mundial, promovida por un discurso ideológico que sostiene la necesidad de la readecuación de las relaciones entre gobierno y sociedad; lo que se ha llamado "la Reforma del Estado". Además, el proceso de cambio político está relacionado con profundos procesos de integración comercial y económica, e incluso supranacional, en lo que se ha llamado la Globalización.

Por otra parte, el trabajo se centra en describir que el cambio fue hecho por las minorías organizadas en los partidos políticos y no por las demandas de la sociedad en su conjunto. Las reformas fueron bandera de lucha de diversos partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional, tal es el caso del PST, PPS, PARM, PAN, PMS (posteriormente PRD), las cuales se apoyaron en propuestas y trabajos, algunos ideologizados, de ciertos sectores académicos.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. El primer capítulo es una revisión de los conceptos de Estado, Reforma del Estado, Reforma Política y Descentralización, en su vinculación con la Reforma Política del Distrito Federal. Paralelamente, los conceptos utilizados son enmarcados en su contexto histórico, de modo que se hace referencia a los procesos históricos a nivel mundial y nacional que favorecieron las condiciones específicas para el cambio institucional en lo federal y sobre todo a nivel local en la entidad a estudio: el Distrito Federal.

El segundo capítulo revisa, a partir de los años ochenta del siglo pasado, la relación entre las variables socioeconómicas y demográficas nacionales que impactan al

Distrito Federal. Aquí los indicadores destacan la importancia económica, demográfica y financiera del Distrito Federal al interior de la federación; por último se hace una rápida revisión de los indicadores sobre los problemas de la ciudad, es decir las demandas de la población en los rubros de vivienda, servicios, empleo, educación, transporte y seguridad.

Un tercer apartado registra los resultados electorales de los partidos políticos obtenidos a nivel nacional y en el Distrito Federal. Como resultado de esta contrastación, observamos las tendencias de los partidos y la integración de los órganos legislativos, Federales y locales, que incidieron en las transformaciones de los marcos jurídicos electorales y políticos en ambos ámbitos.

La cuarta parte de la investigación presenta un acercamiento a las organizaciones sociales del Movimiento Urbano Popular, dando énfasis a la inserción de sus dirigentes en la actividad de los partidos políticos de oposición, así como señalando las líneas de gestión y demandas de bienes y servicios al gobierno federal y local, en el periodo de 1980 al 2000.

Por último, el quinto capítulo en el inicio hace un breve recorrido histórico por el proceso de creación de la República Federal y el Distrito Federal, a manera de pretexto metodológico que permite condensar la importancia y el peso político ideológico de erigir el Distrito en la Ciudad de México; las implicaciones de la centralización del poder en manos del gobierno federal, particularmente en el Ejecutivo federal a partir de 1929 y las razones que obligaron a tomar la decisión de desaparecer a la institución de los ayuntamientos. En un segundo plano se analizan las reformas Constitucionales de 1986, 1992 y 1996, que transformaron la estructura política del Distrito Federal y por supuesto del gobierno federal. Por último se aborda el fallido intento de reforma del Distrito Federal en 2001-2002.

Las reflexiones finales resaltan la importancia del Distrito Federal para la oposición partidista. El uso de un discurso democratizador tenía como fin cubrir la intención de transformar el marco legal, en medio de una creciente competitividad partidista en la entidad, para así conseguir el gobierno local de la entidad económica más importante y centro político del país.

## CAPITULO 1. REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA POLÍTICA. CONTEXTO Y CONCEPTO EN EL MUNDO OCCIDENTAL Y MÉXICO.

El primer punto de este capítulo hace un acercamiento conceptual al tema de la Reforma del Estado. Nos proponemos describir las condiciones político-económicas que los gobiernos de los estados nacionales enfrentaron en las tres últimas décadas del siglo XX<sup>1</sup>. Para los fines de esta investigación, entendemos a la Reforma del Estado como la respuesta concreta que los gobiernos y las élites políticas y económicas de un país dan a una necesidad de adecuación de las instituciones y prácticas de gestión político-administrativa, mediante cambios en el marco jurídico estatal.

Este desarrollo del proceso de cambio institucional destaca una serie de factores en el ámbito internacional que lo impulsaron. En los círculos internacionales: académicos, políticos y sobre todo financieros; se diseñó un discurso que explicaba las razones de esos cambios, diagnosticando la situación económica y financiera resultante de las naciones en desarrollo en paralelo con las de las naciones desarrolladas.

A la explicación académica del proceso económico y el diagnóstico seguía una serie de sugerencias y recomendaciones a los gobiernos en desarrollo para alcanzar los niveles de bienestar que conducirían a tener mayores márgenes de gobernabilidad. De esas "sugerencias" enfatizamos un elemento que integra esta concepción promovida por los centros de poder financiero y político del occidente desarrollado.

---

<sup>1</sup> En un estudio de la CEPAL, se identifica estas condiciones económico políticas como el proceso de la globalización, que es la inserción de las economías nacionales a los mercados mundiales y la emergencia de actores políticos a nivel subnacional. "Durante la década de los noventa la configuración territorial de los países de América Latina y el Caribe se modificó sustancialmente como resultado de procesos exógenos y endógenos, [...] la mencionada configuración obedece en primer lugar a un proceso de globalización [...]. Como respuesta a este proceso, fundamentalmente exógeno, los países de la región han revitalizado los mecanismos de integración supranacional [...]. La lógica sociopolítica de estos procesos de cambio permanente de "regiones ganadoras" y "regiones perdedoras" torna poco eficaces a los esquemas de planificación y gestión territorial surgiendo una pléyade de nuevos actores de nivel subnacional que han derivado en procesos de descentralización que complejizan aún más la situación descrita." Ver CEPAL, La Restructuración de los Espacios Nacionales, Serie Gestión Pública 7. CEPAL: ILPES: ONU. Chile, 2000. P. 7

En dicho sentido asumimos a la "Descentralización"<sup>2</sup>, como uno de los elementos prescritos en los documentos de trabajo de organismos financieros multilaterales -Banco Mundial (BM)<sup>3</sup>, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-, organismos de cooperación multilaterales -Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Organización de Naciones Unidas (en este caso el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD)-.

En segundo lugar, referimos el proceso de la Reforma del Estado Mexicano y la importancia del concepto de descentralización en dicho proceso<sup>4</sup>. El tercer ámbito que

<sup>2</sup> El concepto de descentralización de acuerdo con Alicia Ziccardi: "[...] la descentralización es la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales del gobierno a organizaciones de base, unidades subalternas de gobierno, corporaciones descentralizadas, autoridades regionales, funcionales, gobiernos autónomos y locales y organizaciones no gubernamentales." Ver Ziccardi, Alicia. Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. IIS-UNAM, Miguel Angel Porrúa, 1998. Op. Cit. P. 42 Por su parte Reynaldo Maia Muñiz, escribe al respecto: "[...] al inevitable florecimiento de intentos de descentralización del Estado durante las llamadas transiciones democráticas en Latinoamérica, no corresponden necesariamente la consolidación y mayor profundización de la democracia: es posible que permanezca la "ola descentralizadora" restringida a su dimensión administrativa, aun en el caso de que ocurra una estancación o retroceso en las transiciones." Un aspecto importante es el que maneja el autor tomado de otro y que pone en el pie de página número 10, que dice: "Que el lector se atenga a la diferenciación establecida por Boisier (1991:31,32) entre Descentralización Política y Descentralización Administrativa. Para ese autor, en su forma general "Descentralizar significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento". La diferencia entre la descentralización administrativa, sea funcional o territorial, y la descentralización política, que en su dimensión vertical puede ser federalizante o municipalizante, es que en la descentralización política "el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales." Ver Maia Muñiz, Reynaldo. "Reforma del Estado en América Latina: ¿Descentralización o Decadencia del Estado Nación?" En Merino, Mauricio (coord.). Cambio Político y Gobernabilidad. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. CONACYT, México. 1992. Págs. 106-107.

<sup>3</sup> Al respecto podemos revisar el contenido del informe. Banco Mundial. El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Banco Mundial; Washington, D.C.; 1997.

<sup>4</sup> El gobierno de la alternancia, es decir el gobierno de Vicente Fox, encargó a Porfirio Muñoz Ledo llevar a cabo un Foro cuyos trabajos versaran sobre la Reforma del Estado, en torno al tema sobre el Federalismo, la descentralización y la reforma política del Distrito Federal, se observa cierto énfasis sobre nuestro tema de estudio. "En el primer eje rector, "Federalismo y descentralización", destacan los siguientes acuerdos:

- **Construir un federalismo auténtico en el que se reivindique el carácter libre y soberano de los Estados de la Federación como entidades creadoras del Pacto Federal.**
- [...].
- Establecer una verdadera coordinación hacendaria y otorgar a los gobiernos locales mayor participación mediante convenciones fiscales.
- Fortalecer a la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional y dotar a los poderes judiciales estatales de atribuciones para interpretar la legalidad y, eventualmente, la constitucionalidad a nivel local.

**Impulsar la constitución del Distrito Federal para constituirlo en una entidad federativa con plenos poderes.**" Ver Velasco, Alfonso. Mesa V. Federalismo, Descentralización y Autonomías. Secretario Técnico. En: Muñoz. Ledo. Porfirio. [Coord.] Comisión de Estudios para la Reforma del Estado.

resaltamos refiere la incidencia de la descentralización en el tema de la Reforma Política del Distrito Federal. Finalmente, explicitamos la acción de actores políticos y sociales en el ámbito local y nacional que complementan lo que es el fenómeno de la reforma del D.F., el cual detallaremos en los capítulos de la tesis.

Es importante delinear el eje de ese proceso de cambio reflejado en el marco constitucional del Estado Federal Mexicano y, particularmente en el cambio del marco legal del Distrito Federal. Y es que tal proceso tiene en el exterior un punto de apoyo; en otras palabras, la descentralización se configura como elemento imperativo para la reforma del Estado de acuerdo con los organismos internacionales anteriormente citados. La posición internacional implica una presión al Estado nacional, concretamente a los gobiernos centrales, en este caso al gobierno federal de México<sup>5</sup>.

La transformación del marco legal del D.F. se dibuja a modo de una forma de responder a la recomendación de descentralizar funciones políticas, administrativas y económicas de los gobiernos centrales a los gobiernos estatales y municipales. Es importante aclarar que al entorno internacional favorable a la descentralización, corresponde una serie de condiciones que han sido construidas por fuerzas locales y nacionales (partidos de oposición y grupos sociales organizados) que desde el ámbito local presionaron (y presionan) para hacer los cambios en el marco legal<sup>6</sup>.

---

Conclusiones y propuestas. UNAM, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial. México, 2001. P. 212.

<sup>5</sup> Al respecto leemos en un documento del Banco Mundial lo siguiente: "Como se ha señalado en el Capítulo 3, los acuerdos internacionales son un segundo mecanismo para reforzar los compromisos no garantizados por ninguna institución nacional. En la esfera comercial, tanto la Unión Europea como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte han sido capaces de desempeñar ese papel, [...]. Los acuerdos con organizaciones multilaterales, como el FMI o el Banco Mundial, a menudo incluyen algún tipo de condicionalidad: para poder obtener créditos, por ejemplo, los países deben emprender ciertas reformas. Esto puede tener un beneficio análogo para algunos países. La aceptación de esas condiciones puede considerarse un signo de compromiso del país con las políticas que se incluyen como requisito." En Banco Mundial. Op. cit. P. 116.

<sup>6</sup> Nuevamente en el informe de la Cepal, se resume así: "El creciente protagonismo de los actores locales. Mucho más complejo que en el pasado, está íntimamente ligado con los procesos de redistribución del poder entre las entidades territoriales. Así, los años noventa se caracterizaron por el desarrollo de procesos de descentralización en la mayoría de los países de América Latina y El Caribe, lo que revalorizó los territorios subnacionales [...] que dejaron de ser meros receptores de los impactos de la reestructuración territorial, pasando a ser entes activos de los procesos económicos y políticos a escala nacional e internacional." En CEPAL op. cit. P. 11 Es necesario, bajo esta óptica, centrar la atención en el territorio del Distrito Federal. La Ciudad de México tiene una alta participación en el ingreso nacional, lo cual hace

Es decir, proponemos dos líneas analíticas retroalimentativas:

*"Entre las grandes tendencias discernibles en el mundo contemporáneo está un doble movimiento: De centralización hacia agregados superiores, y de fragmentación hacia las localidades."*<sup>7</sup>

Estas tendencias dirigidas a ámbitos diametralmente opuestos al Estado Nacional, como son las organizaciones supranacionales y las unidades locales, paradójicamente requieren de la presencia de éste. Es el caso de la Unión Europea.

*"El recurso a la Unión Europea ha permitido sumar fuerzas de gran escala y mantener ámbitos concretos de soberanía. La herramienta del federalismo, por su parte, ha permitido restaurar la vida local sin detrimento de la unidad del Estado-Nación. Advierto en este último desarrollo una lección que conviene tener presente en todas partes."*<sup>8</sup>

La reflexión propuesta, que va más allá de la descentralización, es el federalismo, que ha dado a la Unión Europea el elemento que ha permitido la coexistencia de distintos ámbitos de poder. México como República Federal posee elementos en su diseño constitucional para enfrentar su enroque en los ámbitos internacionales. En concreto, la historia reciente, enfocada como la reforma del estado en México<sup>9</sup>, se dirige a la adecuación de nuestras instituciones a los retos internos<sup>10</sup> y del exterior.

---

que los actores políticos locales revaloricen la necesidad de contar con un espacio propio de solución a los problemas y no a nivel federal, con la participación de otros actores regionales, ajenos a la realidad local.

<sup>7</sup> Pérez Correa, Fernando. "El orden del mundo." En Excelsior. Viernes 20 de abril, 2001; México. Pág. 17

<sup>8</sup> *ibidem*. P. 17.

<sup>9</sup> Juan Rebolledo nos describe cuales eran esos retos: "En el país, la revisión del papel del Estado se vinculó, primero, con la necesidad de crear espacios políticos para los grupos no gobernantes y encontrar un manejo ordenado de las disputas por el poder del Estado. Segundo, la reflexión no podía ignorar la elevada tasa de crecimiento demográfico ni la crisis del modelo de desarrollo dominante desde la mitad del siglo y sus secuelas en términos de inversión insuficiente, déficit de servicios y pobreza. De ahí el desprestigio del burocratismo y de la economía de sustitución de importaciones con mercados cautivos. Tercero, por la exigencia de contender con los retos exteriores de mayor competitividad y presencia política en medio de una gran transformación mundial. La reforma del Estado es la respuesta a estas tres demandas básicas y algo más." Ver Rebolledo Gout, Juan. La reforma del estado en México. FCE. México. 1993. P. 16

<sup>10</sup> Un interesante comentario de Fernando Pérez Correa sobre la necesidad de adecuar a los retos nuestras instituciones, se refiere a la base de estas, la Constitución. Escribe: "[...] propongo que nuestra Constitución abra las autonomías funcionales y locales, impulse la innovación, reconozca la diversidad,

Finalmente describimos el uso, por parte de los actores locales, de un discurso sobre la democratización del Distrito Federal apoyado o mejor dicho, sustentado, por trabajos académicos altamente ideologizados.

### 1.1. REFORMA DEL ESTADO. SUS COMPONENTES.

Al abordar sobre la Reforma del Estado se hace necesario establecer que entendemos por Estado. Una definición parte de la sociología. Para Max Weber es:

"[...] : el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio [...] reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima."<sup>11</sup>

Esta definición es más adelante ampliada por el propio Weber al referirse al Estado como una forma de asociación política basada en una relación de dominio, donde la autoridad de los que detentan el poder se justifica en motivos internos y medios externos, de los cuales se menciona la violencia con la que el Estado ejerce medidas de coacción hacia los habitantes de su territorio con el fin de mantener un orden determinado. Pero regresando a los motivos internos que justifican la relación de dominación, la que distingue al Estado moderno es la ejercida con base en la legalidad, lo que conocemos como el apego al cuerpo normativo, a la ley<sup>12</sup>.

Otra definición parte del neoinstitucionalismo económico:

"[...] , el Estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación. Es una organización con ventajas comparativas

---

descentralice. La Constitución ha adoptado una osamenta inflexible, vertical, centralizadora, poco relacionada con la transformación dinámica del país." P. 172. Ver, Pérez Correa, Fernando. "La Constitución de Hoy." En Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. "La Constitución Política de 1917 hoy". CNCPyAP; UAM; FCPyS e IIS, UNAM; México. Tomo 2, 1999. Págs. 169-172.

<sup>11</sup> Weber, Max. Economía y Sociedad. FCE. 2 vol. México. 1964. P. 1056.

<sup>12</sup> *Ibidem*. P. 1057.

sobre otras organizaciones del capitalismo, porque tiene el monopolio exclusivo de ciertos poderes clave: cobrar impuestos, emitir moneda y regular los derechos de propiedad, es decir, tiene la capacidad de fijar las fronteras a los derechos de propiedad que intercambian los individuos."<sup>13</sup>

Una más define al Estado pretextando un informe del Banco Mundial:

"El término Estado, en su sentido más amplio, denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado. Gobierno es un término que a menudo se usa de forma diferente según el contexto. Puede referirse al proceso de gobernar, al ejercicio del poder. Puede también referirse a la existencia de ese proceso, [...], por "gobierno" se entiende el conjunto de personas que ocupan puestos de autoridad en un Estado. Por último, [...] puede referirse a la manera, método o sistema de gobernar una sociedad, a la estructura y organización de los cargos públicos y al modo en que se relacionan con los gobernados."<sup>14</sup>

Hablar de la Reforma del Estado es referir a un proceso jurídico-político que tiende a la modernización del aparato estatal<sup>15</sup>, abordando diversas áreas que inciden en las relaciones entre sociedad-estado<sup>16</sup>, las cuales mencionaremos

<sup>13</sup> Ayala Espino, José. Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. Facultad de Economía, UNAM. Miguel Ángel Porrúa. México, D.F. 1996. P. 32.

<sup>14</sup> Banco Mundial. El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Banco Mundial; Washington, D.C.; 1997. (recuadro 1.1 Estado y gobierno: definiciones) p. 22.

<sup>15</sup> Este proceso de modernización es manejado por diversos autores, pero consideremos a Germán Pérez que al preguntarse el para qué de la reforma del estado, responde: "La racionalización a la que se han sometido todas las áreas del sistema económico y de la burocracia contemporáneas encierra, en el fondo, una tesis en extremo simple que puede expresarse con un par de palabras: darle política racional a nuestro actuar cotidiano, se produzca éste en el terreno de la política pura, de la política económica o de las actividades estrictamente económicas." Ver Pérez Fernández del Castillo, Germán. "Reforma del estado: razones y sentido", en Rosa María Mirón y Leonardo Valdés (Coords.) Partidos y Elecciones. Congreso Nacional de Ciencia Política. CNCyAP A.C., UAM, IFE. México, D.F. 1996. P. 253. Y "Reforma del Estado, ¿Para qué? En Revista Crónica Legislativa. Año V, 10, Agosto-septiembre, 1996.

<sup>16</sup> Para los especialistas del Banco Mundial el estado debe redefinir su estructura y los ámbitos de su acción. En el informe de 1997 describen lo siguiente: "En este informe no se propone una panacea universal para conseguir un Estado eficaz. [...] La solución consistirá, en parte, en lograr que las sociedades acepten una redefinición de las responsabilidades del Estado. [...]"

a continuación: a) Reforma Política; b) Reforma Económica; c) Reforma Administrativa y Fiscal; y d) reforma socio-cultural.

- a) Reforma Política: cambios en las estructuras de gobierno; formas de elección, creación de entidades autónomas, descentralización;
- b) Reforma Económica: reducción de la participación estatal como factor de la producción y quedar como rector de la economía, dejando a la iniciativa privada el papel de motor de la producción;
- c) Reforma Administrativa y Fiscal: modernización de las estructuras de gestión pública, encargadas de diseñar, planear, ejecutar, evaluar las políticas y programas públicos; por otra parte la reforma fiscal requiere un diseño equitativo y redistributivo, ya que de ella depende la posibilidad de financiar el desarrollo social de las mayorías y la dotación de infraestructura para el desarrollo productivo del país.
- d) Reforma socio-cultural: emergencia de organizaciones civiles, que promueven los derechos individuales, el empoderamiento (empowerment) de los ciudadanos, corresponsabilidad en las tareas del desarrollo social junto con el gobierno, nuevas formas de solución a las problemáticas de la ciudadanía adoptadas y sugeridas por ella misma.

Esos cambios se verifican mediante un proceso de reformas Constitucionales en los dos primeros incisos. Por otra parte es necesario observar que los cambios son apoyados y propuestos por los dirigentes políticos con el objeto de mantener márgenes de gobernabilidad y desarrollo en el sistema político; las sociedades en su devenir y desarrollo adecuan sus instituciones de acuerdo a sus necesidades.

---

Pero el proceso de reforma no puede limitarse a reducir o diluir la función del Estado [...] la atención de una amplia gama de necesidades colectivas en forma más satisfactoria exigirá un mejor funcionamiento de las principales instituciones estatales.

- Acomodar la función del Estado a su capacidad. Se trata del primer elemento de la estrategia. Cuando la capacidad del Estado es pequeña, éste debe sopesar cuidadosamente cómo -y donde- intervenir. [...]
- Pero la capacidad no es una realidad inmutable. Por eso, el segundo elemento de la estrategia consiste en aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas. Ello comprende los siguientes elementos: establecer normas y controles eficaces para poner coto a las medidas estatales arbitrarias y luchar contra la corrupción arraigada; exponer a las instituciones estatales a una competencia mayor a fin de incrementar su eficiencia; mejorar el desempeño de las instituciones estatales mediante el aumento de las remuneraciones e incentivos, y hacer que el sector estatal responda más eficazmente a las necesidades de la población, cerrando la brecha entre gobierno y pueblo mediante una mayor participación y descentralización. [...]

Ver Banco Mundial op. cit. P. 3.

La reforma del Estado no es una transformación de la naturaleza del Estado, en la medida que este es, como escribió Max Weber, el espacio donde se ejerce la violencia legítima. Reformar al estado es reformar las instituciones y la base de legitimación del poder político. En otros términos, se harán los cambios en las estructuras en las cuales se aplica la administración por parte del gobierno en cada uno de sus poderes u organismos, así como la creación de nuevos vínculos con la sociedad, sea esta representada por los partidos políticos o por los actores sociales organizados en sindicatos, asociaciones civiles u Organizaciones No Gubernamentales<sup>17</sup>.

Es importante hacer notar que para muchos autores la reforma del Estado, particularmente aplicada en Latinoamérica y el Este de Europa, es entendida como un fenómeno político que se empata a otros fenómenos, como son las transiciones a la democracia<sup>18</sup> y los cambios en la estructura económica, de apertura comercial<sup>19</sup>. Pero en sus resultados concretos, asistimos a una reducción de la soberanía nacional<sup>20</sup> a favor de la inserción a los mercados internacionales<sup>21</sup>, es decir a la inclusión al proceso de la globalización dirigido desde las naciones desarrolladas.

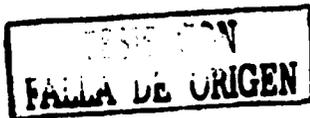
<sup>17</sup> Marco Aurelio Nogueira al respecto escribe: "Cuando pensamos en el rediseño del Estado, nos encontramos ante un problema multifacético. No podemos, por ejemplo, desestimar la faceta gerencial de la crisis actual. [...] Pero el problema del Estado [...] tiene una faceta más [...] referida a sus estructuras, al patrón organizacional y a la cultura que tipifica sus instituciones. En esta dimensión, el rediseño del Estado implica la propuesta de nuevos patrones de organización, funcionamiento y operación, previendo también la implementación de distintos programas de formación y capacitación, [...]. Existe, además, una dimensión constitucional, referida directamente al marco jurídico y normativo más amplio, algo que se traduce en la revisión o reforma de la Constitución. Y existe, por último, una faceta inmediatamente política, vinculada [...] a las relaciones Estado/sociedad, a los valores públicos y democráticos, al sentido de la política y de sus instituciones, entre las cuales se encuentra el Estado." Ver Nogueira, Marco Aurelio. "Un Estado para la sociedad civil." En Revista del CLAD. Reforma y democracia, número 14, junio 1999. P. 7. <http://www.clad.org.ve/rev14/Nogueira.html>

<sup>18</sup> "Entendemos por transición el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. [...] Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. [...] los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos [...], sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará [...] quiénes serán en el futuro los perdedores y ganadores." En O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Paidós, Argentina, 1991.

<sup>19</sup> Ver Sulbrant, José. "Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autoritaria la democrática." En Revista del CLAD. Reforma y democracia. Núm. 2, julio 1994. <http://www.clad.org.ve/0023000.html>

<sup>20</sup> Tal como se concibió en los siglos XIX y XX.

<sup>21</sup> A este respecto Germán Pérez explica: "No hace mucho solíamos tener por rasgos sustantivos del Estado moderno esa definición de identidades, y hace apenas una década considerábamos inherente al Estado lo que aún algunos entendemos por soberanía, rasgos definitorios cuya modificación se entiende cuando observamos la menguada capacidad para innovar políticas propias de los estados del mundo actual en la



## 1.2. EL CONTEXTO HISTÓRICO MUNDIAL. LA INESTABILIDAD DE LAS DEMOCRACIAS Y LA EMERGENCIA DEL CONCEPTO DE GOVERNABILIDAD.

La reforma del Estado es un concepto formulado ante la necesidad y demanda de cambio de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Para comprender el momento histórico de ese proceso en México es necesario, antes, identificar el punto de partida y referencia del concepto en la crisis del Estado de Bienestar, ocurrida en las naciones de Europa occidental y Estados Unidos de América.

La investigación previa a la crisis estatal tenía que ver con las instituciones y organizaciones que brindaban estabilidad a las democracias, estas fueron las observaciones de Martin Seymour Lipset, donde analizaba la naturaleza del cambio político, sobre todo para identificar las bases que permitían la estabilidad en los sistemas democráticos en occidente: desarrollo económico, eficacia administrativa y legitimidad<sup>22</sup>, en "El hombre político".

Ante la inestabilidad política ofrecía una serie descriptiva de elementos básicos para el desarrollo de las democracias y prescriptiva para aquellos gobiernos que además de contar con esos elementos del desarrollo económico y social, requerían un marco institucional y estructuras de gobierno que brindaran legalidad, legitimidad, eficacia y eficiencia.

Las democracias occidentales a finales de los sesenta y principios de los setenta vivieron una crisis en sus modelos de estado de bienestar, conceptualizada como una crisis de gobernabilidad<sup>23</sup>, cuyo trabajo pionero fue el

---

esfera de lo político, pero sobre todo en lo económico. La globalización provoca que los estados pierdan capacidad de imponer disciplina a quien intente lesionar la soberanía del poder político; los estados son cada vez más vulnerables a las pretensiones de condicionar su actuación provenientes de grupos de presión internos y externos, como hemos observado desde hace tiempo". Ver Pérez Fernández del Castillo, Germán. "Reforma del estado: razones y sentido", en Rosa María Mirón y Leonardo Valdés (Coords.) Partidos y Elecciones. Congreso Nacional de Ciencia Política. CNCyPAP A.C., UAM, IFE, México, D.F. 1996. P. 254.

<sup>22</sup> "La estabilidad de cualquier democracia dada depende no solamente del desarrollo económico, sino también de la eficacia y la legitimidad de su sistema político. La eficacia significa verdadera actuación, el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como las consideran la mayoría de la población y grupos tan poderosos dentro de ella como lo son las altas finanzas o las fuerzas armadas. La legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. [...] Mientras la eficacia es fundamentalmente instrumental, la legitimidad es evaluativa." En Seymour Lipset, Martin. El Hombre Político. Rei. P. 67

<sup>23</sup> El documento básico es la investigación de la Comisión Trilateral The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. Crozier, Michel; Huntington, Samuel y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

informe entregado a los gobiernos de Estados Unidos, Francia y Japón -los cuales integraban la Comisión Trilateral-, por Samuel Huntington, Michel Crozier y Joji Watanuki, donde se identificó el problema de la gobernabilidad a partir de estudiar la inestabilidad política y social, así como su impacto en la economía, en los países de Europa Occidental y Norteamérica durante el periodo de 1965 a 1968.

La ingobernabilidad fue identificada como la disfunción entre la acción gubernamental y las demandas ciudadanas, además había otros factores. Tres de los más importantes fueron la llamada tercera revolución tecnológica, donde nuestros días dan cuenta de los adelantos científicos y técnicos, entre ellos el uso y desarrollo de las computadoras, y la robotización de los procesos de producción<sup>24</sup>.

En segundo lugar, la eliminación de los acuerdos de Breton Woods, donde el gobierno norteamericano dejaba el dólar en flotación y eliminaba con ello el orden monetario surgido después de la segunda guerra mundial; tercero, la creación y fortalecimiento de estructuras supranacionales en el campo económico, particularmente en esos años la Comunidad Económica Europea (CEE).

La década de los ochenta se significó por ser la última de un mundo bipolar, la cortina de hierro caía ante el crecimiento y fortaleza económica de las naciones occidentales. Las causas se explicaban en relación a las formas de producción de planificación central, ajena al mercado, volcada a priorizar la industria pesada y a su integración en complejos productivos fordistas, donde los

---

Joji Watanuki. New York, University Press. 1975. Otro documento. Jurgen Habermas. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Catedra. Madrid, 1999.

<sup>24</sup> Roberto Moreno escribe: "Los procesos a los que se hace alusión, dan cuenta y expresan los rumbos y la dirección por los que transita el desarrollo de las sociedades capitalistas y postcapitalistas en el plano global, la nueva división internacional del trabajo y los patrones de acumulación prevalentes, sustentados en el grado de desarrollo de las naciones y bloques regionales, así como en el empleo creciente e intensivo de las tecnologías de punta identificadas con la tercera revolución tecnológica (electrónica, telemática, biotecnológica, robótica, informática, etcétera). A lo anterior se debe añadir la eliminación paulatina de las barreras de diverso género que tradicionalmente habían venido interponiendo los países buscando proteger sus economías y complementariamente, la promoción de un conjunto de medidas desreguladoras orientadas al fomento de la inversión y de la circulación de bienes, servicios y de capitales lo que en conjunto constituye un proceso impulsado por el gran capital a través de sus organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial." En Moreno Espinosa, Roberto. La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio. IAPEM A.C. Toluca, México. 1996. P. 25-26.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

productos terminados en línea se hacían en una sola entidad productiva<sup>25</sup>.

Las nuevas formas de producción del capital enfatizan la flexibilidad de la producción de bienes de consumo mediante la creación de redes productivas, es decir en la libre circulación de capitales que buscarían explotar las ventajas comparativas de las naciones en desarrollo, pues en ellas se establecerían industrias que fueran competitivas, filiales de las grandes transnacionales, sus productos a un país que hiciera el armado final.

Para las naciones en desarrollo esa década fue de graves retrocesos económicos y sociales. Las graves crisis financiera y de deuda determinaron que Latinoamérica adoptase modelos económicos alejados del intervencionismo de Estado y abiertos al comercio y la inversión extranjera; así, el proceso ya señalado encontró las condiciones de su desarrollo.

Mientras, la simbólica caída del muro de Berlín y posteriormente del bloque socialista, con la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, fortaleció las instituciones del liberalismo económico y político, en el ámbito internacional la ideología triunfante apuntaba a la unipolaridad del modelo norteamericano, como cabeza del libre mercado y la democracia de partidos.

Los elementos mencionados con anterioridad originaron una batalla ideológica en lo político y económico, y los organismos financieros multilaterales fueron sus promotores. Las limitaciones a la actividad estatal y la modernización de los aparatos burocráticos de las naciones desarrolladas se presentó en la década de los setenta, simultáneamente los modelos desarrollistas de Latinoamérica -distinguidos como de matriz estado céntrica de acuerdo con Ludolfo Paramio-, y cuyas características eran: intervención en la economía, aparatos burocráticos anquilosados, fuertemente centralizados y corporativos;

<sup>25</sup> "La revolución en los conocimientos y las tecnologías ha modificado sustantivamente los sistemas de producción, de convivencia e incluso la percepción que las sociedades tienen de sí mismas. Por esta revolución quedó desplazada la línea tayloriana de producción y la manufactura integral, bajo el mismo techo, de los productos. Ahora avanzan más los sistemas flexibles gerenciales; los de una dilatada distribución de la producción en varios países, con una agresiva participación de pequeñas unidades de trabajadores y gerentes en situación de relativa autonomía. Existen arcos de tecnologías, adaptados a condiciones nacionales muy diversas, que traen consigo diferentes formas de organización al interior de las empresas, lejanas de las jerarquías tradicionales de la producción." Ver Rebolledo Gout, Juan. La Reforma del Estado en México, FCE, México. 1993. P. 23.

experimentan sus últimos estertores de agonía. Para Latinoamérica la década de los ochenta es marcada por la apertura de mercados, desregulación, privatizaciones (en el caso mexicano desincorporaciones), y una ola democratizadora, mismo proceso que vivirían las naciones de Europa del Este en la década de los noventa.

### 1.3. CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO.

El sistema político mexicano durante las siete décadas en que fue regido por la revolución triunfante y sus herederos (PNR-PRM-PRI) se caracterizó por: a) el fortalecimiento del sistema presidencial, es decir, una centralización del poder en el Presidente en turno; b) la institucionalización de la lucha por el poder mediante la consolidación del Partido Nacional Revolucionario, posteriormente Partido de la Revolución Mexicana y actual Partido Revolucionario Institucional; c) el corporativismo, que fue la organización de las masas en grandes sectores: campesinos, obreros, ejército, profesionistas y empleados; cuyas organizaciones se integraron al partido.

En lo socioeconómico, México sufrió cambios en su estructura poblacional después de la Revolución. El crecimiento de la población estaba ligado a un acelerado proceso de industrialización cuyo centro fue la ciudad de México. Así, desarrollo económico y urbanización fueron dos caras de la modernización del país. Los cambios iniciaron por la disfunción de la economía mundial debido a dos fenómenos, la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial.

El desarrollo industrial del país fue motivado por la falta de productos, provistos por las economías capitalistas en guerra, para el mercado interno. Fue a partir de 1940 que tomo forma el modelo de crecimiento conocido como de sustitución de importaciones, el cual se dirigía a satisfacer la demanda del mercado interno. Este modelo se agotó a principios de la década de los ochenta.

La característica del Estado mexicano entre 1940 y 1980 fue el proteccionismo económico y político. En la economía porque durante el desarrollo económico conocido como el "milagro mexicano" se protegió al mercado interno de la competencia exterior y cuyos beneficiarios directos fueron los empresarios nativos, los cual se privilegiaron del crecimiento económico de la época. En lo político, el régimen se protegía, la oposición -personalizada por el

Partido Acción Nacional (PAN) por un lado y por el otro los partidos satélites Partidos Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)-, cumplía sólo funciones de legitimación del sistema.

El modelo aumentó los niveles de vida de la población en su conjunto, emergieron nuevas clases sociales: una clase media y otra obrera, la cual junto con la clase empresarial, fueron las beneficiadas del desarrollo. Los niveles de concentración urbana durante ese período fueron explosivos en la ciudad de México. En ella, durante los cincuenta, se presentaron los movimientos sindicales de gran industria: ferrocarrileros y electricistas; en los sesenta las clases medias protestaban: los profesionistas y estudiantes.

En 1963 el régimen del presidente Adolfo López Mateos dio un paso de liberalización y concedió una reforma electoral, en ella se crearon las diputaciones de partido, un espacio que dotaba a la oposición de posiciones en la Cámara de Diputados, tratando de limitar las manifestaciones de descontento y cuyo fin era ampliar el margen de credibilidad y legitimidad del gobierno.

Sin embargo la represión estatal acompañó las manifestaciones de descontento, a las violentas represiones a estudiantes en 1968 y 1971, siguió la explosión de la guerrilla urbana en localizadas zonas del sur del país. El presidente Luis Echeverría aumentó el tamaño del aparato burocrático, con el fin de ampliar la movilidad social de los jóvenes, particularmente los estudiantes reprimidos y con ello desmovilizar a los movimientos descontentos y subversivos. El resultado fue -en efecto- de cooptación, pero a costa del aumento de la deuda externa y el enfrentamiento con la clase empresarial.

El sexenio de José López Portillo heredó una fuerte deuda exterior, las políticas monetarias y de gasto público al inicio de su mandato fueron restrictivas, las acompañó con una reforma política en 1977, en ella se ampliaba el espectro de partidos con la intención de desactivar a los movimientos insurgentes, los cuales estaban identificados con la izquierda.

En lo económico el descubrimiento de enormes yacimientos petroleros dio paso a una relajación de la prudente política económica, ampliándose la participación estatal en la economía, el gasto creció y con el la deuda. Hacia 1981,

TIENE CON  
FALLA DE ORIGEN

en los mercados internacionales cayeron los precios del petróleo, el resultado fue la reducción de los ingresos petroleros los cuales financiaban los enormes gastos del gobierno y con ello la falta de recursos para pagar la deuda exterior, lo cual se agravó con la salida de capitales al exterior.

Al inició de su gobierno en 1982, Miguel de la Madrid enfrentó una crisis fiscal y de deuda, el aparato público había crecido desorbitadamente, la corrupción permeaba en este y la burocracia profundizó su ineficiencia. Las soluciones adoptadas fueron una serie de políticas gubernamentales dirigidas a reducir el tamaño del aparato estatal y reorganizarlo administrativamente. La desconcentración y desincorporación de empresas con participación estatal fue el sello del gobierno, así como la reducción del gasto social<sup>26</sup>.

En lo político, su gobierno fue acusado de fraude electoral por la oposición, particularmente se cuestionaron las elecciones de gobernador en el Estado de Chihuahua. Sin embargo lo más criticado fue la elección presidencial de 1988. En esa elección la legitimidad del régimen enfrentó el más fuerte desgaste, producto en sus inicios por la salida del PRI de un grupo disidente, el cual se alió con la izquierda y los partidos "satélites" del sistema en lo que se denominó Frente Democrático Nacional, que postuló a un exmilitante priista, el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas.

Es así como la Reforma del Estado en México tiene su origen en una triple crisis interna: a) en lo económico la crisis de pago de deuda de 1982 y la adopción de políticas económicas de cambio estructural en el aparato productivo, restrictivas al consumo; b) en lo político, las crisis de legitimidad del sistema, cuyo eje inicia con los hechos ocurridos en 1968 con la represión y muerte de estudiantes, y por otra parte el cuestionamiento al desempeño de la estructura operativa y el apego a la normatividad del aparato electoral durante los comicios de 1988 y con ello

<sup>26</sup> Una excelente síntesis sobre el desarrollo de la economía y la acción del gobierno de Miguel de la Madrid, bajo la línea del Federalismo, la ofrece Fernando Pérez Correa: "Durante dicho sexenio conocimos la estampida de la inflación, la magia de las tasas de interés subsidiadas, el sueño y la pesadilla de la bolsa, el estancamiento, el desempleo, la pérdida de los niveles de vida. Con cierta timidez, primero, y de una manera cada vez más abierta se inició entonces la "reforma estructural", lo que significaba la adopción del programa concertado con el Fondo Monetario Internacional. [...] La reforma estructural cobró fuerza discursiva con ciertas aperturas comerciales, desincorporaciones de empresas públicas, retiradas y renunciaciones del Estado en materia social y, sobre todo, contenciones salariales". En Pérez Correa, Fernando. "Reforma del Estado. De la Federalización Teórica a la Alternancia Virtual." En Excelsior, Enero 17, 2003.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

la crítica a la legitimidad del régimen; y c) el aumento de las demandas sociales debido al cambio estructural: migración del campo a la ciudad; crecimiento poblacional, principalmente en las áreas urbanas; caída del nivel de vida; aumento en las demandas de bienes y servicios públicos.

Repasaremos brevemente las dos primeras y la última la describiremos en el siguiente capítulo, centrando su desarrollo en la ciudad de México.

#### 1.4. REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO.

La Reforma del Estado en México inicia como un cambio en las relaciones de producción, se origina ante las presiones del entorno internacional y las necesidades internas de viabilidad económica para sostener el desarrollo social. El gobierno mexicano en turno decide la reconversión del modelo de crecimiento económico de sustitución de importaciones y políticas proteccionistas, dirigidas al mercado interno, por uno que se integre a la economía mundial y produzca para los mercados externos<sup>27</sup>.

Esta reorientación de la estructura productiva se dirige a reducir la presencia del Estado en la economía, así como a reducir el aparato administrativo y hacerlo óptimo en su operación mediante una serie de medidas de descentralización<sup>28</sup>, aunque terminó en una desconcentración<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Juan Rebolledo esclarece las condiciones que obligaron al gobierno federal a realizar los cambios: "El nuevo entorno internacional definió, también, la aparente inevitabilidad de la reforma del Estado. [...] En efecto, las profundas transformaciones mundiales del último lustro dejaron poco margen de acción a las estructuras establecidas, aun las más enraizadas por los intereses del capital, del trabajo y de la clase política. [...] Pero, ¿cuáles son estas nuevas condiciones del exterior que imponen nuevas diversas presiones y que también ofrecen nuevas oportunidades a la acción interna? En lo económico, la globalización de los mercados y la formación de tres grandes regiones del desarrollo mundial significan que las naciones que no jueguen las reglas de la competencia ni se vinculen eficientemente con los nuevos centros económicos, no podrán acceder a los mercados, a los capitales, ni a las nuevas tecnologías. La pretensión de un desarrollo autóctono es, [...] una mera pretensión; pero también es una amenaza al bienestar del pueblo que lo intentase." En Rebolledo Gout, Juan. Op. cit. P. 21-22.

<sup>28</sup> Roberto Moreno escribe "A partir de la crisis de 1982 se acentúa la promoción del proceso, acciones y medidas concretas de desconcentración y descentralización político-administrativa, lo anterior como parte de una estrategia necesaria para hacer más factible la administración de la crisis; con anterioridad ya se venían impulsando una serie de medidas de carácter desconcentrador. Uno de los casos que mayor atención recibió fue el proceso de descentralización de los servicios educativos [...]." En Moreno Espinosa, Roberto. Op. cit. P. 131.

<sup>29</sup> Desconcentración es entendida de acuerdo con Ziccardi, como: "[...] la noción de "descentralización" se distingue de la de "desconcentración", porque esta última sólo hace referencia a los cambios que se

Lo anterior parte del principio del estado liberal, un estado reducido, no motor del proceso económico sino rector. El cambio registra los siguientes procesos: a) desincorporación (privatización) de entidades estatales o con participación estatal, b) desregulación administrativa, c) apertura comercial, d) integración a asociaciones comerciales, e) proceso de descentralización de la administración pública<sup>30</sup>.

En lo financiero se procedió a deslizar el peso frente al dólar con el fin de adecuar los precios del mercado interno a los precios internacionales, de manera que eliminada la protección del control estatal en la política de cambios se readecuaron los precios mediante un proceso inflacionario el cual afectó la economía de la gran mayoría de los mexicanos.

El efecto inmediato castigó al consumo interno y además con la entrada de productos externos se procedió a la eliminación del ciclo económico de los sectores productivos ineficientes, con el consecuente cierre de empresas y despido masivo de empleados. A partir de este momento creció desmedidamente el sector informal de la economía.

Dichas medidas iniciadas en el sexenio de Miguel de la Madrid fueron ampliadas por los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. Éstas tienen como punto de referencia el "Consenso de Washington"<sup>31</sup>, y

producen en la autoridad administrativa de la línea central a niveles más bajos, y puede restringirse solamente a la "desconcentración geográfica de oficinas centrales hacia áreas dispersas, pero íntimamente relacionadas o dependientes del centro en diferentes órdenes (administrativo, financiero, etcétera)". Ver a Ziccardi, Alicia. Op. Cit. P. 42.

<sup>30</sup> Roberto Moreno describe lo siguiente: "El proceso que durante el sexenio Delamadridista fue calificado de cambio estructural se inicia así en los hechos desde el sexenio anterior, [...]. Durante el periodo 1983-1988 se plantea un cambio estructural que paulatinamente va adquiriendo carta de ciudadanía; el proceso de desustitución de importaciones continúa imponiéndose, y en agosto de 1986 se abandona el modelo económico proteccionista de sustitución de importaciones para reemplazarlo con otro volcado hacia el exterior; el ingreso de México al GATT es la confirmación de la nueva fase en que entra el país.

Paralelamente se llevaron a cabo otro conjunto de acciones, entre ellas, el proceso de desincorporación de entidades parastatales por medio del cual entre los años de 1983 y 1993 se redujo el universo de éstas de poco más de 1100 a 200 en números redondos. Se promovieron asimismo un conjunto de medidas desreguladoras tendientes a impulsar las condiciones para fomentar los procesos de producción e intercambio, se definieron y concretaron acciones de desconcentración y descentralización de la administración pública federal; de igual manera se buscó la simplificación de la misma administración hacia su interior y en torno a sus relaciones con la sociedad. [...]. Otras acciones necesarias se expresan en la disminución del déficit fiscal, de la modernización de la administración tributaria y sanciamiento de las finanzas públicas." Ver Moreno Espinosa, Roberto. Op. cit. p. 64-65.

<sup>31</sup> Luis F. Aguilar al respecto escribe: "Por "Consenso de Washington" se entiende el consenso sobre políticas de reforma económica al que llegaron en 1990 representantes de gobiernos latinoamericanos,

TELE CON  
FALLA DE ORIGEN

particularmente bajo el gobierno de Salinas de Gortari algunas de sus líneas de política económica fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo como parte de la reforma del estado, las cuales eran destacadas por sus detractores como neoliberales, tal el caso de la oposición del PRD.

En el discurso del presidente Salinas, la reforma del estado era elemento fundamental de su gobierno<sup>32</sup>, la apertura comercial y la reorientación del aparato productivo eran las condiciones necesarias para alcanzar el crecimiento, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, era la parte más ambiciosa de su política comercial; la punta de lanza que arrastraría y daría sentido a la reconversión de los procesos productivos hacia los mercados exteriores. Política económica que siguió su sucesor Ernesto Zedillo.

En lo político, como ya hemos mencionado, la necesidad de reformar al poder político tuvo un primer elemento de conciencia con los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, donde la represión y muerte de estudiantes dio como resultado la presencia de grupos subversivos en ciudades y estados del país. La reforma electoral de 1973 no brindó cambios sustantivos.

Por otra parte, en 1976 el PAN se enfrentó a una honda división entre sus filas, la razón era la falta de espacios que brindaba el régimen, el punto a debate refería la participación en las elecciones presidenciales legitimando el proceso o negarse a ello. El resultado fue una elección con un sólo candidato presidencial, José López Portillo.

En 1977 se llevó a cabo una reforma política cuyos avances permitieron a las fuerzas de izquierda la posibilidad de participar en elecciones, como medida para distender los conflictos armados y por otra parte, se amplió de 300 a 400 el número de diputados, de los cuales 100 serían elegidos

---

funcionarios de organismos internacionales y expertos académicos, que participaron en una conferencia organizada por el Instituto de Economía Internacional en Washington. El nombre se debe a John Williamson director del instituto. Los consensos sustantivos se tradujeron en 10 instrumentos de política: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés determinadas por el mercado, tipo de cambio competitivo, políticas comerciales de libre mercado, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulaciones y certidumbre en los derechos de propiedad." En Aguilar, Luis F. "Los perfiles de la Gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI". Ponencia presentada en el Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política. Colima, Septiembre, 2000, P. 4.

<sup>32</sup> Escribe al respecto Juan Rebolledo: "En México, la reforma del Estado ha sido una propuesta explícita hecha por el Presidente de la República." En Rebolledo Gout, Juan. Op. cit. P. 12

por el principio de representación proporcional con el fin de garantizar representación a la oposición tanto de derecha como de izquierda.

La importancia de esa reforma fue el inicio de la conformación del sistema de partidos, gracias a ella, el Partido Comunista Mexicano regresaba a la legalidad y este sería el antecedente del PRD, aunque tendría que fusionarse con otros partidos de izquierda y cambiar de nombre durante el desarrollo de los procesos de fusión y por otra garantizaba la participación de la derecha al brindar espacios de representación.

Entre 1986-1987 se registraron dos reformas por parte del gobierno de Miguel de la Madrid. La primera era electoral y buscó modernizar las elecciones fijando ciertas reglas de competencia, en ella se amplió el número de diputados a 500; 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional; la segunda modificaba el régimen interno del Distrito Federal creando la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El Código Federal Electoral que rigió en las elecciones de 1988 no pasó la prueba de fuego, las elecciones fueron duramente criticadas y los perdedores pusieron en tela de juicio la legitimidad del régimen en general y el gobierno de Carlos Salinas.

Durante las elecciones de 1988 el Frente Democrático Nacional (FDN) enfrentó al PRI ganando la elección presidencial en cinco entidades: Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Morelos, Tabasco. El PAN aprovechó la debacle tricolor ganando diputaciones por mayoría relativa, el resultado fue un escenario en el cual el PRI perdió la mayoría calificada en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. De ese momento en adelante, las reformas se realizarían a través de la negociación ya que ningún partido por sí mismo detentaba la capacidad de modificar el texto constitucional.

Es por lo anterior que la elección de 1988 tiene tal relevancia en el cambio político que sufrió el país, pues a partir de ésta, la Reforma del Estado no sólo se verificó en cambios constitucionales acordados por un mínimo de dos fuerzas políticas, sino que el diseño institucional

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

consensual con que se contaba comenzó a funcionar, iniciando las limitaciones al poder Ejecutivo Federal<sup>33</sup>. Bajo la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, se verificaron diversas reformas electorales. La primera de 1989-1990, dotó un nuevo código que regiría las elecciones, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En dicha ley se buscaba dotar de seguridad en los procedimientos de administración y contencioso electoral, el cual operó en las elecciones de 1991, en las cuales el PRI se recuperó aunque no a niveles previos a 1988.

La recuperación del PRI en el Distrito Federal fue abrumadora, ganando la mayoría de los puestos de elección popular por la entidad. El resultado fue que la promoción de una reforma para el Distrito Federal negociada entre 1992-1993 modificó de manera sustancial la dependencia de ésta a los Poderes Federales, aunque no de acuerdo con las demandas de la oposición, sólo era una concesión más del Ejecutivo Federal.

En esa reforma la novedad era la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal, por parte del Presidente de la República, de entre los integrantes de las representaciones en los cuerpos legislativos, ARDF y Cámaras del Congreso de la Unión, por parte del partido que hubiera obtenido la mayoría de votos en la Asamblea de Representantes, a partir de la elección de 1997.

Entre 1993 y 1994 se presentaron dos reformas más al marco electoral y una a la Suprema Corte de Justicia, las primeras buscaban garantizar la limpieza de los comicios y la segunda versaba sobre las controversias constitucionales, incluía al Distrito Federal como parte actora en contra de las entidades, los municipios, o entre sus propios órganos de gobierno.

<sup>33</sup> Acerca del diseño consensual en la Constitución Mexicana, Alonso Lujambio dice: "Permita el lector una breve consideración conceptual para ilustrar lo que se quiere decir. Si tomamos las aportaciones del politólogo holandés Arend Lijphart, podemos conceptualizar dos grandes modelos posibles de arreglos constitucionales, esto es, el modelo mayoritario, por un lado, y el modelo consensual, por el otro. Así un régimen unitario, unicameral, parlamentario, con un sistema electoral mayoritario (que tiende a favorecer a los grandes partidos, a subrepresentar a los minoritarios y a producir esquemas bipartidistas) se ajusta al modelo mayoritario de Lijphart. [...] Mientras tanto, un régimen, por ejemplo, federal, bicameral, de división estricta de poderes (es decir, presidencial), con un sistema electoral de representación proporcional (que tiende a favorecer el multipartidismo), se ajusta al modelo consensual." Ver Lujambio, Alonso. El poder compartido. Océano, México, 2000. p. 27-28.

Las elecciones presidenciales de 1994 dieron como ganador al candidato priísta Ernesto Zedillo Ponce de León sin las graves acusaciones de fraude que sufrió su antecesor, lo cual ayudó al régimen, el cual enfrentaba una crisis en materia social por el levantamiento armado en Chiapas, y con este el descrédito mediático a escala planetaria en materia económica ante sus nuevos socios de América del Norte, pues el levantamiento se realizó el mismo día en que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Sin embargo, la crisis de pago del servicio de la deuda por la falta de liquidez y la caída de la economía por la equivocada política de cambios del Secretario de Hacienda, Jaime Serra Pucho, provocó un desplome en la economía mexicana, con una devaluación que fue cercana al 50% en sus inicios hasta alcanzar el 90% durante los primeros meses de 1995. La población resintió los efectos de esta nueva crisis y en medio de este panorama el presidente Zedillo invitó a las fuerzas políticas a realizar negociaciones para llevar a cabo lo que llamó la reforma definitiva del estado mexicano.

En 1996 se efectuaron reformas a la Constitución que modificaron nuevamente el marco electoral y el marco legal del Distrito Federal. Las novedades electorales fueron la apertura del Senado a la Representación proporcional, la reducción de la sobrerrepresentación, en el Congreso, a un máximo del 8%, también se eliminaba la participación del Ejecutivo Federal en el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), dotándolo de autonomía y fortalecía la actividad del órgano jurisdiccional de lo contencioso electoral al integrarlo al Poder Judicial de la Federación, fortaleciendo a este Poder.

Respecto a los cambios en el marco legal del Distrito Federal se creaba un espacio de gobierno a nivel local, la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Este puesto de representación adquiriría una legitimación diferente dotándolo de fuerza política propia por ser elegible mediante el voto directo y secreto de la ciudadanía del Distrito Federal.

Por un lado, la entidad podía contar con un gobierno local propio, por el otro, el Ejecutivo Federal era nuevamente acotado. Además aumentaban las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en el texto

TEXTO CON  
FALLA DE ORIGEN

constitucional se asentaba el concurso de los Poderes Federales en el gobierno del Distrito Federal en lugar del gobierno del Ejecutivo Federal, este era el gran cambio.

Como se observa, de manera sucinta mencionamos las condiciones que envolvieron los cambios en el marco constitucional de México, los cuales para efectos de este trabajo nos interesa destacar. Hemos dicho los componentes de la reforma del estado, al hacer una descripción del proceso histórico en que se van sucediendo las reformas políticas y mencionar los cambios en la reorientación de la economía fortalecemos la intención de demostrar que México ha sufrido cambios estructurales en la economía y en la política.

### 1.5 REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal en el periodo que abarca este trabajo (1986-2002) ha sufrido tres reformas directas a su marco legal y actualmente, agosto de 2003, está detenida en el Senado de la República una iniciativa de Ley para reformarlo nuevamente<sup>34</sup>. Las iniciativas son de reforma a la Constitución, y la Reforma Política del Distrito Federal se articula en la Reforma del Estado Mexicano, tal inclusión le es natural por ser la sede de los poderes federales (art. 44 Constitucional<sup>35</sup>) y parte integrante de la federación (Art. 43 constitucional).

De acuerdo con los artículos constitucionales ya citados, un primer acercamiento tiene que versar sobre el federalismo. Es decir, sobre las bases del pacto y la naturaleza jurídica del Distrito Federal, que tiene un estatus especial. Lo segundo y no menos importante, tiene que ver con el sistema político en cuanto a la figura presidencial, pues el presidente en turno gobernaba la entidad y designaba un administrador, de acuerdo con la Constitución de 1917 y después de la reforma promovida por el General Obregón en 1928. La ciudad adquiere entonces un sentido particular para el sistema presidencial.

<sup>34</sup> Es importante señalar que la iniciativa presentada por el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y que fue votada a favor por una mayoría plural en la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2001 y que fue congelada por la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, fue retomada por los Senadores Demetrio Sodi y Cecilia Romero, del PRD y PAN respectivamente, y presentada al pleno el 5 de septiembre de 2002, sin tener avances aún al respecto.

<sup>35</sup> El artículo 44 dice: "La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos [...]." En O. Rabasa, Emilio y Gloria Caballero. México: ésta es tu Constitución. Texto vigente 1997. Cámara de Diputados LVI Legislatura. México. 1997.

La Reforma se hace necesaria por los cambios sociales y culturales en la ciudadanía de la entidad, la sociedad del D.F. es una de las más politizadas del país, así como demandante de servicios. Estos dos aspectos son los que observamos y que brindan las bases del cambio. En primer lugar la mayor parte de los procesos de crecimiento urbano de la ciudad se realizaron mediante invasiones por grupos sin capacidad económica para acceder al mercado de bienes raíces.

La estructura vecinal fue uno de los medios para mediatizar y captar a las organizaciones. A sus líderes se les cooptaba ofreciéndoles apoyos para la construcción y sobre todo con la regularización de la propiedad. Frente a este tipo de control, conocido como práctica clientelar, hubo grupos que se organizaron al margen de esas formas. Tales grupos altamente politizados por partidos de izquierda y organizaciones eclesiales, constituyeron lo que genéricamente se llamó Movimiento Urbano Popular (MUP). Esta cuestión será abordada en el cuarto capítulo.

Los MUPs se constituyeron en interlocutores del gobierno en sus diferentes niveles, esa creación de conciencia los llevó a cuestionar la acción de la administración capitalina, junto a otros sectores de ciudadanos, organizados estos últimos en los partidos políticos de oposición.

Los resultados de las elecciones en la Ciudad de México dan cuenta de una tendencia de crecimiento en la votación que recibían las fuerzas políticas de oposición a la par de la caída de los votos del PRI; cuestión que será abordada en el tercer capítulo. La certeza de estos resultados se debe a que las condiciones particulares de la ciudad evitan cualquier intento de fraude y hay mayor control de los procesos electorales por parte de los representantes de los partidos opositores.

Esta tendencia en el Distrito Federal se reafirma con la derrota del PRI en las elecciones federales de 1988, donde Carlos Salinas de Gortari es vencido por Cuauhtémoc Cárdenas en la Ciudad de México. Sin embargo, de acuerdo con el diseño constitucional de ese momento, la ley establecía que quien ganara la presidencia de la República estaba facultado para gobernar el Distrito Federal, de esta forma el triunfo de Carlos Salinas a nivel nacional le

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

permitía gobernar la entidad aunque los partidos de oposición simplemente cuestionaron que ante una baja votación del PRI, este gobernara la entidad.

Las demandas de sectores de la población por ejercer formas de control efectivas sobre las Delegaciones y el Departamento del Distrito Federal (DDF), así como las anteriores propuestas de los partidos de oposición y especialistas de "democratizar la entidad", como las propuestas en 1986 -que dio como resultado la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal-, fueron contenidas gracias al control del PRI sobre el Congreso.

Es importante señalar que en las décadas de los ochenta y noventa la "democratización" de la Ciudad de México se inserta en un discurso transicionista a nivel nacional<sup>36</sup>. Es decir, la irrupción de los trabajos de especialistas sobre la "Transición a la Democracia" en México se vuelve un arma de tipo ideológico usada por los partidos políticos de oposición<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Woldenberg escribe al respecto: "En el marco de una apreciación [...] en el sentido de que necesitamos un proceso de transición democrática, es decir, un encadenamiento de reformas a instituciones, normas, prácticas y valores para sintonizarlas a las nuevas realidades políticas del país, el tema del gobierno del Distrito Federal resulta inocultable." Ver Woldenberg K., José. "La Reforma Política del Distrito Federal en 1993." En Álvarez, Lucía (coord.) *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. CEIICH, UNAM, México, 1997. P. 184.

Contrario a este tipo de discurso, tenemos otra visión del fenómeno de la transición en México: "... La transición mexicana careció de grandes momentos fundadores: no hubo elecciones fundadoras, ni alternancia en el gobierno, ni pacto de transición, ni asamblea constituyente. O quizá haya sido al revés, la transición mexicana tuvo un exceso de momentos fundadores: no un pacto, sino muchos; no unas elecciones decisivas, sino varias contiendas electorales sumamente dramáticas; no una obra maestra institucional, sino seis reformas electorales (desde 1977); no un escenario central de la democratización, sino numerosos sitios descentralizados; no una nueva constitución por diseño, sino una nueva realidad constitucional a través de transformaciones acumulativas de la realidad política." Ver a Schedler, Andreas. "¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?" en Labastida Martín del Campo, Julio; Camou, Antonio y Noemí Luján Ponce (Coords) *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, Flasco, IIS\_UNAM, Plaza y Valdés, México, D.F. 2000. P. 28

<sup>37</sup> El mismo Schedler escribe: "Otra razón fundamental para que muchos observadores políticos suscriban la idea de que México sigue en estado de transición a la "democracia plena", parece tener un carácter ideológico: el uso de conceptos de democracia que van más allá de las normas mínimas de la democracia formal, definida en términos de instituciones y procedimientos. [...] Si estos elementos forman parte integral de nuestra idea de democracia, se entiende que conceptualmente no hay otra manera de conseguirlos que continuar con la "transición a la democracia". Los analistas o los activistas afirman, por ejemplo, que para que la democracia esté plenamente establecida, México necesita lograr un federalismo democrático, una separación democrática de poderes, un acuerdo de paz con el EZLN en Chiapas, procedimientos democráticos de selección de candidatos en los partidos, la erosión de los hábitos y mentalidades autoritarios, o bien, la reducción de la desigualdad social. Si evaluamos el estado de la transición sobre la base de amplias y holgadas nociones de democracia, no podemos sino alargar su vida artificialmente. Mientras más amplia sea la noción de democracia que utilizemos, más prolongada será la transición a la democracia." Ver a Schedler, Andreas. Op. cit. P. 34-35

Fue precisamente la derrota del PRI en las elecciones de 1988 que cobra fuerza en los partidos de oposición, apoyado por intelectuales<sup>38</sup> y grupos sociales, un discurso de carácter histórico que versa sobre la democratización del Distrito Federal. Lo cual implicaba la creación del estado 32 de la federación, mediante el cambio de la sede de los poderes federales o con una reforma constitucional que dotara a la entidad de poderes locales y ayuntamientos, a la par de los estados.

Ese discurso señalaba<sup>39</sup>, y señala aún<sup>40</sup>, la falta de elecciones de las autoridades locales como una desviación del sistema presidencial mexicano, así como de los principios del federalismo; distinguiendo a los ciudadanos de la ciudad como de segunda, incapaces de elegir a sus autoridades. El discurso se basaba en un hecho concreto,

---

<sup>38</sup> Entre estos observamos las afirmaciones de Paulina Fernández Christlieb: "Si de algo sirvieron los resultados de las elecciones de 1988 -aun considerando que son los más desconfiables de las últimas décadas-, fue para evidenciar el sustento antidemocrático de los poderes federales que lo son al mismo tiempo los de la capital del país. En cada una de las tres elecciones federales -presidente de la República, diputados y senadores- el PRI quedó en segundo o tercer lugar y obtuvo menos del 30% de la votación en el Distrito Federal, y sin embargo, la entidad estuvo gobernada seis años directa e indirectamente por quienes fueron derrotados en las urnas, si acaso esos fueron los resultados de los votos emitidos por los electores." Ver Fernández Christlieb, Paulina. "El Distrito Federal: reto a las estructuras de control." En El Debate Nacional. Esthela Gutiérrez Garza (Coord. Gral.) Tomo 2. Escenarios de la democratización. Fernando Castañeda (coord.) FCPyS-UNAM y Edit. Diana. México, 1998. Págs. 263-264.

<sup>39</sup> Woldenberg escribe: "La Reforma al gobierno del Distrito Federal puede ser considerada como un experimento y un paso adelante en el proceso democratizador. Un experimento porque rompe con algunos de los preceptos constitucionales clásicos en la materia, y un paso adelante porque remueve algunos de los elementos [...] que impedían la participación ciudadana en la elección de sus autoridades." Ibid. P. 188.

<sup>40</sup> Alicia Ziccardi en un trabajo publicado en 1998, dos años después de la reforma de 1996, escribía lo siguiente: "Lograr concretar el objetivo de la reforma política es de fundamental importancia para avanzar en la transición e inaugura una forma de gobierno democrático en la capital de México, una de las ciudades más grandes del mundo. Pero el gobierno de la ciudad de México requiere también una profunda reforma institucional que permita otorgar mayor eficiencia y eficacia a la gestión del territorio y que garantice calidad de vida para el conjunto de la población que habita la gran metrópoli. Por ahora, sólo están en juego las propuestas democratizadoras pero las mismas deben articularse necesariamente al debate actual sobre el federalismo." En Ziccardi, Alicia. Op. cit. P. 57. También en los trabajos sobre la Reforma del Estado, coordinados por Porfirio Muñoz Ledo, se observa el mismo discurso: "El pleno recordó que a partir de 1986 la Reforma Política del Distrito Federal avanzó en un proceso dialéctico entre los partidos políticos y la ciudadanía que la impulsaba, teniendo como principal obstáculo la resistencia del gobierno federal. Grandes avances se han logrado desde entonces, como la elección directa del Jefe de Gobierno y de los jefes delegacionales; sin embargo, subsisten disposiciones que restringen la relación del gobierno local con la Federación e impiden la consolidación de un gobierno autónomo, responsable y genuinamente representativo de la Ciudad de México. Se advirtió que las sucesivas reformas del Distrito Federal no han logrado su objetivo, debido en gran medida a la resistencia de un Poder Ejecutivo autoritario para otorgar plenos poderes al Distrito Federal, en el interés de mantener, aunque sea parcialmente, el control político de la capital federal." Ver Velasco, Alfonso. Mesa V. Federalismo, Descentralización y Autonomías. Secretario Técnico. En: Muñoz Ledo, Porfirio. [Coord.] op. cit. p. 219-220.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

los ciudadanos del Distrito Federal no elegían a delegados, ni jefe del Departamento del Distrito Federal<sup>41</sup>. Apoyados en el discurso de la democratización se distinguió a la administración de la ciudad como antidemocrática, calificándola de autoritaria, ineficaz e ineficiente. Se presumía, de acuerdo con la teoría democrática, que las autoridades no elegidas no se hacen responsables ante quienes gobiernan, que un gobierno democrático debe pasar por la prueba de fuego de las urnas.

Sin embargo, y en este trabajo nos interesa demostrarlo, el discurso utilizado por los partidos políticos tiene una razón de fondo: la posibilidad real de competir por el poder y ganar el gobierno de la ciudad de México. Analizando las tendencias electorales que dan cuenta del cambio de las preferencias hacia los partidos de oposición y el eventual triunfo de Cárdenas en 1988 en el DF, se valoraba la capacidad y alta competitividad de la oposición por hacerse de un gobierno -si se creaba el marco constitucional que lo permitiera-, en la ciudad más importante del país.

La racionalidad de los actores políticos, en este caso de los partidos de oposición, tenía que ver con los siguientes puntos:

- 1) lograr el cambio en la forma de gobierno del Distrito Federal, pasarla del ámbito del ejecutivo federal a la creación de un espacio político a nivel local;
- 2) conseguir el triunfo en las elecciones locales, tanto del ejecutivo local como la mayoría en la ARDF;
- 3) preparar con los recursos y el manejo de imagen, la candidatura presidencial y con ello alcanzar la presidencia.

---

<sup>41</sup> Citando nuevamente a Ziccardi al respecto: "En México, hoy coincide temporalmente la intención de reformar el gobierno de la ciudad (o más bien crear un gobierno donde sólo existe un aparato administrativo y una instancia legislativa), con los proyectos de reestructurar la forma de funcionamiento del sistema federal. Por ello, las tareas son complejas y deberán contemplar, entre otras, las siguientes cuestiones:

1. Crear una forma de gobierno democrática lo cual implica que los habitantes del D.F. elijan de manera directa a sus autoridades más inmediatas (regente y delegados).
2. Realizar una reforma político-institucional que descentralice hacia las delegaciones recursos económicos, técnicos, humanos, políticos y modernice el aparato administrativo, poniendo fin a la corrupción que está presente, de diferentes maneras, en las instancias de gestión del territorio y de los servicios urbanos, y
3. Formular una propuesta de reforma al gobierno de la ciudad de México, desde y en el interior del federalismo, integrando la transformación del gobierno de la capital a las transformaciones del gobierno de la nación."

Ver Ziccardi, Alicia. Op. cit. P. 58-59.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La consecución de un gobierno como el del D.F. significa la renovación de élites, la llegada de la élite de un partido de oposición y el desplazamiento de otra, que en este caso fue del PRI. Para cualquier partido político, los resultados electorales y particularmente el triunfo sobre puestos ejecutivos, brinda una serie de beneficios concretos a los militantes del partido.

En segundo lugar, el discurso por parte de los académicos e intelectuales tiene también ese sentido de apropiación del momento, de oportunismo ante ciertos hechos que son manejados de acuerdo a las necesidades y pasos que se requiere para alcanzar algún objetivo, producto de un interés. A nuestro modo de ver, la categoría principal usada por estos académicos no es correcta, la teoría de la democracia no fue sino utilizada con fines de propaganda e ideología<sup>42</sup>.

Para nuestro acercamiento al problema de la reforma política del Distrito Federal, proponemos usar como eje discursivo la necesidad de creación de espacios políticos a nivel local, Jefatura de Gobierno o Gubernatura; Asamblea Legislativa o Congreso Local; Jefes Delegacionales o Presidentes Municipales; Consejos y/o Comités Vecinales o Cabildos, a partir del diseño institucional.

Sobre todo porque en el diseño del entramado constitucional previo a 1994 y 1996, el presidente elegido por la voluntad de los electores de "todo el país" gobernaba la entidad sede de los poderes federales junto con el Congreso. Su elección es producto de la participación ciudadana en un ejercicio que conocemos como propio de una democracia representativa. Por lo tanto es legal y legítimo que gobierne la entidad, de acuerdo con la Constitución.

---

<sup>42</sup> Un punto de vista interesante es el de Andreas Schedler, quien escribe: "Respecto a la competencia desigual entre los partidos, México [...] cruzó el umbral hacia la equidad electoral con las elecciones intermedias de 1997. [...].

Las elecciones intermedias del 6 de julio ratificaron estos cambios institucionales tangiblemente. El Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y el gobierno de la capital del país. Los resultados señalaron el fin efectivo del hiperpresidencialismo en México y el comienzo de una nueva era de gobierno dividido. [...].

En suma, las elecciones políticas en México han evolucionado de los rituales manipuladores a una competencia básicamente limpia y equitativa. En cualquier otro país, dicho progreso se celebra y se acepta como evidencia suficiente para llamarlo democrático. En México [...] los expertos en ciencia política como los activistas de oposición se resisten a calificar de democrático al régimen." Ver a Schedler, Andreas. Op. cit. P. 27

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El planteamiento presentado por la oposición partidista y académicos, calificando la falta de democracia en el Distrito Federal, así como designar a los habitantes del Distrito Federal como ciudadanos de segunda, se revierte debido a que el esquema de gobierno presidencial se complementaba con la participación ciudadana representada en la estructura vecinal.

El planteamiento correcto es que el gobierno del Distrito Federal ejercido por el Presidente de la República de acuerdo con el diseño constitucional, se basaba en el triunfo de este por la circunscripción nacional. Al perder el PRI la elección presidencial en el ámbito local y sin embargo ganarla en el país, lo que se puso en evidencia fue la sobrerrepresentación nacional ante las tendencias locales.

Por lo anterior, debieron utilizarse conceptos propios del cambio político: cambio de instituciones y estructuras políticas, producto de la acción de actores políticos en los espacios de creación de las leyes vía la negociación y los consensos: el Congreso de la Unión. La reforma política del Distrito Federal tiene que ver con el diseño institucional, creación de instituciones eficientes, adecuadas en este caso a una realidad que rebasó el anterior marco.

#### 1.6. CONCLUSIONES.

Debemos concluir que la reforma política del Distrito Federal está inmersa en una corriente histórica que apuntaba a las reformas en diversas áreas de relación entre el Estado y la Sociedad enmarcada por la tendencia de la globalización, es decir la integración al mercado.

Como podemos observar hay una tensión exterior entre los estados nacionales altamente centralizados y su integración a los mercados globales. Las necesidades de integración obligaron a las naciones en desarrollo a adoptar las reformas recomendadas por los organismos financieros multilaterales entre ellas la descentralización que dependiendo del tipo de estado (central o federal) daba pautas de transferencia de atribuciones y recursos e incluso la creación de niveles de gobierno local.

Esa tendencia descentralizadora vista en su relación con las grandes multinacionales y los gobiernos que controlan los organismos financieros multilaterales; y enmarcada en el proceso de la globalización, entendida como "el proceso gradual de integración al mercado mundial"<sup>43</sup>, tiene por objeto, por parte de estos actores internacionales, apoyar la aplicación de medidas descentralizadoras que beneficien a las unidades político administrativas en niveles inferiores al Estado Nacional. Lo anterior porque es más fácil negociar con éstas, además de reducir la fortaleza de un gobierno central<sup>44</sup>.

Esta presión es la que acompaña los hechos políticos en la capital del país, entidad en que los grupos políticos locales y nacionales se enfrascaron en negociaciones cuyo resultado fue la emergencia de instituciones de representación política, elegidas por la población de la entidad, lo que calificamos de desarrollo a un proceso de cambio institucional y que limitaron las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales sobre el gobierno interno del Distrito Federal<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Esta descripción la adoptamos de Pérez Correa, Fernando. "La Globalización: ¿Cuál? ¿A Favor de Quién? En *Excelsior*, Mayo 24, 2002.

<sup>44</sup> Esta conclusión es extraída de Reynaldo Maia, quien escribe: "El análisis de la transnacionalización de la economía [...] reclama un tratamiento basado en [...] niveles. Un primer nivel, relativo a la producción y circulación de bienes, un segundo relacionado con las transacciones de cuño financiero y, por último, un tercero referente a la estructura de toma de decisiones, [...]. Con relación al primero se destaca el fenómeno de expansión de las actividades multinacionales [...]."

Las empresas comienzan, bajo la competencia, a ampliar sus actividades: "muchas empresas se expandieron más allá de sus fronteras nacionales, en búsqueda de una mano de obra que, por sus bajos precios, les permitiera producir a costos más competitivos. De ahí que se transfirieran a otros países unidades de montaje de productos finales, buscándose en ese proceso el apoyo de gobiernos nacionales suficientemente fuertes y estables para garantizar la paz social entre trabajadores parcamente remunerados. [...] El resultado es la ampliación no sólo de la interdependencia "técnica", sino también del intercambio comercial entre las distintas unidades productivas de las grandes multinacionales. Proceso que, por un lado, se ve facilitado por el desarrollo fantástico de los medios de comunicación y transporte y, por el otro, puede encontrar barreras en las reglamentaciones arancelarias de los Estados nacionales. Así pues, prescindiendo del control político sobre la mano de obra y consciente de la disfuncionalidad potencial que podrían significar los estados nacionales, el capital internacional tiende ahora a restar importancia a los gobiernos de estos Estados, pudiendo incluso identificarse con reivindicaciones de cuño regionalista o incluso legalistas en la medida que puedan facilitar el control sobre el ambiente en que operan." En Maia, Reynaldo. Op. cit. P. 109-110

<sup>45</sup> Lo anterior es observado por Roberto Moreno, cuando hace las siguientes observaciones que hace sobre el impacto de la globalización en las administraciones públicas locales al dar respuesta a los procesos de integración de los estados nacionales a los circuitos de los mercados internacionales: "Las administraciones públicas en los procesos de integración y globalización económico-política han entrado en una dinámica de cambio y llevado al cabo un conjunto de transformaciones en el ámbito de sus respectivos países, regiones y localidades, así como con relación a los países circunvecinos e incluso con otros más distantes. Tales transformaciones han adoptado formas específicas y se han concebido y expresado fundamentalmente como reformas del Estado y de la administración que le es inherente, desde luego, las modificaciones están en estrecha relación con los procesos de cambio económicos y políticos, y más específicamente se traducen

Esto adquiere relevancia debido al diseño constitucional que brinda al país una estructura federal, la cual es altamente centralizada<sup>46</sup>. Este diseño está encuadrado en una tendencia histórica de centralización del poder de los estados nacionales<sup>47</sup>, los diseños pues son el resultado de las acciones y decisiones de los actores políticos del momento, influenciados por estas grandes tendencias históricas, lo cual nos ayuda a comprender el momento que vive la reforma política del país.

De esta manera enfrentamos una descentralización de carácter político, debido a la elección del Jefe de Gobierno y la eliminación del Departamento del Distrito Federal, de manera que la reforma política del Distrito Federal puede encuadrar en los cambios referidos de Reforma del Estado en la figura de la descentralización.

---

en ajustes en dichas esferas que en algunos casos tienen impactos sociales de tintes críticos. Los cambios, ajustes y transformaciones se identifican además con la crisis del Estado nacional centralizado de fuerte rigambre en México y Latinoamérica, modelo que [...] se vio envuelto en un conjunto de problemas crónicos expresados, [...], en la profundización de una crisis fiscal del Estado: el incremento de las tasas de inflación; la tendencia a la baja de los niveles de inversión, combinado con fuga de capitales; el decremento en los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos; inhibición de las iniciativas de la sociedad civil, entre otros." Ver Moreno Espinosa, Roberto. Op. cit. P. 119-120.

<sup>46</sup> Los comentarios de Ignacio Marván al respecto son ilustradores: "La ingeniería constitucional del federalismo mexicano ha tenido por objetivo y resultado la construcción de un gobierno federal fuerte que, sin suprimir algunos aspectos de las autonomías regionales, asegure el predominio del ejecutivo federal en la división horizontal de poderes, para facilitar la solución de conflictos con y en los estados. En su largo desarrollo se han articulado procesos políticos, decisiones sobre reformas a la Constitución y consolidación de instituciones políticas que definen las relaciones entre el ejecutivo federal y los gobiernos de los estados en el sistema político; como son, por ejemplo, el sistema electoral y de partidos; la concepción y las prescripciones que se han venido estableciendo sobre los órganos de gobierno de los estados y del ayuntamiento; o el sistema de recaudación, distribución y gasto de los ingresos fiscales." Ver Marván Laborde, Ignacio. "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México". En Revista Política y Gobierno, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1997. P. 152. Sin embargo Fernando Pérez Correa es contundente: "[...] el régimen mexicano dio paso a uno de los sistemas más intensamente centralizados. El análisis comparativo de la evolución presupuestal de los gobiernos Federal y estatales, el examen del proceso de reformas constitucionales, la descripción de la génesis de una Presidencia y un partido altamente centralizados, y desde luego, la concentración de la inversión, la productividad y el producto en el centro del país, arrojan un resultado inequívoco: México se convirtió en uno de los centralismos más agobiantes del mundo." Ver Pérez Correa, Fernando. "Federalismo y Controversias Constitucionales." En Excelsior, Viernes 26 de julio, 2002.

<sup>47</sup> Una buena descripción del proceso histórico de centralización de los gobiernos nacionales está en: Banco Mundial. Op. cit. P. 2.

## 2. CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS Y CARACTERÍSTICAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EL DISTRITO FEDERAL.

En este capítulo se identifica como eje básico las condiciones demográficas, sociales y económicas que se presentaron a lo largo del periodo estudiado en el territorio del Distrito Federal (las cifras son entre 1988-2000 y en algunos casos se hacen uso de datos anteriores a estas fechas), el cual mide 1,486.45 km<sup>2</sup>, lo que representa el 0.08% de la superficie total del territorio nacional<sup>48</sup>.

Cabe notar la relación que guarda el crecimiento urbano de la ciudad de México con la aplicación de las políticas de desarrollo económico del gobierno federal<sup>49</sup> y posteriormente enumerar los elementos más importantes que a nuestro criterio incidieron en la decisión adoptada por partidos políticos de oposición y grupos sociales organizados, de hacer presión y pública demanda de que quien gobernara la entidad lo fuera sólo por el voto del conjunto de la población citadina.

El primer punto revisa el proceso económico y la participación de la entidad en el total del PIB nacional, al final se distinguen las características que la describen como lo que conceptualmente se ha llamado la "Ciudad Global".

En el segundo punto se describe el crecimiento demográfico de la ciudad de México cubriéndose un periodo histórico que

<sup>48</sup> Ver Condiciones Geográficas, Población y Desarrollo Económico del Distrito Federal y la Zona Metropolitana. En <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/pubcoy/mcdioamb/mcdioamb/condic/condic.html>

<sup>49</sup> El proceso de urbanización del país, cuyo eje es la ciudad de México, requirió de una fuerte cantidad de recursos federales que sustentó durante muchos años el discurso de élites locales que consideraban que sus respectivas entidades financiaron el desarrollo de la ciudad y aún que soportan los costos de ésta. "[...], se ha puesto nuevamente sobre la mesa de la discusión política, la contradicción que ha caracterizado el crecimiento del AMCM en los últimos cuatro decenios.

Por un lado, la ampliación de programas "desarrollistas" y "modernizadores" en los que se establecía que la concentración de las actividades de punta, principalmente en la capital del país, era un prerrequisito para el desarrollo nacional y que, por lo tanto, la expansión del área metropolitana se justificaba por el objetivo de alcanzar altos niveles de eficiencia económica similar a aquella exhibida por los países industrializados de occidente. Por el otro lado y como producto de las consecuencias negativas acumuladas históricamente, el convencimiento de que el AMCM, se está convirtiendo progresivamente en una carga para el resto del país y en un obstáculo para el desarrollo nacional al absorber recursos del resto del territorio, no obstante ser incapaz de resolver las necesidades de su población y de mantener niveles de servicio de la infraestructura y el equipamiento, en grado suficiente para atraer nuevas inversiones, así como por incurrir en costos sociales de urbanización cada vez mayores y por ser el centro a través del cual se ejercen los controles del capitalismo intencional y del poder nacional sobre el resto de las regiones que conforman el país." P. 40-41. Ver Iracheta Cenecorta, Alfonso X., "2. Metropolización y política urbana en la Ciudad de México." En Iracheta Cenecorta, Alfonso y Alberto Villar Calvo (coords). Política y movimientos sociales en la ciudad de México. DDF y Plaza y Janés. México, 1988. Págs. 39-58.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

inicia a principios del siglo XX, resaltando la importancia relativa de la entidad frente al total nacional en población y los elementos que la distinguen como una megapolis. En tercer lugar se abordan los datos sobre las finanzas y el gasto de las administraciones que ha tenido la entidad; y por último, los problemas que enfrenta la ciudad en cifras.

## 2.1. DESARROLLO ECONÓMICO Y PARTICIPACIÓN EN EL PIB NACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA CIUDAD GLOBAL.

### 2.1.1. ETAPAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN MÉXICO Y SU IMPACTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

El despegue del crecimiento económico en México operó a partir de la década de los cuarenta<sup>50</sup>, este crecimiento se caracterizó por una serie de acciones de los gobiernos posrevolucionarios en lo que se conoció como el "Milagro Mexicano"<sup>51</sup>. Desarrollo económico y crecimiento urbano son procesos concatenados, de ahí que la modernización del país tiene su base en una serie de medidas de política económica e industrial que impactó en el crecimiento de las ciudades, sobre todo en él de la ciudad de México.

La urbanización del país fue uno de los rostros del crecimiento económico. La década de los treinta, la etapa de la creación de las bases de este crecimiento. En un intento de esquematización, Jarque (1996) propone cuatro fases que engloban el proceso de urbanización del país y particularmente de la ciudad de México.

El primero, antes de la década de los treinta era un marco eminentemente rural; el segundo "desde mediados de los años treinta y hasta los cincuenta [...]". Es la actividad económica la propulsora del cambio, ya que simultáneamente

<sup>50</sup> Dicho en forma por demás esquemática, el modelo de desarrollo vigente entre 1940-1970 -sobre todo de 1954 a 1970-, colocó la industrialización sustitutiva de importaciones como eje central y dinámico de la economía y se sustentó sobre la acción del Estado en un marco de intenso proteccionismo, de sacrificio fiscal y de absorción de recursos externos. El cual, mediante fuertes inversiones en infraestructura básica y de una orientación de la política fiscal, crediticia y de inversión pública favorable al capital, en especial el más grande, creó las condiciones de producción necesarias para garantizar el crecimiento rápido del producto interno con base a una inequitativa distribución del ingreso." En González Salazar, Gloria. El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. México, 1990. P. 17.

<sup>51</sup> Algunos trabajos que abordan el proceso de desarrollo económico de México son: D. Hansen, Roger. La política del desarrollo mexicano. Edit. Siglo XXI, México. 1993; Aguilar Camín, Héctor. Después del milagro. Cal y Arena. 13a Edición. Méx. D.F. 1998.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ocurre un repunte en la producción agropecuaria y emerge la industrialización."<sup>52</sup>

En la tercera fase, de plena industrialización, el sector agropecuario se desacelera y cae su participación en el PIB, mientras crecen "los sectores manufacturero y comercial, a los cuales se encadenan la industria de la construcción, las comunicaciones y los transportes, y los servicios dirigidos al consumo."<sup>53</sup>

Lo anterior obligó a la expulsión de población del ámbito rural a las ciudades. Entre los sesenta y setenta la ciudad crece, por fuera de los límites del Distrito Federal, consolidándose el fenómeno de la "conurbación"<sup>54</sup> y "se consolida asimismo como el principal motor del desarrollo al generar el empleo de una de cada cinco personas ocupadas en el país y al concentrar al 30 por ciento de los establecimientos industriales."<sup>55</sup>

En la década de los ochenta inicia la cuarta etapa, que se distingue por un proceso de transformación en la planta industrial de las ciudades. El cambio de orientación de la industria se origina en la crisis fiscal del estado y la decisión estatal de reorientar el modelo de desarrollo. La apertura de fronteras al comercio presiona a las empresas nacionales al enfrentarlas a una fuerte competencia con el exterior "dentro de la nueva estrategia de apertura comercial, la industria tiende a reducir sus costos, [...] y [...] descentralizarse, [...]"<sup>56</sup>

<sup>52</sup> Este proceso de industrialización es un fenómeno producido indirectamente por la "desestabilización del mercado internacional de los bienes manufactureros, el cual, después de padecer la crisis del 29 y la Segunda Guerra Mundial, desatiende el abasto sistemático que venía dando a nuestro país a cambio de sus productos agropecuarios, de su petróleo y de los recursos que aportaba el turismo. Esta situación se une al interés local por lograr una mayor autosuficiencia, lo que conduce a la adopción de una política de sustitución de importaciones y al impulso de la actividad industrial que se localiza en donde se asientan las principales aglomeraciones humanas, las que simultáneamente aportan el mercado de consumo y la mano de obra abundante y barata." En Jarque, Carlos M. op. Cit. Págs. 6-7.

<sup>53</sup> Ibidem. P. 7.

<sup>54</sup> Adoptamos el siguiente criterio de "Conurbación", como la "Conjunción geográfico-espacial de dos o más áreas urbanas, ciudades o pueblos, que han llegado a formar una sola mancha o extensión urbana. Puede darse por el crecimiento de uno sólo de los núcleos hasta alcanzar físicamente a otro u otros, o por crecimiento de dos o más núcleos hasta juntarse y confundirse físicamente. Puede darse independientemente de límites políticos o administrativos, y aun entre ciudades de países colindantes. Fenómeno que se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social." Ver "Lenguaje básico del sector Desarrollo Urbano" En Federalismo y Desarrollo, Año 9. Núm. 56, Octubre-Diciembre de 1996. P. 146.

<sup>55</sup> En Jarque, Carlos M. op. Cit. P. 8.

<sup>56</sup> Ibidem. P. 9.

La descentralización consistió en el traslado de industrias a otras ciudades de tamaño intermedio, lo que obligó a proporcionarles infraestructura urbana y servicios públicos. La ciudad de México reduce su actividad industrial y crece en cambio el sector terciario, de servicios. De esta manera, "entre 1970 y 1990, el número de las ciudades se incrementa de 166 a 309."<sup>57</sup>

La década de los ochenta se significa por la caída de los precios del petróleo, la crisis del pago de la deuda y la devaluación de 1982<sup>58</sup>, eventos cuyas consecuencias se extendieron a lo largo de dos décadas afectando la economía mexicana. La crisis fiscal y de deuda que enfrentó en sus postrimerías el gobierno de José López Portillo, fue heredada a la administración de Miguel de la Madrid, a la que se sumó un agudo proceso inflacionario. Es bajo esta última administración que inicia la transformación estructural de la economía mexicana.

El cambio estructural se inicia en la ciudad de México, por ello la reorientación de los sectores económicos en ella, pasando algunas industrias a ciudades del interior: la descentralización o reconversión industrial y con ello un crecimiento del sector terciario de la economía: el sector del comercio y los servicios. Este cambio debe ser visto como una estrategia del gobierno federal, integración a los mercados comerciales y financieros mundiales.

El cambio se reforzó con la integración del país a los bloques comerciales. México inicia en 1986 con su ingreso al GATT su estrategia de apertura económica con el exterior, todo ello con el fin de hacer competitiva la planta productiva del país gracias a la competencia por los mercados internacionales, posteriormente la estrategia se

<sup>57</sup> Ibidem. P. 9.

<sup>58</sup> "[...], al cambiar las condiciones internacionales, la baja de los precios del petróleo que empieza a producir desde mediados de 1981 significó un grave revés para México, lo que junto con el endurecimiento del financiamiento externo y con el aumento de las tasas de interés llevó a la economía a una situación de postración en los años siguientes.

En 1981 se acelera la dolarización del sistema bancario mexicano y la salida de capital extranjero, así como el gasto en divisas por turismo y consumo conspicuo en el exterior. Fenómenos que se asocian, por una parte, al hecho de que la confianza interna y externa depositada en el gobierno de José López Portillo se fundaba en gran medida en la circunstancia de que México era un país muy favorecido por la crisis energética, y por otra, a que el auge petrolero se tradujo en una notable concentración del ingreso y del capital, a la vez que la corrupción llegó a niveles desorbitados.

Se produce así la devaluación de febrero de 1982, a partir de la cual el valor cambiario del peso con respecto al dólar irá descendiendo incesantemente hasta sobrepasar el 1000 por uno a principios de 1987 como parte de un proceso de deslizamiento de nuestra moneda que se oficializa desde 1983." En González Salazar, Gloria. Op cit. Págs. 28-29.

consolidó con las firmas de los Tratados de Libre Comercio con América del Norte y la Unión Europea.

Este complejo proceso tiene su base en la ciudad de México, pero es necesario verificar la participación de ésta en el producto interno bruto (PIB). Ser el centro económico desde el cual se planeó el desarrollo industrial de la nación fue lo que determinó la estructura productiva actual del país en su conjunto<sup>59</sup>. El siguiente subpunto nos describirá esta participación.

### 2.1.2. PARTICIPACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y AREA CONURBADA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL PIB NACIONAL.

De acuerdo a la periodización adoptada, es a partir de la década de los cuarenta que la economía creció a tasas de alrededor del 6.7% del PIB, en los cincuenta 5.8%, y en los sesenta 6.4%<sup>60</sup>, etapa que se conoció como del Desarrollo Estabilizador<sup>61</sup>. En ella la población vio aumentar su nivel de vida y con ello crecieron sus expectativas, así la legitimidad del sistema político mexicano se extendía gracias a que el desarrollo económico propiciaba avances en el nivel de vida de la sociedad.

Entre 1974 y 1975 la economía experimenta un colapso que culmina con la devaluación de 1976. Hasta 1975 se mantuvo la tasa de crecimiento anual en 7.1%, pero entre 1976-1977; que marcan los primeros años de gobierno de José López

---

<sup>59</sup> "La industria de la ZMCM, creada a lo largo del periodo de sustitución de importaciones, se orienta predominantemente al mercado nacional; por ello, la economía de la ZMCM ha sido particularmente sensible a los ciclos económicos. La recesión fue más profunda aquí que en otras ciudades." En Ferreira, Héctor y Araceli Robledo. "Reestructuración industrial y competitividad regional: la Zona Metropolitana del Valle de México frente a la globalización". En Rosales Ortega, Rocío (Coord.). Globalización y regiones en México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM; Miguel Ángel Porrúa. 2000, México, D.F. P. 156.

<sup>60</sup> D. Hansen, Roger. Op. cit. P. 58

<sup>61</sup> La etapa conocida como Desarrollo Estabilizador constó de los siguientes elementos: "En resumen, el gobierno hizo todo lo necesario para colocar en manos de los empresarios privados la responsabilidad del crecimiento económico del país, dando a su intervención directa en los asuntos económicos del país, dando a su intervención directa en los asuntos económicos un carácter moderado; a cambio de ello, redoblo sus esfuerzos con la mira de establecer, al amparo de la recuperación económica y de medidas indirectas, la tan ansiada estabilidad de precios. Mediante la moderación del gasto público, el equilibrio presupuestal basado esencialmente en la utilización más generosa de créditos externos, y la política monetaria, logró el gobierno que a partir de 1956 se pusiera fin a la espiral inflacionaria que hasta entonces había acompañado al crecimiento económico del país. Con ello se adentró México en la etapa del "desarrollo estabilizador" [...]. Ver Pellicer de Brody, Olga y Esteban L. Mancilla. Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador. El Colegio de México. Vol. 23. México, D.F. 1ª. Edición 1978. p. 176.

Portillo, se sufrió una recesión en la economía, bajando la tasa a 3%.

La exploración de nuevos yacimientos petrolíferos y su explotación, así como la elevación de los precios del combustible en el mercado internacional, fueron elementos cuyo resultado en el corto plazo fue contar con recursos para financiar el desarrollo industrial y social del país, de acuerdo con la élite gobernante<sup>62</sup>.

CUADRO 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL NACIONAL Y PARTICIPACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y ESTADO DE MÉXICO. Datos a partir de 1970-1999. (Participación Porcentual)			
Periodo	Total nacional	Distrito Federal	Estado de México
1970	100.00	27.56	8.62
1975	100.00	26.14	10.25
1980	100.00	25.15	10.94
1985	100.00	20.96	11.10
1993	100.00	23.93	10.34
1994	100.00	24.00	10.17
1995	100.00	22.92	10.06
1996	100.00	22.77	10.38
1997	100.00	22.78	10.46
1998	100.00	22.70	10.36
1999	100.00	22.68	10.16

Cuadro. Elaboración propia.

Fuente: Datos de 1970 a 1985, Banco de Información Económica. INEGI. s/f.

<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdi.exe>

Datos de 1993 a 1999, Banco de Información Económica. INEGI. s/f.

<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/BD/INE/M15/M150938.HTM>.

Durante el periodo de 1978 a 1981, las tasas de crecimiento anuales del PIB fueron de 8%, 10.3%, 12.1% y 7.7%, lo cual era promovido por la actividad estatal en la economía, actividad financiada con empréstitos internacionales que eran garantizados con las reservas petroleras<sup>63</sup>. Como bien

<sup>62</sup> "[...], en el sexenio [...] de José López Portillo se insistió en la posibilidad de reorientar los patrones de desarrollo económico mediante un sistema de planeación que planteara objetivos nacionales apoyado en la nueva riqueza petrolera por la cual, dada su cuantía, México pasó a convertirse en uno de los principales países del mundo poseedores de este energético. Toda vez que dichos descubrimientos coincidieron con la crisis mundial del petróleo de esos años y con la oclupicación de los precios de este energético, lo cual ofreció a México una coyuntura muy favorable para la obtención de gran cantidad de divisas." En González Salazar, Gloria. Op cit. P. 25.

<sup>63</sup> Cordera, Rolando y Carlos Tello (coord.). El auge petrolero: de la euforia al desencanto. Las cifras son sacadas del cuadro 1, en las págs. 28-29.

podemos adelantar, la cresta poblacional en el Distrito Federal se presentó a lo largo de la década de los setenta, que empata con el más alto nivel de crecimiento del PIB.

En ese marco, la importancia del Distrito Federal llegó a su cenit en 1970 al participar con el 27.56% del total nacional del PIB, posteriormente la tendencia era a la baja, en 1975 era el 26.14%, en 1980 el 25.15%, en 1985 el 20.96%. Para 1994 la participación del D.F. en el PIB sube al 24% quedando en 1997 en 22.78% y en 1999 en 22.68%. (Ver cuadro 1).

Si consideramos los datos del cuadro 1, la participación del Distrito Federal en el PIB en los setenta estaba a seis puntos de la tercera parte del total. En 1975 y 1980 era la cuarta parte. De 1985 en adelante rondaba 2 puntos porcentuales arriba de una quinta parte del total, lo cual da cuenta de la importancia económica del Distrito Federal.

El cenit de la participación del Distrito Federal en el PIB es el año de 1970, a partir de ahí, durante el periodo entre 1975 a 1980 se reduce la participación de la entidad en el total nacional. En 1982 se produce la crisis del pago de la deuda externa cayendo el PIB en ese año a -1.6% y en 1983 a -7.6%, para en 1984 subir a 1.7%<sup>64</sup>. La participación de la entidad en el PIB nacional fue de 20.96%, el más bajo de todo el periodo revisado.

La participación del Distrito en el PIB nacional tiende a bajar debido a los cambios iniciados en la década de los ochenta, en donde la política del gobierno federal se caracteriza por descentralizar actividades públicas y privadas en otras ciudades y regiones del país, así como la aplicación de los procesos de privatización (desincorporación en el discurso oficial) de empresas en manos del estado.

Sin embargo en los noventa la participación de la entidad en el PIB nacional muestra una estabilidad, con una media del 22%. Esto demuestra la importancia del Distrito Federal como entidad productiva frente al total nacional, su importancia parte de ser el mercado de consumo más grande del país; así como centralizar infraestructura para el desarrollo, empresas y capitales<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Ibidem. P. 28-29.

<sup>65</sup> "Las causas del predominio de la Ciudad de México como unidad básica de producción secundaria y terciaria del país, son bien conocidas. Por una parte, el hecho de constituir desde sus orígenes, el asiento del

### 2.1.3. LA CIUDAD GLOBAL.

En el primer punto de este capítulo, que versó sobre el desarrollo económico del Distrito Federal, se resaltó desde el punto de vista económico su importancia en el ámbito nacional, producto de la aplicación de un proyecto nacional de industrialización que se combinó con un reconocimiento de la realidad: la ciudad de México era el mayor mercado reunido en un punto geográfico, así como centro de infraestructura del cual irradiaban las comunicaciones.

Al registrar su participación en el PIB nacional enfatizamos los datos que dan cuenta de su importancia económica. La entidad participa con alrededor del 22% del PIB, sin contar con su área conurbada o la corona de ciudades que le circunda, lo cual haría crecer esta participación a 32.7% en 1999, lo cual es una tercia del total nacional.

Los dos puntos anteriores nos permiten explicar a la ciudad de México, delimitada en el territorio asignado al Distrito Federal, como una entidad cuya importancia en el ámbito nacional se origina por sí misma; los datos económicos dan cuenta de ello. Pero en este subpunto nos interesa destacar su importancia en el ámbito internacional.

La ciudad de México destaca entre el sistema de ciudades mundiales por los procesos productivos, financieros y las inversiones, que en su conjunto inciden no sólo en el país, sino en el continente (Centro, Sudamérica y por supuesto el mercado integrado con Canadá y Estados Unidos de América).

El concepto de ciudad global aparece en el escenario mundial como un producto histórico de los procesos de integración económica y las políticas adoptadas por los países más industrializados así como de los organismos financieros y comerciales mundiales<sup>66</sup>.

---

poder político; por otra, sus condiciones preexistentes de mercado, de dotación de infraestructura básica, de disponibilidad de mano de obra mejor calificada, de servicios, transportes y otras facilidades, que aseguraban la rentabilidad de las inversiones y su mayor aprovechamiento mediante la concentración industrial. Y, asimismo, la existencia de un grupo urbano capaz de influir poderosamente en la toma de decisiones políticas que favorecieran este lugar." En González Salazar, Gloria. Op cit. P. 42-43.

<sup>66</sup> Para una descripción sistemática sobre el entorno económico y financiero internacional que se desarrolló durante la década de los sesenta hasta los noventa, y que identifica la emergencia de los centros de poder político, económico, financiero, científico y tecnológico, ver a Ferreira, Héctor y Araceli Robledo. Op. Cit Págs. 139-178.

Este proceso histórico en una primera etapa se caracterizó por una cesión de parte de los países industrializados de industria intensiva de mano de obra y energía a países en desarrollo. La segunda etapa es de redistribución de la capacidad de producción entre los países industrializados y los periféricos, de acuerdo a la influencia geoeconómica de los primeros, lo cual se concretó con la creación de las áreas de libre comercio regionales<sup>67</sup>.

El proceso no es sólo de transformación de la geografía económica internacional, también afecta la distribución geoeconómica nacional. Es decir, en el ámbito internacional, la globalización se traduce en una redistribución de ciertas actividades de producción y servicios, sin embargo hay una jerarquización de estas ciudades de acuerdo a las actividades que desarrollan<sup>68</sup>. También en el ámbito nacional hay una jerarquía de ciudades, producto de la distribución de actividades productivas, comerciales y financieras, así como de peso político y demográfico.

El sistema de ciudades mundiales o globales se caracteriza por reflejar un conglomerado que centraliza una diversidad de funciones, ellas articulan de manera clave producción, distribución, mercados. En un primer intento de delimitación distinguimos entre las ciudades de países centrales y periféricos. De entre ellas ciudades primarias y secundarias. Entre las primeras, las ciudades que encabezan este sistema son Nueva York, Londres y Tokio<sup>69</sup>, seguidas de otras, como: París, Rotterdam, Frankfurt, Zurich, Chicago, Los Angeles. Las segundas: Bruselas,

<sup>67</sup> Ibid. págs. 146-147.

<sup>68</sup> "También se han producido cambios en la geografía económica de los países, entre los que destacan:

- una marcada concentración de los servicios especializados y de las funciones de investigación y desarrollo de las grandes ciudades;
- la profundización de los procesos de desconcentración a corta distancia de la capacidad industrial de las grandes ciudades;
- la formación de nuevas regiones industriales en torno a la ubicación de plantas ensambladoras;
- la consolidación de ciertas ciudades como nodos en los sistemas de transporte internacional;
- el deterioro de otras ciudades y regiones a raíz de procesos de desindustrialización o de la pérdida de su posición en los sistemas de transporte internacional." Ibid. P. 146-147

<sup>69</sup> Gustavo Garza en un trabajo monográfico escribe: "Saskia Sassen analiza la función que desempeña Nueva York, Londres y Tokio como centros de control y gestión del proceso de globalización económica, principalmente vía la alta concentración de las actividades financieras y de servicios especializados [...]. Se trata de evidenciar que la dispersión mundial de la producción de manufacturas permite que estas urbes, como sitios de control de la economía mundial, centros principales de finanzas y servicios especializados, sitios de generación de conocimiento e innovación tecnológica, así como de importantes mercados de consumo, constituyan un nuevo tipo de metrópoli: la ciudad global." En Garza, Gustavo. "La megaciudad de México. ¿Urbe Global? En revista Fundación Arturo Rosenbluth, año 2, núm. 10, junio 2000. P. 8.

Milán, Viena, Madrid, Toronto, Miami, Houston, San Francisco y Sydney<sup>70</sup>.

Es importante reconocer que cada una de ellas se asienta en un espacio político territorial: Estados Unidos de América, Reino Unido de Gran Bretaña y Japón, cuyas áreas geográficas son Norteamérica, Europa y Japón, y cuyos bloques comerciales son: El Tratado de Libre Comercio de América del Norte; La Unión Europea y Japón al frente del sudeste asiático, lo que es considerado como la Triada<sup>71</sup>.

Las ciudades que se asientan en países periféricos, según esta jerarquización son, primarias: Sao Paulo, Singapur; secundarias: Johannesburgo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Caracas, Ciudad de México, Hong Kong, Taipei, Manila, Bangkok y Seúl<sup>72</sup>.

En el espacio académico se ha planteado la necesidad de retomar el análisis del papel de las ciudades a nivel mundial como centros no sólo de control político, sino económico y financiero. Sobre todo en la medida que los cambios en la economía internacional y los procesos productivos obligan a las ciudades a adecuarse a las nuevas condiciones de la producción en la globalización, cumpliendo determinadas funciones.

*"La producción internacional tiene su correlato en la internacionalización de las ciudades, es decir, en su inserción e incorporación al sistema de producción internacional. Así, pueden identificarse ciudades con funciones:*

- financieras, de alcance mundial o internacional;
- de administración y control de los procesos productivos en escala internacional (oficinas corporativas centrales);
- de investigación y desarrollo tecnológico;
- de producción;

<sup>70</sup> Ibid. p. 7.

<sup>71</sup> "El comercio internacional se reconcentró entre los países de la triada. De acuerdo con datos de la ONU procesados por la OCDE, la participación de Estados Unidos y Canadá, la Unión Europea y Japón en las exportaciones totales, pasó de 66.9 a 74.7 por ciento entre el trienio 1966-1968 y el trienio 1987-1989. Este incremento se dio principalmente en detrimento de los países en desarrollo, cuya participación en las exportaciones cayó de 22.9 a 15.4 por ciento. En cambio, los países de industrialización reciente incrementaron su participación en las exportaciones mundiales de 1.1 a 5.5 por ciento." En Ferreira, Héctor y Araceli Robledo. Op. Cit. P. 142.

<sup>72</sup> Ver en Garza, Gustavo. Op. Cit. P. 7.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- de distribución y almacenamiento.<sup>73</sup>"

En el entorno actual, las ciudades se presentan como los céntricos nodos que irradian redes de relaciones políticas, económicas, financieras y sociales en un espacio territorial amplio con otras regiones mundiales<sup>74</sup>. Para algunos autores, como Ziccardi, el fenómeno de las ciudades globales como producto de la globalización obliga a reformular las relaciones en el espacio local y nacional<sup>75</sup>.

En la década de los ochenta, las políticas públicas del régimen de Miguel de la Madrid, orientadas en algunos aspectos por las políticas monetaristas dictadas en el Consenso de Washington, se aplicaban por la necesidad que tenía el gobierno federal de obtener acceso a recursos financieros. Para lograrlo se requería del cumplimiento de ciertos puntos precisados en las Cartas de Intención firmadas para lograr el acceso a capitales y mercados financieros. De esta manera la apertura comercial fue el inicio de la fase intensa de integración de México al proceso de la globalización<sup>76</sup>.

Esta apertura e integración de México al comercio mundial significó cambios profundos en el papel de la ciudad de

<sup>73</sup> Ver en Ferreira, Héctor y Araceli Robledo. Op. Cit. P. 147.

<sup>74</sup> Alfonso Inacheta dice: "La ciudad global es un producto que ha surgido con el advenimiento de la economía global. La interdependencia entre globalización y urbanización es tal que podríamos asumir que la formación de naciones es prácticamente equivalente a la formación de grandes ciudades. Paradójicamente, a pesar de la reducción en las tasas de crecimiento poblacional de las metrópolis, [...], se aprecia una tendencia a una mayor concentración de poder, porque en esencia la globalización implica concentrar en grandes ciudades el poder del capital, del gobierno, del conocimiento, de las telecomunicaciones." En Inacheta Cencorta, Alfonso. "Las revoluciones que transforman al mundo" en Tinoco, Rogelio (coord.) Coloquio de la pluralidad. La realidad mexicana, reflexión y debate. Gobierno del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, 1999. P. 90-91.

<sup>75</sup> "Para la ciudad de México [...], la globalización económica implica redefinir su papel en tanto espacio organizador de gran parte de la economía nacional y de la integración del país al circuito internacional. La aplicación de políticas neoliberales provoca efectos directos sobre la organización y suministro de los principales servicios públicos (privatización, disminución o eliminación de subsidios, incremento de tarifas), así como [...] cambios en el interior de las instituciones gubernamentales de nivel local. De igual forma el mercado de trabajo urbano se transforma, particularmente en algunos segmentos consecuencia de la expansión de un terciario moderno vinculado a la informática y a las finanzas, y un crecimiento del trabajo informal para la mano de obra con menor grado de calificación. Todo ello coincide en un contexto político y social signado por exigencias crecientes de la sociedad en relación con la democratización política y la apertura de canales de participación ciudadana." En Ziccardi, Alicia. Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad capital. IIS-UNAM. Miguel Ángel Porrúa. México, 1998. p. 19.

<sup>76</sup> "En los años ochenta, en un ambiente de crisis internacional, el consenso de Washington se proyectó —a través de los organismos financieros multilaterales, FMI y BM— a los países en desarrollo, induciendo la apertura de las economías, la liberalización de la actividad económica en general y, en particular, de la inversión extranjera [...]" Ver Ferreira, Héctor y Araceli Robledo. "Reestructuración industrial [...]" en: Rosales Ortega, Rocío (Coord.). Op. Cit., p. 145

México. Su centralidad a nivel nacional privilegió su papel internacional de nodo que estructurara procesos productivos y financieros entre el país y el exterior.

Por una parte, la ciudad de México cuya planta productiva se dirigió a satisfacer las necesidades del mercado interno durante el periodo de 1930 a 1986, resintió la apertura comercial. La especialización y la competitividad dieron como resultado una reducción de la participación industrial y del PIB de la entidad en el total nacional, sin embargo creció el sector terciario de la economía: comercio y servicios<sup>77</sup>.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, brindó un marco que benefició a las empresas transnacionales para abastecer los mercados de norteamérica. El tamaño de este mercado integrado por Canadá, Estados Unidos de América y México y su potencial expansión son los atractivos para estas empresas, las cuales asientan sus representaciones filiales y subsidiarias, para nuestro caso, en la ciudad de México<sup>78</sup>. Pero por otra parte, un pequeño grupo de empresas mexicanas se transnacionaliza, dirigiendo sus esfuerzos en penetrar los mercados del sur de los Estados Unidos hasta Centro y Sudamérica.

Esta breve revisión nos permite dar cuenta de la importancia económica de la ciudad de México tanto a nivel nacional como internacional. Nuestra evaluación tiene su justificación en el hecho de que las elites políticas tienen en las cifras de producción y comercialización datos que alimentan las proyecciones de los recursos que manejan los aparatos públicos, tanto nacional como del Distrito

<sup>77</sup> "La década de los noventa significó cambios profundos en la ciudad de México, ya que este territorio asumió un papel central en los intentos de integrar la economía nacional a la globalización. La capital presentó profundas transformaciones en su estructura económica y se agudizó un doble proceso ya en marcha: la desindustrialización y la terciarización de su economía; esto se tradujo en la expansión de los servicios del sector moderno (el capital financiero, las actividades de informática, el comercio) y del sector informal [...]. Sin embargo, la desigualdad social y la segregación urbana [...] no disminuyeron y con ello la movilización ciudadana por bienes y servicios urbanos, en particular vivienda, ejerció una presión permanente sobre el gobierno de la ciudad." En Ziccardi, Alicia. Op. Cit., p. 53.

<sup>78</sup> "Las empresas extranjeras ubican sus oficinas corporativas en las grandes ciudades. En este aspecto la ciudad de México tiene una fuerte ventaja. [...] La función en la que México, como país, es menos competitivo en su conjunto es la relativa a investigación y desarrollo de productos. Debe destacarse, sin embargo, la importancia que tiene para la competitividad de las empresas la adaptación de sus productos a los mercados nacionales o culturales (latino). En ese aspecto, el país y la ZMCM podrían consolidar una posición. También hay una amplia demanda de desarrollo tecnológico para la modernización de procesos de producción tradicionales." Ver Ferreira, Héctor y Arceci Robledo. Op. Cit., P. 152.

Federal, lo cual se verá en el tercer punto de este capítulo.

Por otra parte, la proyección de la ciudad en el concierto internacional gracias a ser parte del sistema de ciudades globales, dota a la elite política local de un potencial del que carecen las elites política locales de las demás entidades federativas. De ahí que las elites políticas nacionales tiendan a preservar los mejores puestos de elección popular en la contienda electoral como una prerrogativa frente a cuadros menos conocidos a nivel nacional y circunscritos a la entidad.

Lo anterior se cita, debido a que quien gobierna en la primera entidad de la Federación, que además es la sede de los Poderes Federales, automáticamente proyecta su imagen en los círculos de poder internacional: sean estos políticos, financieros, productivos y comerciales. Por lo tanto un manejo adecuado de imagen en el exterior, así como una gestión que a vistas de la población sea calificada incluso de regular, dota al Jefe de Gobierno del Distrito Federal de la posibilidad de abanderar a su partido en la elección presidencial y competir con posibilidad de éxito.

## 2.2. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. CABEZA DEL PROCESO DE URBANIZACIÓN NACIONAL: LA MEGACIUDAD.

### 2.2.1. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DEL DISTRITO FEDERAL

Hay un acuerdo entre especialistas de distintas disciplinas, en torno a los orígenes del crecimiento desmedido de la ciudad de México. Tal fenómeno, afirman, es producto del centralismo económico. La explosión demográfica que vivió el país<sup>79</sup>, producto a su vez de las políticas de desarrollo industrial y social que promovieron

---

<sup>79</sup> Hay una diversidad de trabajos en torno al crecimiento poblacional del país y la consolidación de éste en las zonas urbanas, de la cual la mayor concentración es la ciudad de México. Entre los trabajos en torno a tal fenómeno están: Aguilar Camín, Héctor. Después del milagro. Cal y Arena. 13a Edición. Méx. D.F. 1998. El capítulo V.; Sánchez Almanza, Adolfo. "Crecimiento y perspectivas de las ciudades de México. En Bustamante Lemus, Carlos (coord. y comp.) Las grandes ciudades de México en el marco del ajuste estructural. Sexto seminario de economía urbana. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Primera edición 1993, México, D.F. Págs. 37-50.; CONAPO. Distribución territorial de la población, s/f. CONAPO. [www.conapo.gob.mx/indicaso/g11.htm](http://www.conapo.gob.mx/indicaso/g11.htm); CONAPO. Sistema de ciudades, 1995. CONAPO. [www.conapo.gob.mx/indicaso/g14.htm](http://www.conapo.gob.mx/indicaso/g14.htm).

los regímenes emanados de la revolución, fue sobre todo centralizada en la ciudad de México<sup>80</sup>.

La entidad, durante el acelerado proceso de industrialización que abarcó a partir de los años cuarenta concentraba el 8.94% de la población, y cuyo cenit se centro en el transcurso de la década de los setenta comprendió el 14.25%, el más alto nivel de concentración al que llegó la población en los límites del Distrito Federal (ver Cuadro 2), de manera proporcional a la población total del país. Es importante recordar que en la década de los setenta el modelo económico proteccionista entraba en su última fase de desarrollo, con una alta participación estatal en los procesos productivos.

CUADRO 2

POBLACIÓN NACIONAL Y DEL DISTRITO FEDERAL (%)			
Año	Nacional	Distrito Federal	%
1895	12,632,427	476,413	3.77
1900	13,607,272	541,516	3.97
1910	15,160,369	720,753	4.75
1921	14,334,780	906,063	6.32
1930	16,552,722	1,229,576	7.42
1940	19,653,552	1,757,530	8.94
1950	25,791,017	3,050,442	11.82
1960	34,923,129	4,870,876	13.94
1970	48,225,238	6,874,165	14.25
1980	69,655,120	8,831,079	12.67
1985	77,938,288	9,931,412	12.74
1990	81,249,645	8,235,744	10.13
1995	91,158,290	8,489,007	9.31
2000	97,361,711	8,591,309	8.82

Cuadro. Elaboración propia.

Fuente: Datos de 1895 a 1985 son de Estadísticas Históricas de México. INEGI, 1990. Datos de 1990 a 1995 son de Población urbana y Tasa media anual de crecimiento 1970-1990; Población urbana y Tasa media anual de crecimiento 1990-1995. CONAPO. s/f. [www.conapo.gob.mx/indicaso/g12a.htm](http://www.conapo.gob.mx/indicaso/g12a.htm). Los datos de 2000 son de Resultados preliminares del XII Censo General de Población, INEGI, 2000.

Ya en plena crisis fiscal en la década de los ochenta, la tendencia de crecimiento de la población fue a la baja. El

<sup>80</sup> Algunos trabajos que particularmente tratan el crecimiento de la ciudad de México son: Jarque, Carlos M. "Urbanización y transformación de la Ciudad de México." En *Federalismo y Desarrollo*, Año 9. Núm. 56. Octubre-Diciembre de 1996. Págs. 4-11; Gómez de León Cruces, José y Virgilio Partida Bush. "La Ciudad de México: tendencia demográfica y escenarios para el siglo XXI." En *Federalismo y Desarrollo*, Año 9. Núm. 56. Octubre-Diciembre de 1996. Págs. 12-17; Wayne A. Cornelius. *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*. FCE. México, 1986.

origen de esa reducción tiene dos factores: por un lado la reducción de la tasa de natalidad -producto de la adopción de políticas de control natal a mediados de la década de los setenta- y la baja en la inmigración a la entidad.

En cuanto a los índices de natalidad, "la tasa de crecimiento natural en la capital aumentó de 3.20% en 1950-1955 a 3.53% en 1960-1965 y descendió a 3.24% en 1970-1975. La media nacional siguió una evolución similar (2.79, 3.45 y 3.25% respectivamente), [...]. A partir de 1970 el descenso de la fecundidad fue más rápido en la capital que en el resto del país, con lo cual la tasa de crecimiento de 2.48% en 1980-1985 y 1.98 en 1990-1995 en la ciudad de México se ubicó por debajo del 2.69 y 2.17% para el conjunto del país.<sup>81</sup>".

El segundo factor es la emigración de los capitalinos del centro de la ciudad a la periferia -lo que de acuerdo con los urbanistas es un modelo de crecimiento en anillos concéntricos<sup>82</sup>- y a otras ciudades, producto de la descentralización industrial y reconversión de la planta económica local.

Sin embargo, aunque a partir de la década de los ochenta en los límites territoriales del Distrito Federal la población tiende a crecer a una tasa menor y se reduce su población en términos relativos, a la par crece relativa y absolutamente la del Estado de México, particularmente la que se concentra en los municipios conurbados al Distrito Federal.

Es necesario precisar que el área conurbada de la Ciudad de México, la cual se conoce como Zona Metropolitana de la Ciudad de México integra además de las 16 delegaciones del Distrito Federal a 32 municipios del Estado de México y a 1 de Hidalgo dando una población total en 1995 de 16,814,318

<sup>81</sup> Gómez de León Cruces, José y Virgilio Partida Bush. Op. Cit. P. 14

<sup>82</sup> El modelo formulado por Berry y Dahman (1980 y 1977). Este modelo teórico propone que las ciudades atraviesan por etapas de crecimiento rápido y lento, reflejando tendencias hacia la concentración y posteriormente a la desconcentración, mediante un proceso de urbanización diferencial. Este proceso consta de cuatro fases: 1) concentración de actividades económicas de base urbana y de migrantes interregionales; 2) los contornos suburbanos surgen y se expanden impulsados por la migración rural-urbana e intrurbana; 3) la aglomeración propicia que la ciudad principal desarrolle, mediante un proceso de desconcentración intrarregional, un carácter multicéntrico o megalopolitano; y 4) en esta fase adquieren ímpetu las fuerzas desconcentradoras y ocurre un crecimiento desigual de un conjunto de ciudades de tamaño intermedio, no necesariamente contiguas a la región metropolitana principal. Ver Tendencias recientes de la movilidad territorial en algunas zonas metropolitanas de México. CONAPO. 2000. [www.conapo.gob.mx/sit2000/010.htm](http://www.conapo.gob.mx/sit2000/010.htm).

habitantes<sup>83</sup>, conglomerado humano que demanda y presiona por la dotación de servicios y la calidad de estos, lo cual es un reto a los diferentes niveles de gobierno involucrados (federal; estatales y D.F.; y municipios y delegaciones).

### 2.2.2. LA MEGAPOLIS.

El crecimiento de la Ciudad de México, originado por el proceso de industrialización, su condición de entidad centralizadora de poder político y de ser el mayor mercado de consumo interno del país, ha hecho crecer la importancia de su región geoeconómica. La megaciudad o megalópolis es la denominación a un fenómeno de desmedido crecimiento demográfico y geográfico, de las ciudades<sup>84</sup>.

La zona de influencia de la ciudad de México y su zona conurbada se amplía al conjunto de las entidades de Querétaro, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala y Puebla<sup>85</sup>. Este crecimiento hace a la vez que aumente la demanda de servicios por parte de la población, así como las necesidades de recursos económicos y financieros para dotarlos por parte de la federación y de los gobiernos estatales y locales. Lo cual podría afectar el desarrollo de otras regiones del país.

<sup>83</sup> Programa de ordenación de la zona metropolitana del valle de México. Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos. Sedesol, Gobierno del Estado de México y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. 1998. Pág. 38. Por otra parte el Consejo Nacional de Población contempla un mayor número de municipios del Estado de México a la integración de la ZMCM, quedando en 37, de manera que para el mismo año cuantifica el total de la población en 16,898,316 habitantes. Lo anterior la hace el más importante sistema urbano pues representa en su totalidad el 18.5% de la población del país y su participación en las actividades urbanas representa el 37.2%, así como el 50.8% de las interrelaciones socioeconómicas como origen o destino de todo el país, lo cual la pone en el primer lugar de la clasificación del sistema urbano nacional. Ver Sistema de ciudades, 1995, Consejo Nacional de Población.

<sup>84</sup> "Mientras que "ciudad global" es un concepto económico (alude a las funciones de las ciudades en la economía global), el de "megalópolis" es un concepto físico (alude a una escala y a una forma de estructuración del crecimiento físico urbano). El aspecto básico en este sentido sería la formación de un espacio urbano extendido a una escala regional a partir de la creciente interdependencia entre las ciudades que lo conforman. Queda implícita en esta definición la noción de red de ciudades." Ver Ferreira, Héctor y Amelí Robledo. Op. Cit., p. 171.

<sup>85</sup> "Por otra parte, el peculiar proceso de industrialización de la Ciudad de México ha determinado un aumento de la importancia de su región geoeconómica de influencia inmediata integrada, además del Distrito Federal y del Estado de México, por las entidades de Querétaro, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala y Puebla. Como lo señala Gustavo Garza, los datos demográficos muestran que existe un nuevo ámbito de concentración en las localidades urbanas que pertenecen al subsistema de la Ciudad de México: Puebla, Toluca, Cuernavaca, Tlaxcala y Querétaro. Según lo advierte, las áreas metropolitanas de la capital y de Toluca, ya unidas al presente, constituyen técnicamente una megalópolis como parte de una tendencia que abarca a todo ese grupo de ciudades y que de consolidarse, crearía una superconcentración económica-demográfica que multiplicaría en forma acelerada los requerimientos de inversión pública frenando, con ello, el desarrollo del país." En González Salazar, Gloria. Op cit. p. 46.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Para el año de 1995 la población de la ciudad de México (vista como un continuo sin atender los límites geopolítico-administrativos) contaba con un población de 16.8 millones de habitantes, ubicándose en el segundo lugar de las ciudades más pobladas del planeta, superada por Tokio con aproximadamente 27 millones<sup>86</sup>.

La identificación del fenómeno de crecimiento desmedido de la ciudad de México, el cual traspasa las limitaciones geopolíticas se debe a que este continuo urbano, que integra a las entidades federativas circundantes, requiere de una atención especial por parte del gobierno federal, y que de acuerdo con la Constitución, le dota de capacidades para legislar sobre el particular proceso de urbanización y ejecutar las medidas correspondientes.

No es interés adentrar este trabajo en las comisiones de conurbación del área metropolitana de la ciudad de México, pero si tener un acercamiento a la problemática común que enfrentan las entidades que comparten esta mancha urbana. Sobre todo porque la dotación de vivienda y servicios son el principal problema a enfrentar, seguido del transporte.

En cuanto a los aspectos políticos, la tendencia de los municipios del área conurbada de tener procesos electorales más competidos y de que en sus gobiernos municipales alternen distintas opciones políticas, son muestra de una homogeneización con la ciudad de México. El mayor centro urbano presenta una importancia en cuanto a densidad poblacional y a su vez brinda capital político a los partidos políticos a menor costo.

### 2.3. LAS FINANZAS DE LA CIUDAD.

Un tema importante es el origen y monto de los recursos financieros de la ciudad de México. El porcentaje de la participación en el total nacional del gasto de las entidades, así como en las participaciones federales, nos permite contar con la visión de la preeminencia del centro político del país.

El segundo punto tiene que ver con la integración de las finanzas de la ciudad. Lo anterior nos permitirá explicar con base en la identificación de los controles que hay

<sup>86</sup> Ver Condiciones Geográficas, Población y Desarrollo Económico del Distrito Federal y la Zona Metropolitana. En <http://dgenesvp.inegi.gob.mx/pubcoy/medioamb/mediodf/condic/condic.html>

sobre los recursos, el porqué de la demanda de "democratización" del gobierno capitalino por parte de los partidos políticos de oposición al priismo durante la década de los ochenta, previa a las posteriores reformas de 1992-1993 y 1996.

### 2.3.1. INGRESO NACIONAL Y PARTICIPACIONES FEDERALES. PORCENTAJES DEL DISTRITO FEDERAL.

El predominio del gobierno federal en la actividad fiscal es una de las particularidades del sistema político mexicano. De acuerdo con las cifras de la cuenta pública del gobierno federal durante el periodo de 1980 a 1997, del total del gasto programable la media que correspondió bajo el concepto de *Participación y Estimulos a Estados y Municipios*, fue de 9.43%, sin embargo las cifras en cuanto a participaciones federales pagadas a las Entidades Federativas dan otra cifra como media: 8.38%, por lo que el restante 1.05% lo distinguiremos como participación de los municipios.

En el cuadro 3, la media de participaciones a las entidades federales es de alrededor del 9.43 por ciento. Esto nos permite observar que el resto del gasto público se hace por conducto del nivel federal: los poderes federales, la administración pública centralizada y las empresas bajo control presupuestal. Sin la intención de determinar cual es el porcentaje que los municipios manejan en cuanto a los recursos que la federación recaba, nos damos cuenta que este esquema impide un mayor manejo a las entidades y municipios sobre los recursos públicos.

De acuerdo con la tabla anterior, los datos dan cuenta de la inequitativa distribución de los recursos entre niveles de gobierno, sin embargo hay una tendencia creciente a aumentar la cantidad de las participaciones de los estados en el presupuesto federal, ya que si en 1980 esta era del 6.99%, para 1997 es del 12.35%.

En cuanto a la participación del Distrito Federal en el gasto total, ésta presenta una tendencia a la disminución, pues si en 1980 es de 1.78%, para 1997 es de 1.61%. Por el contrario el Estado de México, cuyos datos adoptamos debido a que el área conurbada de la Ciudad de México pertenece a esta entidad, tiende a aumentar su participación en los

recursos federales. De esta manera del 0.83% de 1980 pasa al 1.31% en 1997.

CUADRO 3

COMPARATIVO DE LAS PARTICIPACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MÉXICO FRENTE AL TOTAL NACIONAL (MILES DE MILLONES DE PESOS)									
Año (1)	Gasto neto devengado (2)	Participación a estados y municipios (3)	% (4)	Total participaciones a entidades federativas (5)	% (6)	Participaciones pagadas al D.F. (7)	% (8)	Participaciones pagadas al Edo. Méx. (9)	% (10)
1980	1,412.8	107.6	7.61	98.81	6.99	25.17	1.78	11.74	0.83
1981	2,274.3	178.1	7.83	157.39	6.92	34.12	1.50	17.08	0.75
1982	4,271.0	250.1	5.85	221.64	5.18	49.97	1.16	24.70	0.57
1983	7,254.0	585.8	8.07	500.92	6.90	121.37	1.67	54.56	0.75
1984	11,503.4	922.8	8.02	883.40	7.67	194.05	1.68	91.75	0.79
1985	17,719.2	1,367.5	7.71	1,269.96	7.16	277.79	1.56	127.53	0.71
1986	33,015.0	2,079.8	6.29	1,990.45	6.02	393.24	1.19	209.65	0.63
1987	84,459.1	5,213.7	6.17	4,882.23	5.78	1,029.41	1.21	505.67	0.59
1988	157,853.1	12,062.3	7.64	11,842.11	7.50	2,677.35	1.69	1,121.81	0.71
1989	173,148.8	14,553.0	8.40	13,308.28	7.68	2,808.79	1.62	1,283.06	0.74
1990	207,564.7	20,757.5	10.0	19,623.50	9.45	3,912.45	1.88	1,764.30	0.85
1991	224,112.7	26,046.8	11.62	25,356.35	11.33	4,819.87	2.15	2,389.65	1.06
1992	254,541.0	31,828.5	12.50	30,762.83	12.08	5,500.33	2.16	2,833.53	1.11
1993	279,943.2	36,505.9	13.04	36,129.64	12.90	6,263.65	2.23	3,773.21	1.34
1994	325,812.1	41,446.1	12.72	40,778.51	12.51	6,267.73	1.92	4,125.31	1.26
1995	423,194.0	49,115.2	11.60	49,256.95	11.63	7,591.07	1.79	4,970.25	1.17
1996	583,890.4	70,840.7	12.13	71,781.68	12.29	9,995.27	1.71	8,213.84	1.40
1997	746,468.6	94,528.4	12.66	92,231.59	12.35	12,054.34	1.61	9,843.66	1.31

Cuadro. Elaboración propia.

Fuente: los datos de las columnas 2 y 3 ver: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Secretaría General. Estadísticas Históricas del Gasto Público Federal en México, 1980-2000. CEFP/017/2000. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. México, D.F. Agosto, 2000.

Los datos de las columnas 5, 7 y 9 ver: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Secretaría General. Carpetas de Indicadores Básicos de Finanzas Públicas. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura. México, D.F. Agosto, 2000.

Se trata de enfatizar en primer lugar la enorme diferencia entre los recursos manejados por el gobierno federal y la participación de estos con los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo es necesario identificar que estos últimos tienen, de acuerdo con el marco constitucional, formas específicas de contribuciones que les son propias y que conforman sus ingresos.

El Distrito Federal como asiento de los poderes federales posee una sólida importancia para las elites partidistas, en el caso del gobierno federal y del PRI mantener los

niveles de bienestar en la entidad se presenta como necesario para la permanencia de esta elite política.

En primer lugar porque los efectos de la crisis económica y el posterior cambio estructural se dejarían sentir de manera inmediata en las ciudades; y si la ciudad de México era el eje sobre el cual giraba la economía nacional, por sus particulares características de ser el mayor mercado interno y contar con la infraestructura para el desarrollo, esta reversión en los niveles de vida se verían reflejados en la vida política de la entidad.

CUADRO 4

TOTAL DE PARTICIPACIONES PAGADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y PORCENTAJE DE PARTICIPACION DEL DISTRITO FEDERAL Y ESTADO DE MÉXICO.						
Año (1)	Total participaciones a entidades federativas (2)	% (3)	Participaciones pagadas al D.F. (4)	% (5)	Participaciones pagadas al Edo. Méx. (6)	% (7)
1980	98.81	100.0	25.17	25.47	11.74	11.88
1981	157.39	100.0	34.12	21.86	17.08	10.85
1982	221.64	100.0	49.97	22.54	24.70	11.14
1983	500.92	100.0	121.37	24.53	54.56	10.89
1984	883.40	100.0	194.05	21.96	91.75	10.38
1985	1,269.96	100.0	277.79	21.87	127.53	10.04
1986	1,990.45	100.0	393.24	19.75	209.65	10.53
1987	4,882.23	100.0	1,029.41	21.08	505.67	10.35
1988	11,842.11	100.0	2,677.35	22.60	1,121.81	9.47
1989	13,308.28	100.0	2,808.79	20.34	1,283.06	9.29
1990	19,623.50	100.0	3,912.45	19.93	1,764.30	8.99
1991	25,356.35	100.0	4,819.87	19.0	2,389.65	9.42
1992	30,762.83	100.0	5,500.33	17.87	2,833.53	9.21
1993	36,129.64	100.0	6,263.65	17.33	3,773.21	10.44
1994	40,778.51	100.0	6,267.73	15.37	4,125.31	10.11
1995	49,256.95	100.0	7,591.07	15.41	4,970.25	10.09
1996	71,781.68	100.0	9,995.27	13.92	8,213.84	11.44
1997	92,231.59	100.0	12,054.34	13.06	9,843.66	10.67

Cuadro. Elaboración propia.

Fuente: Los datos son de: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Secretaría General. Carpetas de Indicadores Básicos de Finanzas Públicas. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura. México, D.F. Agosto, 2000.

El cuadro anterior nos permite registrar la participación del Distrito Federal en las participaciones federales, así como su valor relativo del total nacional. De acuerdo con los porcentajes, en el año de 1980 el DF participaba con el 25.47% del total asignado para las entidades federales. En 1982 (se revisan los años de las elecciones federales) fue del 22.54%; para 1985 se situó en 21.87%; en 1988 fue de 22.60; en 1991 de 19.0%; 1994 de 15.37; y 1997 de 13.06%.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Las cifras identifican una tendencia a la baja en números relativos, en las aportaciones federales pagadas al Distrito Federal y al Estado de México. Así, esta última entidad ve mermada su participación, pues en 1980 era de 11.88%, y pasó en 1997 a 10.67%.

Esta tendencia implica cambios en la asignación de los recursos, la ciudad se veía imposibilitada para resolver su gran problemática de dotar de vivienda y servicios a la población, así como infraestructura para el desarrollo económico; lo cual se acentuaba con la crisis económica y el proceso del cambio estructural en la economía.

Una ciudad cuya planta productiva esta circunscrita a operar para responder a las necesidades de un mercado interno de pronto se ve obligada a cambiar esta orientación por la apertura comercial y la competitividad que presentaron las nuevas empresas extranjeras que entraron al mercado nacional.

Las demandas crecen, pero por otra parte el gobierno federal decide apoyar otras regiones para desarrollar polos de producción económica alternativos. La ciudad de México sigue siendo el eje productivo nacional, sin embargo las necesidades internas motivadas por la economía global obligan a financiar otras regiones, es dentro de este marco que se debe observar la planeación del crecimiento de las ciudades y los planes de descentralización productiva y administrativa del gobierno federal.

### **2.3.2. PARTICIPACIONES FEDERALES E INGRESOS ORDINARIOS DEL DISTRITO FEDERAL.**

Como hemos señalado en el punto anterior, las participaciones federales asignadas por el gobierno federal al Distrito Federal en números relativos se van reduciendo, aunque en números reales hay un aumento en las cifras. En la década de los 80' los recursos aportados por el gobierno federal eran mayores que en el año de 1997. En este punto se hará una revisión de la integración de los ingresos de la cuenta pública del Distrito Federal.

Los datos de la siguiente tabla (cuadro 5) nos permiten identificar el total de los recursos ejercidos por la administración del Distrito Federal durante 1980-2000, y

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

detalla los porcentajes de los recursos federales vía las participaciones sobre impuestos federales a Estados y municipios. Como bien se observa, a pesar de no contar con los datos de los ingresos del sector central e ingresos totales, la tendencia de la entidad es a depender menos de los ingresos por vía de las participaciones federales y contar con mayor autosuficiencia gracias a un aumento en las percepciones recaudatorias y mejoras en la política fiscal de la entidad.

CUADRO 5

INGRESOS CONSOLIDADOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (MILLONES DE PESOS).											
Año	1			4		Porcentajes					
	Ingresos propios	Participaciones federales	Total ingresos ordinarios	Ingresos sector central	Ingresos totales	1/3	1/4	1/5	2/3	2/4	2/5
1980	14.83	25.17	40.01	n.d.	n.d.	37.0	n.d.	n.d.	62.9	n.d.	n.d.
1981	18.74	34.12	52.87	n.d.	n.d.	35.4	n.d.	n.d.	64.5	n.d.	n.d.
1982	25.63	49.97	75.60	n.d.	n.d.	33.9	n.d.	n.d.	66.1	n.d.	n.d.
1983	40.88	121.37	162.25	n.d.	n.d.	25.2	n.d.	n.d.	74.8	n.d.	n.d.
1984	61.25	194.05	255.30	n.d.	n.d.	24.0	n.d.	n.d.	76.0	n.d.	n.d.
1985	74.93	277.79	352.72	n.d.	n.d.	21.2	n.d.	n.d.	78.8	n.d.	n.d.
1986	358.02	393.24	751.27	n.d.	n.d.	47.6	n.d.	n.d.	52.4	n.d.	n.d.
1987	852.45	1,029.41	1,881.86	n.d.	n.d.	45.3	n.d.	n.d.	54.7	n.d.	n.d.
1988	1,409.26	2,677.35	4,086.61	n.d.	n.d.	34.5	n.d.	n.d.	65.5	n.d.	n.d.
1989	2,266.98	2,808.79	5,075.77	5,090.10	6,672.90	44.7	44.5	34	55.3	55.2	42.1
1990	3,684.48	3,912.45	7,596.94	7,697.50	9,433.90	48.5	48.5	39.1	51.5	50.8	41.5
1991	4,676.01	4,819.87	9,495.89	9,562.70	11,064.60	49.2	48.9	42.3	50.8	50.4	43.6
1992	6,337.05	5,500.33	11,837.38	12,251.10	13,982.20	53.5	51.7	45.3	46.5	44.9	39.3
1993	7,123.40	6,263.65	13,387.05	13,914.50	15,642.10	53.2	51.2	45.5	46.8	45.0	40.0
1994	8,385.76	6,267.73	14,653.50	15,493.30	17,608.10	57.2	54.1	47.6	42.8	40.5	35.6
1995	9,311.26	7,591.07	16,902.34	17,991.10	20,221.80	55.1	51.8	46.0	44.9	42.2	37.5
1996	11,594.9	9,995.27	21,590.26	26,223.20	30,672.10	53.7	44.2	37.8	46.3	38.1	32.6
1997	15,289.6	12,054.34	27,343.98	35,419.90	39,736.80	61.2	53.7	47.9	38.8	34.0	30.3
1998	20,391.1	13,084.30	33,475.40	41,798.70	47,433.00	60.9	48.8	43.0	39.1	31.3	27.6
1999	22,974.8	15,776.20	38,751.00		50,745.30						
2000	27,440.4	19,560.49	47,000.49	56,676.15	62,014.19	58.3	48.4	44.2	41.6	34.5	31.5

Cuadro. Elaboración propia.

Fuente: Los datos de 1980 a 1988 son de: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Secretaría General. Carpeta de Indicadores Básicos de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura. México, D.F. Agosto, 2000.

Los datos de 1989 a 1998 son de: Schelebach Díez, Ricardo A. Gobierno, Economía y Finanzas del Distrito Federal, 1989-1998, SEP-Indautor, Registro Público 03-2000-072813181400-01, México, D.F. 2000.

Los datos de 2000 son de: Gobierno del Distrito Federal. Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, 2000, Gobierno del Distrito Federal, México, D.F. 2000.

1/ Los Ingresos Ordinarios son la suma de Ingresos Propios y de las Participaciones en Impuestos Federales.

2/ Los Ingresos del Sector Central son la suma de los Ingresos Ordinarios más los Financiamientos netos, Transferencias del Gobierno Federal y Afeos de Ingresos.

3/ Los Ingresos Totales incluyen los Ingresos de Organismos y Empresas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La serie a partir de 1980 nos permite identificar que del total de ingresos ordinarios, en el rubro de ingresos propios, el Distrito Federal mantenía un 37% y las participaciones federales eran el 63%. En 1985 los ingresos propios van a la baja al llegar a ser el 21.2% de los ingresos ordinarios, mientras que las participaciones federales alcanzan a ser del 78.8% restante. Como bien se puede observar en los momentos más críticos de la década de los ochenta la administración pública del Distrito Federal dependía de los recursos que el gobierno federal centralizaba y asignaba de manera discrecional.

Los años de 1986 y 1987 registran un aumento en los ingresos propios de la entidad, sin embargo en 1988 hay un declive en estos; de 47.6% y 45.3% pasan a 34.5%, respectivamente. Los siguientes tres años 1989 a 1990 son de cierto equilibrio entre ingresos propios y participaciones federales. A partir de 1991 esa tendencia se revierte, aumentando el porcentaje de ingresos propios y reduciéndose la dependencia de los apoyos federales, al pasar del 50.8% de ese año al 41.6% en el 2000.

## 2.4. LOS PROBLEMAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

La ciudad de México enfrenta una serie de problemas producto de su crecimiento desmedido. Las demandas de la sociedad se concentran en la dotación de vivienda; servicios a estas como: drenaje, agua potable, electricidad; servicios educativos; médicos; empleo; transporte; seguridad pública; contaminación del suelo, subsuelo, agua y aire; y la elevación de la calidad de vida, mediante espacios recreativos: cines, teatros, parques, instalaciones deportivas.

Para efectos de nuestra investigación sólo nos interesa identificar y describir los temas relativos a la vivienda y servicios; empleo; transporte y seguridad pública.

### 2.4.1. VIVIENDA Y SERVICIOS. LA APROPIACIÓN DE LA CIUDAD.

Para algunos autores el principal problema que enfrenta la ciudad de México es el hacinamiento de la población pobre creando cinturones de miseria y zonas en condiciones de precariedad y baja calidad en cuanto a la dotación de

servicios públicos, así como la dotación de vivienda a sectores de bajos recursos económicos.

El origen del problema es variado, en primer lugar se debe a la migración del campo a la ciudad, ya que esta última concentra recursos financieros, industria y servicios urbanos frente a grandes zonas rurales del país que carecen de estos<sup>87</sup>. En segundo lugar la falta de empleos y la desigual distribución del ingreso; en tercero el encarecimiento por la especulación de la tierra; y cuarto, el crecimiento demográfico<sup>88</sup>.

La ciudad de México presenta una segregación que va de las zonas urbanas para las clases pudientes, así como amplias zonas para las clases medias y bajas, así como cinturones de miseria. La causa principal ha sido el acaparamiento de la tierra con fines especulativos, de este modo quienes no tienen capacidad adquisitiva se han visto obligados a comprar en lugares lejanos y carentes de servicios<sup>89</sup>.

El sur y el poniente de la ciudad han sido destino de asentamientos urbanos cuyas construcciones y servicios son de buena calidad, además de contar con áreas naturales y de esparcimiento que elevan la calidad de vida de la población que las habita, mientras que el centro, norte y oriente de la ciudad se caracterizan por ser zonas populares que carecen de condiciones favorables de medio ambiente, servicios y recreación<sup>90</sup>.

La distribución de la actividad económica también es importante en la ocupación del suelo, particularmente la

<sup>87</sup> "El desequilibrio urbano-rural y su impacto en el proceso de urbanización, es otro factor determinante del problema sobre el cual es preciso insistir. Este desequilibrio se expresa y se genera simultáneamente en la concentración de las inversiones y los servicios en las grandes metrópolis, con el consiguiente estancamiento del desarrollo rural. Por esto, la agudización del problema de la vivienda urbana es en buena parte un problema que se origina en las áreas rurales." En González Salazar, Gloria. Op cit., págs. 133-134.

<sup>88</sup> "La problemática habitacional en el Distrito Federal está directamente relacionada, por una parte, con la insuficiencia de empleos y la desigualdad en la distribución del ingreso. Esto es, la concentración del ingreso en la Ciudad de México es sumamente marcada, en donde -según datos oficiales en 1980- el 41.9 por ciento de la población económicamente activa apenas percibía ingresos que no rebasaban el monto del salario mínimo de ese año, y sólo el 5.4 por ciento recibía ingresos superiores a 4.5 veces el salario mínimo. Por otra parte, dicha problemática está vinculada con el precio de la vivienda, que en la ZMCM es sumamente alto respecto a los ingresos de la mayoría de la población. En este encarecimiento desempeñan un papel importante, tanto la especulación del suelo como los elevados precios de los materiales de construcción. Esta situación se agrava por el crecimiento demográfico de la metrópoli. Así, tenemos que, mientras aumenta la población, en especial la de bajos ingresos y se incrementa el importe de la vivienda, las posibilidades de adquirirla o construirla se reducen cada vez más para estos sectores." Ibid. p. 143.

<sup>89</sup> Ibid. p. 59

<sup>90</sup> Ibid. p. 59

distribución industrial refleja las etapas de la expansión de la ciudad. La población de escasos recursos se ha visto obligada a desplazarse a la periferia siguiendo a los establecimientos industriales, los cuales se han situado principalmente en el norte, noroeste y oriente de la ciudad<sup>91</sup>.

El acceso a la vivienda se ha vuelto como hemos visto una demanda creciente, la cual ha sido origen de movimientos sociales y bandera de partidos políticos. Los siguientes datos nos ilustraran el problema de la vivienda.

CUADRO 6

PROMEDIO DE OCUPANTES POR VIVIENDA SEGÚN DELEGACIÓN.									
Delegación	Total de viviendas particulares habitadas por Delegación.			Total de habitantes por Delegación			Promedio de ocupantes por vivienda.		
	1980	1990	1995	1980	1990	1995	1980	1990	1995
Azcapotzalco	116,479	103,130	107,414	542,881	472,412	454,369	4.7	4.6	4.2
Coyoacán	117,467	142,533	160,567	538,895	634,447	651,455	4.6	4.5	4.1
Cuajimalpa	15,446	23,422	29,640	82,110	119,577	136,799	5.3	5.1	4.6
Gustavo A. Madero	280,251	262,905	287,996	1,366,369	1,260,343	1,251,514	4.9	4.8	4.3
Iztacalco	105,103	93,815	96,046	514,979	447,951	418,697	4.9	4.8	4.3
Iztapalapa	224,903	294,738	370,504	1,139,172	1,480,171	1,690,877	5.1	5.0	4.6
M. Contreras	31,178	40,247	48,708	156,248	194,167	211,526	5.0	4.8	4.3
Milpa Alta	9,407	12,258	17,327	48,628	63,370	81,102	5.2	5.2	4.7
Alvaro Obregón	122,236	133,937	156,914	577,159	639,071	675,670	4.7	4.8	4.3
Tláhuac	24,242	39,311	55,901	132,332	205,875	255,569	5.5	5.2	4.6
Tlalpan	69,747	103,137	129,606	333,221	475,141	547,910	4.8	4.6	4.2
Xochimilco	39,127	52,966	73,290	196,107	268,136	330,535	5.0	5.1	4.5
Benito Juárez	133,973	114,002	113,017	491,861	401,350	368,183	3.7	3.5	3.3
Cuauhtémoc	198,530	157,079	149,904	735,798	584,300	537,963	3.7	3.7	3.6
Miguel Hidalgo	117,359	98,051	95,602	490,267	400,104	361,464	4.2	4.1	3.8
Venustiano Carranza	141,654	117,640	118,363	625,787	517,546	485,459	4.4	4.4	4.1
Total	1,747,102	1,789,171	2,010,799	7,971,814	8,163,961	8,459,092	4.6	4.6	4.2

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda de 1980 y 1990. INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995.

Como puede observarse hay una tendencia homogénea en cuanto a la cantidad de ocupantes por viviendas, alrededor de cuatro personas por cada una de éstas. Las Delegaciones más pobladas son Iztapalapa y Gustavo A. Madero, las menos Milpa Alta y Tláhuac. En el total de la entidad, para 1995

<sup>91</sup> La gran industria se localiza hacia el Norte y Noroeste, buscando las cercanías de la vía del ferrocarril México-Ciudad Juárez. La delegación de Azcapotzalco y los municipios de Tlalnepantla, Naulpan y Cuatitlán, integran un gran núcleo industrial. Asimismo, la vía hacia Veracruz y Laredo localiza grandes industrias en Gustavo A. Madero y Ecatepec. Con todo, también existe gran industria en Alvaro Obregón, Coyoacán, Tlalpan, Iztapalapa y Xochimilco." Ibid. p. 60

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

había 2,010,799 viviendas, 270 mil más que en 1980; y con una diferencia poblacional entre esos años de 488 mil personas.

El siguiente cuadro tiene la importancia de explicarnos sobre los porcentajes de viviendas que son rentadas.

CUADRO 7

VIVIENDAS RENTADAS POR DELEGACIÓN						
Delegación	1980		1990		1980	1990
	Total	%	Total	%	Total	Total
Azcapotzalco	54,177	46.51	33,109	32.10	116,479	103,130
Coyoacán	23,747	20.21	21,147	14.83	117,467	142,533
Cuajimalpa	3,930	25.44	4,105	17.52	15,446	23,422
Gustavo A. Madero	104,254	37.20	66,580	25.32	280,251	262,905
Iztacalco	39,673	37.74	24,619	26.24	105,103	93,815
Iztapalapa	50,997	22.67	49,802	16.89	224,903	294,738
M. Contreras	8,733	28.01	5,770	14.33	31,178	40,247
Miipa Alta	623	6.62	1,216	9.92	9,407	12,258
Alvaro Obregón	40,528	33.15	28,112	20.98	122,236	133,937
Tláhuac	2,523	10.40	4,322	10.99	24,242	39,311
Tlalpan	11,289	16.18	12,061	11.69	69,747	103,137
Xochimilco	8,290	21.18	8,626	16.28	39,127	52,966
Benito Juárez	78,912	58.90	46,170	40.49	133,973	114,002
Cuauhtémoc	152,234	76.68	69,987	44.55	198,530	157,079
Miguel Hidalgo	71,089	60.57	44,726	45.61	117,359	98,051
Venustiano Carranza	78,070	55.11	38,477	32.70	141,654	117,640
Total	729,069	41.73	458,829	25.64	1,747,102	1,789,171

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda de 1980 y 1990.

La importancia de los datos salta a la vista, en 1980, de 1,747,102 viviendas particulares habitadas por delegación, 729,069 que significaban el 41.73% del total eran rentadas. Para 1990 se observa una reducción en números totales y relativos pues baja a 458,829 el número de viviendas en renta y a un 25.64% del total de ese año que era de 1,789,171 viviendas.

La explicación coliga el diseño de una serie de medidas dirigidas a dotar de vivienda a sectores sociales en ascenso (empleados de gobierno y obreros calificados) y grupos de personas; sin capacidad adquisitiva para viviendas de interés social, que se organizaron para exigirlos<sup>92</sup>.

<sup>92</sup> "En México, al hablar de producción de vivienda por el sector social, se alude básicamente a la forma de autoconstrucción. Es decir, a la forma de producción de vivienda que realiza mediante el trabajo directo de sus usuarios, aunque suele contratar, en ocasiones, mano de obra especializada, [...]. La autoconstrucción se realiza generalmente sobre áreas ejidales y en fraccionamientos populares en la periferia de la ciudad, así como en las llamadas ciudades perdidas. En estos casos, la tenencia de la propiedad es dudosa, por lo que se han denominado asentamientos humanos irregulares.

Las formas de ocupación de la tierra tenían que ver en primer lugar con formas clientelares que articulaban las demandas a condicionamientos de tipo político que beneficiaban al partido en el poder, el PRI; pero otra forma, a partir de la década de los setenta, fue lo que se conoció de manera genérica como el Movimiento Urbano Popular (MUP).

Por otra parte los sismos de 1985 también fueron el detonante para que muchos de los afectados en viviendas de renta congelada, que por lo general vivían en vecindades en malas condiciones, se organizaran y junto con organismos de vivienda del gobierno federal y del DDF, adquirieran viviendas mediante programas elaborados de manera especial ante esa situación<sup>93</sup>.

Un detalle importante es observar que las últimas cuatro Delegaciones del cuadro, que son las que integraban el

---

Actualmente se distinguen tres tipos de autoconstrucción: la planificada, la espontánea y la cooperativa. En la primera, la autoconstrucción está coordinada por organismos públicos, [...]. La autoconstrucción espontánea se realiza mediante la ocupación ilegal de terrenos por parte de un grupo de personas, por tal motivo no reciben apoyo oficial para construir sus viviendas. La autoconstrucción cooperativa se realiza a través de las sociedades de este tipo, [...]. Por lo demás, la autoconstrucción ha implicado la transformación de grandes extensiones de tierra agrícola ejidal a usos urbanos, marcando, de esta manera, un tipo de crecimiento urbano de carácter horizontal." Ibid. p. 160-161.

<sup>93</sup> "La acción habitacional más importante en la Ciudad de México en los últimos años, consiste en los programas de reconstrucción habitacional encaminados a resolver las graves consecuencias de los sismos de septiembre de 1985. (Véase Cuadro 13). De tal suerte que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el Departamento del Distrito Federal coordinaron diversos programas, a saber:

- 1) Programas emergente de Vivienda Fase I, mediante el cual se ofrecieron alternativas a los trabajadores afiliados a los sistemas de seguridad social y a los damnificados del conjunto habitacional Juárez. En conjunto, este programa atendió a 16 077 familias, en su mayoría habitantes de los condominios edificados por el sector privado y los inquilinos del conjunto Habitacional Benito Juárez.
- 2) Programa de Reconstrucción Democrática de la Vivienda Nonoalco-Tlatelolco, instrumentado en marzo de 1986. Este programa subraya la participación directa de los afectados en la revisión de los dictámenes y proyectos. De igual forma que sobre la definición del uso del suelo desocupado, señalando, asimismo, que la reconstrucción no implicaría un cambio en el régimen de propiedad y, finalmente, que los gastos de la reconstrucción serán absorbidos por las Aseguradoras que expidieron seguros sobre los edificios.
- 3) Programa de Renovación Habitacional Popular, que se circunscribe a la reconstrucción de las vecindades expropiadas mediante el Decreto de octubre de 1985. Uno de los aspectos relevantes de este programa consistió en el criterio de reconstruir las viviendas en la zona centro de la ciudad con el objeto de respetar el arraigo de la población damnificada. Por la magnitud del número de viviendas reconstruidas de octubre de 1985 a febrero de 1987 obtuvo el premio "Sir Robert Matthew 1987" que otorga la Unión Internacional de Arquitectos por las acciones de mejoramiento de la calidad de los asentamientos humanos.
- 4) Programa Emergente de Vivienda Fase II. Instrumentado par atender a aquellas familias que habitan las viviendas dañadas por los sismos y no consideradas en el Decreto de Expropiación. Este programa define las políticas y criterios para la adquisición de inmuebles, así como los proyectos de reconstrucción." Ibid. págs. 168-169.

casco de la ciudad central, fueron las que mas pérdidas sufrieron por los sismos. Mención aparte merecen aquellas viviendas cuya construcción es con materiales inadecuados, caracterizadas como precarias.

**CUADRO 8**  
**VIVIENDAS CONSTRUIDAS CON MATERIALES INADECUADOS POR DELEGACIÓN\***

Delegación	1980		1990		1980	1990
	Total	%	Total	%	Total	Total
Azcapotzalco	32,663	28.04	21,369	20.72	116,479	103,130
Coyoacán	30,323	25.81	20,731	14.54	117,467	142,533
Cuajimalpa	8,405	54.41	9,150	39.06	15,446	23,422
Gustavo A. Madero	65,790	23.47	46,433	17.66	280,251	262,905
Iztacalco	33,556	31.92	20,480	21.83	105,103	93,815
Iztapalapa	82,227	36.56	77,402	26.26	224,903	294,738
M. Contreras	15,113	48.47	14,775	36.71	31,178	40,247
Milpa Alta	4,219	44.84	4,361	35.57	9,407	12,258
Alvaro Obregón	42,093	34.43	33,099	24.71	122,236	133,937
Tláhuac	9,555	39.41	12,383	31.50	24,242	39,311
Tlalpan	27,386	39.26	29,903	28.99	69,747	103,137
Xochimilco	14,420	36.85	17,640	33.30	39,127	52,966
Benito Juárez	9,876	7.37	6,910	6.06	133,973	114,002
Cuauhtémoc	21,708	10.93	12,796	8.14	198,530	157,079
Miguel Hidalgo	22,956	19.56	16,194	16.51	117,359	98,051
Venustiano Carranza	29,991	21.17	15,353	13.05	141,654	117,640
Total	450,281	25.77	358,979	20.06	1,747,102	1,789,171

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda de 1980 y 1990.

\*Lámina de cartón, de asbesto, palma, teja, adobe y materiales similares.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, durante la década de los ochenta las Delegaciones que contaban con altos porcentajes de viviendas construidas con materiales precarios eran Cuajimalpa 54.41%; Magdalena Contreras 48.47%; Milpa Alta 44.84%; Tláhuac 39.41%; Tlalpan 39.26%; Xochimilco 36.85%; Iztapalapa 36.56%; Álvaro Obregón 34.43%; e Iztacalco 31.92%.

Para 1990 se observa un descenso en estos porcentajes: Cuajimalpa 39.06%; Magdalena Contreras 36.71%; Milpa Alta 35.57%; Tláhuac 31.50%; Tlalpan 28.99%; Xochimilco 33.30%; Iztapalapa 26.26%; Álvaro Obregón 24.71%; e Iztacalco 21.83%. Como se puede advertir el número de viviendas construidas con materiales precarios fue alto, de acuerdo a las cifras de los censos nacionales de 1980 y 1990. Es importante señalar que la mayoría de éstas se encontraban en predios invadidos o comprados de manera irregular, particularmente estas fueron las formas de posesión de la tierra.

**TESIS CON  
FALLA DE COPIA**

Por otra parte, la dotación de servicios también aporta datos que requieren ser revisados, para ello registramos el siguiente cuadro con datos del censo de 1990.

CUADRO 9

INDICADORES DE SERVICIOS A LAS VIVIENDAS PARTICULARES. POR DELEGACIÓN EN 1990.			
Delegación	Agua potable %	Drenaje %	Electricidad %
Azcapotzalco	.99	.98	1.00
Coyoacán	.99	.94	1.00
Cuajimalpa	.94	.89	.98
Gustavo A. Madero	.98	.97	1.00
Iztacalco	.99	.98	1.00
Iztapalapa	.94	.89	.99
M. Contreras	.96	.94	.99
Milpa Alta	.82	.63	.94
Alvaro Obregón	.97	.96	.99
Tláhuac	.94	.77	.98
Tlalpan	.86	.84	.99
Xochimilco	.90	.81	.97
Benito Juárez	.99	.99	1.00
Cuauhtémoc	.98	.98	1.00
Miguel Hidalgo	.99	.98	1.00
Venustiano Carranza	.99	.99	1.00
Total	.96	.94	.99

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda de 1990.

Los porcentajes indican que las Delegaciones que aún no cubren la totalidad de los servicios son las que conservan grandes extensiones territoriales sin urbanizar, y cuyo uso de suelo es tanto de reserva ecológica o de desarrollo agropecuario, como son los casos de Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco y Cuajimalpa.

Es necesario identificar que de la anterior demanda de dotación de servicios por la población de escasos recursos de las Delegaciones con mayores núcleos de población se pasa a una demanda de calidad y oportunidad en la prestación que de estos hace la administración del entonces DDF y las Delegaciones.

#### 2.4.2. EMPLEO.

Las cifras del empleo en la Ciudad de México dan cuenta de las grandes carencias de la población que aunque cuenta con un trabajo fijo tiene bajos ingresos y por otra parte la gente que ofrece sus servicios en el sector informal, sobre

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

todo en el comercio ambulante, que es otro problema que enfrenta la Ciudad.

CUADRO 10

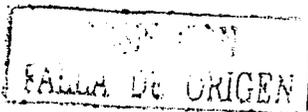
ZMCM: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR ECONÓMICO EN CADA UNA DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y POR CIFRA GLOBAL DE LOS MUNICIPIOS CONURBADOS.					
Sector de actividad	Primario	Secundario	Terciario	Total %	Total
Zona metropolitana de la Ciudad de México	4.9	41.4	53.7	100.0	4,831,877
Distrito Federal	6.1	41.7	52.2	100.0	3,293,615
Alvaro Obregón	1.9	33.2	64.9	100.0	234,975
Azcapotzalco	0.7	43.6	55.7	100.0	209,118
Benito Juárez	3.9	41.1	55.0	100.0	246,078
Coyoacán	5.4	45.6	49.0	100.0	226,753
Cuajimalpa	9.4	44.5	46.1	100.0	30,622
Cuauhtémoc	4.8	39.5	55.7	100.0	353,100
Gustavo A. Madero	8.2	43.0	48.8	100.0	532,984
Iztacalco	7.5	45.0	47.5	100.0	206,415
Iztapalapa	7.7	47.0	45.3	100.0	431,192
M. Contreras	5.9	49.9	44.2	100.0	61,725
Miguel Hidalgo	4.9	37.2	57.9	100.0	227,895
Milpa Alta	30.2	29.5	40.3	100.0	17,825
Tláhuac	13.1	42.6	44.3	100.0	44,515
Tlalpan	7.7	48.0	44.3	100.0	132,591
V. Carranza	6.3	33.1	60.6	100.0	261,736
Xochimilco	12.1	42.7	45.2	100.0	76,091
Municipios del Estado de México 1	2.4	40.6	57.0	100.0	1,538,262

Adoptado de González Salazar, Gloria. Op cit. Cuadro 3, p. 54

1 Incluye los municipios de: Atizapán de Zaragoza, Concalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan de Juárez, Netzahualcóyotl, Nicolás Romero, Tecamac, Tlalnepantla y Tultitlán.

Fuente: X censo General de Población, Dirección General de Estadística, SPP. Cifras ajustadas con base a la hipótesis de que por lo menos tres cuartas partes de la PEA no especificada por rama de actividad, pertenece al sector terciario de la economía.

Readaptado de: Orlandina de Oliveira y Brígida García, "El mercado de trabajo en la Ciudad de México".



Un acercamiento a la estructura sectorial y la participación en porcentajes por parte de la población económicamente activa de la entidad nos permitirá comprender la forma en que incide y determina la ocupación del espacio, así como la problemática del transporte generada al tener áreas industriales y ciudades dormitorio alejadas unas de otras.

El cuadro 10 da cuenta de la integración de la población económicamente activa en los sectores productivos. De acuerdo a lo anterior, en 1980 había un total de 3,293,615 individuos laborando, el 6.1% lo hacía en el sector primario; el 41.7% en el secundario; y el 52.2% en el terciario. Es importante resaltar que la terciarización de la economía de la capital se fortaleció en la década de los ochenta.

CUADRO 11

CIFRAS DE COMERCIANTES AMBULANTES EN LA CIUDAD DE MÉXICO				
Delegación	1993	1994	1997	1998
Azcapotzalco	1218	2913	2996	2996
Coyoacán	2765	5282	4879	4879
Cuajimalpa	174	810	677	677
Gustavo A. Madero	26536	12763	11558	11558
Iztacalco	3161	5048	4978	4978
Iztapalapa	7110	7895	7931	7931
Magdalena Contreras	322	725	957	957
Milpa Alta	590	781	273	273
Álvaro Obregón	3036	5012	4253	4253
Tlahúac	506	2770	2292	2292
Tlalpan	1548	3073	2162	2162
Xochimilco	2350	2393	1465	1465
Benito Juárez	2095	3403	4476	4476
Cuauhtémoc	16865	25568	24792	24792
Miguel Hidalgo	6739	7913	7944	7944
Venustiano Carranza	5400	12030	10522	10522
Distrito Federal	80415	98379	92155	92155

Fuente: Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución.

Fuente: Secretaría de Gobierno del GDF (1998).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Una parte importante de la población económicamente activa trabaja en el sector informal (ver cuadro 11), este sector no aparece en las estadísticas de empleo formal, pero hay datos que nos permiten un acercamiento sobre este fenómeno de las sociedades subdesarrolladas, particularmente la de la Ciudad de México.

Como se puede observar, las delegaciones en las que el comercio informal predomina son: Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo, Iztapalapa, Iztacalco, Coyoacán, Benito Juárez, Álvaro Obregón y Azcapotzalco. Estas cifras identifican que el centro histórico de la ciudad, en donde se conoció como la Ciudad Central, se concentra la mayor cantidad de personas que laboran en este tipo de actividad.

El comercio informal atrae a su vez otro tipo de consecuencias, como son las de mercado negro, no pago de impuestos directos, delincuencia organizada e inseguridad; entre otras. Pero por otra parte dota de fuentes de ingreso a sectores que difícilmente pueden insertarse en la economía formal, reduciendo la presión de demandas de fuentes de empleo al gobierno federal.

#### 2.4.3. EDUCACIÓN.

El Distrito Federal enfrenta una alta demanda de servicios educativos. De acuerdo con González Salazar (1990): "La demanda potencial de educación en el Distrito Federal es de 4.4 millones de personas entre los 4 y 24 años de edad, de los que aproximadamente 2,631,122 demandan instrucción básica (preescolar, primaria y secundaria); 633,873 educación media superior y 1,177,617, educación superior"<sup>94</sup>.

Respecto a la educación superior, el Distrito Federal en 1984 concentraba el 26% de las instituciones de este tipo en el país. La UNAM captaba el 45% de los estudiantes de educación superior del país y el IPN el 82% de enseñanza técnica<sup>95</sup>. En total el Distrito Federal captaba en ese año el 44% de alumnos de licenciatura del país y el 80% de posgrado.

Las cifras de servicios educativos nos ofrecen lo siguiente: En primer lugar los datos sobre alfabetismo.

<sup>94</sup> ibid. p. 63

<sup>95</sup> ibid. p. 64

CUADRO 12

## CIFRAS SOBRE ALFABETISMO EN LA CIUDAD DE MÉXICO 1970, 1990 Y 1995.

Delegación	1970	1990	1995	Absoluta 1970	%	Absoluta 1990	%	Absoluta 1995	%
Azcapotzalco	299255	335891	336838	266725	89.1	323637	96.4	328466	97.51
Coyoacán	196203	454435	492554	174178	88.8	439751	96.8	480388	97.53
Cuajimalpa	18157	77750	93267	14747	81.2	72890	93.8	89592	96.06
Gustavo A. Madero	656315	881957	908511	583719	88.9	845995	95.9	879472	96.80
Iztacalco	255719	314656	307076	221954	86.8	302490	96.1	298499	97.21
Iztapalapa	278925	971036	1160111	241901	86.7	920713	94.8	1116042	96.20
M. Contreras	37798	131543	150027	31347	82.9	124725	94.8	144138	96.07
Milpa Alta	18845	40550	53311	15129	80.3	37241	91.8	50305	94.36
Alvaro Obregón	253792	440822	485078	220015	86.7	418706	95.0	468071	96.49
Tláhuac	32362	130745	170451	26930	83.2	123203	94.2	163541	95.95
Tlalpan	73939	325421	393852	65550	88.7	310435	95.4	380634	96.64
Xochimilco	64222	178478	228053	54881	85.5	168745	94.6	218071	95.62
Benito Juárez	329351	312650	296932	309500	94.0	307017	98.2	293105	98.71
Cuauhtémoc	576906	433011	407757	542458	94.0	420296	97.1	397795	97.56
Miguel Hidalgo	408087	301209	281627	371554	91.1	391358	96.7	275218	97.72
Venustiano Carranza	523645	367677	356933	478885	91.5	355442	96.7	347585	97.38
Distrito Federal	4023521	5697831	6122378	3619473	90.0	5562644	95.9	5930922	96.87

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1990.  
INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995.

Como bien se puede observar, el porcentaje de población que es alfabetizada en 1970 era de 90%, para 1990 era de 95.9%. Para 1995 este subió a 96.87%. Lo anterior nos permite observar que la tasa de alfabetismo es una de las más altas del país, lo cual privilegia a la entidad y hace que su población sea una de las que tenga mayor capacidad de elección de acuerdo a uno de los elementos básicos de la democracia occidental.

Los promedios de escolaridad por sexo en 1970 son del 4.91% y en 1990 de 7.61%, prevaleciendo los hombres en el acceso a la educación con 5.44 y 8.02 por ciento respectivamente, frente a 4.43 y 7.25 por ciento de las mujeres en el mismo periodo. De acuerdo al nivel de instrucción, por delegación, los datos son los siguientes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 12

CIFRAS DE POBLACION DE 15 AÑOS Y MÁS POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN SEGÚN DELEGACIÓN 1990.						
Delegación	15 años y más	Sin instrucción	Completa	Incompleta	Post primaria	No específico
Azcapotzalco	335891	16710	35439	62402	219462	1878
Coyoacán	454435	19290	39975	64238	328988	1944
Cuajimalpa	77750	6144	12370	15727	43034	475
Gustavo A. Madero	881957	48671	102922	167296	557274	5794
Iztacalco	314656	17211	35845	58525	201694	1381
Iztapalapa	971036	62915	137902	199410	559859	10950
M. Contreras	131543	8255	17853	25494	78694	1247
Milpa Alta	40550	3306	6850	8537	21176	681
Álvaro Obregón	440822	27893	56353	80789	271584	4203
Tláhuac	130745	9214	20286	27439	72446	1360
Tlalpan	325421	17705	36410	52885	214189	4232
Xochimilco	178478	10306	22580	31798	111008	2786
Benito Juárez	312650	7271	17910	33611	251851	2007
Cuauhtémoc	433011	15992	38470	73172	301021	4356
Miguel Hidalgo	301209	11769	28878	49327	207344	3891
Venustiano Carranza	367677	16314	38186	71334	238496	3347
Distrito Federal	5697831	298966	648229	1021984	3678120	50532

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1990.

Otros datos importantes dan cuenta de la estructura escolar por delegación, estos datos son de 1997. El Distrito Federal contaba con 1,096,183 alumnos inscritos en el nivel de primaria. El personal docente se integraba con 39,519 profesores y el total de escuelas era de 3,392<sup>96</sup>. En el nivel secundaria, el total de alumnos en ese año fue de 520,172; contratados 34,569 profesores distribuidos en 1,296 escuelas<sup>97</sup>.

La estructura escolar en el bachillerato es la siguiente: 350,273 alumnos inscritos en el sistema en el Distrito Federal, 22,963 profesores en 503 escuelas<sup>98</sup>. En cuanto al

<sup>96</sup> Ver SEP. Prontuario estadístico, fin de cursos 1996-1997, Educación Preescolar, Primaria y Secundaria en el D.F., 1997.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Ibid. Es importante recalcar que los datos de las escuelas son tomados en cuanto a los turnos que se ofrecen y no a la cuantificación de escuelas físicas.

nivel de educación media terminal técnica, los alumnos inscritos fueron 76,023, con 5,296 profesores en 142 escuelas<sup>99</sup>. Por último, en cuanto a estructura escolar en nivel superior, el total de alumnos en ese año fue de 297,501 en 25 instituciones de importancia que imparten este nivel así como en el resto de estas que cubren un sector marginal<sup>100</sup>.

Cómo bien se puede observar, la entidad en materia educativa tiene una amplia participación en el total nacional. Esta particularidad de centralizar las mejores y más grandes universidades e instituciones de educación en los diferentes niveles también impacta en la formación de una población que es más crítica en cuanto a la acción de la autoridad pública y la dotación de servicios que se espera de ésta.

#### 2.4.4. TRANSPORTE.

Las necesidades de transporte ha sido uno de los principales problemas de la ciudad, pues de él derivan los procesos productivos. Recorrer grandes distancias con el consiguiente uso de extensas jornadas de duración de tiempo, pagar altos costos y sobreuso de las vías de comunicación, así como la carencia de una estructura debidamente organizada, dan como resultado el encarecimiento de cualquier actividad, sea esta económica, educativa o de entretenimiento.

El principal servicio de transporte que opera en la ciudad es el Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC). Mención aparte merece la extinta empresa Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100<sup>101</sup>. Esta empresa que inició operaciones a partir de 1981 tras municipalizarse el servicio que brindaban particulares, lo que se conocía como el "Pulpo Camionero" y que fue ejemplo de corruptelas así como del fortalecimiento de un sector sindical que amplió su área de influencia en la empresa y llegó a poner en jaque al Departamento del Distrito Federal, además de apoyar a

<sup>99</sup> Ibid. Se identifica la cuantificación de escuelas por turnos y no medido en términos de planta física.

<sup>100</sup> Ver ANUIES. Anuario Estadístico. 1996 y 1997. Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos.

<sup>101</sup> Esta empresa llegó a "[...] opera® a través de 226 rutas y transporta® 5.6 millones de personas diarias con un parque vehicular de alrededor de siete mil unidades -más de 800 con equipo anticontaminante-, realizando un recorrido diario de 1.4 millones de kilómetros que casi llega a cubrir la mancha urbana del Distrito Federal. su velocidad promedio de operación es de 16 km/hr." *ibid.* p. 112.

movimientos urbanos, particularmente el Movimiento Proletario Independiente (MPI).

Los altos costos de operación al ser un servicio subsidiado, el cual se amplió a municipios del Estado de México, en medio del cambio de apreciación de las políticas públicas por parte de los gobiernos federales, donde se debían racionalizar los recursos e identificar por sectores los apoyos, así como el intenso activismo de los operadores de la empresa fueron elementos para que esta desapareciera no sin una intensa lucha por parte de los trabajadores.

Como resultado de la desaparición de la empresa Autotransportes de Pasajeros Ruta 100, el sistema de transporte urbano fue reorganizado en varias empresas privadas que brindarían el servicio, además de ampliarse las concesiones a particulares, aumentando con ello la cantidad de automotores que circulan por la metrópoli, con el consecuente sobreuso de las vías de comunicación y contaminación ambiental.

#### 2.4.5. SEGURIDAD PÚBLICA.

La seguridad pública es otra de las demandas más sentidas de la población del Distrito Federal, sobre todo porque la lucha contra aquellos que hacen de la delincuencia su modo de vida, es una de las responsabilidades del Estado, es decir, el Estado está para garantizar la propiedad del ciudadano.

Esta concepción nos lleva a que la vida es la parte básica, medular del individuo. Garantizar aquello de lo cual es dueño, es uno de los elementos que dan sentido al Estado, según el pensamiento liberal, lo cual empieza con la vida misma y posteriormente con las posesiones. Esto implica la necesidad de crear un cuerpo legal para protección de tales derechos; el respeto a la ley es en todo caso la base que conforma al estado moderno.

Conforme a la Constitución, la responsabilidad de la seguridad y libertad de tránsito, de acuerdo con el artículo 115, recae en los municipios con el concurso de los Estados<sup>102</sup>. La seguridad de la población residente, así

<sup>102</sup> "Los Estados adoptarán, para su régimen interno, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

como las que transiten en sus respectivas circunscripciones territoriales obliga a las administraciones locales a prestar los citados servicios, pero la fracción VII del mismo artículo ofrece esta responsabilidad al Ejecutivo Federal y a los gobernadores en los municipios en que habitualmente residen.

En el caso del territorio del Distrito Federal la Constitución señala al Ejecutivo Federal como responsable de la seguridad pública, quien designa y remueve al servidor público que tenga a su cargo el mando directo de los cuerpos de seguridad de la entidad. Aunque el arreglo de la Ley Fundamental ha prescrito que la dirección de los servicios de Seguridad Pública recae en la figura del Jefe de Gobierno, de acuerdo al artículo 122 constitucional<sup>103</sup>.

En un acuerdo que da al Ejecutivo Federal la última palabra en materia de seguridad pública, aunque con un margen aceptable de acción por parte del Jefe de Gobierno, se tenía la falta de coordinación entre ambos niveles, o peor aún, un enfrentamiento entre ambos ejecutivos. Lo anterior se debe a que en el anterior marco el Ejecutivo Federal hacía la designación sin la participación de otras instancias. El nuevo marco por el contrario buscó la concurrencia entre ambos niveles, ya que el Jefe de Gobierno hace las propuestas al Presidente, quien a final de cuentas hace la designación.

---

I. [...]

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) [...]

c) Seguridad pública y tránsito,

[...]

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente; [...]"

Art. 115 Constitucional. En O. Rabasa, Emilio y Gloria Caballero: México: ésta es tu Constitución. Texto vigente-1997. Cámara de Diputados LVI Legislatura, México, 1997.

<sup>103</sup> "Artículo 122 [...].

Base Segunda [...]

I [...]

II. El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) [...]

c) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

[...].

Base Quinta. [...]

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. 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 Constitucional. Ibid.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La importancia de recordar los marcos que regulan la acción estatal de dotar a la seguridad pública deriva de reconocer que el Distrito Federal cuenta con el cuerpo de seguridad pública más importante del país. Los siguientes datos nos darán cuenta de esta importancia.

CUADRO 13

CIFRAS DE EFECTIVOS DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL 1997-1998.		
Delegación	1997	1998
Azcapotzalco	799	752
Coyoacán	767	649
Cuajimalpa	343	305
Gustavo A. Madero	1873	2083
Iztacalco	771	800
Iztapalapa	1743	2387
M. Contreras	314	418
Milpa Alta	202	216
Álvaro Obregón	922	854
TLáhuac	356	469
Tlalpan	548	567
Xochimilco	396	365
Benito Juárez	1223	1111
Cauhtémoc	2734	2632
Miguel Hidalgo	1485	1234
Venustiano Carranza	1362	1793
Distrito Federal	15838	16635

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, Dirección de Logística de Operación, mayo de 1998.

La importancia de recalcar la fuerza pública bajo la dirección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene que ver con que esta fuerza está bajo el mando del Presidente de la República. Su importancia radica que detrás del ejército y la marina, así como de otras organizaciones policíacas estructuradas federalmente, es la tercera fuerza armada en importancia del país y la primera de las que pertenecen a una entidad política estatal.

Pero las desventajas es de que la responsabilidad de la seguridad en la entidad recae en el Ejecutivo Federal mientras que la dirección de los cuerpos de seguridad está en manos del Jefe de Gobierno y el mando en el servidor público por el propuesto. Y hacemos el señalamiento debido

a que en los hechos, en junio de 2002, hubo un enfrentamiento entre el Presidente y Jefe de Gobierno<sup>104</sup>.

Lo anterior nos muestra la complejidad del marco que regula la responsabilidad y acciones de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, pues los enfrentamientos políticos entre los dos Ejecutivos (Federal y Local) en esta materia, inciden en una falta de coordinación así como en resultados negativos para la imagen de ambas figuras políticas.

Sobre todo porque veremos rápidamente cifras sobre seguridad. Esto con el fin de considerar la problemática particular que se vive en la entidad, aunque sea parcialmente y no del todo actualizada.

CUADRO 14

COSTO Y NUMERO DE ACCIDENTES 1993 Y 1996				
Año	Accidentes	Muertos	Heridos	Valor de los daños (miles)
1993	9,235	95	3,011	22,784
1996	7,141	258	2,751	26,650

Fuente: Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Agenda Estadística del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Económico. CIEG. C.D. 1998

Como se aprecia, la cantidad de accidentes es alta, así como los costos que representan los daños causados a la propiedad tanto privada como pública. En otros rubros, en 1997 las denuncias ante el Ministerio Público en el Distrito Federal, eran en total de 255,532, las cuales se distribuían así: robo 142,966; lesiones 24,292; homicidio doloso 977; violación 1448; y otros 85,849<sup>105</sup>.

La eficacia de los cuerpos de seguridad queda en entredicho ante la pobreza de resultados de presentación de presuntos delinquentes así como en sentencias, lo cual afecta a órganos tanto de procuración como de impartición de justicia. De 15,488 presuntos delinquentes presentados en el mismo año de 1997, consideremos que solo los delitos

<sup>104</sup> En febrero de 2002 renunciaba Leonel Godoy a la Secretaría de Seguridad Pública para incorporarse al gobierno de Lázaro Cárdenas Batel como Secretario de Gobierno en Michoacán, identificado como cercano a Cuauhtémoc Cárdenas. En su lugar, Andrés Manuel López Obrador propuso a Francisco Garduño, pero sin ser cubierto el protocolo para el caso, con la consiguiente negativa presidencial lo cual obligó a que el Distrito Federal careciera de servidor público responsable, hasta el nombramiento que hiciera el presidente Fox de Marcelo Ebrard, cercano a Manuel Camacho Solís.

<sup>105</sup> Ver Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Agenda Estadística del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Económico. CIEG. C.D. 1998.

denunciados en el Ministerio Público fueron 255,532; fueron sentenciados 13,891. Lo anterior significa que el 6.06% del total de delitos denunciados en ese año fueron detenidos los presuntos autores, y 5.43% sentenciados. Queda en evidencia la falta de coordinación entre autoridades, así como los bajos niveles de respuesta de los instituciones procuración e impartición de justicia.

Por otra parte, por tipo de delitos, los niveles más altos lo registra el robo (142,966); otros (85,849); y lesiones (24,252). Lo anterior nos permite identificar que los niveles de seguridad en la ciudad de México son bajos y que la población de la entidad esta sufre la falta de garantías en torno a sus derechos, concretamente de propiedad, garantías que son una de las principales obligaciones de los Estados.

#### CONCLUSIONES.

En este capítulo se presentaron datos estadísticos del Distrito Federal en cuatro rubros que consideramos importantes y que a nuestro juicio nos permiten hacer una valoración de la importancia del Distrito Federal gracias a la revisión de series históricas de los datos en términos económicos, demográficos, finanzas públicas locales y sociales.

La revisión del crecimiento del PIB nacional y la participación de la Ciudad de México en este, nos permitió relacionar el crecimiento económico con el demográfico. Tanto uno como otro son el resultado de las políticas de industrialización de los gobiernos posteriores a la revolución, en ella se centraron los recursos desde el siglo XIX por ser el principal centro poblacional y el eje de las comunicaciones que irradiaban a todo el territorio nacional.

Como primer centro poblacional era la base de un mercado interno al cual se dirigirían los esfuerzos proteccionistas del modelo económico de crecimiento interno, por ello no es de extrañarse que en la década de los setenta participara con el 27.56% del total nacional del PIB. Y aunque la tendencia a partir de esos años sea a la baja, aún no deja de ser alto que en 1999 esta participación sea del 22.68%, tal como lo registra el cuadro 1.

La difícil situación en la economía y las finanzas nacionales aunadas a las cambiantes condiciones del entorno internacional obligaron a cambios en el modelo económico. La apertura comercial y la desincorporación de entidades paraestatales, entendiéndose privatización, orientaron a la economía a su integración a los circuitos internacionales. Lo anterior cambió la orientación de la estructura productiva de la ciudad, diseñada para satisfacer al mercado interno y que ante los nuevos desafíos era orientada a los mercados internacionales.

La importancia de la ciudad de México como ciudad global en el concierto internacional y nacional, es valorada gracias a los datos económicos y financieros ofrecidos en este capítulo. En cuanto a su importancia como centro demográfico, se manifiesta desde el momento en que con menos del 0.08% del total del territorio nacional era habitada por el 8.82% del total de habitantes en el año 2000, esto sin contar con la población de su área conurbana, que observada por los urbanistas como una unidad, es la tercera aglomeración urbana del planeta.

En cuanto a la participación de la entidad en las participaciones federales, se observa en el cuadro 3, como del total del gasto neto devengado por la federación en 1980 las participaciones a Estados y municipios eran del 7.61% hasta quedar en 12.66% en 1997. Lo cual describe lo inequitativo de los recursos ejercidos por el gobierno federal y la supeditación de los otros niveles de gobierno por la carencia de recursos.

Sin embargo se señala que la entidad es la más beneficiada, y aunque ha bajado su porcentaje, que en 1980 era del 25.47% al 13.06% en 1997, nos ayuda a entender que ante la baja asignación de estos a la entidad, se reduzca la inversión en infraestructura y servicios, esto para entender que durante la gestión del gobierno presidencial en el espacio local se hizo uso de los recursos privilegiando el gasto que permitiera mantener el control político sobre el Distrito Federal.

A la reducción de los recursos se sigue un crecimiento en las cifras de los ingresos propios. De manera que si en 1980 los recursos del Distrito Federal se integraban un 62.9% de las participaciones federales, para el 2000 estas eran el 41.6%. Como se observa la administración del Distrito Federal cuenta con recursos importantes, su

estructura administrativa y sus recursos presupuestarios la hacen la primera de las entidades del país, lo cual convierte a su administración en un codiciable botín en la disputa de espacios por parte de los partidos políticos.

Por último cabe hacer notar que las cifras de vivienda y servicios en la entidad nos permiten reflexionar sobre las carencias de la población, concretamente de vivienda pues en 1980 el 41.73% del total de viviendas eran rentadas, para 1990 la cifra se reducía al 25.64%. Esto explica el porqué emergieron las organizaciones del Movimiento Urbano Popular, así como desarrollaron formas de gestión de servicios, no exentas de sufrir violencia por parte de la autoridad con el objeto de controlarlas o de ejercer violencia como herramienta de presión.

A lo anterior se sumó que al cambio estructural de la economía como medida para enfrentar la crisis económica durante la década de los ochenta, creciera el sector informal de la economía. La demanda de espacios de trabajo y educativos, por parte de los jóvenes, gracias al enorme crecimiento demográfico, fue superior a la respuesta del gobierno federal, sin embargo este crecimiento de la economía informal ayudó a contener las demandas sociales de la población, aunque se recrudecieron otros problemas como la inseguridad, el comercio informal, movimientos a favor de la educación y de defensa de los derechos sociales.

Todo esto por supuesto se centró en la Ciudad de México, de ahí la importancia de revisar en las cifras los recursos de la entidad, así como sus necesidades. Los datos nos permiten valorar la importancia del Distrito Federal en el concierto nacional, la valoración que de ellos tenían los diferentes actores políticos, así como nos explican la problemática social, las carencias de grandes sectores de la población y que sirvieron de bandera para organizaciones sociales y partidos políticos opositores al PRI y al gobierno federal.

### 3. MARCO ELECTORAL Y TENDENCIAS ELECTORALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO. EL CONTEXTO DEL CAMBIO POLÍTICO EN EL DISTRITO FEDERAL.

En este capítulo se distinguen las tendencias electorales a nivel local y federal. Junto a la revisión de las tendencias se revisan los marcos electorales en que se dieron las contiendas. Se trata de enfatizar algunos elementos resultantes de las elecciones que fueron capitalizados por la oposición partidista al PRI.

Por una parte un discurso crítico al régimen y demandante de la democratización del país y por otra parte la participación de la oposición -como factores de poder- al interior de las instituciones, particularmente en el Congreso de la Unión y en la emergente Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Esos dos elementos considerados son: a) Un debate académico sobre la naturaleza del Estado mexicano y su gobierno, de manera que algunas líneas fueran retomadas con fuerza por los partidos opositores al PRI, sobre la falta de democracia en el país y sobre todo la falta de un gobierno "propio" para la entidad más importante de la Federación: el Distrito Federal, y b) un crecimiento de la participación de los partidos opositores en la integración de los gobiernos en sus diferentes niveles y ramas de poder.

Es importante señalar los cambios en los marcos electorales, diferenciándolos de aquellos que ha sufrido el marco legal del Distrito Federal y que son revisados en el siguiente capítulo. Dichos señalamientos son explicados por su contexto histórico.

#### 3.1. COMPETENCIA ELECTORAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO. DISFUNCIÓN DEL MARCO LEGAL DE 1988.

A partir de 1988 la bibliografía especializada cuenta con una diversidad de estudios sobre elecciones celebradas en nuestro país, en virtud de las elecciones efectuadas en ese año y que fueron de las más criticadas en la historia del México moderno. Las acusaciones de fraude y con ello la deslegitimación del candidato presidencial priista, Carlos Salinas de Gortari, fueron la coronación de las acusaciones dirigidas a un régimen practicante del fraude electoral.

Existe una serie abundante de estudios electorales sobre la ciudad de México<sup>106</sup>, los temas abordados van desde la geografía electoral, el comportamiento de los electores, los marcos legales de la competencia, así como los puestos de representación en disputa.

Es digno de resaltar que en todos los trabajos mencionados se distingue al Distrito Federal como entidad opositora: la incubadora de los partidos de oposición<sup>107</sup>. Sabemos que la pluralidad política se manifestó como una tendencia creciente de la entidad.

La base de la pluralidad política del Distrito Federal (que todos los analistas valoran como el espacio político, administrativo, geográfico, económico, social, cultural y urbano más importante del país) se origina en su centralidad económica. Como bien advertimos en el capítulo precedente, el desarrollo económico y las políticas de desarrollo del gobierno federal dieron como resultado un desarrollo social, clases medias y trabajadoras cuyas conductas diferían de las clases rurales.

El Distrito Federal reúne algunas de las características propias de las modernas y plurales sociedades de occidente

<sup>106</sup> Ver Crespo, José Antonio. "Legitimidad política y comportamiento electoral en el Distrito Federal (1988)." En Alonso, Jorge (coord.) Cultura Política y Educación Cívica. Serie la Democracia en México: actualidad y perspectivas. CIIH, UNAM. Miguel Ángel Porrúa. México, 1993.; Grayson, George W. A Guide to the 1997 Mexico City Mayoral Election. CSIS The Center for Strategic and International Studies. Washington, DC, 1997.; Martínez Assad, Carlos. ¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital. Océano. México, 1996.; Mirón, Rosa María. "El comportamiento electoral en el Distrito Federal". en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. México. Año XLIII, Núm. 172, Abril-Junio de 1998., "2 de julio en el Distrito Federal: el desempeño electoral de los partidos políticos." en Yolanda Meyenberg Leycegui (coord.). El dos de julio: reflexiones posteriores. FLACSO, IIS-UNAM, UAM-Izt. México, 2001.; Pacheco Méndez, Guadalupe. "Preferencias electorales y cultura política en el Distrito Federal en mayo de 1988". En Rosales Ayala, S. Héctor (coord.) Cultura política e investigación urbana. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. UNAM. 1990, Cuernavaca, Morelos.; Peschard Mariscal, Jacqueline. "Geografía electoral del Distrito Federal (1946-1991)". En Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.) Vołos y mapas. Estudios de geografía electoral en México. UAEM. México, 1993, Cambio y continuidad en el comportamiento electoral del Distrito Federal, 1988-1994. Tesis Doctoral. El Colegio de Michoacán, A.C., "La reforma política del Distrito Federal después de 1994." En Álvarez, Lucía (coord.) Participación y Democracia en la Ciudad de México. CEIICH, UNAM. México, 1997.; Reygadas, Luis y Mónica Toussaint. "Conflictividad social y legislación electoral en el Distrito Federal, 1976-1987." En Estudios Sociológicos, Vol. VI, núm. 16, 1988.; Sánchez Gutiérrez, Arturo. "Organización y participación ciudadana en el Distrito Federal." En: Isabel Tovar de Arechderra y Magdalena Mas [Comps.], Macrópolis mexicana. Volumen IV, DDF-Conaculta-Universidad Iberoamericana A.C. México, 1994.

<sup>107</sup> Jacqueline Peschard afirma: "El Distrito Federal ha sido considerado la "mecca" e incluso la "incubadora" de los partidos de oposición, en especial de los independientes." P. 28. Ver Peschard Mariscal, Jacqueline. "50 años de participación electoral del PAN en el D.F." en Estudios Políticos, Vol. 8, núm. 3, julio-septiembre de 1989.

(estos datos fueron abordados en el capítulo 2): gran cantidad de medios de comunicación, instituciones educativas y culturales, niveles educativos superiores a la media nacional<sup>109</sup>.

Como observamos, el desarrollo económico se acompañó de ciertos niveles de desarrollo social. Al aumentar los niveles en la educación y bienestar social, los capitalinos adquirieron un perfil diferente, más demandante de espacios de participación en la cosa pública y de la calidad en los servicios ofrecidos por el Estado.

Aquí es necesario explorar la importancia del Distrito Federal al interior del sistema político mexicano. Para algunos autores el hecho de que el gobierno del Distrito Federal quedara en manos del Presidente de la República era clara muestra del excesivo poder que recaía en la institución presidencial<sup>109</sup>, mientras otros autores lo consideraban una prueba de autoritarismo y falta de democracia en la ciudad<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> "1. La urbanización ha creado sistemas de valores y prácticas culturales que tienden a distanciarse del paternalismo y el corporativismo. La ciudad de México, con su vertiginoso ritmo de vida y su infinita red de relaciones sociales, ha creado nuevas generaciones de ciudadanos con una visión del mundo mucho más dinámica, amplia y multipolar que la que prevalece en el campo o la que tenían los capitalinos hace algunas décadas." Luis Reygadas op. cit p. 39-40.

<sup>109</sup> Es importante el caudal de opiniones sobre este asunto, así como interesantes, las cuales van desde juristas connotados como Jorge Carpizo, quien dice: "La situación actual del distrito federal es uno de los resultados de la corriente centralizadora del país, que revisten la mayor importancia. La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, queda totalmente en manos del presidente de la república. Este fenómeno muestra dos aristas: el acento puesto en la centralización y el predominio del ejecutivo respecto a los otros dos poderes federales y, en general, su situación como el órgano de decisión del país." En Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI, México. 7a. Edición 1987. P. 167. Otra opinión vertida en el mismo sentido es de Arnaldo Córdova: "Aunque a muchos los subyuga el temor a los cambios democráticos, [...] nada hay que, racionalmente, se oponga a este proyecto de transformación, [...]. Lo único que puede oponerse y que, sin duda, se le opondrá, será el apetito concentrador del poder de nuestros gobernantes, el mismo que se opone en cuanto puede a la democratización general del país y que sólo consiente en hacer cambios democráticos, aunque limitados, cuando la ciudadanía mexicana se los impone o los demanda perentoriamente." Ver Córdova, Arnaldo. "El régimen constitucional del Distrito Federal", en Córdova, Arnaldo; García Solís, Iván y Grupo del PRD en la ARDF. La democratización del Distrito Federal. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Casa del Sol, núm. 6. México, D.F. 1992. P. 31.

<sup>110</sup> En este punto la diversidad de autores es amplia. Paulina Fernández expresa: "Si de algo sirvieron los resultados de las elecciones de 1988 [...] fue para evidenciar el sustento antidemocrático de los poderes federales que lo son al mismo tiempo los de la capital del país." Ver Fernández Christlieb, Paulina. "El Distrito Federal: rto a las estructuras de control." En El Debate Nacional. Esthela Gutiérrez Garza (Coord. Gral.) Tomo 2. Escenarios de la democratización. Fernando Castañeda (coord.) FCPyS-UNAM y Edit. Diana. México, 1998. p. 263. Este punto lo comparten otros autores como Martínez Assad, Carlos. ¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital. Océano. México, 1996. Peschard Mariscal, Jacqueline. "Geografía electoral del Distrito Federal (1946-1991)." En Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.) Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México. UAEM. México, 1993.

El gobierno del Presidente de la República sobre el Distrito Federal era ejercido con base en la legitimidad de ganar una elección federal -la que se circunscribía a todo el territorio nacional-, y la legalidad sustentada en el acuerdo constitucional<sup>111</sup>. Esto le permitía gobernar la entidad más importante del país. Sin embargo la tendencia decreciente de las votaciones a favor del PRI en el Distrito Federal daba a los partidos opositores elementos de reales para demandar cambios en la forma de gobierno del Distrito Federal.

Durante la década de los ochenta, la demanda de los partidos opositores y de algunos sectores sociales integrados en el Movimiento Urbano Popular (MUP), de constituir el estado 32 en el territorio del Distrito Federal tomo fuerza. Un gobierno local en la entidad que se significaba por su historia de apoyo a la oposición partidista y social al PRI y los gobiernos de él emanados, tenía muchas posibilidades de ser integrado por un partido opositor.

Las razones del gobierno ejercido por el presidente sobre el territorio del Distrito Federal obedecían a la lógica de conservar el poder. La unidad de mando tiene su explicación en términos de un pragmatismo político: el evidente peso político de la entidad al interior de la república, hacía necesario que sus recursos fueran centralizados y ejercidos por la presidencia con el fin de mantenerse en el poder. En la lógica opositora es a la inversa, ganar el Distrito Federal para posteriormente alcanzar el gobierno federal.

Había condiciones para que se mantuviera el marco legal durante 57 años, sin embargo éstas cambiaron cuando el país entró a la década de los ochenta. Las reformas estructurales promovidas por los organismos financieros multilaterales y motivadas por las necesidades financieras del país, cuyo origen es la crisis fiscal del gobierno federal, buscaban sanear las finanzas del gobierno federal y garantizar el desarrollo económico, con la creencia de que este sería causa suficiente para garantizar el desarrollo social.

<sup>111</sup> El artículo 73 constitucional, párrafo VI, la, determinaba que el gobierno del Distrito Federal estaba en manos del Presidente de la República: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente del República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo la ampliación de las diferencias entre los sectores sociales y el agudo periodo de estancamiento económico redujeron los niveles de vida de la mayoría, los resultados de este degradamiento social se verían reflejados en los resultados electorales.

El retiro gradual de las políticas de desarrollo social se evidencian sobre todo en el sector de vivienda y servicios prestados en torno a ésta. Las demandas sociales de la población se tornan en demandas por políticas públicas diseñadas para atender sus necesidades. Si el Distrito Federal ya se perfilaba como la entidad opositora por excelencia, la situación económica fue un elemento que socavó aún más las preferencias por el PRI y que explotó en 1988 con la conformación del FDN con la candidatura de Cárdenas a la presidencia de la república.

Las tendencias nacionales contrarias al PRI repercutieron en la integración de la representación nacional: en las Cámaras de Diputados y de Senadores. La elección de 1988, como señala Alonso Lujambio fue punto de cambio, el Congreso se constituyó en el motor de la transformación del marco legal y las instituciones, gracias a la pérdida por parte del PRI, de la mayoría calificada para modificar la Constitución<sup>112</sup>.

Los cambios constitucionales en materia electoral así como del Distrito Federal, son variantes de la reforma del estado en México. Las reformas electorales tienen que ver con las reglas de acceso al poder y la conformación del sistema de partidos, marco que aún sigue en transformación. Mientras los cambios en el marco legal del Distrito Federal tienen que ver con cambios en las estructuras administrativas y organizativas del Estado Mexicano y por ende, cambios en el ejercicio del poder político y la administración.

Los cambios en las estructuras del poder político y administrativo que revisaremos en el quinto capítulo, tienen su origen en: a) el desarrollo de las elecciones en

---

<sup>112</sup> Al respecto Alfonso Lujambio dice: "En 1988 México atravesó por una crisis política mayúscula. Sin embargo, responsablemente, ninguna de las fuerzas de oposición apostó a la ruptura del orden institucional. Era, por lo tanto, posible iniciar la transición, porque por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana las oposiciones contaban, en las instituciones, con el suficiente poder negociador para influir efectiva-mente en el rediseño de la normatividad política del país. Esto fue posible porque el PRI dejó de contar, desde 1988, con la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. [...]" En Lujambio, Alonso. El poder compartido, Occano, México, D.F. 2000. P. 15.

el Distrito Federal y su impacto a nivel nacional; y b) el reconocimiento de algunos grupos dentro del PRI y de la administración pública, que fueron sensibles a la necesidad de incorporar las reformas sugeridas por la oposición.

La conformación plural de la representación dió como resultado la centralidad del Congreso de la Unión, donde se negociaban los cambios que permitieron al Distrito Federal contar con autoridades de carácter local, el paso fue de un gobierno ejercido por la Federación a otro con el concurso de los poderes Federales e instancias locales.

Por lo anterior, es más correcto hablar de una forma de gobierno en el Distrito Federal cuyo diseño institucional en caso de alta competencia electoral local era contrarrestado por los resultados federales. De tal forma hay una sobrerrepresentación mostrada en el hecho de que todo el país elegía a quien gobernaba el Distrito Federal y que devino en crisis aguda en la elección de 1988 cuando el PRI perdió la elección presidencial en la entidad, dando paso a fortalecer la demanda de creación de un gobierno local, elegido solamente por los ciudadanos del Distrito Federal.

En ese caso el uso del debate histórico y teórico en una línea de discurso ideológico de tránsito a la democracia y de autoritarismo en la entidad, se estrecha y aleja el sentido de creación de conocimiento y apropiación de la realidad. Hablar de demandas democráticas era una falacia ya que el esquema anterior a las reformas de 1993 y 1996, era completamente democrático de acuerdo con el marco legal. La discusión tiene que ser dirigida al campo del diseño institucional: la emergencia de estructuras político administrativas y de cambios en el marco constitucional.

El hecho de enfocar los cambios en el marco legal y las instituciones de gobierno del Distrito Federal surge precisamente de la discusión en torno a la necesidad de las reformas, en donde la mayoría de los autores que han publicado el producto de sus investigaciones en torno al Distrito Federal, han afirmado lo siguiente: a) que existía una necesidad de democratizar el gobierno de la entidad (algunos insisten en que es necesario democratizarlo aún)<sup>113</sup>; b) que tal gobierno era autoritario y por ende

<sup>113</sup> Algunos autores presentan la tesis de la necesidad de "democratización" del Distrito Federal como respuesta a la pluralidad social y política, algunos autores determinan que en 1985, por el sismo se hace patente y se profundiza por la derrota del PRI en las elecciones presidenciales de 1988. Sin embargo la base

antidemocrático; c) que la democracia no es solo alternancia en los puestos de representación, requiere una participación directa de la población en el proceso de toma

de ese supuesto es la falta de figuras electivas que se circunscriban al espacio local, no federal, tal apreciación se hace sin distinguir el carácter electivo de los poderes federales y su participación en el gobierno de la sede de estos. Un caso claro de este discurso lo hace Carlos Pereyra, quien dice: "Desde que se suprimió el régimen municipal se han expedido varias leyes reglamentarias: [...], sin que ninguna de ellas haya devuelto la participación electoral a los semic Ciudadanos del DF [...]. No se ha incorporado ninguna reforma favorable a la democratización [...]." Pereyra, Carlos. "Democratización al DF: Unas para la Urbe". En *Nexos*, Núm 99, marzo de 1986. Alicia Ziccardi dice: "Durante los últimos diez años, a partir de los sismos de 1985 [...], se intensificó el debate histórico sobre el gobierno de la ciudad de México. [...]. En 1988, la derrota en el Distrito federal del candidato del PRI a la presidencia hizo que políticamente el esquema resultara aún más insostenible." (P. 9). En Ziccardi, Alicia y Bernardo Navarro. *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. UAM-Xochimilco; PUEC-UNAM. México, 1995. En otro trabajo argumenta: "Lograr concretar el objetivo de la reforma política es de fundamental importancia para avanzar en la transición e inaugura una forma de gobierno democrático en la capital de México, una de las ciudades más grandes del mundo." (P. 57). "En México, hoy coincide temporalmente la intención de reformar el gobierno de la ciudad (o más bien crear un gobierno donde sólo existe un aparato administrativo y una instancia legislativa), con los proyectos de reestructurar la forma de funcionamiento del sistema federal. Por ello, las tareas son complejas y deberán contemplar, entre otras, las siguientes cuestiones: [...] Crear una forma de gobierno democrática lo cual implica que los habitantes del D.F. elijan de manera directa a sus autoridades más inmediatas (regente y delegados)." P. 58-59. En Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad capital*. IIS-UNAM. Miguel Ángel Porrúa. México, 1998. Es importante hacer notar que la autora tiene razón en la construcción de un gobierno, sin embargo no tiene muy en claro o no ha formulado correctamente la problemática que encierra el cambio político de la construcción o emergencia de un gobierno local, es decir estatal en este caso del DF, y de gobiernos locales en las delegaciones. El fenómeno, que es parte fundamental de la transformación del sistema federal, es mal interpretado al referirse a la transición a formas democráticas de gobierno en el DF o a la democratización de la entidad.

Otra especialista que habla de democratización es Rosa María Mirón: "La desaparición del régimen municipal del Distrito Federal, en 1928, trajo como consecuencia la restricción de los derechos políticos de sus habitantes y los colocó en una situación de desventaja [...]. El proceso de restitución de los derechos políticos de los capitalinos comenzó en 1986 y ha caminado a la par de una rápida evolución de las instituciones locales. Estos dos fenómenos han sido el sustrato de la reforma de 1996, definitiva para la capital, ya que a partir de ella se libera la democratización de la vida del Distrito Federal del proceso de reformas político-electorales de nivel nacional." (P. 365). Mirón Lince, Rosa María. "2 de julio en el Distrito Federal: el desempeño electoral de los partidos políticos". En Yolanda Meyenberg Leyecegui (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*. FLACSO, IIS-UNAM, UAM-Izt. México, 2001. Pág. 363-391. Woldenberg dice: "La Reforma al gobierno del Distrito Federal puede ser considerada como un experimento y un paso adelante en el proceso democratizador. Un experimento porque rompe con algunos de los preceptos constitucionales clásicos en la materia, y un paso adelante porque remueve algunos de los elementos ... que impedían la participación ciudadana en la elección de sus autoridades." (P. 188). Woldenberg, José. "La Reforma Política del Distrito Federal en 1993." En Álvarez, Lucía (coord.) *Participación y Democracia en la Ciudad de México*. CEIICH, UNAM, México, 1997. Págs. 179-194.

Por el contrario otros autores hacen referencia al cambio político con base en las reformas y cuyo resultado es la emergencia de instituciones y estructuras nuevas de representación, tal es el caso de Arturo Sánchez, quien dice: "Los terremotos de 1985 enriquecieron la experiencia de organización y participación ciudadana de los capitalinos. [...], los terremotos sirvieron como catalizador de una situación cada vez más compleja en la ciudad: por un lado, se hizo evidente la necesidad de considerar más abiertamente a la ciudadanía en la toma de decisiones relativas a la administración de la ciudad; por el otro, también quedó claro que había que incrementar la representación política de la ciudadanía de la capital." (P. 108). Sánchez Gutiérrez, Arturo. "Organización y participación ciudadana en el Distrito Federal." En: Isabel Tovar de Archederra y Magdalena Mas [Comps.], *Macrópolis mexicana. Volumen IV*. DDF-Conaculta-Universidad Iberoamericana A.C. México, 1994. Págs. 103-122.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de decisiones; y d) que la situación estaba llegando a puntos insostenibles y por ende -en una relación costo beneficio-, era más barato para el PRI dicha reforma, sobre todo en términos de gobernabilidad.

Por lo anterior, si el primer elemento discursivo por los especialistas del Distrito Federal era la falta de democracia o la necesidad de democratizar la vida pública de la entidad es necesario referirnos en primer lugar a una descripción de las tendencias electorales en la entidad y su comparativo frente al total nacional; en segundo lugar, enumeraremos las causas y sus resultados en la conformación de los órganos de representación de la entidad: el Congreso y la Asamblea de Representantes (posteriormente Legislativa).

En tercer lugar se señala como el discurso de los partidos políticos de oposición es una ofensiva que crece en intensidad y demanda la elección de autoridades locales, cobijado en la democracia, pero cuya intención es la de conquistar la presidencia teniendo como base la proyección que tendría una administración partidista en el gobierno local diferente del partido en el gobierno federal.

### 3.1.1 TENDENCIA DEL VOTO DEL PRI. CRECIENTE ESCENARIO DE COMPETENCIA ELECTORAL.

Durante el periodo de estudio, el PRI enfrenta una tendencia creciente de competencia electoral en todo el país, por supuesto las bases de apoyo se circunscribían a zonas rurales y urbanas de bajos recursos, mientras las áreas urbanas tienden a una mayor pluralidad política. La ciudad de México no es ajena a esta tendencia, pues esta se mostró primeramente y con mayor fuerza en la entidad.

Nuestro interés es mostrar esto mediante las cifras que resultan del apoyo porcentual obtenido por este partido a nivel nacional y la diferencia que existe al compararlo a nivel local. En el siguiente cuadro mediante los porcentajes que recibió el PRI en las elecciones de diputados federales a nivel federal y Distrito Federal nos daremos cuenta del retroceso que sufrió en las preferencias del electorado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 1

VOTACIÓN COMPARADA PRI/OPOSICIÓN (%)				
Año	Nacional		Distrito Federal	
	PRI	Oposición	PRI	Oposición
1946	73.5	26.5	50.3	49.7
1949	89.3	10.7	61.9	38.1
1952	74.3	25.7	49	51
1955	87.3	12.7	56.1	43.8
1958	88.3	11.7	68.6	31.3
1961	80.2	9.3	63.9	35.4
1964	86.3	16.5	65.9	33.7
1967	83.3	16.5	65.3	34.1
1970	80.1	15.7	55.4	33.4
1973	69.6	20.1	43.7	40.3
1976	80.1	13.9	55.3	29.2
1979	69.7	24.3	46.7	41.6
1982	69.3	30.7	48.3	51.7
1985	64.8	30.4	42.6	47.6
1988	51.1	48.9	27.6	72.4
1991	61.5	36.9	45.8	51.0
*1994	50.2	49.8	40.6	59.4
*1997	39.1	60.9	23.6	76.4
*2000	36.9	63.1	22.5	77.5

Fuentes: datos de 1946 a 1991 adoptados por el autor de Jacqueline Peschard Mariscal. "Geografía electoral del Distrito Federal (1946-1991)." En Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.) Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México. UAEM, México, 1993. Págs. 23-60. Y Cambio y continuidad en el comportamiento electoral del Distrito Federal, 1988-1994. Tesis Doctoral. El Colegio de Michoacán, A.C.<sup>114</sup>

\*Los datos de 1994, 1997 y 2000 son del IFE.

\*Las columnas que horizontalmente no suman 100% se debe a que no están considerados los votos anulados. Donde si suman es porque no existen datos sobre anulados.

De acuerdo con la tabla anterior, se pueden establecer periodos de la votación a nivel nacional. Tomando como base la elección de 1946 y hasta la de 1970 la media era del 82.55% de los votos nacionales para el PRI, periodo conocido como del sistema de partido único. Durante este mismo periodo la votación del PRI en el Distrito Federal se situó en 59.6%, había una diferencia de 22.95 puntos

<sup>114</sup> La fuente de los datos de la tabla son los siguientes: De 1946 a 1958, con información de Volker Lehr, Der Mexikanische Autoritarismus. Partien Whalem, Herr Schallisierung und Krisenpotential, Munich, Wilkelm fin Verlag, 1981, pp. 314-315, y Diario de Debates de la Cámara de Diputados. A partir de 1961, los datos son de la Comisión Federal Electoral y los de 1991 del Instituto Federal Electoral." Ver: Jacqueline Peschard Mariscal. "Geografía electoral del Distrito Federal (1946-1991)." En Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.) Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México. UAEM, México, 1993. P. 41.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

porcentuales menos a nivel local frente a la votación nacional.

El segundo periodo lo señalamos de 1973 a 1985, donde podemos hablar del sistema de partido predominante. En estos años la media a nivel nacional es de 70.7% y la media a nivel local de 47.32%, la diferencia entre ambas es de 23.38 puntos porcentuales. Si bien la diferencia se mantiene ligeramente mayor en cuanto a los porcentajes que recibe el PRI en su votación nacional frente a la local, hay una pérdida de porcentaje de votos, pues del 82.55% de la media en las preferencias electorales a nivel nacional pasó al 70.7%, por otra parte, a nivel local del 59.6% pasó al 47.32%, alrededor de 12 puntos porcentuales en cada una y por ende un estrechamiento en el margen de victoria del PRI.

A finales de la década de los 80, la tendencia declinante del PRI se pronuncia, la media a partir de la elección de 1988 nos señalará lo siguiente: a nivel nacional es de 47.76% y a nivel local de 32.02%, una diferencia de 15.74% puntos entre una y otra. Pero las diferencias más abultadas son con las del periodo anterior inmediato: una baja de 22.94% puntos a nivel nacional y de 15.3% a nivel local. La pronunciada caída a nivel nacional fue lo que promovió los cambios en el Congreso de la Unión al dar cabida a una mayor representación de los partidos opositores al PRI y con ello obligar a la negociación de cualquier cambio a la Constitución.

Según los datos, ya desde la década de los cuarenta se manifestaba la proclividad del Distrito Federal en apoyar a los partidos opositores. La erosión de la votación del PRI inició en la entidad gobernada directamente por el presidente de la república y se extendió de manera amplia a partir de los ochenta en todo el país. Esta tendencia fue constante.

A partir de 1982 el PRI se encuentra en desventaja en su porcentaje en el Distrito Federal frente al total de la oposición: 48.3% frente a 51.7% respectivamente. De aquí en adelante el PRI enfrenta una alta competencia electoral en la entidad, con algunos repuntes en 1991 y 1994, al igual que en el ámbito federal, sin embargo el acuerdo constitucional que da el gobierno de la capital a quien gane la elección a nivel federal es duramente cuestionado a partir de la elección federal de 1988.

Los resultados de 1997 y 2000 dan cuenta de la pérdida de los porcentajes que a nivel nacional le permitían al PRI mantener una mayoría en el Congreso de la Unión. Del 39.1% de 1997 pasó al 36.9% a nivel nacional. Las cifras locales en el mismo periodo fueron de 23.6% a 22.5% por ciento. Estos resultados se concretaron en la pérdida del Distrito Federal y de la mayoría en el Congreso de la Unión en 1997 y la posterior derrota en la elección presidencial del año 2000.

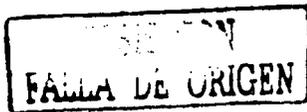
### 3.1.2 MARCO ELECTORAL DE 1986. ALTA COMPETENCIA ELECTORAL: MANTENIMIENTO DEL PAN Y EMERGENCIA DEL FDN.

En 1986 se llevó a cabo una reforma electoral, el 12 de febrero de 1987 se promulgó el Código Federal Electoral (CFE) que sustituía a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOFPPE). Las novedades del proceso de reforma constitucional y de la nueva ley que son de nuestro interés comentar son la ampliación del número de diputados por el principio de representación proporcional de 100 a 200.

Dicho cambio permitió aumentar la pluralidad en la Cámara Baja, aunque el diseño institucional pretendía mantener la ventaja del PRI en ésta. Por otra parte, los partidos contaban con mayores ventajas de participar en coaliciones en torno a una candidatura, lo cual incidió en la justa electoral de 1988<sup>115</sup>.

<sup>115</sup> "En noviembre de 1986 el Presidente envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución y de sustitución de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales por un Código Federal Electoral. Los puntos centrales de la reforma política propuesta [...] y aprobada por el Congreso son los siguientes:

1. Se incrementa el número de diputados de 400 a 500. Los 100 nuevos legisladores serán de representación proporcional. [...].
2. El partido mayoritario podrá participar en la distribución de las curules de representación proporcional. [...], siempre y cuando no rebase el límite de 350 diputados (70% de la Cámara). [...].
3. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada tres años.
4. Se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral, para resolver los recursos de apelación y queja. [...].
5. Se modifica la asignación de derecho de voto en la Comisión Federal Electoral: lo pierden el notario y algunos partidos. Sólo conservan este derecho el Secretario de Gobernación, un comisionado de cada una de las Cámaras y los tres partidos con mayor número de votos en la elección anterior. El resto sólo tiene derecho a voz.
6. Se suprime la posibilidad de obtener registro condicionado como partido político.
7. Se facilita relativamente la posibilidad de formar coaliciones electorales entre partidos, sin que éstos pierdan su registro.
8. Los integrantes de los organismos electorales los designa directamente el Presidente de la Comisión Federal Electoral (el Secretario de Gobernación), en vez de que sean seleccionados por sorteo.
9. Se establece que el Registro Nacional de Electores tendrá que entregar en periodos fijos el padrón electoral a los partidos para que participen en su revisión." Ver Reygadas, Luis [...]. op. cit. P. 50-51.



El 6 de enero de 1988 se publicó un decreto en el cual se adicionaba un libro noveno al Código Federal Electoral, en ese decreto se registraba la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y las formas en que se elegirían sus integrantes. Las reformas atrás descritas regularon las elecciones de 1988, las más criticadas por la oposición, consideradas como punto de quiebre en la historia del desarrollo político del país.

Los elementos de los cambios atrás citados son tres: 1) la ampliación del número de diputados por el principio de representación proporcional; 2) las facilidades a los partidos para presentarse en coaliciones; y 3) la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Los primeros dos puntos a partir de los resultados de la elección de 1988 afectarán la correlación de fuerzas al interior del Congreso de la Unión, mientras el tercero tiene importancia por centralizar a nivel local la vida política del Distrito Federal.

Previo a la elección de 1988 irrumpía en la escena política la Corriente Democrática al interior del PRI en 1986<sup>116</sup>. Este movimiento de disidencia encabezado por miembros del PRI se enfrentó a la dirigencia partidista y al gobierno federal encabezado por Miguel de la Madrid Hurtado. El resultado, la exclusión de los integrantes de esta corriente del PRI, la que inició con la solicitud de militancia y protesta de candidatura presidencial de Cárdenas por el PARM el 14 de octubre de 1987<sup>117</sup>.

Este movimiento político tuvo cierta resonancia en la sociedad, al alejarse sus integrantes de la militancia priísta hicieron alianzas con otras organizaciones políticas y sociales<sup>118</sup>, constituyendo lo que se conoció como Frente Democrático Nacional. La base fue la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas apoyada por el PARM. Posteriormente se sumaron a la candidatura el PST que cambio su denominación a PFCRN<sup>119</sup>; el PPS<sup>120</sup> y por último el

<sup>116</sup> Para Luis Javier Garrido el inicio formal de la Corriente Democrática es el 11 de julio de 1986 en casa de la Mtra. Ifigenia Martínez. Además para un mejor acercamiento sobre este tema ver a: Garrido, Luis Javier. La Ruptura. La corriente democrática del PRI, Editorial Grijalbo, México, 1993; y Xelhuantzi López, María. "De legitimidad y de alianzas: de la Corriente Democrática al Frente Democrático Nacional (julio de 1987 a julio de 1988)". En Estudios Políticos, Vol. 7, Núm. 3, julio-septiembre 1988.

<sup>117</sup> Garrido, Luis Javier. Op. cit. P. 181. Y Xelhuantzi López, María. Op. cit. P. 11.

<sup>118</sup> Para la investigadora María Xelhuantzi la corriente aglutinó a diversos sectores sociales, ver en Xelhuantzi López, María. Op. cit. P. 5.

<sup>119</sup> La postulación fue el 22 de noviembre de 1987. Ver Garrido, Luis Javier. Op. cit. P. 188.

PMS, cuyo candidato presidencial, Heberto Castillo renunciaba para sumarse a la candidatura de Cárdenas. El 15 de febrero de 1988 se registraba la plataforma común del FDN<sup>121</sup>.

La conformación de esta coalición de partidos pro gobiernistas (PARM, PFCRN y PPS) y de izquierda (PMS<sup>122</sup>) dio como resultado un escenario de alta competencia electoral para el PRI.

El PMS era la tercera fuerza política nacional, después de la elección de 1988 bajó de posición y posteriormente, como PRD se consolidó gracias al apoyo electoral que recibió en el centro del país, particularmente en la ciudad de México. Las cifras de su desempeño electoral dan cuenta de este apoyo por parte de la población citadina en torno a la figura carismática y ante la promesa de corrección del rumbo gubernamental en caso de alcanzar la presidencia.

Por otra parte el Partido Acción Nacional (PAN), considerado de derecha, propuso como candidato presidencial a Manuel de Jesús Clouthier. La presencia del PAN en las contiendas electorales tanto a nivel nacional como local lo situaban en la segunda posición. Históricamente atraía para sí el voto de protesta<sup>123</sup>, antioficialista, de los sectores medios urbanos del país<sup>124</sup>.

Las elecciones de 1988 fueron el inicio de quiebre de la hegemonía del PRI. En la elección presidencial el candidato priista Carlos Salinas de Gortari alcanzó el triunfo con 50.36% del total de votos válidos emitidos en el país, mientras en el Distrito Federal era de 27.25%; Cárdenas se

---

<sup>120</sup> La postulación fue el 13 de diciembre de 1987. Ver Garrido, op. cit. P. 189.

<sup>121</sup> Ver Xelhuantzi, op. cit. P. 17.

<sup>122</sup> Para los fines de nuestro análisis adoptamos los datos electorales del PMS y sus predecesores el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el antiguo Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT); pues este partido posteriormente cedió su registro para conformar al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

<sup>123</sup> Peschard dice: "En el contexto de un sistema de partido hegemónico, Acción Nacional se perfiló como el canal institucional del voto de protesta, [...], el voto panista, más que recoger una identificación con ellos, revela una posición de rechazo al gobierno y a su partido." Ver : Peschard Mariscal, Jacqueline. "50 años de participación electoral del PAN en el D.F.". En Estudios Políticos, Vol. 8, Núm. 3, julio-septiembre de 1989. P. 27.

<sup>124</sup> Sobre este punto dice: "[...] el PAN se ha erigido en baluarte del México urbano, mejor informado, en una palabra, del México moderno, que en opinión de sus propios exponentes es aquél donde es más difícil el control del gobierno sobre las manifestaciones políticas.

[...] sus apoyos electorales provienen, como bien señaló desde hace diez años Rafael Segovia, de sectores medios y populares, pero de carácter urbano. Por ello, sus bastiones electorales se ubican en ciudades de alta concentración urbana, tales como Distrito Federal, Guadalajara, [...]" Ibidem. P. 27.

situó en el segundo lugar de las preferencias a nivel nacional bajo las siglas del FDN con 30.88%, mientras en el DF ocupaba la primera posición con 48.21%; por su parte el panista Clouthier se situaba como la tercera fuerza con el 17.07 y el 22.01% de la votación nacional y local respectivamente.

CUADRO 2

VOTACIÓN PRESIDENCIAL COMPARADA NACIONAL/DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1988					
Candidato	Nacional		Distrito Federal		
	Votos	%	Votos	%	
Carlos Salinas de Gortari	9,641,329	50.36	791,531	27.25	
Cuauhtémoc Cárdenas	5,911,133	30.88	1,400,148	48.21	
Manuel Clouthier	3,267,159	17.07	639,081	22.01	

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Comisión Federal Electoral. Centro de Estadística y Documentación Electoral: Universidad Autónoma Iztapalapa.

Los resultados de las elecciones para renovar las Cámaras de Senadores y Diputados Federales al Congreso de la Unión también tienen relevancia por que a partir de la instalación de la legislatura el Congreso adquirió centralidad en la vida política del país, y aunque las negociaciones se dirimían en los espacios del Ejecutivo Federal no era menos cierto que había que negociar con las elites de los partidos de oposición para cambiar la Constitución.

CUADRO 3

VOTACIÓN DE SENADORES COMPARADA NACIONAL/DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1988					
Senadores Partidos	Nacional		Distrito Federal		
	Votos	%	Votos	%	
PAN	3,275,831	18.09	682,309	24.18	
PRI	9,210,819	50.85	753,478	26.70	
PPS	1,675,710	9.25	468,022	16.59	
PMS	756,922	4.18	231,722	8.21	
PFCRN	1,695,414	9.36	410,724	14.55	
PARM	1,178,623	6.51	220,113	7.80	
Total FDN	5,306,669	29.3	1,330,581	47.15	

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Comisión Federal Electoral. Base de datos del Centro de Estadística y Documentación Electoral, Universidad Autónoma Iztapalapa.

Los resultados de la elección de senadores a nivel nacional dieron el triunfo al PRI, sin embargo en el Distrito Federal los cuatro partidos que integraban el FDN (PPS,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

PMS, PFCRN Y PARM) presentaron una fórmula de candidatos integrada por Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez, la que triunfo con el 47.15% frente al 26.70% del PRI y 24.18% del PAN.

CUADRO 4

VOTACIÓN DE DIPUTADOS COMPARADA NACIONAL/DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1988				
Diputados Partidos	Nacional		Distrito Federal	
	Votos	%	Votos	%
PAN	3,244,687	17.97	679,678	24.35
PRI	9,227,008	51.11	770,423	27.61
PPS	1,662,477	9.21	443,654	15.90
PMS	802,837	4.45	245,078	8.78
PFCRN	1,687,606	9.35	386,830	13.86
PARM	1,099,486	6.09	207,027	7.42

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Comisión Federal Electoral. Base de datos del Centro de Estadística y Documentación Electoral, Universidad Autónoma Iztaapalapa.

En la elección nacional de diputados federales se disputaban 300 distritos uninominales y 200 diputaciones de representación plurinominal, estas últimas divididas en 5 circunscripciones con listas de candidatos cerradas, donde de acuerdo al porcentaje obtenido en la circunscripción se distribuían 40 diputados por este sistema de representación proporcional.

El Distrito Federal se dividía en 40 distritos uninominales, es decir de mayoría relativa. El PRI consiguió el triunfo en la mayoría de los distritos electorales, debido a que las candidaturas de los partidos que integraban el FDN no fueron comunes, así cada partido presentó sus fórmulas de candidatos, excepto en algunos distritos.

A nivel federal la representación quedó establecida con 260 diputados del PRI que correspondían al 52% del total de los diputados federales; el PAN con 101 diputados que significaban el 20.2%; el PMS con 34 diputados que era el 6.8%; y los 105 diputados restantes repartidos entre los otros partidos integrantes del FDN.

En cuanto a la elección de Representantes a la Asamblea del Distrito Federal los resultados fueron los siguientes (Ver el cuadro 5): El PRI obtuvo en esta elección el 28% de la votación, el PAN el 24.68%; y los partidos integrantes del Frente: PPS 16.25%, PMS 9%, PFCRN 14.31% y el PARM 7.76%.

CUADRO 5

VOTACIÓN DE REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1988		
PARTIDO	Votos	%
PAN	677,890	24.68
PRI	769,213	28.00
PPS	446,360	16.25
PMS	247,438	9.00
PFCRN	393,073	14.31
PARM	213,137	7.76
	2,747,111	100

Fuente: Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, año I, Núm. 4. 7 de octubre de 1988.

El PRI con su 28% de la votación contó con la mayoría de las curules en la Asamblea, el marco legal lo permitía<sup>125</sup>, para los partidos opositores aglutinados en el FDN era incompatible que el PRI arrasara con un reducido porcentaje de la votación, considerando que ellos tenían los mayores porcentajes. El que cada partido presentara sus propios candidatos pulverizó sus expectativas de triunfo pues de acuerdo a los resultados de las elecciones de senadores y presidente hubieran arrasado.

Por otra parte el PAN mantenía su nivel de votación, no pudo atraer el descontento ciudadano y aumentar con ello de manera importante lo que podría darle una mayor capacidad de negociación política, sin embargo el bajo nivel de votación del PRI terminó afectando la presencia de este en la Cámara de Diputados, de manera que la administración encabezada por Carlos Salinas de Gortari requería de una política de alianzas que le permitiera realizar los cambios constitucionales para así aplicar su programa de gobierno, el PAN fue el interlocutor del gobierno y sobre esta alianza se ejecutaron los cambios, no sin una cesión de influencia al PAN y a sus propuestas en materia electoral y económica.

<sup>125</sup> El marco legal que regulaba la elección de Representantes fue el resultado de una primera reforma al Código Federal Electoral, en que se adicionó el Libro Noveno y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1988. En el artículo 400 se establecía la aplicación de las fórmulas electorales de representación proporcional con una variedad de supuestos en los que se protegía la consecución de una mayoría a favor del partido mayoritario, a esto se conoció como la cláusula de gobernabilidad. Para la elección de 1988 se aplicó la fracción IV que dice: "VI. Si ningún partido obtiene el 51% de la votación efectiva del Distrito Federal y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Asamblea, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados miembros por representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea; [...]" Ver D.O.F. 6 de enero de 1988. P. 5-6.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 6

INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL POR AMBOS PRINCIPIOS DE ELECCIÓN: MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ELECCIÓN DE 1988					
Partido	Representantes de Mayoría Relativa	Representantes de Representación Proporcional	Total de Representantes	% votación	% de representación
PAN	13	5	18	24.68	27.27
PRI	24	10	34	28.00	51.51
PPS	-	3	3	16.25	4.54
PMS	-	3	3	9.00	4.54
PFCRN	3*	3	6	14.31	9.09
PARM	-	2	2	7.76	3.03
totales	40	26	66	100	100

\*Los Representantes de Mayoría Relativa del PFCRN fueron ganados gracias a las candidaturas comunes con el PPS.

Fuente: diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Año I, Núm. 4. 7 de octubre de 1988, p. 7-10.

### 3.2 MARCO ELECTORAL, ELECCIONES E INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL DE 1991.

La disputa electoral de 1988 obligó a reformar la Constitución y crear una nueva ley en la materia. El objetivo era la búsqueda de legitimidad electoral que distendiera el conflicto de racionalidad electoral y que fue el inicio de un proceso de reformas en materia electoral.<sup>126</sup>

La reforma político-electoral de 1989-1990 promovida por el Presidente Salinas de Gortari, concluyó con la publicación del decreto de reforma constitucional el 5 de abril de

<sup>126</sup> Sirvent dice: "Mientras la lucha electoral fue poco competitiva, el sistema de negociaciones continuas, así como la centralidad de la administración federal pudieron funcionar con eficacia; sin embargo, en la medida en que se acentuó la competencia electoral y el pluralismo se consolidó, se fue gestando en la misma década de los años ochenta una crisis de racionalidad administrativa, derivada de la mala relación entre la forma de operar de los órganos electorales y las exigencias externas que iban más allá del rendimiento de la organización.

Es la crisis de racionalidad que ha afectado al sistema electoral, lo que llevó a la necesidad de reformar su centralidad administrativa en el manejo de la vida electoral, dando origen a un proceso continuo de cambios en los ordenamientos electorales, cuyo origen se encuentra fechado en el quiebre producido por las elecciones federales de 1988 que da inicio al debate alrededor de nuevos temas, así como a nuevas reformas electorales como las de 1989, 1993, 1994 y 1996 que modifican profundamente la concepción del sistema electoral mexicano." Ver Sirvent, Carlos. "Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000", en *Partidos políticos y procesos electorales en México*, FCPyS y Miguel Ángel Porrúa, México, 2002. P. 80-81.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1990. En el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la resultante ley en materia electoral, se reglamentaba la creación de un organismo especializado en materia electoral, el Instituto Federal Electoral<sup>127</sup>.

Entre las novedades del nuevo código de importancia a este trabajo, podemos contar la integración de este organismo con su Consejo General<sup>128</sup>, Junta General Ejecutiva y Dirección General. Entre los productos que debe integrar están la conformación de un nuevo padrón electoral, listado nominal y credencial de elector, con el fin de dar garantías de certeza a los partidos opositores sobre los instrumentos electorales, cuyo origen era la crítica sistemática y constante de la manipulación de estos por parte del gobierno y en favor del PRI.

Pero una mención aparte es la relativa a la integración de uno de los poderes federales, el Poder Legislativo, en el cual la competencia electoral comenzaba a mostrar sus resultados, al cambiar la fisonomía partidista de sus integrantes y con ello una serie de cambios en la distribución del poder.

El gobierno para poder preservar la mayoría del PRI al interior de la Cámara de Diputados, introdujo en la reforma una reducción del porcentaje a la cláusula de gobernabilidad, y de 51 por ciento<sup>129</sup> pasó al 35 de la votación nacional<sup>130</sup>.

Podemos observar las previsiones adoptadas por el gobierno durante los cambios constitucionales y a la ley secundaria, con el fin de salvaguardar la mayoría del PRI en los órganos de gobierno y con ello garantizar los cambios que el gobierno federal de Carlos Salinas de Gortari requería para llevar adelante su programa de gobierno y que afectarían toda política pública.

<sup>127</sup> En el libro tercero del Cofipe queda establecido la naturaleza, funciones y fines del IFE. La más importante sin duda es la función estatal de administrar y organizar las elecciones que renuevan los poderes federales en México, como un organismo profesional. Ver COFIPE, México, 1990.

<sup>128</sup> De suma importancia es observar que en la integración del Consejo General participó el Secretario de Gobernación como presidente del mismo Consejo. Tomemos en consideración que hay un Consejero Presidente, 4 consejeros del Poder Legislativo: 2 de la mayoría y 2 de cada primera minoría en la respectiva Cámara; y 6 Consejeros Magistrados. *Ibidem*, Art. 74. P. 73-75.

<sup>129</sup> Ver Artículo 208, frac. IV. Código Federal Electoral (CFE). Comisión Federal Electoral, México, 1987.

<sup>130</sup> Ver Artículo 13, frac. 1, inc. b). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Secretaría de Gobernación. México, 1990.

En cuanto a la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito federal, el COFIPE determinó el 30 por ciento como mínimo umbral de la cláusula de gobernabilidad<sup>131</sup>. Ambas disposiciones en los ámbitos federal y local tenían como objeto preservar la mayoría del PRI en los espacios de representación más importantes de gobierno, después de la Presidencia de la República.

Las elecciones de 1991 fueron un respiro para el PRI y el gobierno, gracias a la gestión de la administración del Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís y sobretodo ante una exitosa administración del gobierno federal de Carlos Salinas de Gortari a nivel local y federal, respectivamente, los resultados electorales evidenciaban la eficacia en el ejercicio del gobierno federal<sup>132</sup>.

CUADRO 7

VOTACIÓN DE DIPUTADOS COMPARADA NACIONAL/DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1991					
Diputados Partidos	Nacional		Distrito Federal		
	Votos	%	Votos	%	
PAN	4,068,712	17.62	649,052	19.76	
PRI	14,145,234	61.43	1,518,333	46.23	
PPS	414,780	1.8	101,282	3.08	
*PRD	1,913,174	8.31	400,110	12.18	
PFCRN	998,158	4.33	283,475	8.63	
PARM	492,514	2.14	67,333	2.05	
PDM	249,915	1.09	43,530	1.33	
PRT	136,341	0.59	39,404	1.2	
PEM	332,603	1.44	143,668	4.37	
PT	260,266	1.13	36,106	1.1	

Los resultados son de la elección de diputados por el principio de Mayoría Relativa.

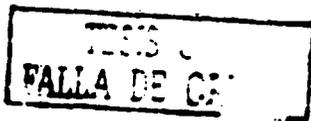
Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Federal Electoral.

En las elecciones federales de 1991 el PRI elevaba sus porcentajes de votación a diputados tanto a nivel nacional como en el Distrito Federal, situándose con el 61.43 y 46.23 por ciento respectivamente, el resultado era el control de la Cámara de Diputados sin necesidad de recurrir a la cláusula de gobernabilidad.

<sup>131</sup> Ver Art. 366, inc. b). *ibid*.

<sup>132</sup> Arturo Sánchez Gutiérrez dice : "Para 1991 la situación política y económica del país había cambiado sustancialmente. En la capital, el estilo político de Manuel Camacho Solís como regente del D.F. destacó por su espíritu conciliador y tolerante." En Sánchez Gutiérrez, Arturo. "Organización y participación ciudadana en el Distrito Federal". En: Isabel Tovar de Arechederra y Magdalena Mas [Comps.]. Macrópolis mexicana. Volumen IV, DDF-Conaculta-Universidad Iberoamericana A.C. México, 1994. Págs. 113.



La integración de la Cámara de Diputados en 1991 fue de 320 diputados para el PRI, 89 para el PAN, 12 el PPS, 41 el PRD, 15 el PARM y 23 el PFCRN. La administración de Salinas de Gortari tenía un respiro para llevar adelante las reformas que se proponían desde el inicio del gobierno. Los resultados de la reforma, si bien garantizaban el predominio del PRI en los cuerpos legislativos lo cual era criticado por la oposición perredista, también creaban expectativas de avance en la oposición panista, al crear instituciones profesionales en materia electoral.

En cuanto a la elección para la Asamblea de Representantes, los resultados eran similares a los de la elección de Diputados de Representación Proporcional recibida en la entidad. De acuerdo al cuadro 8 el PRI repuntó su porcentaje de votación al alcanzar el 43.65%, seguido del PAN con el 18.80% y el PRD con el 11.50. Este último partido iniciaba su participación electoral, constituido con el registro del PMS e integrado con sus cuadros y la constelación de figuras del anterior FDN, ligados a la candidatura de Cárdenas.

CUADRO 8

VOTACIÓN DE REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1991		
PARTIDO	Votos	%
PAN	652,856	18.80
PRI	1,515,874	43.65
PPS	104,113	3.00
PRD	399,356	11.50
PFCRN	287,768	8.29
PARM	69,888	2.01
PDM	44,722	1.29
PRT	40,360	1.16
PEM	164,385	4.73
PT	37,044	1.07

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Los resultados de esta elección dieron un vuelco en las tendencias históricas de la votación recibida por el PRI en el Distrito Federal y a nivel nacional. Por su parte la Asamblea de Representantes era el ejemplo del carro completo resultante de una gestión eficiente, como la de

Manuel Camacho, de conciliación<sup>133</sup> y obra pública, pues debemos recordar que el gobierno federal absorbió la deuda pública de la entidad de manera que los recursos públicos que serían utilizados para el servicio de ésta fueron dirigidos a obra y diseño de políticas públicas.

La integración de la ARDF resultante de la elección de 1991 fue diferente a la de 1988, los porcentajes de votación y los de representación, es decir el número de curules por partido fue cercano a los porcentajes de votación aunque aún se registró una sobrerrepresentación que benefició al PRI frente a los partidos que perdieron su registro condicionado, veamos el cuadro 9.

CUADRO 9

INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL POR AMBOS PRINCIPIOS DE ELECCIÓN: MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ELECCIÓN DE 1991.					
Partido	Representantes de Mayoría Relativa	Representantes de Representación Proporcional	Total de Representantes	% votación	% de representación
PAN	-	11	11	18.80	16.66
PRI	40	-	40	43.65	60.60
PPS	-	2	2	3.00	3.04
PRD	-	7	7	11.50	10.60
PFCRN	-	5	5	8.29	7.58
PARM	-	1	1	2.01	1.52
PDM*	-	-	-	1.29	-
PRT*	-	-	-	1.16	-
PEM*	-	-	-	4.73	-
PT*	-	-	-	1.07	-
Totales	40	26	66	-	100

\*Los partidos políticos que no obtuvieron el mínimo requerido del 1.5% de acuerdo al artículo 35 del COFIPE de 1990 perdieron sus derechos, entre ellos, el PEM que obtuvo una votación arriba incluso del PPS y del PARM en el Distrito Federal pero cuyo rendimiento nacional le impidió contar con Asambleístas de representación proporcional.

Fuente: Instituto Federal Electoral

Los datos de las columnas 2, 3, 4 son de Lujambio, Alonso. En El poder compartido. Pág. 139.

<sup>133</sup> Arturo Sánchez Gutiérrez dice: "Para 1991 la situación política y económica del país había cambiado sustancialmente. En la capital, el estilo político de Manuel Camacho Solís como regente del D.F. destacó por su espíritu concertador y tolerante. Para las organizaciones que conformaban el movimiento urbano se abrió un espacio de diálogo que sorprendió a muchos y generó algunas soluciones.

Cuando se acercó la elección de 1991, algunos sectores del D.F. ya habían sido objeto de un fuerte trabajo de convencimiento realizado por el PRI. En 1988 el partido oficial había sufrido una de sus más fuertes derrotas en la capital. La meta para 1991 era, [...], "recuperar la ciudad". Mucho aportó en esa recuperación el Programa Nacional de Solidaridad, especialmente en las zonas más rurales del Distrito Federal. [...] El resultado evidente fue la recuperación de la votación priísta en la capital." En Sánchez Gutiérrez, Arturo. "Organización y participación ciudadana en el Distrito Federal". En: Isabel Tovar de Archederra y Magdalena Mas [Comps.]. Macrópolis mexicana. Volumen IV. DDF-Conaculta-Universidad Iberoamericana A.C. México, 1994. Págs. 113-114.

TESIS CON  
F.A. DE ORIGEN

Ante el cuestionamiento de la oposición por la elección presidencial de 1988, el gobierno salinista se obligó a revisar el marco electoral señalando como causas justificadas errores en el diseño de éste y del funcionamiento de las instituciones electorales. La ilegitimidad electoral del gobierno fue -para algunos especialistas-, superada con una gestión eficaz y eficiente por parte de las administraciones federal y del Distrito Federal y posteriormente al reformar la Constitución y crear el COFIPE, se emprendió el camino de buscar la ansiada legitimidad electoral.

### 3.3 MARCO ELECTORAL, ELECCIONES E INTEGRACIÓN DE LOS PODERES FEDERALES Y ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL EN 1994.

El triunfo de 1991 permitió a la administración salinista continuar con su programa de gobierno, entendido y centrado en las reformas estructurales en el terreno económico: véase a) la reforma de la propiedad de la tierra, b) la desincorporación de las empresas paraestatales, c) la orientación al mercado de la economía nacional, d) la desregulación y apertura de fronteras; cuyo eje fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Los cambios no se entienden sino en el contexto histórico de integración del país a los mercados en los ámbitos regional y mundial. Así, el cambio y la reforma del estado fue el desarrollo de una estrategia política<sup>134</sup>, cuyo objeto era la modernización del país, por parte del gobierno federal utilizando como instrumentos políticos del cambio al PRI y su alianza con el PAN.

En la ciudad de México, los logros de la administración del Jefe del Departamento del Distrito Federal (JDDF), Manuel Camacho Solís, se concretaron en la captación del voto capitalino y la consecución de todos los puestos de elección popular por la vía mayoritaria. Esto gracias a que

<sup>134</sup> Es importante en este aspecto revisar las líneas discursivas que justificaron el cambio estructural en la economía, bajo el lema de la Reforma del Estado, por parte de Juan Rebolledo Gout, quien dice: "La idea que busco mostrar es que la reforma del Estado es un proceso profundo, que responde a una concepción política definida y a las nuevas circunstancias del país y del mundo, cuya futura evolución se presenta favorable, pero es aún incierta, y que su ciclo completo requerirá muchos años por venir. En México, la reforma del Estado ha sido una propuesta explícita hecha por el Presidente de la República." En Rebolledo Gout. La Reforma del Estado en México. FCE, México. 1993. P. 12

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

el regente capitalino adoptó una estrategia de diálogo<sup>135</sup>, tolerancia y cooptación de los movimientos sociales, urbano populares y sindicales de la ciudad, mediante el uso de recursos aportados por el gobierno federal.

Con una base sólida gracias al control político en la Asamblea de Representantes y el Congreso de la Unión, en 1992, después del triunfo electoral del PRI en 1991 y con condiciones políticas y económicas, favorables para el gobierno federal, esta administración promovió por medio del regente capitalino una Mesa de Concertación para reformar el marco legal del Distrito Federal, con el fin de captar las propuestas de las distintas fuerzas políticas.

La convocatoria de la reforma política se realizó el 21 de abril de 1992 en voz de Manuel Camacho Solís al comparecer como Jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF) ante la Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). En su participación, el regente señalaba el conflicto entre dos posiciones opuestas:

*"En este momento nos encontramos ante dos posiciones en conflicto: que no puede haber democracia sin crear un estado; y que no se puede crear un estado sin alterar, en lo fundamental, el régimen político, exponer el funcionamiento de la ciudad y el ser sede de los poderes federales."*<sup>136</sup>

La encomienda era promover los cambios en la ciudad de México que dieran como resultado una legitimación del gobierno del Ejecutivo ante los ojos de la oposición, sin alterar en el fondo la estructura del sistema político:

<sup>135</sup> Es interesante mencionar la posición adoptada por Manuel Camacho Solís en torno a la afirmación que hago y que se basa en citas de una publicación del exregente capitalino quien dice: "A lo largo de los últimos 15 años me ha tocado vivir muchos momentos difíciles de la política del país. [...] Estuve en la reconstrucción de las viviendas afectadas por los sismos de 1985, [...] Estuve en el corazón del proceso político después de los problemas que originó la elección de 1988 y en el restablecimiento de la tranquilidad pública, en la ciudad de México, luego de las secuelas que dejó 1988. [...] Vivi desde dentro la elección de 1991. [...] En cada una de estas ocasiones quedó demostrado que los métodos ortodoxos ya no iban a dar resultado. Sin excepción, en cada caso, el viejo método de abordar los problemas había puesto en crisis al sistema político. Para conducir esos procesos -sin recurrir a la coerción- se necesitaba que, en vez de cerrar la participación social, se establecieran nuevas interlocuciones, se tomaran en cuenta los liderazgos reales, se conviniere con ellos respuestas a sus demandas. Que, en vez de una política de control de la información, se abrieran los espacios a los medios y se les convirtiera en parte de la solución. Que se aclarara la agenda y se hiciera público el contenido de los acuerdos. Necesité y conté con el apoyo presidencial (de Carlos Salinas). [...]" En Camacho Solís, Manuel. Cambio sin ruptura. Alianza Editorial, México, 1994. Págs. 16-17.

<sup>136</sup> En Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Posiciones iniciales de los partidos políticos 1992. DDF, México, 1992. P. 11.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

presidencialismo y federalismo. Había que negociar modificaciones que llevaran a ampliar el número y alcance de los espacios de carácter representativo, pero acotándolos mediante el control de los Poderes Federales y no sólo del Ejecutivo Federal.

La reforma del marco legal del Distrito Federal (que será revisada en el quinto capítulo) fue acompañada de otras reformas electorales a nivel Federal. El 24 de septiembre de 1993 era publicado en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones al Cofipe.

Entre los cambios destacan modificaciones a las fórmulas de integración en ambas cámaras del Congreso de la Unión, la eliminación del sistema de autocalificación -origen de una agria disputa en torno a ser juez y parte en la revisión de los expedientes electorales de cada integrante del cuerpo soberano del Congreso de la Unión<sup>137</sup>-, así como medidas tendientes a garantizar la equidad en la contienda electoral<sup>138</sup>.

En la integración de la Cámara de Diputados se modificó la Cláusula de Gobernabilidad<sup>139</sup>, se amplió el número de senadores de 64 a 128, cuatro por entidad (tres de mayoría y uno a la primera minoría). Los cambios tenían objetivos políticos definidos: por un lado el gobierno federal buscaba controlar el Congreso mediante la ampliación del cuerpo integrante en la Cámara de Senadores y con ello al controlar ese cuerpo podía contrapesar el crecimiento de la presencia opositora en la Cámara de Diputados.

En contrapartida la eliminación de la Cláusula de Gobernabilidad era un punto a favor de la oposición al abrir el sistema proporcional a la votación total de los partidos, de manera que corrigiese la sobrerrepresentación

<sup>137</sup> Hay una diferenciación entre dos criterios básicos de calificación, autocalificación si es hecho por los integrantes del mismo órgano representativo o heterocalificación cuando corresponde a un órgano diferente, Sirvent dice: "[...] la autocalificación se mantuvo hasta antes de la reforma de 1993, cuando es sustituida por la heterocalificación. El nuevo criterio a partir de esta reforma establece la calificación a través de los consejos general, locales y distritales, con calificación final (segunda instancia) del Tribunal Federal Electoral, con la excepción de los comicios presidenciales, que se mantuvieron igual, es decir, calificados por el Congreso de la Unión." Ver Sirven Gutiérrez, Carlos. "Reformas electorales y representación", en Sirvent Gutiérrez, Carlos (Coord). Partidos políticos y procesos electorales en México. FCPyS y Miguel Ángel Porrúa. México, 2002. P. 89-90.

<sup>138</sup> *Ibid.* P. 86.

<sup>139</sup> *Ibid.* p. 88

del sistema de mayoría<sup>140</sup>. Estas eran las posiciones encontradas que dieron lugar a la reforma en el seno del Congreso de la Unión y que transformó su configuración en la elección de 1994.

En 1994 los logros macroeconómicos de la administración salinista permitían augurar buenos resultados electorales, sin embargo la aparición pública del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en las primeras horas de ese año, paralelo a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), crearon un clima de tensión en la República, las acciones armadas en Chiapas y el manejo en medios de la guerrilla zapatista, dieron paso a la demanda de sectores sociales y políticos de alto al fuego, pláticas de paz y negociaciones que resultarían en cambios a la Constitución para reformar las relaciones estatales entre el gobierno y las etnias. Particularmente se ponía en el centro de la discusión la legitimidad del Estado en el ejercicio de la dominación en el territorio donde se asentaban las comunidades indígenas.

El mensaje de la propaganda mediática de la insurgencia zapatista, liderada por el Subcomandante Marcos, dio significativos frutos, como fueron las muestras de simpatía y apoyo por parte de amplios sectores y actores sociales - autodenominados progresistas y de izquierda-, a lo que se sumó la presión internacional sobre el gobierno mexicano; tanto de condena y demanda de negociaciones por parte de agrupaciones no gubernamentales, como de gobiernos extranjeros y empresas multinacionales, que demandaban negociaciones para destrabar el conflicto y garantizar las inversiones.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís, quien pretendía la candidatura presidencial que perdió frente a Luis Donald Colosio; fue enviado a encabezar a la delegación oficial en las negociaciones de paz con el EZLN. En medio de los reflectores que le daban a Manuel Camacho un natural protagonismo a su papel de mediador del gobierno federal, el desarrollo de la

<sup>140</sup> "La reforma de 1993 desapareció la "cláusula de gobernabilidad", y todos los partidos que obtuvieran más de 1.5% de la votación entrarían al reparto de los 200 escaños de representación proporcional, bajo las siguientes reglas: ningún partido podría obtener más de 60% de los escaños si su porcentaje de votación se encontraba por debajo de dicho porcentaje; si un partido obtenía entre 60 y 63% de la votación, su representación sería exactamente proporcional; y, finalmente, ningún partido, podría obtener más de 63% de la representación." Ver Lujambio, Alonso. Op. cit. P. 37.

candidatura presidencial por parte de Colosio era mantenido en un bajo perfil.

Para algunos autores se presentó un distanciamiento entre el candidato priista Colosio y el presidente Salinas, suponiendo que se verificaba en el discurso crítico que adopta el primero a las políticas del segundo y la propuesta alternativa en el ejercicio del gobierno. De forma que la campaña priista inicia la ascendente en el ánimo de los electores, sin embargo el asesinato de Colosio y la nominación de Ernesto Zedillo Ponce de León son un vuelco que proyecta al exterior y al interior a un país que bordea la violencia.

Algunos autores observan estos acontecimientos como una estrategia por parte de la elite en el poder, que promovía el temor en la población de manera que al ejercer el voto, este fuera a favor de un orden y paz social obtenido durante siete décadas por la elite gobernante, por el PRI. A esto se sumaba un discurso agresivo y antioficialista, que incluso llegaba a ser contrario a las instituciones, por parte del Partido de la Revolución Democrática. Los resultados no se dejaron esperar, pues el PRD apoyó de manera indiscutible al EZLN.

En medio de un ambiente lleno de riesgos, con alta violencia política y social que amenazaban desbordar la gobernabilidad, se dieron las elecciones de 1994 donde se renovaba la Presidencia de la República, la totalidad del Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En ese marco el electorado salió a votar, en una jornada que se caracterizó por una alta participación de 77% del total de lista nominal a nivel nacional y el 82% en el Distrito Federal<sup>141</sup>.

En la elección presidencial los candidatos que contendieron por los tres principales partidos fue: Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI) en lugar del asesinado candidato Luis Donaldo Colosio), Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano (PRD) y Diego Fernández de Cevallos (PAN).

A nivel nacional y local el candidato presidencial del PRI, Ernesto Zedillo alcanzaba el triunfo con el 50.13% y 43.39% de la votación respectiva. El candidato panista se ponía en segundo lugar con el 26.69% nacional y 27.16% local, y

<sup>141</sup> Ver Memoria electoral del IFE. En IFE, 1994.

Cárdenas, quien volvía a contender por la presidencia y que en 1988 obtuviera el segundo lugar se rezagaba en el tercer lugar con el 17% nacional y 20.9% en el Distrito Federal, de acuerdo con el cuadro 10.

CUADRO 10

VOTACIÓN PRESIDENCIAL COMPARADA NACIONAL/DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1994					
Candidato	Nacional		Distrito Federal		
	Votos	%	Votos	%	
Ernesto Zedillo Ponce de León	17,181,631	50.13	1,873,059	43.39	
Cuahtémoc Cárdenas	5,852,134	17.07	902,199	20.90	
Diego Fernández de Cevallos	9,146,841	26.69	1,172,438	27.16	

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Federal Electoral. Centro de Estadística y Documentación Electoral: Universidad Autónoma Iztapalapa.

El ambiente de violencia y la relación que se hizo al PRD de partido promotor de ésta por parte de la administración salinista, lo cual tenía en muchas ocasiones sentido gracias al discurso radical aportado por los perredistas y el apoyo a la lucha zapatista, fueron causales que algunos autores dan como explicación del sentido del voto a favor del PRI en esa elección presidencial y la calificación al PRD de partido antisistema.

CUADRO 11

VOTACIÓN DE SENADORES COMPARADA NACIONAL/DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1994					
Senadores Partidos	Nacional		Distrito Federal		
	Votos	%	Votos	%	
PAN	8,805,038	25.73	1,147,872	26.61	
PRI	17,195,536	50.24	1,851,506	42.92	
PPS	215,673	0.63	28,101	0.65	
PRD	5,759,949	16.83	893,295	20.71	
PFCRN	400,019	1.17	58,351	1.35	
PARM	269,735	0.79	24,619	0.57	
PDM-UNO	120,419	0.35	15,696	0.36	
PT	977,072	2.85	159,208	3.69	
PEM	438,941	1.28	128,075	2.97	

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Federal Electoral.

En cuanto a la elección de Senadores, los resultados son similares a los de la elección presidencial, el PRI tenía el primer lugar nacional con 50.24% y en el Distrito Federal el 42.92% lo cual le permitió acceder a los tres

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

senadores de mayoría y la primera minoría quedo en manos del PAN, quien obtuvo el 26.61% local frente a su 25.73 local. El PRD quedaba en el tercer lugar tanto nacional con 16.83%, como local con el 20.71%, quedaba claro que mantenía una importante fuerza en el Distrito Federal.

La Cámara de Diputados obtenía resultados similares, el PRI a la cabeza con el 50.20% nacional y el 40.59% local, 10 puntos de diferencia. En segundo lugar el PAN con 25.81% nacional y el 27.29 local. En tercer lugar el PRD se mantenía con 16.65% nacional frente al 21.37% del Distrito Federal. Es interesante observar como hay un apoyo marcado en la zona urbana de la Ciudad de México a favor de la oposición 2 puntos arriba de la votación nacional recibe el PAN mientras que el PRD está encima de su votación nacional en el Distrito Federal con 5 puntos.

CUADRO 12

VOTACIÓN DE DIPUTADOS COMPARADA NACIONAL/DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1994				
Diputados Partidos	Nacional		Distrito Federal	
	Votos	%	Votos	%
PAN	8,664,384	25.81	1,164,278	27.29
PRI	16,851,082	50.20	1,731,332	40.59
PPS	231,162	0.69	33,246	0.78
*PRD	5,590,391	16.65	911,681	21.37
PFCRN	379,960	1.13	52,713	1.24
PARM	285,526	0.85	26,020	0.61
PDM-UNO	148,279	0.44	18,879	0.44
PT	896,426	2.67	168,598	3.95
PVEM	470,951	1.40	150,999	3.54

Los resultados son de la elección de diputados por el principio de Mayoría Relativa.

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal siguen el mismo patrón. El PRI mantenía el primer lugar con el 40.54%, seguido del PAN con el 27.01% y el PRD en tercero con el 21.15% (ver cuadro 13).

La integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de acuerdo con los principios de mayoría relativa y representación proporcional de acuerdo con el cuadro 14 son los siguientes: el PRI ganó en 38 distritos de mayoría de los 40 que tenía el Distrito Federal, mientras el PAN obtenía los restantes 2. El PRI no tenía derecho a participar con plurinominales, la distribución de los restantes 26 asambleístas de representación

proporcional quedó de la siguiente manera: 12 el PAN, 10 el PRD, 2 el PT y 2 el PVEM.

CUADRO 13

VOTACIÓN DE REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1994		
PARTIDO	Votos	%
PAN	1,150,941	27.01
PRI	1,727,372	40.54
PPS	34,038	0.80
PRD	901,263	21.15
PFCRN	53,499	1.26
PARM	26,748	0.63
PDM	18,762	0.44
PT	175,307	4.11
PVEM	166,079	3.90

Cuadro: Elaboración propia.  
Fuente: Instituto Federal Electoral.

CUADRO 14

INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL POR AMBOS PRINCIPIOS DE ELECCIÓN: MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ELECCIÓN DE 1994.					
Partido (1)	Representantes de Mayoría Relativa (2)	Representantes de Representación Proporcional (3)	Total de Representantes (4)	% votación (5)	% de representación (6)
PAN	2	12	14	27.01	21.21
PRI	38	-	38	40.54	57.57
PPS	-	-	-	0.80	-
PRD	-	10	10	21.15	15.15
PFCRN	-	-	-	1.26	-
PARM	-	-	-	0.63	-
PDM	-	-	-	0.44	-
PVEM	-	2	2	4.11	3.03
PT	-	2	2	3.90	3.03
Totales	40	26	66	-	100

Elaboración propia

Fuente: Los datos de las columnas 2, 3, 4 son de Lujambio, Alonso. En El poder compartido, Pág. 139.

Los datos de la columna 5 son del Instituto Federal Electoral

Los datos de la columna 6 son de López Montiel, Gustavo. "Distrito Federal, ¿consumación del realineamiento electoral?" En Sirvent, Carlos. Alternancia y distribución del voto en México. Estudio de 7 casos, Pág. 226.

De acuerdo a los dos sistemas de representación tanto mayoritaria como proporcional, el PRI con sus 38 representantes gracias a su 40.54% de la votación tenía el 57.57% del total de las bancas en la Asamblea, tanto el PAN

y el PRD que tenían respectivamente el 27.01% y el 21.15% estaban subrepresentados en su participación en la integración de la Asamblea al contar de manera respectiva con el 21.21% y el 15.15%. El PT y el PVEM tenían solo una diferencia de 1% entre el porcentaje de votación y de integración en la Asamblea, mientras la diferencia en los otros dos partidos era de alrededor de 6 puntos.

El PRI siguió dominando la Asamblea, mantenía la hegemonía en este cuerpo, así como mayorías relativas en las Cámaras de Diputados y Senadores en el Congreso de la Unión. La más importante, la de diputados, tenía una mayoría priista de 300 diputados que representaba el 60% del total de las 500 curules obtenidas con el 50.20% de la votación nacional, seguido de 119 diputaciones del PAN que representaba el 23.6% y el 25.81% de la votación nacional, y el PRD con 71 diputados que representaban el 14.2% obtenidos con el 16.65% de la votación nacional y el PT con 10 Diputados<sup>142</sup>.

#### 3.4 MARCO ELECTORAL, ELECCIONES E INTEGRACIÓN DE LOS PODERES FEDERALES Y ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN 1997.

Tras el triunfo del PRI en las elecciones de 1994, legitimado por una alta participación electoral que fue del 77% del total de lista nominal, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo tenía amplios márgenes de maniobra política para seguir adelante con las reformas económicas y sociales de su antecesor. La alianza con el PAN le permitiría tener los votos necesarios para alcanzar mayoría calificada para modificar la Constitución.

Las dificultades financieras que vivió el país los últimos días del año de 1994, en lo que se conoció como "el error de diciembre" y que originó una serie de acusaciones por parte del Secretario de Hacienda Jaime Serra Puche y el extitular del ramo Pedro Aspe Armella, responsabilizando cada uno a la administración contraria y que fue el inicio de un distanciamiento entre el presidente Zedillo y el expresidente Carlos Salinas, pusieron en serios problemas la viabilidad económica no sólo de los programas del gobierno, sino de la nación.

<sup>142</sup> Ver Casar, María Amparo. "El Congreso del 6 de julio". En Salazar, Luis. 1997 Elecciones y transición a la democracia en México. Cal y Arca, México. 1999. Pág. 137.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La devaluación monetaria y la decisión de dejar en libre flotación al dólar, eliminando el control de cambios, así como el tener que enfrentar los compromisos de deuda a corto plazo, creando un problema de liquidez financiera al gobierno federal, originaron un proceso inflacionario y de recesión económica, altos costos de vida y bajos salarios, así como pérdida de empleos fue el resultado de la crisis económica la cual tendría implicaciones políticas.

La tormenta alcanzó al secretario de Hacienda Jaime Serra Puche quien renunció al puesto como medida del nuevo gobierno para alcanzar credibilidad ante la comunidad empresarial tanto nativa como internacional. Entró al relevo Guillermo Ortiz, con quien las medidas reflejarán políticas de choque: reducción del circulante para evitar un fenómeno hiperinflacionario, es decir inhibir el consumo, limitaciones y control del gasto corriente del gobierno federal.

Ante la crítica del PAN y el PRD por los altos costos sociales del programa gubernamental, el gobierno se encontró cercado y obligado a negociar en el terreno político. El presidente Zedillo al inicio de su mandato, - en su discurso de toma de protesta-, prometió una reforma política electoral que daría certidumbre a los resultados de los comicios, la calificó de la última, la cual evitaría los conflictos postelectorales.

Sin embargo el conflicto postelectoral de gobernador en Tabasco al año siguiente en 1995, protagonizado por Roberto Madrazo Pintado candidato triunfador del PRI y Andrés Manuel López Obrador por el PRD, enfrentó a la clase política al interior del PRI. El Secretario de Gobernación Esteban Moctezuma Barragán ofreció al candidato perredista la renuncia de Madrazo. El resultado de ese desafortunado incidente fue la renuncia del Secretario de Gobernación, lo cual daba cuenta de la debilidad del Ejecutivo Federal.

Emilio Chuayffet gobernador del Estado de México fue invitado a ocupar la cartera de Gobernación, y encargado de llevar adelante la reforma electoral de 1996 prometida por el presidente Ernesto Zedillo. Dicha reforma también tocó el marco legal del Distrito Federal, pues fue un punto sumado a la negociación política. La crisis económica que se reforzó por la insolvencia financiera de los bancos comerciales y que dio origen al famoso Fobaproa obligó aún

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

más a cesiones a la oposición por parte del gobierno federal y a reticencias por parte de sectores del PRI.

La reforma político electoral y política del Distrito Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996. En el terreno político electoral la reforma apuntó en revisar la composición de los órganos electorales y su autonomía del gobierno federal; normas de equidad y fiscalización de los recursos de los partidos políticos; acceso a medios de comunicación<sup>143</sup>. En cuanto a la integración de los poderes federales se cambiaba la integración del Senado, así se elegirían por cada entidad a 2 senadores por el principio de mayoría, 1 senador a la primera minoría y 1 por representación proporcional, abriendo aún más la representación opositora en el Senado.

La reforma política del Distrito Federal dio como resultado la elección directa del responsable de la administración pública del Distrito Federal. La anterior reforma de 1992 que señalaba la elección indirecta para el año de 1997 ni siquiera entraba en vigor, se cambiaba el nombre de la ARDF a Asamblea Legislativa del Distrito Federal ampliándose sus facultades y por último se señalaba la elección de los Jefes de las Delegaciones.

La expectación de la elecciones federales de 1997 fue la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal que sustituía la figura del Jefe de Departamento del Distrito Federal designado por el Ejecutivo Federal. Las campañas políticas de los partidos políticos de oposición aprovechaban las condiciones con que inició el gobierno federal, responsabilizando a la administración del presidente Zedillo de las condiciones económicas imperantes.

Las elecciones de 1997 dieron resultados sorprendidos para la clase política del país. Después de 2 años en que el presidente Zedillo señalaba la sana distancia entre su investidura y el PRI, se lanzaba a declarar la necesidad de contar con una clara mayoría priista en el Congreso y lograr los cambios constitucionales necesarios, para darle viabilidad al proyecto económico y gobernabilidad en lo político al país.

---

<sup>143</sup> Para un exposición a detalle de los puntos de la reforma constitucional y de las leyes reglamentarias (Cofipe, Código Penal, etc.) y su posterior impacto ver Sirvent, Carlos. Op cit. Págs. 98-116.

Con una participación en las urnas del 57.87% del listado nominal<sup>144</sup>, la elección de Senadores por el principio de representación proporcional dio al PRI el triunfo con el 39.10% de la votación, seguido del PAN con el 26.61% y el PRD con el 25.72%. Los resultados dan cuenta de un voto retrospectivo, es decir, que el electorado emitió un juicio a la gestión gubernamental y castigó al presidente y su partido el PRI.

En el caso del Senado de la República, controlado por la mayoría del PRI se vivía una ampliación de la participación de la oposición en este cuerpo colegiado. La reforma sin embargo alteraba el sentido constitucional de ese cuerpo legislativo, pues de acuerdo al cuerpo teórico del Derecho Constitucional esta representa el pacto federal, cada Estado está en ella representando en su seno a la Federación. La representación proporcional abre un frente a la representación partidista no a la representación de la entidad.

CUADRO 15

VOTACIÓN DE SENADORES COMPARADA NACIONAL/DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1997				
Senadores	Nacional		Distrito Federal	
Partidos	Votos	%	Votos	%
PAN	7,810,492	26.61	700,290	18.08
PRI	11,477,911	39.10	897,674	23.18
PPS	99,637	0.34	12,547	0.32
PRD	7,548,986	25.72	1,761,868	45.50
PFCRN-PC	329,985	1.12	71,017	1.83
PT	757,589	2.58	63,354	1.64
PDM	194,667	0.66	20,921	0.54
PVEM	1,119,180	3.81	343,645	8.87

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Federal Electoral. Resultados de los cómputos distritales de la elección de senadores por el principio de representación proporcional. México, IFE. 1997.

En cuanto a la elección de los 30 diputados federales los resultados fueron los siguientes, de acuerdo al cuadro 16 el PRI alcanzó el % nacional frente al 23.62% en el DF. Esto se debía al efecto Cárdenas, de las 30 diputaciones federales por el principio de mayoría relativa el PRD se llevó 29 y el PAN 1. El PRD obtenía el % nacional frente al 45.35% local y el PAN que era el segundo lugar nacional con el %, en el DF bajaba a la tercera posición con el

<sup>144</sup> Ver Instituto Federal Electoral. Resultados de los cómputos distritales de la elección de senadores por el principio de representación proporcional. México, IFE. 1997.

18.04%<sup>145</sup>. Es importante destacar que el PVEM alcanzó en el Distrito Federal el 8.62% de la votación local.

CUADRO 16

VOTACIÓN DE DIPUTADOS COMPARADA NACIONAL/DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1997					
Senadores	Nacional			Distrito Federal	
Partidos	Votos	%	Votos	%	
PAN	7,696,197	26.61	696,777	18.04	
PRI	11,311,963	39.11	912,259	23.62	
PPS	97,473	0.34	13,393	0.35	
PRD	7,436,466	25.71	1,751,786	45.35	
PFCRN-PC	324,265	1.12	69,990	1.81	
PT	749,231	2.53	63,263	1.64	
PDM	191,821	0.66	21,184	0.55	
PVEM	1,105,922	3.82	332,770	8.62	

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Federal Electoral. Resultados de los cómputos distritales de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa. México, IFE. 1997. <http://www.ife.org.mx/>

El elemento central de la elección de 1997, decíamos atrás, era la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la cual era seguida con especial detenimiento por diversos especialistas extranjeros<sup>146</sup> y locales, dado el carácter histórico de la primera elección de esta figura de reciente creación institucional-legal, así como por la importancia de la entidad y de su gobierno en disputa.

CUADRO 17

VOTACIÓN DE JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1997		
PARTIDO	Votos	%
PAN	602,466	15.58
PRI	990,306	25.60
PPS	8,831	0.23
PRD	1,859,866	48.09
PC	71,791	1.86
PT	51,376	1.33
PVEM	266,223	6.88
PDM	16,084	0.42

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Federal Electoral. Resultados de los cómputos de entidad de la votación para Jefe de Gobierno del Distrito Federal. México, IFE. 1997.

<sup>145</sup> Ver Instituto Federal Electoral. Resultados de los cómputos distritales de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa. México, IFE. 1997.

<sup>146</sup> Un importante estudio de caso sobre las elecciones en el Distrito Federal por investigadores externos es sin duda el de Grayson, George W. A Guide to the 1997 Mexico City Mayoral Election. CSIS The Center for Strategic and International Studies. Washington, DC. 1997. 72 pág.

El candidato triunfador fue Cuauhtémoc Cárdenas, quien contó a su favor con diversos factores como: una moderna campaña de imagen, la logística de las "Brigadas del Sol", un posicionamiento ante el electorado derivado de 2 campañas presidenciales, el descontento por la gestión del gobierno federal del Presidente Zedillo y particularmente en la administración del Jefe del Departamento del Distrito Federal Oscar Espinosa Villarreal, cuya administración era el centro de acusaciones de corrupción, tráfico de influencias y de nulas acciones contra la inseguridad que sufrían los capitalinos.

La campaña fue la que arrastró a decir de algunos analistas la tendencia de voto de las demás elecciones en el Distrito Federal a favor del PRD, tal como lo revisamos en las elecciones de senadores y diputados. El PRD con el 48.09% de la votación de la entidad superaba a Alfredo del Mazo por el PRI quien conseguía el 25.60% y a Carlos Castillo Peraza del PAN que participó con 15.58% del total de la votación y cuyo partido, en el año previo a la elección era considerado por los estudios de opinión como el probable vencedor de la contienda.

CUADRO 18

VOTACIÓN DE DIPUTADOS LOCALES A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1997		
PARTIDO	Votos	%
PAN	695,832	18.06
PRI	908,424	23.58
PPS	13,704	0.36
PRD	1,740,990	45.20
PC	68,442	1.78
PT	64,290	1.67
PVEM	338,077	8.78
PDM	21,506	0.56

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Federal Electoral. Resultados de los cómputos distritales de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, México, IFE, 1997.

En cuanto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de los 40 distritos de mayoría relativa, el PRD conseguía el triunfo en 38 de estos, quedando 2 en manos del PAN. El PRD alcanzó el 45.20% de los votos para la Asamblea Legislativa, le seguía el PRI con el 23.58% y en tercer lugar el PAN con el 18.06%. Los grandes perdedores de la contienda fueron el PRI y el PAN, el primero por la pérdida de la plaza económica, social y política más importante del

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

país y el segundo por que históricamente ocupaba el segundo lugar y las preferencias lo situaban como el posible ganador y caía a la tercera posición.

La integración de la Asamblea Legislativa quedo, de acuerdo con el cuadro 19, de la siguiente manera: el PRD con el 45.20% de la votación se beneficiaba de la sobrerrepresentación del sistema mayoritario, e integraba el 57.58% de la Asamblea Legislativa. Por su parte el PRI que no consiguió ningún triunfo de mayoría recibía 14 diputaciones de representación proporcional que le significaban el 21.21% de las curules de la Asamblea.

El PAN, con una votación del 18.06% integraba el 15.15% de este cuerpo legislativo. En resumidas cuentas los resultados de las elecciones intermedias de 1997 fueron un hito en la historia política del país. Había un cambio en la correlación de fuerzas al interior del Congreso y la oposición unida hacia mayoría al PRI, quien por vez primera no contaba con la mayoría calificada de la mitad más uno para poder controlar la mesa directiva del Congreso. La oposición dirigida por Porfirio Muñoz Ledo encabezó los trabajos de instalación de la legislatura sin la participación de los priistas, quienes posteriormente se integraron a los trabajos y comisiones.

CUADRO 19

INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL POR AMBOS PRINCIPIOS DE ELECCIÓN: MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ELECCIÓN DE 1994.					
Partido (1)	Representantes de Mayoría Relativa (2)	Representantes de Representación Proporcional (3)	Total de Representantes (4)	% votación (5)	% de representación (6)
PAN	2	8	10	18.06	15.15
PRJ	-	14	14	23.58	21.21
PPS	-	-	-	0.36	-
PRD	38	-	38	45.20	57.58
PC	-	-	-	1.78	-
PT	-	1	1	1.67	1.51
PVEM	-	3	3	8.78	4.55
PDM	-	-	-	0.56	-
Totales	40	26	66	-	100

Elaboración propia

Fuente: Los datos de las columnas 2, 3, 4 son de Lujambio, Alonso. En El poder compartido. Pág. 139.

Los datos de la columna 5 son del Instituto Federal Electoral

Los datos de la columna 6 son de López Montiel, Gustavo. "Distrito Federal, ¿consumación del realineamiento electoral?" En Sirvent, Carlos. Alternancia y distribución del voto en México. Estudio de 7 casos. Pág. 226.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Por otra parte, el gobierno local más importante del país quedaba en manos de un político que era identificado por amplios sectores capitalinos como opositor a ultranza al PRI. Este voto de apoyo a Cárdenas benefició al PRD, los resultados de este triunfo fue la desarticulación del PRI en el área metropolitana de la ciudad de México.

La tendencia opositora del Distrito Federal daba el triunfo a un partido opositor al PRI, esto permitía y perfilaba que el Jefe de Gobierno se proyectara para hacer una tercera postulación por la candidatura presidencial por parte del PRD. La entidad le permitiría contar con los reflectores de los medios que le proyectarían a todo el territorio nacional y el extranjero. La lucha por la presidencia era el siguiente paso.

### **3.5 MARCO ELECTORAL, ELECCIONES E INTEGRACIÓN DE LOS PODERES FEDERALES Y AUTORIDADES LOCALES: JEFE DE GOBIERNO, DIPUTADOS LOCALES A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL Y JEFES DELEGACIONALES EN 2000.**

La elección de 1997 fue considerada como la prueba de fuego de las reformas constitucionales y electorales de 1996. En lo concerniente al Distrito Federal, la reforma preveía la creación de organismos electorales de carácter local. Las elecciones del Distrito Federal dejaban de quedar a cargo del Instituto Federal Electoral y se constituía como el administrador de tales procesos al Instituto Electoral del Distrito Federal, además se instituía al Tribunal Electoral del Distrito Federal como la autoridad jurisdiccional.

El diseño de las leyes electorales y de participación ciudadana quedó a cargo de la Asamblea Legislativa, de clara mayoría perredista. Este esfuerzo de diferenciación de los procesos electorales y de los organismos encargados de su administración y jurisdicción, son fenómenos que nos permiten distinguir la tendencia de creación en el ámbito local de formas de gobierno e instituciones propias del Distrito Federal plenamente diferenciadas de las federales.

La elección de 2000 contaba con muchos ingredientes de interés para las tres principales fuerzas partidistas, el primero la elección presidencial, renovación del Congreso y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Además de los integrantes de la Asamblea Legislativa, por primera ocasión se elegía a los responsables de las Delegaciones.

Líneas atrás comentamos que la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal daba a la figura política que ocupara el puesto, una fuerte proyección para contender por su partido a la presidencia de la República. Atendiendo a esa lógica, Cuauhtémoc Cárdenas solicitó licencia para ausentarse del cargo y asumió el mando la Secretaria de Gobierno, la licenciada Rosario Robles. Cárdenas contendría con Porfirio Muñoz Ledo por la candidatura presidencial.

Por otra parte en el PAN nadie salía al paso de la precampaña del gobernador de Guanajuato Vicente Fox Quezada. Mientras en el PRI se realizaba un ejercicio de auscultación entre algunos de sus miembros más distinguidos, saliendo varios nombres a relucir como Francisco Labastida Ochoa, Secretario de Gobernación; Esteban Moctezuma, Secretario de Desarrollo Social; Miguel Alemán Valdés, Gobernador de Veracruz, entre otros.

Los diversos procesos de designación de candidatos por parte de las tres principales fuerzas políticas dieron como candidatos a Cuauhtémoc Cárdenas por tercera ocasión para la presidencia por el PRD, no sin antes darse un cisma en su seno con la salida de Porfirio Muñoz Ledo y la aceptación de su candidatura presidencial por parte del PARM, a la cual posteriormente renunció para apoyar al candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox. Cárdenas aceptó además el apoyo de diversos partidos y se consolidó su candidatura por la Alianza por México.

Por el PAN, la negativa de participar en el proceso de selección por parte de Diego Fernández de Cevallos, permitió a Vicente Fox alcanzar la candidatura presidencial; es importante señalar que el PAN no contaba con reglamentación sobre precampañas, de manera que tal nominación la logró apoyado en una estructura paralela a su partido, conocida como "Amigos de Fox". Posteriormente en alianza con el PVEM se consolidó la candidatura bajo la Alianza por el Cambio.

En el PRI el proceso de selección de candidato benefició a Francisco Labastida Ochoa, la negativa a participar en la contienda por parte de Esteban Moctezuma y su posterior adhesión a la candidatura de su exjefe y amigo personal fueron elementos que fortalecieron la línea dada en los altos niveles de mando.

En torno a la designación de candidatos a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, por el PAN se presentó Santiago Creel Miranda; por el PRD y los partidos que integraron la Alianza por la Ciudad de México se presentó Andrés Manuel López Obrador; y por último por el PRI Jesús Silva Herzog.

La política de alianzas por parte de los partidos de oposición PAN y PRD tenía que ver con un discurso de unidad por parte de la oposición para vencer de una vez al PRI. El discurso tiene elementos de una visión unitaria, maniquea y mesiánica. Las alianzas se tejieron a partir de las posiciones que cada fuerza principal de oposición daría a los partidos más pequeños.

La adopción de decisiones graves y que presentaban riesgos futuros al gobierno federal fueron la causa de una creciente erosión en la fortaleza del PRI. Las políticas de alianzas por parte de la oposición se daban con base en cálculos que permitían prever la pérdida de la presidencia y la constitución de una nueva mayoría en el Congreso de la Unión.

Los resultados de las elecciones del 2000 fueron los siguientes: en primer lugar la elección presidencial fue competida, los datos arrojaban indicios de la consolidación de un nuevo gobierno, la aceptación presidencial de la delantera de Fox la noche misma de las elecciones y antes de la declaración por parte del IFE causó malestar, sobre todo en los dirigentes priistas, parecía una traición la decisión del Presidente Zedillo de reconocer con antelación del cómputo oficial el triunfo de Fox.

CUADRO 20

VOTACIÓN PRESIDENCIAL COMPARADA NACIONAL/DISTRITO FEDERAL.				
ELECCIÓN DE 2000				
Candidato	Nacional		Distrito Federal	
	Votos	%	Votos	%
Francisco Labastida Ochoa	13,579,718	36.11	1,060,227	24.01
Cuaauhémoc Cárdenas	6,256,780	16.64	1,146,131	25.95
Vicente Fox Quesada	15,989,636	42.52	1,928,035	43.65

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Federal Electoral. Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Estadística de las elecciones federales de 2000. IFE, México, 2000.

Con una participación de 63.97% del total de lista nominal y un abstencionismo del 36.03%, el candidato de la Alianza por el Cambio logró el primer lugar Federal tanto a nivel nacional con el 42.52% como en el Distrito Federal con el 43.65%. La sorpresa se da cuando Cárdenas pierde en la plaza que tres años antes había ganado, sin embargo su partido, el PRD, retenía el gobierno del Distrito Federal, cruzando el sentido del voto, la ciudadanía presentó un fenómeno que los especialistas llamaron el "Voto útil".

Cuauhtémoc Cárdenas ocupó el tercer lugar nacional con el 16.64% frente al 25.95% en el Distrito Federal. Por su parte, Francisco Labastida Ochoa tenía el segundo lugar nacional con el 36.11% y el tercer lugar en el DF con el 24.01, muy cercano al obtenido por Cárdenas en la entidad que gobernó, lo cual permite distinguirlo como un voto de castigo a su paso por la gestión capitalina.

Las elecciones para Senadores presentan la misma tendencia que la elección presidencial, los candidatos de la Alianza por el Cambio, que postuló a Fox, obtiene el primer lugar tanto a nivel nacional 38.11% como en el Distrito Federal 36.91%. El segundo lugar nacional es para el PRI 36.75%, mientras queda a nivel local en el tercer lugar 22.88%. Por su parte la Alianza por México quedó a nivel nacional en el tercer lugar 18.85% mientras en la Ciudad de México se mantenía en el segundo lugar 29.61%.

CUADRO 21

VOTACION DE SENADORES POR MAYORÍA RELATIVA COMPARADA NACIONAL/DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 2000				
Senadores	Nacional		Distrito Federal	
Partidos	Votos	%	Votos	%
ALIANZA POR EL CAMBIO (PAN-PVEM)	14,198,073	38.11	1,619,410	36.91
PRJ	13,694,003	36.75	1,004,085	22.88
ALIANZA POR MÉXICO (PRD-PT-PAS-PSN-CDPPN)	7,024,374	18.85	1,298,970	29.61
PCD	518,744	1.39	123,504	2.81
PARM	274,352	0.74	42,177	0.96
DSPPN	669,724	1.80	214,854	4.90

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Federal Electoral. Elección de Senadores por el principio de mayoría relativa. Estadísticas de las elecciones federales de 2000, México, IFE, 2000.

[http://www.ife.org.mx/comp\\_test/reports/centrales/SenadorMR.html](http://www.ife.org.mx/comp_test/reports/centrales/SenadorMR.html)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Las elecciones de Diputados Federales por el principio de mayoría relativa comparten las tendencias de las otras dos elecciones federales. De acuerdo a los datos del cuadro 22, la Alianza por el Cambio lideró con el 38.24% nacional y el 37.17% en la entidad a estudio. Por su parte el PRI se mantenía con su segundo lugar nacional 36.92% y el tercero a nivel local 22.49%. Mientras, la Alianza por México tenía el tercer lugar nacional 18.68% frente al 30.02 a nivel local. En las elecciones federales la Alianza por el Cambio se consolidaba como la nueva mayoría tanto a nivel federal como local, pero seguida de cerca a nivel federal por el PRI, mientras que en el Distrito Federal era la Alianza por México, liderada por el PRD, la que quedaba en segundo lugar.

CUADRO 22

VOTACIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES POR MAYORÍA RELATIVA COMPARADA NACIONAL/DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 2000				
Senadores	Nacional		Distrito Federal	
Partidos	Votos	%	Votos	%
ALIANZA POR EL CAMBIO (PAN-PVEM)	14,212,032	38.24	1,629,479	37.17
PRI	13,722,188	36.92	986,023	22.49
ALIANZA POR MÉXICO (PRD-PT-PAS-PSN-CDPPN)	6,942,844	18.68	1,315,932	30.02
PCD	427,233	1.15	99,160	2.26
PARM	271,781	0.73	46,007	1.05
DSPPN	698,904	1.88	221,087	5.04

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Federal Electoral. Elección de Diputados por el principio de mayoría relativa. Estadísticas de las elecciones federales de 2000, México, IFE, 2000.

[http://www.ife.org.mx/comp\\_tesi/reportes/centrales/DiputadosMR.html](http://www.ife.org.mx/comp_tesi/reportes/centrales/DiputadosMR.html)

Las elecciones federales arrojaron datos diferentes de las elecciones locales; la Alianza por el Cambio se llevó la Presidencia, pero no la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Los datos de esa elección que fue organizada por una institución electoral local dan muestra de esta selección del voto capitalino, de la forma como los capitalinos consideraron el sentido de su voto para cada elección.

La Alianza por la Ciudad de México que postuló a Andrés Manuel López Obrador y que era conformada por el PRD, PT, CDPPN, PCD, PSN y PAS se impuso con el 39.45% sobre los otros contendientes. En segundo lugar quedó Santiago Creel

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Miranda con el 33.77% por Alianza por el Cambio y en tercer Jesús Silva Herzog Flores del PRI con el 23.05%.

CUADRO 23

VOTACIÓN DE JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 2000		
PARTIDO	Votos	%
ALIANZA POR EL CAMBIO (PAN-PVEM)	1,461,650	33.77
PRI	997,827	23.05
DSPPN	144,850	3.35
PARM	16,335	0.38
ALIANZA POR LA CIUDAD DE MÉXICO (PRD-PT-CDPPN-PCD-PSN-PAS)	1,707,759	39.45

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal. Reporte Estadístico de resultados para Jefe de Gobierno del Distrito Federal. México, IEDF. 2000.

Así la Alianza por el Cambio con su 33.77% se quedaba a 6 puntos porcentuales de diferencia de ganar la Jefatura de Gobierno, frente al 43.65% que recibiera Fox en la entidad, la diferencia de la elección presidencial de la elección de jefe de gobierno era de 10 puntos porcentuales. La diferenciación del voto por cada elección y la volatilidad de este, fueron dos características principales de las elecciones de 2000.

CUADRO 24

VOTACION DE DIPUTADOS LOCALES A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL POR MAYORÍA RELATIVA. ELECCIÓN DE 2000		
PARTIDO	Votos	%
PAN/PVEM	1,521,124	35.03
PRI	955,308	22
PRD	1,334,540	30.73
PT	74,649	1.72
CONVERGENCIA	12,803	0.29
PCD	65,047	1.50
PSN	5,614	0.13
PARM	35,874	0.83
PAS	7,090	0.16
DSPPN	210,450	4.85

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal. Estadística de las elecciones locales 2000. México, IEDF. 2001.

En cuanto a la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los resultados son similares, la Alianza PAN y PVEM 35.03%, el PRI con el 22%, el PRD con 30.73%, DSPPN obtenía el 4.85%, el PT 1.72%, el PCD 1.5%, mientras los demás partidos obtenían menos del 1%

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

cada uno, entre ellos los que integraron la Alianza por la Ciudad de México en la elección para la Jefatura de Gobierno.

La integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal acusa esta competida lucha electoral en su integración. Aunque en números totales la Alianza por el Cambio ganó el Distrito Federal, sus diputados fueron repartidos entre los partidos que la integraban, el PAN y el PVEM. Lo mismo ocurrió con la Alianza por la Ciudad de México, integrada por los siguientes partidos: PRD, PT, CDPPN, PCD, PAS y PSN. Así la Asamblea mantuvo su carácter plural.

CUADRO 25

INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL POR AMBOS PRINCIPIOS DE ELECCIÓN: MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ELECCIÓN DE 2000.					
Partido (1)	Representantes de Mayoría Relativa (2)	Representantes de Representación Proporcional (3)	Total de Representantes (4)	% votación (5)	% de representación (6)
PAN-PVEM	21	4	25	35.20	37
PRJ	-	16	16	22.09	24
PRD	18	1	19	30.73	29
*PT	-	1	1	1.72	1.5
*Convergencia	1	1	2	0.29	3
DSPPN	-	3	3	4.86	5
Totales	40	26	66		100

Elaboración propia

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal. Estadística de las elecciones locales 2000, México, IEDF, 2001.

\* Estos partidos participaron en las elecciones aliados con el PRD en la Alianza por la Ciudad de México, de lo cual se desprende que sus candidatos hayan sido integrados en lista nominal y candidaturas comunes.

En cuanto a las elecciones de Jefes Delegacionales, que eran la novedad en el 2000, los resultados dotaron a la entidad de un marcado bipartidismo, los candidatos de la Alianza por el Cambio además de las delegaciones donde históricamente tienen apoyos, como Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón y Cuajimalpa, ganaron en Azcapotzalco y Venustiano Carranza.

El PRD obtuvo el triunfo en: Cuahtémoc, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. Así quedaban repartidas las 16 Delegaciones del Distrito Federal, el PRI

como tercera fuerza electoral quedaba fuera del reparto de las Jefaturas Delegacionales.

De acuerdo con el cuadro 26, las cifras de esta elección también dan cuenta de una tendencia de las elecciones locales diferenciada de las elecciones federales, por otra parte se muestran las áreas de influencia de las principales fuerzas partidistas, sobre todo el PAN y el PRD.

CUADRO 26

VOTACIÓN TOTAL DE JEFES DELEGACIONALES EN EL DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 2000			
PARTIDO	Votos		%
PAN/PVEM	1,439,482		33.14
PRI	1,014,929		23.37
PRD	1,433,633		33.01
PT	74,204		1.71
CONVERGENCIA	13,028		0.30
PCD	50,854		1.17
PSN	5,807		0.13
PARM	35,982		0.83
PAS	7,035		0.16
DSPPN	147,518		3.40

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal. Estadística de las elecciones locales 2000, México, IEDF, 2001.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4. MOVIMIENTOS URBANOS POPULARES. LA EMERGENCIA DE ACTORES SOCIALES EN EL ÁMBITO URBANO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU INCIDENCIA EN LA POLÍTICA LOCAL Y NACIONAL.

A partir de la década de los setenta se registra la actuación de ciertos grupos que se organizaron de manera alterna a las formas de organización vecinal promovidas desde las instituciones de gobierno del Distrito Federal y que formaban parte de la estructura del sistema político mexicano: el clientelismo y el corporativismo<sup>147</sup>. Esas organizaciones urbanas, junto a sindicatos y partidos políticos de oposición pugnaron por ser escuchados e influir en la toma de decisiones en diversos niveles de gobierno mediante la presión de marchas y plantones públicos.

En su origen, dichos grupos se organizaron alrededor de una demanda de vivienda y dotación de servicios públicos en las colonias y campamentos de carácter popular. Su emergencia en los setenta es un fenómeno de la carencia de acceso a la tierra, producto de la desigualdad en la distribución de la riqueza<sup>148</sup>. La organización se presentó en las áreas conurbadas a la ciudad central.

El crecimiento desordenado de la ciudad de México se originó en diversos factores, los más significativos: el acaparamiento de la tenencia de la tierra, la falta de organismos de planificación, así como de políticas y

<sup>147</sup> Oscar Nuñez explica: "[...] una aportación es el esclarecimiento de uno de los aspectos fundamentales del sistema político mexicano, poco explorado hasta ahora: las formas propias de control e integración de las masas urbanas por parte del Estado mexicano, formas clientelares como sostenemos, que aunque se completan y coordinan con algunas formas corporativas presentes en esos medios, son claramente distintas a las corporativas." En Nuñez González, Oscar. Innovaciones democrático culturales del Movimiento Urbano Popular. ¿Hacia nuevas culturas locales?. UAM-Azcapotzalco, Primera Edición 1990. México, D.F. p. 53.

<sup>148</sup> Emilio Pradilla dice: "Las crecientes dificultades a las que se enfrentan los nuevos sectores populares urbanos (provenientes de las migraciones o del crecimiento natural de la población ya urbanizada) para satisfacer sus necesidades de suelo, vivienda, infraestructura, servicios sociales y seguridad pública, en el marco de la aguda crisis económica iniciada en 1982 se hallan íntimamente ligadas al régimen jurídico de la propiedad territorial (propiedad ejidal, comunitaria o pública), a las barreras a su modificación legal, a la especulación realizada por ejidatarios, comuneros y fraccionadores, legales o clandestinos, y al carácter periférico y expansivo de sus asentamientos. Ello ha obligado a los inquilinos y colonos pobres a organizarse en movimientos urbano populares con el objeto de reivindicar estos satisfactores materiales y defender los ya adquiridos; la movilización social desarrollada en ocasión del sismo de 1985 y el posterior proceso de reconstrucción del área central de la ciudad es un ejemplo significativo tanto de estas dificultades como de su potencialidad participativa en el mejoramiento de las condiciones de vida y la transformación urbana." En Pradilla Cobos, Emilio (Comp.). Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Tomo I Expansión de la mancha urbana. Coloquio "Democracia y Desarrollo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". I Asamblea de Representantes del Distrito Federal; Departamento del Distrito Federal; UAM-X. Primera edición 1990, México, D.F. P. 13.

programas públicos que previeran y/o corrigieran los efectos colaterales del desarrollo industrial, la migración del campo a la ciudad y el crecimiento demográfico. Aunque algunos autores afirman que este crecimiento rebasa cualquier intento planificado de organización.

La aparición de las organizaciones que genéricamente son conocidas como Movimiento Urbano Popular (MUP) y que se agruparon en la CONAMUP, conformando una organización social que buscó dirigir un programa de acción política, cuyas bases ideológicas partían de la izquierda y promovían la organización comunal y vecinal en relaciones basadas en la socialización de la propiedad, son respuesta a un entorno urbano hostil a los migrantes y población citadina de bajos recursos que por sus condiciones de pobreza carecen de acceso a estos bienes duraderos como es la vivienda.

Los activistas políticos de partidos de izquierda, participaron en las organizaciones del MUP, pero también en los campamentos hubo individuos que se formaron en el activismo de la gestión de la vivienda y servicios, estas organizaciones formaron a una clase de políticos distinta a las formas institucionalizadas de reclutamiento del sistema político mexicano, estos serían integrantes de los grupos de interés que irrumpieron en la arena electoral a partir de 1988, aunque en los inicios los integrantes de las organizaciones del MUP manejaran una posición ajena a la lucha partidista y electoral, un desdén por las formas institucionales de la política.

El impulso de esas organizaciones en el proceso de cambio político del país, pero de manera particular del marco legal del Distrito Federal posibilitaron organizar a sectores sociales que carecían de estructuras o formas institucionalizadas para hacer escuchar su opinión a la autoridad<sup>149</sup>, las más de las veces desconfiados de la forma de organización institucional, como era el caso de las estructuras vecinales, que eran las instituciones de gestión creadas por el gobierno federal para el Distrito Federal.

<sup>149</sup> En esta temática podemos leer la posición de Emilio Pradilla: "Las organizaciones sociales de base y el Movimiento Urbano Popular entre ellas, como formas naturales de participación de los actores urbanos mayoritarios, han mostrado su potencial para construir la ciudad y resolver o disminuir sus problemas, por lo que aparecen como un interlocutor necesario o insustituible de los poderes ejecutivo y legislativo en las tareas de diagnóstico, proposición, planeación, acción y gestión cotidiana de la problemática urbana." Ibidem. P. 14-15.

Es importante reconocer que su lucha es la forma que la población de escasos recursos tiene de apropiarse del espacio, pero también es necesario identificar en sus líderes a quienes hacen de esa actividad una empresa política y una forma de vida. Estos grupos estructuraron de tal manera nuevas relaciones con el gobierno en sus diferentes ámbitos, de forma que se hicieron interlocutores necesarios para ayudar en la solución de los problemas de la ciudad de México.

Su papel en la transformación del marco legal y la aparición de nuevas instituciones de gobierno a nivel local del Distrito Federal, ha sido poco estudiado, lo cierto es que dieron substancia a la actividad de los partidos políticos de oposición al ser espacios de reclutamiento donde desarrollaron un activismo social, experiencia que posteriormente fue utilizada con su ingreso en partidos políticos opositores al PRI y a los gobiernos de él emanados.

Mención aparte es la actividad política de diversos sectores de clase media, quienes con su voto apoyaron a una oposición diferente, la representada por el PAN. Estos sectores localizados en diferentes partes de la ciudad de México, también son parte del pluralismo que manifestó el Distrito Federal y que conformó el sistema de partidos que hoy conocemos, con su alta competitividad.

#### 4.1 LA EMERGENCIA DE LOS MOVIMIENTOS URBANOS POPULARES EN LA CIUDAD DE MÉXICO. CONDICIONES DE SU APARICIÓN.

Durante la década de los setenta se registraron acciones organizadas por ciertos grupos de ciudadanos del Distrito Federal, particularmente los sectores populares que no se integraron a la estructura clientelar<sup>150</sup> de las

---

<sup>150</sup> Para tener una clara definición respecto al término clientelar, Óscar Nuñez escribe: "En efecto, la estructura clientelista [...] tiene bases organizativas y de contenido diferente a las organizaciones del PRI. Se trata de organizaciones surgidas espontáneamente, bajo la dirección de líderes que se vinculan a ellas por lazos interpersonales, no mediadas, en un primer momento, por organizaciones formales o burocratizadas. De base territorial, nacen por la necesidad de vivienda y servicios de estos colonos, y duran en general mientras se consiguen esos valores de uso urbanos, salvo si se asegura su permanencia por medio de una organización "independiente", más o menos politizada. En la relación Patrón-cliente (en el sentido antropológico), el Patrón en este caso son las instituciones urbanas que poseen bienes como la regularización de la tierra, la instalación de servicios, escuelas y maestros. Estas instituciones en una relación muy pragmática e instrumental, al responder a las demandas de los colonos organizados, les piden a cambio legitimidad política y profesional (para los funcionarios de todo tipo), apoyo político (para los funcionarios políticos), apoyo a su partido en las diferentes campañas, y finalmente que la gente no se movilice independientemente." En Nuñez, González, Óscar. Op. cit. P. 62.

administraciones priistas<sup>151</sup>. No hay que olvidar que esa estructura funcionó y garantizó orden, legitimidad, eficacia y eficiencia, es decir márgenes de gobernabilidad en la ciudad de México para las autoridades designadas por el Presidente de la República.

La aparición de organizaciones populares en el ámbito urbano se origina en una serie de condiciones creadas por el desequilibrio del desarrollo económico promovido por el gobierno mexicano, etapa conocida como "el milagro mexicano". Esa etapa de crecimiento sostenido a costa del campo y con la aplicación de una serie de políticas públicas de desarrollo industrial, promoción financiera y capitalización de las empresas, afectó a la población<sup>152</sup>.

En el segundo capítulo de este trabajo mencionamos en uno de sus apartados el explosivo crecimiento que sufrió la Ciudad de México gracias a la centralización de la mayor parte de los procesos productivos y la consecuente demanda de mano de obra que provocó la migración de las zonas rurales a este centro urbano.

<sup>151</sup> Hay una diversidad de trabajos sobre los movimientos urbanos, su origen, desarrollo y formas de acción reivindicando derechos de posesión de las clases desprotegidas, uso del suelo y gestión de servicios urbanos. Algunos trabajos son: Rodríguez Velázquez, Daniel. "La importancia del MUP en el Valle de México" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, año XXVIII, Nueva Época, núms. 113-114, julio-diciembre de 1983. Págs. 135-157, quien hace una observación desde el punto de vista sociológico haciendo uso de las categorías marxistas pero altamente ideologizado; Rascón, Marco. "La cultura política en los barrios". En Rosales Ayala, S. Héctor (coord.) Cultura política e investigación urbana. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. UNAM. 1990, Cuernavaca, Morelos. Págs. 67-77; Pradilla Cobos, Emilio (Comp.) Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Tomo I Expansión de la mancha urbana. Coloquio "Democracia y Desarrollo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". I Asamblea de Representantes del Distrito Federal; Departamento del Distrito Federal; UAM-X. Primera edición 1990, México, D.F.; Ortega Valadez, Ernesto. "Las organizaciones vecinales y el programa de renovación habitacional popular." En Iracheta Cenecorta, Alfonso y Alberto Villar Calvo (coords). Política y movimientos sociales en la ciudad de México. DDF y Plaza y Janés. México, 1988. Págs. 143-169.

<sup>152</sup> "En México, [...], los gobiernos han intentado modelos de industrialización vía sustitución de importaciones, así como el desarrollo de tecnología propia, apoyados en políticas fuertemente proteccionistas. Esta estrategia generó precios altos en el mercado interno y una tendencia a la baja calidad de los productos industriales, debido al mercado cautivo configurado. La pérdida de competitividad de los artículos mexicanos en el exterior limitó las exportaciones y el flujo financiero por este concepto, influyendo negativamente sobre la balanza de pagos en cuenta corriente. [...]" El Estado apoyó fuertemente el proceso de acumulación de capital con financiamiento proveniente de la banca de desarrollo, múltiples incentivos fiscales y, sobre todo, con la conformación de un amplio aparato paraestatal, cuya función central consistía en subsidiar, por distintas vías, el proceso productivo privado con clara orientación proindustrial." Ver López Paniagua, Rosalía. "La reforma del Estado y las políticas de vivienda popular en México." En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México. Año XXXIX. Nueva Época. Núm. 158, Octubre-Diciembre de 1994. Pág. 112.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La mayor parte de las colonias para la población de escasos recursos tiene su origen en un proceso de urbanización horizontal, sin planificación y producto de la invasión o la venta ilegal de predios, lo cual fue una fuente de ganancias para los dueños de estos predios e intermediarios.

La carencia y altos costos del suelo urbano, así como la dotación de servicios fue capitalizada por el PRI, la población fue organizada en torno a la estructura partidista mediante la necesidad de contar con acceso a la vivienda y los servicios públicos. El clientelismo aparece como la adhesión al partido en el gobierno a cambio de la dotación de estos satisfactores básicos.

Decíamos que a partir de los setenta se registran las primeras formas de organización urbana, las cuales se integraban con el objeto de evitar desalojos y aumentos en las rentas de viviendas y cuartos, así como en la demanda de servicios<sup>153</sup>. Para inicios de la década de los ochenta surge la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), originada y promovida por las organizaciones de la Ciudad de México y su área conurbada.<sup>154</sup>

El Movimiento Urbano Popular aparece como forma organizada para contrarrestar la lógica del capital<sup>155</sup>, la alta demanda de vivienda encarece la oferta que hay de ésta. Las acciones de la CONAMUP, después de un balance hecho el 25

<sup>153</sup> "[...] de 1972 a 1975, año en que surgen movimientos importantes en el Valle de México, iniciándose [...] los primeros esfuerzos de coordinación regional entre las colonias populares, como son los casos del Frente Popular Independiente que agrupaba en su interior a colonos de Ciudad Netzahualcoyotl, Padierna, Santo Domingo, Iztacalco, Ecatepec, entre otras. Surge, también, la Unión de Inquilinos de la Martín Carrera coordinando docenas de vecindades enclavadas en la Villa, se manifiesta contra los desalojos y el aumento de rentas. [...] A mediados de 1975 se crea también el Bloque Urbano de Colonias Populares del Valle de México, apoyado principalmente por el Campamento 2 de Octubre. A través de éste se pretende articular, con más claridad, la lucha reivindicativa y la lucha política al inscribirse dentro del Frente Nacional de Acción Popular (promovido por la tendencia democrática del SUTERM)." En Rodríguez Velázquez, Daniel. Op. cit. P. 135.

<sup>154</sup> "Una última etapa corre de 1980 a 1982. En este lapso se produce un esfuerzo más amplio [...] para organizar la lucha del sector urbano popular a través de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), de la cual se desprende la Coordinación Regional del Valle de México, en donde participan 40 agrupaciones de masas tanto del DF como del Estado de México.

[...]. En esta última etapa del MUP -consideramos- se han madurado una serie de posiciones y prácticas políticas que darán mayor permanencia a la lucha independiente de los colonos; orientada ésta al cambio revolucionario requerido por el país para superar los problemas urbanos y sociales del pueblo, y para avanzar en la construcción de una sociedad socialista." *Ibidem*. P. 136.

<sup>155</sup> *Ibidem* p. 138.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de mayo de 1981 en San Miguel Teotongo, Iztapalapa; se centraron en los siguientes pasos:

"[...] en la Primera Asamblea Regional de la CONAMUP en el Valle de México (realizada en San Miguel Teotongo el 25 de mayo del mismo año), se efectuó un balance del desarrollo del MUP en la región, destacándose la discusión y planteamiento de las siguientes alternativas:

- romper el aislamiento de las luchas e impulsar la unidad
- elaborar una estrategia para enfrentar coordinadamente al Estado
- promover el intercambio de experiencias para acercar a los pobladores de distintas zonas del Valle
- formular un Programa de Acción común que contemple las proposiciones de las diferentes organizaciones
- fortalecer el trabajo de las instancias zonales de coordinación: oriente (Netzahualcóyotl e Iztapalapa) y sur (Coyoacán-Pedregales, Tlalpan y Contreras); reforzar la actividad en otras zonas: norte (Ecatepec, Azcapotzalco y Naucalpan), poniente (Álvaro Obregón) y centro (inquilinos)"<sup>156</sup>

La estructura de las organizaciones pertenecientes a la CONAMUP tienen las siguientes características: territorial, sectorial, comisiones de trabajo y comités por demanda, los cuales eran opuestos a las estructuras piramidales de las Asociaciones de Vecinos<sup>157</sup>. Esta forma de organizarse los dotó de fuerza para gestionar la demanda de los servicios ante las autoridades locales del Distrito Federal y del gobierno federal. Dotando a sus líderes de los elementos para conocer sobre los procesos administrativos y de gobierno.

Las formas de presión a la autoridad fue el uso de marchas y plantones. Estas movilizaciones fueron también usadas para apoyar a otras organizaciones, tales como partidos de oposición, en ese entonces el Partido Comunista Mexicano,

<sup>156</sup> Ibidem. P. 139.

<sup>157</sup> "organización territorial; a través de sectores de colonia: manzanas, por calle, etcétera  
- organización sectorial; donde destaca la participación de la mujer como sostén de la lucha, además de agrupaciones de solicitantes de vivienda, de jóvenes, de padres de familia y obreros  
- comisiones de trabajo; constituye un nivel que asemeja a la estructura sindical, conformado por comisiones de finanzas, relaciones exteriores, prensa, honor y justicia  
- comités por demanda; se abocan a encauzar problemas concretos: agua, transporte, educación, etcétera  
Estas formas de organización se oponen a los mecanismos institucionales de control, de carácter piramidal y antidemocrático, como son las Juntas de Vecinos (DF) y los Consejos de Colaboración Municipal (Estado de México), que carecen además de poder decisorio y legitiman las acciones gubernamentales." Ibidem. P. 140-141.

el Mexicano de los Trabajadores y el Socialista de los Trabajadores; así como organismos sindicales como la Coordinadora Nacional de la Educación (CNTE)<sup>158</sup>.

El movimiento social urbano amplió las líneas de su lucha social. La crisis económica, sufrida en la década de los ochenta, sirvió para unificar los esfuerzos de una diversidad de organizaciones urbanas que demandaban vivienda y servicios, con las demandas propias de sindicatos, partidos políticos y organizaciones estudiantiles<sup>159</sup>.

El movimiento urbano popular inició como una clara intención de evitar las tradicionales formas de control y liderazgo de las autoridades capitalinas y del priísmo. Su aparición se da en las delegaciones y municipios conurbados que rodean la ciudad central, centrándose las demandas en vivienda y servicios. En el centro de la ciudad hacen su aparición para evitar los desalojos y elevación de rentas<sup>160</sup>. Los sismos de septiembre de 1985 y las tareas de reconstrucción que originaron fueron un golpe para las instituciones de control: llámese PRI o DDF<sup>161</sup>.

<sup>158</sup> Ibidem. P. 143.

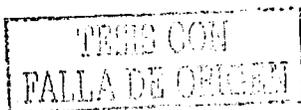
<sup>159</sup> "Como resultado de las pláticas sostenidas entre la CNPA, la CNTE, COSINA, FNCR y CONAMUP, se acuerda impulsar la creación de un Frente Nacional contra la austeridad; la CONAMUP organiza el Foro Nacional contra la Carestía, como evento preparatorio a la Primera Marcha Nacional del Frente Nacional en Defensa del Salario, Contra la Austeridad y la carestía (FNDESCAC), realizada el 27 de septiembre de la Normal Superior al Zócalo, adquiriendo así un carácter masivo y multisectorial la lucha contra la carestía y la política de austeridad, a la cual se incorpora activamente el CONAMUP.

Es así como el 22 de noviembre de 1982, en Toluca, el FNDESCAC [...] convoca a una movilización, en la cual participa mayoritariamente el MUP, organizaciones no integrantes de CONAMUP [...], miembros de CONAMUP (Coalición de Colonias de Tlaxtepec, San Agustín, Miguel Hidalgo, UCP), así como grupos del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Obrero Socialista (POS) y del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM).

El 6 de noviembre, durante la Segunda Marcha Nacional [...], se incorporan contingentes del Frente Popular de Zacatecas (FPZ) y del Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey (FPTL), integrantes de la CONAMUP." Ibidem. P. 151-152.

<sup>160</sup> Un ejemplo de lo anterior es la afirmación de Marcos Rascón, líder de la Asamblea de Barrios. "[...] entre 1983 y 1985-87, [...] nosotros nos acercamos a la realidad de las vecindades e intentamos formar un movimiento inquilinario en el centro de la ciudad de México, cuando sólo había el antecedente de la Unión de Vecinos de la Guerrero. Entonces se comenzó a generar la inquietud de que había que iniciar un movimiento urbano popular en el centro de la ciudad, porque el movimiento estaba localizado más en la periferia de las grandes ciudades, en la lucha de los más pobres por servicios elementales y en el problema de la autoconstrucción progresiva de viviendas." Ver Rascón, Marco. Op. cit. P. 67

<sup>161</sup> "Junto al problema de la crisis y otros factores que venía haciendo que el PRI perdiera legitimidad, la cuestión de lo del sismo fue determinante, fue un gran golpe podríamos decir, a estas formas de cultura corporativa y a este problema de credibilidad a ciegas. Habría que ver qué fue lo que pasó con las formas de participación y de movilización que permitieron que la gestión popular se comenzara a legitimar." Ibidem. P. 68



Esos movimientos que ejercieron presión sobre las autoridades gubernamentales en sus diferentes ámbitos: Delegaciones, la Jefatura del Departamento del Distrito Federal o el gobierno Federal, tenían sólo en la gestión de vivienda un instrumento para posteriormente alcanzar otras formas de participación, su intención era incursionar en la política. Es interesante lo dicho por Marco Rascón, líder de la Asamblea de Barrios, respecto a la participación política en 1988.

*"Las elecciones, desde luego, impactaron brutalmente.*

*[...].*

*Últimamente, en la Asamblea (de Barrios) estamos percibiendo este tipo de cuestiones, para definir lo que debería de ser la participación de los ciudadanos como tales en este movimiento, sin bajarle a lo que serían todas las formas colectivas necesarias, pero logrando resultados, sin estar levantando una expectativa individualista, sino más bien obteniendo la restitución o el reconocimiento de derechos.*

*[...] como organización social hemos reivindicado nuestro derecho a la participación política y a estar presentes en todas las cuestiones políticas, lo que ha abierto muchos canales, elevando la conciencia, superando el planteamiento de que el problema de la vivienda es solamente el problema de una "gestión".*"<sup>162</sup>

Así, la gestión urbana de esas organizaciones populares cobra éxito en la medida que la autoridad gubernamental elimina las respuestas de la problemática generada por el crecimiento desmedido de las ciudades, particularmente en la ciudad de México. Es decir ante un vacío de la autoridad por la falta de respuestas a demandas concretas de vivienda y servicios, se crea el terreno fértil para la aparición de este tipo de organizaciones.

La aparición de los MUP fue favorecida por la crisis de la deuda de 1982, cuyo impacto en la economía se prolongó durante la década de los ochenta, obligando al gobierno de Miguel de la Madrid a reducir los déficits disminuyendo el gasto público con la consecuente disminución de programas y políticas públicas de desarrollo y sociales, lo cual se agravó por el impacto económico y social de los sismos de 1985.

---

<sup>162</sup> *ibidem*. p. 76-77.

La limitada capacidad de las instituciones de vivienda pública para dar respuesta a las demandas de amplios sectores de la población, cuyas principales características son la baja remuneración en sus empleos formales o su total dependencia en la economía informal y con ello la negativa de las instituciones financieras privadas y públicas, para financiar programas habitacionales dirigidos a estos sectores, dieron como respuesta su organización.

#### 4.2 MOVIMIENTOS URBANOS POPULARES EN LA CIUDAD DE MÉXICO. TENDENCIAS Y ORGANIZACIONES DEL MOVIMIENTO URBANO POPULAR.

Los movimientos urbanos populares en la ciudad de México tienen un origen o matriz común en lo político, la tendencia de izquierda que comparten varios de sus promotores, pero que difiere en varios factores, que tienen que ver en la ideología adoptada y las formas de lucha y organización adoptadas<sup>163</sup>.

Las organizaciones más relevantes son la Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas (OIR-LM), el Movimiento Revolucionario del Pueblo y la Iglesia popular a través de las Comunidades Eclesiales de Base. Estas organizaciones sociales incidieron en la formación de la estructura de ciertos partidos políticos, como el Frente Democrático Nacional (FDN) y posterior Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido de los Trabajadores (PT), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)<sup>164</sup>, así como el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) que posteriormente adoptó el nombre de Partido Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y Partido Cardenista (PC).

Estos movimientos se concentraban en la periferia de la Ciudad de México, pero un incipiente movimiento

<sup>163</sup> La afirmación que hace Juan Manuel Ramírez Saíz, quien dice: "[...] podría hablarse de una matriz política común a partir de la cual se derivan especificidades y variantes. Estos factores comunes son, en parte los que han introducido, en estos agrupamientos sociales, los militantes de las corrientes ideológicas de izquierda que han logrado una mayor influencia y presencia en los movimientos populares; [...]" Ver Ramírez Saíz, Juan Manuel. En "Cultura política y educación cívica del Movimiento Urbano Popular." En Alonso, Jorge (coord.) Cultura Política y Educación Cívica, Serie la Democracia en México: actualidad y perspectivas. CIIH, UNAM, Miguel Ángel Porrúa. México, 1993. Págs. 341-367. P. 346.

<sup>164</sup> "[...] como es sabido, en el caso de los MUPs éstas son fundamentalmente tres: la Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas, el Movimiento Revolucionario del Pueblo y la Iglesia Popular a través de las Comunidades Eclesiales de Base. A raíz de las elecciones de 1988, estas influencias convergieron en el FDN y posteriormente en el PRD, si bien una fracción de las organizaciones vinculadas a la OIR-LM optaron por el PT y otras por el PRT." Ibidem. P. 346.

inquilinario emergió en las delegaciones de lo que es considerado el casco de la ciudad central: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, con el fin de representar y gestionar las demandas de la población de escasos recursos de estas delegaciones, ante las propietarios de edificios y vecindades, autoridades del DDF y el gobierno federal<sup>165</sup>.

Este movimiento de gestión urbana adquirió una personalidad, o mejor dicho un símbolo en la figura de Superbarrio, en acto organizado para la demanda de créditos de vivienda ante el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAHPO)<sup>166</sup>.

Durante los sismos de septiembre de 1985, el movimiento urbano popular recibió un amplio impulso por medio de la gran demanda de vivienda por parte de aquellos que habían sido afectados por la pérdida de sus viviendas. El gobierno federal organizó un comité intersecretarial con el objetivo de organizar las labores de reconstrucción de la ciudad.

La intermediación entre la población afectada y el organismo encargado de la aplicación del Programa fue por parte de varias organizaciones, aunque de manera principal hay tres organizaciones vecinales representantes de uniones o asociaciones vecinales, las cuales pasaron a configurarse como los entes más sobresalientes en las negociaciones.

Las organizaciones con fuerza negociadora de importancia fueron: La Coordinadora Única de Damnificados (CUD), la Federación de Comités de Reconstrucción y el Directorio de Damnificados. La CUD fortaleció a la Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales (ABOV)<sup>167</sup>; la Federación de Comités de Reconstrucción estaba vinculada con la Federación de Organizaciones Populares (FOP) y esta a su vez con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) del PRI<sup>168</sup>.

<sup>165</sup> Ver a Ortega Valadez, Ernesto. "Las organizaciones vecinales y el programa de renovación habitacional popular." En Iracheta Cencorta, Alfonso y Alberto Villar Calvo (coords). Política y movimientos sociales en la ciudad de México, DDF y Plaza y Janés, México, 1988. P. 146.

<sup>166</sup> En Ramírez Saiz, Juan Manuel. Op. cit. p. 354.

<sup>167</sup> Ver a Ortega Valadez, Ernesto. Op. cit. Págs. 144.

<sup>168</sup> "La vinculación de la Federación de Comités de Reconstrucción al PRI, permite observar uno de los mecanismos de incorporación corporativa de las organizaciones al Partido oficial. Esta Federación se encuentra incorporada a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) a través de la Federación de Organizaciones Populares del Distrito Federal (FOP), quien tenía una injerencia directa en la Federación de Comités de Reconstrucción. Las gestorías serían canalizadas a través del Diputado Federal Propietario del PRI en cada Distrito." *Ibid.* p. 157.

El Directorio de Damnificados se ligó a los lineamientos del Partido Socialista de los Trabajadores (PST)<sup>169</sup>, posterior Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) que formó parte del Frente Democrático Nacional (FDN).

Derivado de la necesidad de ofrecer respuestas a las demandas de vivienda las cuales fueron públicas y apoyadas por movilizaciones, el gobierno federal puso en marcha varios programas, dependiendo de las características de los demandantes.

*"En estas circunstancias se pusieron en marcha cuatro programas:*

- 1) El Programa Emergente de Vivienda Fase I (PEVI), destinado a ofrecer alternativas a los trabajadores afiliados a algún sistema de seguridad social, principalmente a familias de ingresos medios, a la totalidad de los damnificados del conjunto habitacional Juárez e, inicialmente, a la población afectada de la Unidad Tlatelolco;*
- 2) El Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, diseñado especialmente para la rehabilitación de esta unidad;*
- 3) El Programa de Renovación Habitacional Popular (PRHP), que se circunscribía a la reconstrucción de las vecindades expropiadas, y*
- 4) El Programa Emergente de Vivienda Fase II (PEV II), destinado a atender las demandas de las viviendas dañadas por el terremoto y no expropiadas [...].*

*Estos cuatro programas representan un total de 86,621 acciones, que si adicionamos a las del programa de Organismos no Gubernamentales incrementa la cifra a 90,072.*"<sup>170</sup>.

Instrumentar el Programa de Renovación Habitacional Popular implicaba la creación de mesas directivas que serían llamadas Consejos de Renovación, para organizar a los beneficiarios de los predios expropiados. Pero además de su importancia como estructura participativa de la población se consideraban como formas de organización política desde el gobierno ante la manifestación de autonomía que

---

<sup>169</sup> Ibid. p. 143.

<sup>170</sup> Ibid. p. 148.

demonstraban las organizaciones de afectados por los sismos<sup>171</sup>.

Los trabajos de la Coordinadora Única de Damnificados resultaron en un proceso de politización de las organizaciones y de un crecido número de activistas urbanos que continuaron fomentando la organización vecinal gracias a los rezagos de la actividad gubernamental en torno a la problemática de la reconstrucción<sup>172</sup>. Estos activistas engrosaron y dieron vida a la Asamblea de Barrios y con ello crearon una estructura que se sumaría en la elección de 1988 al FDN y posteriormente al PRD.

Por su parte la Federación de Comités de Reconstrucción basó sus acciones de mediación entre la población afectada por los sismos y el Programa de Renovación Habitacional Popular (PRHP), en la desarticulación de organizaciones ya existentes y su integración en la estructura corporativa del Partido Revolucionario Institucional mediante la CNOP y la FOP<sup>173</sup>.

#### 4.3 MOVIMIENTOS URBANOS POPULARES. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y ELECTORAL EN EL PERIODO.

Las acciones político electorales de los movimientos urbanos fueron identificadas de manera previa a 1988 de la siguiente manera: a) en primer lugar hay una tendencia abstencionista, una actitud beligerante hacia el sistema de partidos y las elecciones hasta 1982; b) posterior a este año y hasta 1987, se establece un periodo en que las organizaciones populares realizan alianzas de carácter coyuntural con los partidos políticos, y c) a partir de

<sup>171</sup> "En su configuración se observaron dos aspectos: por un lado, su promoción fue llevada a cabo por el mismo Programa de Renovación; y por otro, el PRI del Distrito Federal, fue el instrumentador de estos consejos.

Es lógico suponer una coordinación entre la promoción y la instrumentación de los consejos; empero, se hizo evidente una contradicción. Por un lado Renovación Habitacional se veía obligado a respetar, debido a la presión constante de la CUD, las mesas directivas que ya se habían formado en algunos predios y en cuya creación la CUD había participado activamente a través de sus organizaciones. De hecho era una de las consignas fundamentales de las organizaciones: el respeto a las mesas directivas de la CUD. La demanda ante Renovación de este respeto era constante y se respaldaba con la movilización de los damnificados. Por su parte, el PRI, dado que se había involucrado tardíamente en la organización vecinal, lo que originó una nula representatividad de los damnificados del centro de la ciudad, optó por emprender la organización desde el PRI capitalino y decide denominar a dichos Consejos de Renovación, Comités de Reconstrucción y así tratar de erigirse como principal interlocutor." Ibid. p. 154-155.

<sup>172</sup> Ibid. p. 161.

<sup>173</sup> Ibid. p. 163.

1988 asumen una actitud sufragante<sup>174</sup>, sobre todo por el apoyo prestado a la integración del Frente Democrático Nacional (FDN) en ese año.

En 1988, durante la elección federal, el FDN fue apoyado por distintas organizaciones que daban vida al MUP. Los casos de la Asamblea de Barrios (AB) y la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) son actos concretos de apoyo, pero es necesario puntualizar que tales apoyos les permitían negociar candidaturas a la Asamblea de Representantes y al Congreso de la Unión<sup>175</sup>.

La participación de la Asamblea de Barrios en las elecciones de 1988 fue de gran importancia, apoyando con representantes de casilla por parte del FDN<sup>176</sup>, además de contar con presencia en las concentraciones multitudinarias en favor de Cuauhtémoc Cárdenas<sup>177</sup>. Otro grupo importante que se caracterizó por su apoyo fue el estudiantil<sup>178</sup>, la participación de estos ofrece otro sector de apoyo y reclutamiento de cuadros para lo que posteriormente sería el Partido de la Revolución Democrática.

<sup>174</sup> Ver Ramírez Saíz, Juan Manuel. Op. cit. p. 357.

<sup>175</sup> En este Juan Manuel Ramírez describe: "Acerca de las organizaciones que decidieron intervenir en procesos electorales recientes no se dispone de información suficiente que permita trazar un panorama global sobre sus experiencias electorales y la educación cívica en que las fundamentaron. A través de tres casos paradigmáticos es posible contar con un primer perfil que no es extrapolable al resto del MUP. Los casos en cuestión son:

- 1) La UPREZ en alianza con el PMS en el distrito 40 del DF, en 1988 con candidatos y suplentes para la Asamblea de Representantes del DF.
- 2) La Asamblea de Barrios con el FDN en los distritos II, III, IV, V, IX, XIII, XVIII, XXII, XXIII y XXIV del DF para candidatos y suplentes a la Cámara de Diputados y a la Asamblea de Representantes en 1988, y
- 3) [...] Ibid. P. 362-363.

<sup>176</sup> La afirmación de Marco Rascón es categórica: "Las elecciones, desde luego, impactaron brutalmente. Recuerdo las asambleas inmensas donde de pronto fueron llegando las señoras que estuvieron cuidando las casillas, con una cara que yo no les he vuelto a ver, porque habían ganado, había ganado Cárdenas [...]. Ver Rascón, Marco. Op. cit. P. 76.

<sup>177</sup> En cuanto a la importancia de la participación de la Asamblea de Barrios, María Xelhuantzi escribe: "Al sobrepasar los límites aceptados por la oposición tradicional, la nueva oposición, verdaderamente competitiva, verdaderamente alternativa convocó a que fuerzas novedosas y emergentes se incorporaran a ella. Tal fue, por ejemplo, el caso de la asamblea de barrios de la ciudad de México, pacto representativo del movimiento urbano popular y de movimientos inquilinarios, que retiró la candidatura presidencial de Superbarrio en favor de Cuauhtémoc Cárdenas y fue una de las organizaciones más creativas, novedosas y con mayor capacidad de movilización en la campaña en el D.F." Ver a Xelhuantzi López, María. "De legitimidad y de alianzas: de la Corriente Democrática al Frente Democrático Nacional (julio de 1987 a julio de 1988)." En *Estudios Políticos*, Vol. 7, Núm. 3, julio-septiembre 1988. p. 16.

<sup>178</sup> Al respecto Xelhuantzi escribe: "El tercer momento político decisivo de la campaña fue la magna concentración cardenista en Ciudad Universitaria el 26 de mayo, que estuvo precedida, el día 25, por otra de menor concurrencia pero no menos importante, en la Plaza Roja de Zacatenco del Instituto Politécnico Nacional." Ibid. P. 18.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Esta participación de ciertas organizaciones populares en favor de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas tiene que ver en una política de alianzas entre éstas y el Frente Democrático Nacional (FDN), la línea discursiva del candidato hace una aceptación del apoyo a las organizaciones demandantes de vivienda y servicios en el ámbito urbano<sup>179</sup>.

Recordemos que el triunfo nacional en la elección presidencial por parte del candidato priista Carlos Salinas de Gortari fue ensombrecido por el triunfo de Cárdenas en algunos estados del país, particularmente en el Distrito Federal. La política de alianzas con los diversos movimientos sociales urbanos había dado resultados en lo político: el triunfo de Cárdenas y de otras candidaturas a puestos de elección popular como las senadurías, diputaciones federales y representantes a la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal, lo cual sería revertido por la acción política del nuevo gobierno federal.

Durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, el DDF fue administrado por Manuel Camacho Solís, quien en todo momento tendió a promover acercamientos con las distintas organizaciones populares que se presentaran como fuentes de conflicto político por la forma de presentar sus demandas.

Es importante señalar que durante la administración de Manuel Camacho Solís como Jefe del Departamento del Distrito Federal, el gobierno federal asumió el costo de la

---

<sup>179</sup> Es importante el señalamiento de Xclhuantzi al describir un discurso en Morelia por parte del candidato presidencial del FDN, Cuauhtémoc Cárdenas en torno a la política de alianzas del frente: "Luchamos con los habitantes de nuestras ciudades por garantizar legalmente el acceso al suelo urbano a todo el que lo requiera; por terminar con la especulación con la tierra; por la debida protección inquilinaria; por el fomento a las formas de organización que faciliten la construcción y el mejoramiento de la vivienda y sus servicios." Ibid. P. 14

deuda pública del Distrito Federal<sup>180</sup> y los recursos fueron canalizados a obra pública<sup>181</sup> y programas sociales.

Otro frente que abrió el Jefe del Departamento Manuel Camacho Solís fue la reestructuración de la empresa Autotransportes de Pasajeros Ruta 100<sup>182</sup>, cuyo sindicato, el SUTAU 100, había ejercido un férreo control sobre los trabajadores gracias a un sistema de lealtades permeado por la complicidad y la corrupción que operaban al interior de la empresa<sup>183</sup>.

En la reestructuración la empresa redujo la mitad de su planta laboral, aunque se presume que la aceptación por parte del sindicato de la reducción del personal fue un arreglo de Ricardo Barco con la administración de Manuel Camacho, pues a pesar de la reestructuración el sindicato logró mantener influencia y poder en la negociación de las Condiciones Generales de Trabajo<sup>184</sup>.

El SUTAU 100 conformó a su alrededor una organización popular, el Movimiento Proletario Independiente (MPI). Esta organización integrada por miembros del sindicato se amplió

<sup>180</sup> Al respecto Ricardo A. Schleichbach Díez, afirma. "La asunción de pasivos por parte del Gobierno Federal, permitió a las autoridades capitalinas a fines de la década pasada [1980-1989] y principios de la presente [1990-1999], contar con unas "Finanzas sanas y equilibradas" esto es, al no tener que trasladar recursos hacia el pago de la deuda pública y de los propios intereses y comisiones que la misma demanda (Gasto no Programable). De tal forma, dicha situación convino al entonces Gobierno del Regente Manuel Camacho Solís contar con recursos frescos vía nueva política fiscal, para afrontar la creciente demanda ciudadana con un gasto público acorde y sin presiones de deuda pública." En Schleichbach Díez, Ricardo A. Gobierno, Economía y Finanzas del Distrito Federal, 1989-1998, s/p. SEP- INDAUTOR. Registro Público 03-2000-072813181400-01. México, D.F. Julio 2000. P. 3.

<sup>181</sup> Es importante puntualizar que en 1989 iniciaron las obras de la línea "A" del metro férreo que corre de Pantitlán a los Reyes la Paz, las cuales concluyeron en 1991. Otra obra de importancia fue la continuación del Anillo Periférico de Cuernavaca, y por el oriente hasta el norte de la Ciudad, al respecto dice Ricardo Schleichbach: "En materia de obra pública el mayor gasto se ha ejercido principalmente en: la construcción de la Línea del Metro Pantitlán-Los Reyes; [...]" Ibid. P. 36.

<sup>182</sup> Un acercamiento sobre la actividad sindical y social del SUTAU 100 es de Angélica Cuéllar, quien describe: "El primer golpe al sindicato, y por lo tanto al liderazgo de Ricardo Barco, se dio en 1989. La historia comienza en diciembre de 1988, cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia de la República y nombró a Manuel Camacho Solís como jefe del Departamento del Distrito Federal. Una de las primeras acciones del nuevo regente fue la creación de un programa para reestructurar la empresa Ruta 100, aduciendo que el servicio era ineficiente y que contaba con un gran cantidad de subsidios que era necesario reestructurar. El escenario para tal reestructuración, y con el fin de dar el primer gran golpe al sindicato, fue la negociación de las CGT [Condiciones Generales de Trabajo] del año de 1989." En Cuéllar Vázquez, Angélica. La cara oculta de ruta 100. La construcción subjetiva de la democracia, la representatividad y la legitimidad. UAM; IET; AFL-CIO, Plaza y Valdés. México, D.F. 2002. Colección: Reestructuración empresarial, democracia, representatividad y legitimidad sindical en México. P. 74.

<sup>183</sup> Una descripción detallada de las formas de control ejercidas por Ricardo Barco y los sucesivos Secretarios Generales del SUTAU 100 lo explica Angélica Cuéllar en su segundo capítulo, "La Consolidación" del citado libro.

<sup>184</sup> Ibid. P. 76-77.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

a amplias zonas conurbadas de la ciudad de México mediante la introducción del servicio de transporte a estas, bajo la condición de participar política y socialmente bajo las siglas del MPI<sup>185</sup>. El MPI se caracterizó por su abierta negativa a la participación política por la vía de las urnas, de manera que sus llamados fueran dirigidos a no votar en cada uno de los procesos electorales promoviendo el abstencionismo<sup>186</sup>.

La relación entre el Regente Manuel Camacho Solís y la dirigencia del SUTAU 100 nos hace sospechar de acuerdos logrados por la presión del Regente, pues al reestructurar al sindicato reduciéndole la membresía de los trabajadores, obligó a sus dirigentes a negociar, sabedor del control que ejercían sobre el MPI.

Así, todo indica que la negociación dotó al Regente de grupos radicales cuyo trabajo consistió en mantener y promover un discurso que negaba el sentido de las elecciones y que contaron con amplios recursos económicos del DDF vía los presupuestos asignados a la empresa de transporte Ruta 100, la cual era manejada por el sindicato.

Observamos que la gestión del Regente Manuel Camacho Solís fue apoyada por el Gobierno Federal asumiendo la deuda pública del DDF, al contar con finanzas sanas el siguiente paso fue invertir en infraestructura para la Ciudad de México y canalizar los recursos donde se requerían mediante una racionalidad política. El segundo paso fue una política de apertura con las diferentes organizaciones populares, particularmente aquellas que participaron en la política de alianzas con el FDN, lo cual le permitió contar con márgenes de maniobra.

En tercer lugar, al cooptar y utilizar a organizaciones radicales, como fueron los casos del SUTAU 100 y el MPI, procedió a inhibir la participación electoral de ciertos sectores de la población. El resultado fue la dispersión del voto capitalino ya que las organizaciones populares en las elecciones tendieron a apoyar a diferentes partidos. Es decir, no se centró la ayuda de estas organizaciones a un

---

<sup>185</sup> Ibid. P. 77.

<sup>186</sup> "La posición antipartidista del MPI fue mostrada públicamente cuando sus miembros llamaron a no votar en las elecciones de 1988, justo cuando el voto significaba un paso sustantivo hacia la democratización del país, cuando el PRI estuvo seriamente amenazado [...]" Ibid. P. 78.

sólo partido<sup>187</sup>, lo cual explica que los resultados de las elecciones de 1991 favorecieran el triunfo del PRI<sup>188</sup>.

El triunfo del PRI aumentó la capacidad de maniobra de Manuel Camacho Solís. Desde una mejor posición se iniciaron los trabajos de una reforma política para el Distrito Federal, entre octubre de 1992 y enero de 1993, mediante audiencias públicas "*orientadas por cuatro temas: 1. Formas de gobierno y derechos ciudadanos; 2. Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; 3. Hacienda Pública, aspectos financieros y económicos del DF; y 4. Procuración y administración de justicia.*"<sup>189</sup>

En contraparte, otros sectores (intelectuales, políticos y miembros de la iniciativa privada) organizaron un plebiscito con el fin de llevar al ciudadano común el debate sobre la necesidad de que el Distrito Federal contara con instancias de gobierno locales, cuya integración fuera por el voto (situación que ya prevalecía de acuerdo con la Constitución y que abundaremos en el capítulo 5) de la ciudadanía de la entidad.

El plebiscito se llevó a cabo el 21 de marzo de 1993, iniciado por nueve integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal<sup>190</sup>, los cuales

<sup>187</sup> Juan Manuel Ramírez dice al respecto: "La tercera imagen en menos precisa y viene dada por la experiencia de los comicios de 1991. En ellos, los MUPs mantuvieron sus actitudes participativas, pero con tendencias erráticas en las que los indicios señalan que si bien el PRD, el PT y el PRT se beneficiaron con el voto urbano popular, también lo hicieron el PAN, el PDM e incluso el PRI." Ramírez, Juan Manuel. Op. cit. P. 358.

<sup>188</sup> Al respecto Juan Manuel Ramírez comenta: "Considerando conjuntamente las elecciones de 1988 y 1991, los reducidos estudios de caso disponibles apuntan, sin embargo, que no todos los miembros del MUP recurrieron a las urnas, ni al votar lo hicieron por sus líderes que contendían como candidatos; en otros términos, el número de votos fue inferior al de los miembros de las organizaciones que oficialmente apoyaban determinado candidato o partido. Los resultados negativos obtenidos por la Unión Popular Revolucionario Emiliano Zapata (UPREZ) en el distrito 40 del DF en 1988; [...]; y la incapacidad de la Asamblea de los Barrios en 1991 de ganar para su candidato a senador las elecciones internas del PRD en el DF señalan que:

- a) El comportamiento electoral de los integrantes del MUP no corresponde a lo establecido en las alianzas con partidos ni al tamaño de su base social;
- b) Los MUP tienden a ser rebasados cuando participan en ámbitos mayores al vecinal o barrial; y
- c) Las "derrotas" electorales introducen confusión ideológica entre sus miembros." Ibidem. P. 358.

<sup>189</sup> En Martínez Assad, Carlos. *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. Océano, México, 1996, p. 73.

<sup>190</sup> Los asambleístas fueron: "[...] Alejandro Rojas y Demetrio Sodi, del Partido Revolucionario Institucional (PRI); Patricia Garduño y Pablo Jiménez, del Partido Acción Nacional (PAN); Amalia García y Pablo Gómez, del Partido de la Revolución Democrática (PRD); Juana García y Domingo Suárez, del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFERN); y Oscar Mauro Ramírez, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), a título personal, convocaron el 13 de diciembre de 1992 a

pertenecían a cinco partidos políticos ahí representados (PAN, PRI, PRD, PRCRN y PARM), excepto el PPS<sup>191</sup>. Se conformó el Consejo de Apoyo al Plebiscito Ciudadano, organismo integrado por figuras públicas y académicos renombrados, el cual se encargaría de la organización del plebiscito<sup>192</sup>.

En su iniciación, la participación de los partidos políticos fue reducida, a excepción del PRD quien apoyó la realización del plebiscito. El PRI lo criticó, mientras el PAN y las autoridades del Departamento del Distrito Federal se mantenían al margen.<sup>193</sup>

El costo fue de 770 mil pesos, el DDF cubrió cerca de la mitad<sup>194</sup>, de lo cual es importante destacar que en su inicio las autoridades del DDF manifestaron su desaprobación al destacar el pobre sustento legal del ejercicio. Sin embargo conforme avanzó el proceso el Jefe del DDF, Manuel Camacho fue interviniendo<sup>195</sup>, lo que ocasionó críticas por parte de la dirigencia local del PRD, en ese entonces Marco Rascón líder de la Asamblea de Barrios.

En la consulta participaron 331,367 habitantes del DF; es decir, que en promedio se presentaron 115 personas a cada una de las 2,481 casillas<sup>196</sup>. Para los organizadores de la consulta y sobre todo los intelectuales "progresistas" los resultados eran la prueba contundente de que la población demandaba cambios en la forma de gobierno del DF<sup>197</sup>.

---

un plebiscito ciudadano para efectuarse el 21 de marzo de 1993. Ver Hernández Alcántara, Carlos; Luz Elena Arceo C. y Elizabeth Regish. "La experiencia democrática del plebiscito en el Distrito Federal (Diciembre 1992-Abril 1993)". En Estudios Políticos, FCPyS-UNAM. Cuarta Epoca, núm. 2, Enero-Marzo, 1994. P. 127.

<sup>191</sup> En Martínez Assad, Carlos. Op. cit. p. 74.

<sup>192</sup> Ibid. P. 129.

<sup>193</sup> Ibid. p. 129.

<sup>194</sup> Ibid. p. 77.

<sup>195</sup> Carlos Martínez Assad al respecto dice: "conforme se acercaba la fecha de la realización de la consulta [...], el regente Manuel Camacho Solís se involucraba e intervenía más en el proceso plebiscitario. Este pidió a los organizadores que para garantizar la transparencia del proceso, se pidiera a los sufragantes que mostraran su credencial de elector, con o sin fotografía, y una identificación para poder votar. Asimismo, el Departamento del Distrito Federal (DDF) financió la reimpresión de boletas del plebiscito con el fin de "evitar que el orden de las preguntas indujera al voto en favor de la creación del estado 32". El día del sufragio, el Departamento del Distrito Federal [...] envió a 3 mil observadores, integrantes de las juntas vecinales, a las 3 mil 45 casillas instaladas. [...].

Por su parte, el dirigente del Partido de la Revolución Democrática (PRD) capitalino, Marcos Rascón, y la diputada del mismo partido, Patricia Ruiz, criticaron a los organizadores del plebiscito por haber aceptado la participación del gobierno en un acto que nacía de la ciudadanía." Ibid. P. 132-133.

<sup>196</sup> Ibid. P. 77.

<sup>197</sup> "Para Federico Reyes Heróles, el plebiscito fue la evidencia del "entusiasmo democrático", así como de la "seria y amable participación ciudadana"; algo que los participantes expresaron en sus propias palabras

Las acciones del Regente Manuel Camacho Solís estaban encaminadas a controlar la vida política y social del Distrito Federal, el triunfo del PRI en las elecciones de 1991 fue el resultado de ese control cuyo objetivo personal era construir las condiciones para una candidatura presidencial. Para ello creó estructuras de control, sin embargo sus aspiraciones presidenciales fueron detenidas por la designación de Luis Donaldo Colosio Murrieta como candidato presidencia del PRI.

La renuncia de Camacho Solís a la Jefatura del DDF y su posterior nombramiento como Comisionado para la Paz y la Reconciliación para encabezar las negociaciones del gobierno federal en el conflicto armado en Chiapas, lo puso nuevamente en los reflectores, el posterior asesinato de Colosio y la sustitución a favor de Ernesto Zedillo Ponce de León como candidato presidencial hicieron de lado sus aspiraciones presidenciales.

En su lugar como Jefe del Departamento del Distrito Federal quedó Manuel Aguilera Gómez, quien posteriormente fue sustituido por Oscar Espinoza Villarreal durante los tres primeros años del gobierno del presidente Ernesto Zedillo. Durante la gestión de Oscar Espinoza Villarreal se registró el conflicto generado por la desaparición de la empresa Ruta 100.

La liquidación de la empresa fue justificada bajo los siguientes elementos por el secretario de gobierno Jesús Salazar Toledano:

- "1) Porque el organismo era insolvente.*
- 5) porque existían malos manejos (...).*
  - 6) Porque una parte importante del presupuesto iba a dar a manos de los trabajadores.*
  - 7) Porque existía una relación perversa entre la administración y el sindicato.*
  - 8) Porque el sindicato era el que realmente administraba el transporte.*
  - 9) Porque el sindicato impedía una competencia leal en el transporte.*

---

porque acudieron al plebiscito por estar en "contra de la imposición", para "que conozcan nuestros problemas", para "que nos tomen en cuenta", "luchar para que nos respeten el voto" y porque "quiero que mi voto cuente para algo". En términos de Elena Poniatowska, el plebiscito demostró que "el cambio es inaplazable y debe ser valiente". Ibid. P. 78.

10) *Porque existían menos unidades de las declaradas oficialmente.*<sup>198</sup>

Aunque en distintos documentos de diagnóstico la desaparición era por las acciones que el sindicato venía desarrollado junto al Movimiento Proletario Independiente<sup>199</sup>. Parte importante es también el apoyo que ambas organizaciones prestaron al movimiento zapatista a lo largo del conflicto chiapaneco<sup>200</sup>. Sin embargo es importante notar que los líderes del SUTAU 100 y del MPI, fueron aliados de Manuel Camacho Solís<sup>201</sup> y que este no despertaba simpatías en los miembros del gobierno federal y del PRI bajo la administración del presidente Ernesto Zedillo.

La creación en 1995 de una nueva ley de participación ciudadana por parte de la mayoría priista en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dio el marco para que los ciudadanos participaran en elecciones vecinales. Con la

<sup>198</sup> Ver Cuéllar Vázquez, Angélica. Op. cit. P. 85.

<sup>199</sup> Eduardo Nivón dice: "En el diagnóstico del gobierno capitalino sobre el sindicato de trabajadores de la empresa gubernamental de Transporte Colectivo Ruta 100, que terminó por ser liquidada para dar paso a una "reorganización" del transporte en la urbe, ponían como razón en que el sindicato, a través de una serie de vinculaciones con organizaciones políticas y populares, se había convertido en un factor latente de desestabilización. El gobierno de la ciudad, en el diagnóstico elaborado con este objetivo, había encontrado una constante en las relaciones del sindicato con la organización política Movimiento Popular Independiente (MPI) y las organizaciones de colonos de la periferia metropolitana. El diagnóstico asentaba que la labor de proselitismo para la incorporación de simpatizantes o seguidores activos del MPI se basa principalmente en la promesa de servicio de transporte urbano o suburbano, o bien de la permanencia de este servicio, desde luego, con unidades de Ruta 100 (La Jornada, 15 de mayo de 1995). El sindicato, según el diagnóstico, imponía como condición para la penetración o alargamiento de las rutas, la incorporación de los colonos al MPI y se empeño en convencer a los colonos de que quien proporcionaba el servicio era la organización sindical y no el organismo como tal (idem)." Ver Nivón Bolán, Eduardo. "Territorio y relaciones culturales en los suburbios de la ciudad de México". En Rosales Ortega, Rocío (Coord.). Globalización y regiones en México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM; Miguel Ángel Porrúa. 2000, México, D.F. P. 68-69

<sup>200</sup> "Si bien es cierto que la razón esgrimida para declarar la quiebra de la empresa de autotransportes urbanos de pasajeros Ruta-100 fue una razón económica, no puede dejar de pensarse en un escenario político como detonante de esa medida. De acuerdo a Enrique González Ruiz, desde tiempo antes a que se declarara la quiebra, el gobierno dejó correr rumores que pretendían fomentar una opinión en contra del sindicato. [...] Este autor también considera que el apoyo que otorgó el SUTAU-100 al levantamiento armado del EZLN en diciembre de 1994, fue "la gota que derramo el vaso" y que a partir de entonces, el gobierno ya de Ernesto Zedillo tomó la decisión de declarar la quiebra y en consecuencia, propiciar la desaparición del sindicato. Oscar Espinosa Villarreal, el nuevo regente del Distrito Federal, sería el encargado de llevar adelante una campaña de desprestigio contra el sindicato." En Cuéllar Vázquez, Angélica. Op. cit. P. 82-83.

<sup>201</sup> Al respecto Angélica Cuéllar describe: "Entre 1989 y 1995, a pesar de la ola privatizadora del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Ruta-100 no se vio afectada en ese sentido. Para algunos autores hubo un paulatino abandono por parte del gobierno. Manuel Camacho, regente durante el salinato, protegió a la empresa y al sindicato como ya hemos mencionado. De ahí que la lectura de algunos dirigentes disidentes de Barco, en el sentido de que la huelga de 89 estaba ya pactada entre el regente y el líder moral del SUTAU-100, no sea tan descabellada." Ver Cuéllar Vázquez, Angélica. Op. cit. P. 81.

exclusión de los partidos políticos en estas elecciones<sup>202</sup>, estos intervinieron apoyando a sus militantes y simpatizantes<sup>203</sup>.

Los hechos que se presentaron a partir de 1994 y 1995 fueron determinantes sin duda para que en 1996 se negociaran la reforma electoral federal y la reforma política del Distrito Federal que dotó a la entidad de un nuevo marco legal, sobresaliendo la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el posterior triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, que arrastró las candidaturas de los demás puestos de elección popular.

La importancia residió que muchos de los candidatos triunfadores ya tenían un historial de acción en los movimientos urbanos populares, como la Asamblea de Barrios (AB), Unidad Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), Línea de Masas (OIR-LM), Nueva Tenochtitlán, etc. Producto de las formas de organización que se originaron en el Movimiento Urbano Popular.

#### 4.4 APROXIMACIONES CAPITULARES.

Hemos afirmado que la emergencia de las organizaciones aglutinadas en el Movimiento Urbano Popular fue un factor que influyó indirectamente en la transformación del marco legal e institucional del Distrito Federal. Esta incidencia la observamos en los siguientes aspectos de un proceso: a) Responden a la necesidad de vivienda de amplios sectores

<sup>202</sup> "Para dichas elecciones, los candidatos debían ser propuestos por ciudadanos, independientemente de los partidos políticos. De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana, los partidos sólo podían participar en la organización del proceso, quedaban inhabilitados para presentar candidatos. Ese fue el origen de la controversia que llevó al PAN y al PRD, acompañados por el resto de los partidos de oposición, a plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un recurso de inconstitucionalidad." En Martínez Assad, Carlos. Op. cit. P. 91

<sup>203</sup> "Con el registro de los candidatos se vislumbró el problema que marcaría todo el proceso: ciudadanos o partidos. La Ley de Participación Ciudadana no previó hasta donde llegaría la participación real de los partidos, y para los ciudadanos sin partido era prácticamente imposible reunir 4% de las firmas de avales de sus respectivas áreas vecinales.

Exigir un porcentaje tan alto se considero como un candado a la participación de ciudadanos independientes de los partidos, y aún así, las expectativas se pusieron de manifiesto [...].

[...] los partidos tenían más ventajas. Gabriel Sánchez Díaz, de Coordinación Ciudadana (en la cual participaban la Unión Nacional de Padres de Familia, la Asociación Nacional Cívica Femenina, el Centro Cívico de Solidaridad, la Comisión Mexicana de Derechos Humanos y Presencia Ciudadana), denunció que la participación de los partidos "va más allá del apoyo logístico que abiertamente han dado a sus organizaciones fantasmas creadas ex profeso para participar ilegalmente y han entrado ya en el terreno del financiamiento de las campañas.

El dirigente se refería claramente a la creación de organismos como Acción Vecinal, plenamente identificada con el PAN [...], y Movimiento Ciudadano, brazo del PRD, [...]." Ibid. P. 109-111.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que carecen de recursos económicos para acceder a los mercados inmobiliarios; b) la lucha por el espacio territorial y la gestión de servicios es superada para seguir en el nivel de las acciones contestatarias a las políticas del régimen, y c) las acciones de demanda y gestión fueron la escuela que fue aprovechada por los partidos de oposición -particularmente los de izquierda- para nutrir sus cuadros políticos.

De lo anterior se deriva que hay una serie de políticos en los partidos políticos, que fueron reclutados y/o formados en las luchas de estas organizaciones sociales, estos que apoyaron a organizaciones que incluso han perdido su registro como partidos políticos nacionales (como son el caso del PRT y el PST-PFCRN-PC) y otra, que puede ser considerada como beneficiaria de los resultados de las luchas de estos grupos sociales, los cuales se incrustaron al FDN y posterior Partido de la Revolución Democrática.

Registrar la participación de estas organizaciones de gestión de vivienda popular en actividades políticas es una muestra de que hay formas de organizar los intereses políticos de los distintos grupos sociales por parte de ciertas minorías participativas, las cuales son reclutadas por las elites de los partidos políticos, o también formadas en las ideologías de estos y enviados a participar en acciones de organización de bases.

Es interesante resaltar lo anterior, pues el partido político que resultó beneficiado actualmente por esta emergencia de organizaciones populares es el Partido de la Revolución Democrática, por un lado porque las organizaciones que le apoyaron sufragaron por sus candidatos, en segundo lugar porque los líderes de estas agrupaciones se sumaron a la elite del PRD y han conformado espacios de poder al interior de ese partido.

El resultado es que tenemos en el Distrito Federal grupos de interés local que tienen proyectos de carácter político-social enfrentados con los intereses de grupos nacionales. Es el caso particular del PRD, pues la inserción a las corrientes nacionales por parte de los grupos de interés local que le apoyan se enfrenta no sólo a visiones diferentes de la política y su acción, sino a un orden en la agenda y las propuestas de acción de la entidad partidista, así como a la coyuntura nacional e internacional.

Un punto importante sin duda es la inserción que tenga determinado grupo en las élites político económicas internacionales, la manera en que los grupos de poder internacional consideren que determinada elite nacional con capacidad para acceder al poder garantice sus intereses, es un factor que no debe ser omitido de cualquier análisis político.

## 5. TRANSFORMACIÓN DEL MARCO LEGAL DEL DISTRITO FEDERAL 1986-2003.

En este capítulo se presentará, como primer punto, una descripción del pacto federal a manera de origen del diseño institucional del Distrito Federal. En este apartado mencionaremos ciertos aspectos que caracterizaron las posiciones históricas que culminaron con el enfrentamiento entre los miembros de los Congreso Constituyentes de 1824, 1857 y 1917. Así como las causas que originaron la decisión de desaparecer los Ayuntamientos en 1929.

El segundo apartado se enfocará en la estructura político administrativa que tenía el Distrito Federal en 1986, previo a la reforma de ese año que dio origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y su impacto en la estructura del sistema político mexicano. Se señalarán los cambios que sufre el marco, la emergencia de instituciones o la modificación de las ya establecidas y las transferencias o redistribución de facultades entre los poderes de la Unión y los órganos de gobierno local.

Finalmente, el tercer y cuarto puntos se centrarán en describir las modificaciones del marco en las reformas de 1992-1993 y 1996, respectivamente. Por último se revisará la propuesta de reforma política para el Distrito federal que fue presentada en el 2002 por parte de la Asamblea Legislativa por unanimidad de las fracciones en ella representadas, a la Cámara de Diputados, donde se votó a favor por mayoría, pero que al pasar a la revisora, en este caso el Senado, quedó detenida para su posterior dictaminación, en un ejemplo de conflicto de intereses y de proyección futurista del conflicto político.

### 5.1 LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: REPÚBLICA FEDERAL Y SISTEMA PRESIDENCIAL.

#### 5.1.1 FEDERALISMO MEXICANO. LA REPÚBLICA FEDERAL.

Después del experimento imperial de Agustín de Iturbide<sup>204</sup>, México se constituyó como una República y adoptó en su

<sup>204</sup> "En el congreso que se formó a la caída del imperio ya no estuvo presente el debate república/monarquía, que fue sustituido por la polémica federación/república central. Después de rápida discusión, se expidió el Acta Constitutiva, que regiría hasta que se aprobara la Constitución de la nueva república y la cual instituye una federación integrada por estados independientes, libres y soberanos en todo lo que se refiere a su administración y gobierno interior." Ver Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios de

Constitución<sup>205</sup> la estructura de organización federal<sup>206</sup>; se adoptaba el Pacto de Unión entre entidades soberanas: los estados. El gobierno (federal) se dividió en tres poderes, de acuerdo al modelo norteamericano<sup>207</sup> se instauraba un gobierno central dividido en tres ramas: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La República Federal fue suprimida varias ocasiones durante la instauración de las repúblicas centralistas y el segundo imperio. A la caída de Maximiliano de Habsburgo y el triunfo de Juárez se consolidó la República Federal. La revolución que inició en 1910 fue otro punto de ruptura del orden establecido por el constituyente de 1857. En 1917, la Constitución promulgada ese año reivindicó la forma federal como estructura organizativa del poder político en México.

En un acercamiento teórico sobre las características del sistema federal mexicano, este ha sido tipificado como

---

derecho político de Estados y Municipios, Editorial Porrúa; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 96. 1990, México, D.F. P. 31

<sup>205</sup> De acuerdo con Fernando Pérez Correa, por Constitución entendemos: "[...] el axioma fundamental del que se deduce el sistema de valores, procedimientos y relaciones constitutivos de la organización política y jurídica del Estado. Desear una Constitución implica rechazar el sistema de relaciones sociales que sustenta, y sustituirlo por otro; implica emprender un cambio de sistema." Ver Pérez Correa, Fernando. "La Constitución de Hoy", en La Constitución Política de 1917 hoy. Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. CNCPyAP; UAM; FCPyS e IIS, UNAM; México. Tomo 2, 1999. P. 169.

<sup>206</sup> José Gamas Torruco explica de la siguiente manera el acuerdo federal: "En nuestra opinión, los elementos fundamentales del Estado Federal son los siguientes:

- i) Un orden jurídico supremo, expresión de la soberanía popular, la Constitución, que crea a su vez dos tipos de órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados-miembros o provincias de la misma. Esta Constitución llamada "federal" [...] es elaborada en por [...] un Congreso Constituyente, y es la norma suprema aplicable en la totalidad del territorio; [...].
- ii) Los órdenes jurídicos derivados de la Constitución (el de la federación y el de los estados) son "coextensos", es decir que aunque distintos en cuanto a su competencia son iguales entre sí en el sentido de que ambos están subordinados, en la misma medida, a la propia Constitución. [...].
- iii) Autonomía de los estados-miembros, entendida como la facultad que la Constitución reconoce a éstos de crear su derecho, expidiendo su propia Constitución. [...]. La Constitución de cada estado es obra de un Congreso Constituyente convocado para dicho efecto en la entidad respectiva; la creación y la aplicación de las leyes ordinarias es actividad de los órganos locales, ejecutivo, legislativo y judicial, establecidos por aquélla.
- iv) Mecanismos de preservación de la integridad del orden o sea, establecimiento de reglas que eviten que las competencias de federación y estados sean mutuamente vulneradas [...]."

En Gamas Torruco, José. El Federalismo Mexicano. Sepscentas 195. Primera edición 1975. SEP. México. P. 90-91.

<sup>207</sup> Jorge Carpizo dice: "Los sistemas presidenciales se han inspirado en el modelo norteamericano: porque en Estados Unidos se creó, [...]. Sin embargo, no hay que desconocer que el régimen presidencial es sólo una pieza dentro del sistema político norteamericano, y no es posible hacer un diagnóstico sobre él si no se le relaciona con los poderes legislativo y judicial, con el sistema bipartidista, con el federalismo, es decir, con las otras piezas que lo configuran" En Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Siglo XXI, 7a Edición 1987. México, D.F. P. 16.

orgánico<sup>208</sup>, es decir de alta concentración y preeminencia del gobierno federal sobre los estados<sup>209</sup>. Esto se explica como el resultado de un proceso histórico de centralización del poder en México<sup>210</sup>, aunque también se observa este proceso inmerso en una tendencia a nivel internacional de los estados federales durante los años de consolidación y crecimiento de sus economías<sup>211</sup>.

Conviene mencionar al municipio, que es una figura de descentralización política y administrativa de los estados, de acuerdo a la Constitución<sup>212</sup>. Pero son las constituciones estatales y las leyes secundarias las que regulan las actividades del municipio. Otro ente de descentralización administrativa, no política, son las comisiones de conurbación<sup>213</sup>.

Las particularidades de cada uno de los niveles de gobierno que existen en México se refieren en los siguientes términos:

*"La distinción radica en las diferencias que median entre soberanía, autonomía y libertad municipal:*

- *La soberanía, es el atributo de la nación, consiste en la aptitud para regirse a sí misma sin limitación externa o interna;*
- *La autonomía, es el atributo de los estados federados, que consiste en su capacidad para autodeterminarse en*

<sup>208</sup> José Gamás Torruco explica: "Uno de los autores del federalismo contemporáneo, el profesor Geoffrey Sawyer, ha propuesto modelos con el propósito de encuadrar la experiencia federal, tal y como viene operando. Reconoce así tres tipos de federalismo: coordinado, cooperativo y orgánico." Ver Gamás Torruco, José. Op. cit. P. 139.

<sup>209</sup> Nuevamente Gamás Torruco describe: "El federalismo orgánico es aquél en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a aquél llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado." Ibid. P. 147.

<sup>210</sup> "La evolución del federalismo, de 1917 hasta hoy, tiene que analizarse dentro de este contexto. El Estado Federal es una de las metas de la Constitución. Sin embargo, para lograr su plena operancia hubo que realizar previamente un proceso de consolidación nacional que ha implicado una concentración de funciones federales, generándose un federalismo orgánico." Ibid. p. 154.

<sup>211</sup> Gamás Torruco escribe: "De lo antes explicado se deriva que ha habido un proceso de centralización en estados federales tradicionalmente apegados a la defensa de la autonomía provincial. Hay, en efecto, una "necesidad apremiante de los estados nacionales de fortalecer su unidad" lo que ha propiciado una tendencia mundial a la centralización o predominio nacional, es decir a un desequilibrio marcado en favor de las fuerzas centripetas. Este fenómeno se ha observado en los estados industriales en los que la dinámica económica apremia a una mayor intervención central." Ibid. P. 149-150.

<sup>212</sup> Ver Ruiz Massieu, José Francisco. Op. cit. P. 61.

<sup>213</sup> Esta identificación de las comisiones de conurbación como entes administrativos es de Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit. p. 62. Para una descripción detallada de la aparición y desarrollo de las comisiones ver a Ziccardi, Alicia y Bernardo Navarro. Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana. UAM-Xochimilco; PUEC-UNAM. México, 1995. 177 p.

- todo lo concerniente a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución General; y*
- *Libertad municipal, es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad.*<sup>214</sup>"

En las discusiones entre los partidos políticos, alimentadas por las propuestas y estudios de los especialistas, las oposiciones al PRI consideraban que el orden constitucional era vulnerado por la centralización de poder en la figura presidencial y su preeminencia ante los otros poderes, así como frente a los niveles de gobierno<sup>215</sup>.

En esa concepción, presidencialismo y PRI aparecían como unidad indisoluble, de manera que la derrota electoral del PRI sería condición para acabar con el sistema presidencialista en México y, por ende, darían paso a una descentralización del poder que revitalizaría al sistema federal mexicano, aunque otros lo consideraban como el paso hacia un auténtico sistema federal.

### 5.1.2 CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL. SU RÉGIMEN INTERNO.

La erección del Distrito Federal puede resumirse como producto de dos necesidades: política e ideológica. La primera consistió en contar con un espacio que garantizara la acción de los poderes federales de la naciente República

<sup>214</sup> Ibid. p. 62.

<sup>215</sup> Hay una diversidad de posiciones a este respecto, Ignacio Marván advierte que la centralización de facultades en el Ejecutivo Federal y la preeminencia del nivel federal sobre los estados es producto de el diseño institucional establecido en la Constitución, veamos: "En México, la discusión política sobre el nuevo federalismo se ha enfocado en la concentración del poder y el centralismo característico del sistema político mexicano posterior a la Revolución. Es muy común, entre los actores políticos, analizar esta cuestión a partir del supuesto de que la organización política federal planteada en la Constitución no se aplica y que otros elementos del sistema político, como el partido único o hegemónico o las "facultades metaconstitucionales" del presidente, explican tal concentración y centralización.

Yo sostengo la tesis contraria: la concentración del poder y el centralismo no son ajenos al diseño de instituciones federales establecido en la Constitución. El federalismo concentrador de decisiones, al igual que el presidencialismo "excesivo" que obstruye la división de poderes, o el régimen electoral no competitivo, han sido el resultado -con frecuencia deseado- de un conjunto de decisiones políticas y preceptos que estuvieron y están asentadas en la Constitución." Ver Marván Laborde, Ignacio. "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México". En Política y Gobierno, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1997. Págs. 149-150.

Mexicana debido a la debilidad de estos frente a los estados<sup>216</sup>. En segundo lugar se requería un referente concreto para construir la identidad nacional, la mexicanidad tendría su origen y se impondría como legítima al constituir a la ciudad de México como la capital de la nueva nación. Los debates que se dieron no son objeto de esta investigación, por ello solo mencionaremos algunas líneas que significaron este proceso histórico en 1824<sup>217</sup>.

En el constituyente de 1824 las discusiones se centraron en torno al lugar que ocuparía el asiento de los poderes federales<sup>218</sup>, aunque hubo quien cuestionara la necesidad de contar con la ciudad federal<sup>219</sup>. La discusión se dividía a favor de que el Distrito Federal se asentara entre dos ciudades: Querétaro y la ciudad de México<sup>220</sup>. La mayoría del constituyente optó por la ciudad de México; la facción vencedora argumentó a favor la centralidad económica, demográfica, política, militar y de comunicaciones<sup>221</sup>.

La posición en contra aducía el peligro de centralización del poder en la ciudad que se distinguía precisamente por su historia de haber sido capital de otras formas de dominación política. Un segundo punto en contra era la

<sup>216</sup> Noemí Luján Ponce explica: "La necesidad de los poderes federales de contar con un territorio de su jurisdicción exclusiva se plantea en razón de su debilidad, no teórica ni jurídica sino política, frente a los poderes de los Estados." En Luján Ponce, Noemí. El régimen jurídico-político del Distrito Federal, Tesis de Maestría en Sociología Política. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. México, D.F. 1991. P. 64

<sup>217</sup> Una excelente descripción de la erección del Distrito Federal y su devenir histórico a lo largo del siglo XIX y XX, así como las posiciones ideológicas representadas en los Congresos Constituyentes de 1824, 1857 y 1917, y los debates están en Luján Ponce, Noemí. El régimen jurídico-político del Distrito Federal, Tesis de Maestría en Sociología Política. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. México, D.F. 1991. 178 p. Hernández Alcántara, Carlos. La transición política del Distrito Federal, 1987-1997, Tesis de Maestría en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México, D.F. 1999. 151 p.

<sup>218</sup> "El Constituyente de 1822-24 tomó decisiones fundamentales sobre la sede de los poderes federales: creó el Distrito Federal, determinó su localización y extensión, y estableció su régimen de gobierno." Luján Ponce, Noemí. Op. cit. P. 82.

<sup>219</sup> Es el caso de Fray Servando Teresa de Mier, quien cuestionaba la necesidad de contar con el Distrito Federal: "¿Es necesario que haya una ciudad federal en los términos susodichos? Tal vez lo será, dice la comisión, y se dejó las pruebas en el tintero. Yo digo que no es necesario, ni lo ha sido ni lo será jamás. Mis pruebas están en el ejemplo de todas las naciones que tienen como nosotros gobiernos representativos y el ejemplo de todas las repúblicas antiguas y modernas, federadas o no federadas cuyas autoridades supremas han residido o residen en sus antiguas metrópolis. He citado el ejemplo de todas las repúblicas incluyendo la federal de los Estados Unidos de Norteamérica que nos está sirviendo de modelo, cuyo supremo gobierno residió 13 años en Filadelfia, capital del Estado de Pensilvania." Ibid. P. 84.

<sup>220</sup> Las posiciones se dividían de la siguiente manera: "En la polémica desatada en torno a la ubicación del Distrito Federal se conformaron claramente dos bandos. El de los partidarios de la ciudad de México [Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Yucatán, Tabasco y Oaxaca] [...]. Por otro lado estaban los partidarios del traslado de los poderes a Querétaro [...]. [Zacatecas, Jalisco, México y Querétaro]" *ibid.* p. 86

<sup>221</sup> *ibid.* P. 86

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

negativa de la diputación del estado de México, apoyado por otros estados, de ceder su capital para que fuera el asiento de los poderes federales, al final el Congreso del Estado de México y su Gobernador se trasladaron a San Agustín de las Cuevas, actualmente Tlalpan. La acción de la mayoría de las diputaciones del constituyente resultó en una fractura en el seno del naciente estado federal<sup>222</sup>.

Posteriormente, el ayuntamiento de la ciudad de México recibía un golpe, pues mediante un decreto del 11 de abril de 1826 el gobierno federal centralizaba las rentas de manera que se reducían los ingresos de los ayuntamientos, se estableció el derecho a los habitantes de elegir representantes a la Cámara de Diputados, pero debido a que no se contaba con legislatura local no participaba en la elección de presidente y vicepresidente<sup>223</sup>.

El Distrito Federal comprendía dos leguas de radio (aproximadamente 8,800 metros) desde el centro de la ciudad de México, para 1829 el ayuntamiento publicaba una nueva división territorial de la municipalidad de México: 8 cuarteles mayores y 32 cuarteles menores, se confirmaba la división previa de la Colonia. El Distrito era administrado por un Gobernador que coexistía con el ayuntamiento. El ayuntamiento de la ciudad carecía de alcalde<sup>224</sup>.

Durante los años posteriores a la independencia de México, el país se caracterizó por la baja institucionalidad política, en esta etapa histórica se registraron las más graves intervenciones armadas en nuestro país, que costaron la pérdida de territorio, de lo cual es necesario hacer notar que algunos estados no apoyaron con sus milicias locales el esfuerzo del ejército nacional contra los invasores norteamericanos entre 1846-47, entre ellos el Estado de México<sup>225</sup>.

Bajo los gobiernos de las repúblicas centralistas el Distrito Federal desaparecía, en su territorio se instituía el Departamento de México y se dividía en prefecturas siendo eliminados los ayuntamientos. Durante la dictadura de Santa Anna se constituyó el Distrito de México y el

---

<sup>222</sup> ibid. p. 88

<sup>223</sup> ibid. p. 92.

<sup>224</sup> Ver El Gobierno de la Ciudad de México 1524-1992. En Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. DDF. México, D.F. 1992. P. 21.

<sup>225</sup> Zornida Vázquez, Josefina. "Los primeros tropiezos" en Historia General de México. El Colegio de México, Tomo 2. México, D.F. 1988. p. 816-817.

ayuntamiento de México. Bajo su mandato y mediante un decreto expedido el 16 de febrero en 1854 el Distrito de México aumentó su territorio<sup>226</sup>, este hecho era basado en consideraciones político-militares<sup>227</sup>.

Las discusiones del Constituyente de 1957 se enfocaron en la necesidad de poderes locales autónomos en la sede de los poderes federales o en su caso en el cambio de residencia de los poderes federales, mientras que la discusión del constituyente del 24 fue la ubicación de los poderes federales o no, en la ciudad de México<sup>228</sup>.

Las posiciones a favor de la creación de poderes locales hacia la observación de que estos, debidamente delimitadas las actividades de cada nivel de gobierno, darían mayor fuerza a las instituciones federales. La propuesta fue la creación de una reglamentación electoral que dotaba de una diputación electa por el pueblo al Distrito Federal. La respuesta fue una negativa, la votación fue de 50 votos contra 32<sup>229</sup>.

La discusión dio como resultado una síntesis de ambas propuestas, esta propuso que el territorio del Distrito Federal era parte integrante de la federación, de manera que al cambiar la sede de los poderes federales se constituiría este territorio en un estado más de la federación: el estado del Valle de México.

De acuerdo con la constitución de 1857, el artículo 43 establecía lo anterior:

*"Las partes integrantes de la federación, son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California."*

<sup>226</sup> "Los nuevos límites establecidos por el decreto comprendían; al Norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; al Noroeste, hasta Tlalnepantla; al Oriente, hasta el Peñon Viejo y de ahí hasta la mdiania de las aguas del lago de Texcoco; al Poniente, hasta Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; al Sur hasta Tlalpan; al Sureste, hasta Xochimilco e Iztapalapa y al Suroeste hasta San Angel y Coyoacán." En Luján Ponce, Noemí. Op. cit. p. 105.

<sup>227</sup> Ibid. p. 104.

<sup>228</sup> Ibid. p. 108-109.

<sup>229</sup> Ibid. p. 119-120.

Y en el artículo 46 se detallaba en cuanto al Estado del Valle de México:

*"El estado del Valle de México se formará del territorio que actualmente tiene el Distrito Federal. Pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar."*<sup>230</sup>

Se reconocía al Distrito Federal la condición de entidad participante (otros trabajos hacen la observación de esta como entidad fundante) en la federación. Como tal entonces debería observar la misma organización interna que las otras entidades pactantes, el constituyente arregló esto con la fórmula de la suspensión de derechos, establecida en el artículo 43, mientras fuera la sede de los poderes federales<sup>231</sup>.

El gobierno del Distrito Federal quedaba en manos de un gobernador, pero bajo la legislación y arreglo del Congreso General que era unicameral<sup>232</sup>. La Constitución determinó en el artículo 72 las atribuciones de este sobre el régimen interno del Distrito:

*"Art. 72. El Congreso tiene facultad:*

*(...)*

*V. para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la federación.*

*VI. para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales."*<sup>233</sup>

Quedaba salvaguardado el régimen municipal, pero este era limitado por la falta de recursos financieros propios, lo cual debilitaba la autonomía municipal<sup>234</sup>. En torno al Poder Judicial este quedaba bajo jurisdicción local de acuerdo

---

<sup>230</sup> *Ibid.* p. 123.

<sup>231</sup> "Una vez reconocido el carácter de entidad fundante del Distrito Federal, el problema que se planteó a la diputación constituyente fue el de "si el estatuto particular de la capital federal modificaba o no su condición de entidad soberana y fundadora del pacto federal" (89), para el cual se ofrecieron dos posturas alternativas: la del mantenimiento de la soberanía y los derechos plenos al Distrito, y la de la suspensión de sus derechos al Estado del Valle de México basados en el artículo 43, en tanto mantenga su calidad de Distrito Federal." *Ibid.* p. 127.

<sup>232</sup> Ver El Gobierno de la Ciudad de México 1524-1992. En Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. DDF. México, D.F. 1992. P. 37.

<sup>233</sup> Ver Luján Ponce, Noemí. Op. cit. p. 124.

<sup>234</sup> *Ibid.* p. 124.

con la constitución del 24, la novedad fue el carácter electivo de sus integrantes<sup>235</sup>. Por otra parte, los ciudadanos participarían en la elección presidencial de manera indirecta<sup>236</sup>. Por último territorialmente se ratificaban los límites del Distrito Federal señalados para el Distrito de México por el decreto de 1854 de Santa Anna.

Es importante observar como la centralización de poder en el Ejecutivo Federal, particularmente en lo referente al gobierno del Distrito Federal, se presentó en el gobierno de Porfirio Díaz. Entre 1871 y 1909 se reglamentó la organización del gobierno y la administración del Distrito Federal.

En 1898 se promulgó una ley que estableció límites precisos a la división territorial del Distrito Federal, delimitando las 13 municipalidades y firmándose un convenio con los estados de Morelos y México. Para 1899 se instituyeron las prefecturas nuevamente<sup>237</sup> y en 1901 se reformaba la fracción VI del artículo 72 de la Constitución suprimiéndose la base que señalaba la elección, por parte de los ciudadanos de la entidad, de las autoridades políticas, municipales y judiciales.

"Art. 72. El Congreso tiene facultad:

(...)

VI. Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios."<sup>238</sup>

Es importante señalar que esta etapa de estabilidad política bajo el gobierno de Porfirio Díaz, tenía fundamento en una política de "mano dura" que combinó el autoritarismo político con una estrategia de integración y modernización a nivel nacional<sup>239</sup>. Es decir que estamos en

<sup>235</sup> Ibid. p. 125.

<sup>236</sup> Ibid. p. 125.

<sup>237</sup> El régimen de prefecturas establecido por la ley de diciembre de 1899, que deroga la ley de 6 de mayo de 1861 expedida durante el gobierno de Juárez, establece una nueva división política para el Distrito Federal, compuesto ahora por:

Municipalidad de México.

Prefectura de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco.

Prefectura de Azcapotzalco de Porfirio Díaz, con las municipalidades de Azcapotzalco y Tacuba.

Prefectura de Tacubaya, con las municipales de Tacubaya, Santa Fe y Cuajimalpa.

Prefectura de Coyoacán, con Coyoacán y San Ángel.

Prefectura de Tlalpan, con Tlalpan e Ixtapalapa.

Prefectura de Xochimilco, con las municipalidades de Xochimilco, Hastahuacán, Atenco, Tulychualco, Mixquic, Tlahuac, Milpa Alta, Atocpan y Ocotepc. Ibid. p. 134.

<sup>238</sup> Hernández Alcántara, Carlos. Op. cit. p. 44.

<sup>239</sup> Lujan Ponce, Noemí. Op. cit. P. 133.

una etapa de consolidación del estado nacional y de desarrollo económico que experimentó el país, a costa de rezagos políticos y sociales.

La reducción de las funciones de los ayuntamientos en favor del gobierno federal, se llevó a cabo mediante el cambio constitucional ya señalado y la creación de la Ley de Organización Política Municipal del Distrito Federal. El Congreso ratificaba sus facultades para legislar en lo concerniente al Distrito y el Ejecutivo Federal a gobernar la entidad, a través del Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas; que integraban el Consejo Superior de Gobierno, tenían la encomienda de administrar el Distrito Federal<sup>240</sup>.

Los ayuntamientos eran órganos consultivos, de vigilancia, iniciativa y veto en lo referente a la administración municipal, pero carecían de personalidad jurídica propia, cuyos bienes, acciones y obligaciones quedaron a cargo del Gobierno Federal<sup>241</sup>. De esta manera, el gobierno del Distrito Federal quedó en los hechos y bajo el marco legal en una dependencia del gobierno federal, concretamente del Ejecutivo Federal.

En el constituyente de 1917, la propuesta del Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista ponía bajo la jurisdicción federal el gobierno del Distrito Federal. En ella observaba el régimen municipal para el Distrito Federal, pero no en cuanto a la Ciudad de México, en cuyo caso se proponía que la municipalidad de México estaría a cargo de cierto número de Comisionados que determinaría la ley respectiva y por último proponía aumentar el territorio del Distrito Federal<sup>242</sup>.

Fue el constituyente, previo debate sobre el tema, quien determinó se mantuviera el régimen municipal en la ciudad de México<sup>243</sup>, quedando la redacción de la siguiente forma en el artículo 73 constitucional:

*"[...] Se concede, entonces, facultades al Congreso para legislar, conforme a las siguientes bases, en materia del Distrito Federal y los Territorios:*

---

<sup>240</sup> Ibid. p. 135.

<sup>241</sup> Ibid. p. 136.

<sup>242</sup> Ibid. p. 138-139.

<sup>243</sup> Una explicación exhaustiva de este proceso está en Ruiz Massieu, José Francisco. Op. cit. P. 49-51.

"VI. 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 suficiente 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."<sup>244</sup>

Nuevamente en una etapa de fraccionamiento del poder central, las diferentes facciones representadas en el Constituyente de 1917 dotaron al Distrito Federal de los ayuntamientos como forma de gobierno local.

En cuanto al status del Distrito Federal, el artículo 43 propuesto por Carranza era aceptado por una votación de 153 contra 4<sup>245</sup>, cuya redacción era la siguiente:

"Las partes integrantes de la federación son los Estados de: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo."<sup>246</sup>

En cuanto al territorio del Distrito, el proyecto era desechado por los constituyentes y en su lugar quedó la siguiente redacción, la cual fue votada por unanimidad de los 157 diputados presentes en la sesión:

"Art. 44. El Distrito Federal se compondrá del Territorio que actualmente tiene y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."<sup>247</sup>

Hay una observación de las diferencias que hay entre los respectivos artículos de las constituciones de 1857 y 1917. En la de 1857 se reconoce la particularidad de estado

<sup>244</sup> Ibid. p. 51.

<sup>245</sup> Luján Ponce, Nocmi. Op. cit. 140.

<sup>246</sup> Ibid. p. 138.

<sup>247</sup> Ibid. p. 141.

condicionado, pero esta se pierde en la de 1917, debido a que desaparece en el artículo 43 la referencia al Estado del Valle de México como entidad participante del pacto y en su lugar queda el Distrito Federal. Así, de entidad condicionada pasa a ser una previsión constitucional de manera que en caso de cambio de la residencia de los poderes federales se erigiría en su lugar el Estado citado<sup>248</sup>.

Como bien se aprecia, en su origen, el Distrito Federal se rigió bajo un estatuto legal diferente a las entidades federativas. Los habitantes de la ciudad de México tuvieron derechos limitados en comparación con los de las otras entidades federativas, los cuales fueron justificados ante la debilidad de los poderes federales, pero se respetó la tradición de contar con la institución de los ayuntamientos.

La historia registra la tutela de los poderes federales en el territorio del Distrito Federal, sobre todo el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal por razones de seguridad interna y externa. Los intentos de supresión del régimen municipal era con el fin de contener las luchas políticas en el seno mismo de la sede de los poderes federales en un acto de pragmatismo político, lo cual sería nuevamente logrado con la supresión de los ayuntamientos en 1928.

### 5.1.3 EL SISTEMA PRESIDENCIAL.

El sistema presidencial es una forma de gobierno que se caracteriza por la concentración en un solo cargo de los poderes de jefe de estado y jefe de gobierno. El presidente es elegido por el voto universal del electorado y elige a los miembros de su gabinete, los cuales son responsables ante él de su actuación<sup>249</sup>. Bajo esta definición general es

<sup>248</sup> A este respecto es importante la observación que hace el comisionado del PRI, el senador Manuel Ramos Gurrón, durante un debate en el seno de la Comisión que presidió los trabajos de las Audiencias Públicas de Consulta sobre la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. "Efectivamente el Distrito Federal mantuvo la condición de estado condicionado, es decir, la porción territorial, no el Distrito Federal, [...], la porción territorial en que está asentado el Distrito Federal, si mantuvo esa condición de estado condicionado [...], durante el lapso de 1857 a 1917, pero dejó de ser un estado condicionado, para convertirse en una expectativa constitucional, para el caso de que se produjera un determinado evento que es la traslación de los poderes federales a otro lugar, a otra porción territorial." Ver Renovación Política. Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. 2 Audiencias Públicas de Consulta. Memoria. Secretaría de Gobernación. México, D.F. 1986. P. 321.

<sup>249</sup> Pasquino, Gianfranco. "Formas de Gobierno", en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Gianfranco Pasquino. Diccionario de Política. Siglo XXI, México, D.F. p. 672.

necesaria una visión retrospectiva de nuestro sistema presidencial.

La historia nacional registra la lucha entre diversos grupos cuyos ejes son: en un inicio la confrontación de los proyectos entre monárquicos versus republicanos, y posteriormente entre liberales (con su proyecto de república federal) contra los conservadores centralistas.

Las luchas entre facciones eran ejemplos de la distribución del poder entre los jefes políticos locales, lo cual señalaba la necesidad de centralizar el poder político. Este proceso fue iniciado por el presidente Benito Juárez y se consolidó posteriormente en la presidencia de Porfirio Díaz.

La revolución de 1910 fue la lucha de las regiones en contra de la centralización del poder en Porfirio Díaz<sup>250</sup>. La posterior lucha entre las distintas facciones revolucionarias por el control del poder significaba la carencia de instituciones para encauzar de manera pacífica el conflicto que significaba la transferencia del poder.

Las luchas por la vía armada entre los caudillos revolucionarios terminaron después de la muerte de Álvaro Obregón quien en ese momento era presidente electo para un segundo periodo. El Presidente Plutarco Elías Calles fue un promotor de las instituciones del México del siglo XX, pero fue Lázaro Cárdenas quien logró centralizar el poder en la figura presidencial, pero parte importante en los esfuerzos de centralización del poder lo podemos distinguir en manos de Álvaro Obregón, en el caso de la eliminación de los Ayuntamientos en el Distrito Federal.

En México el sistema presidencial aparece como una forma diferente, sus críticos la llaman presidencialismo debido a la enorme centralización del poder el cual avasalló a los otros poderes y niveles de gobierno. Una distinción de esto

---

<sup>250</sup> Ilán Semo explica: "La Revolución trajo consigo la fragmentación del simétrico poder nacional crigido por el Porfiriato en una multitud de poderes regionales. [...] La ciudad de México brilla en esta cúspide por su ausencia. También se halla ausente de las grandes decisiones adoptadas en los pactos y las convenciones político-militares. La fragmentación del poder en múltiples ejércitos populares dirigidos por caudillos se tradujo en el desplazamiento geográfico de la cultura del centralismo. [...] La centralidad política de la ciudad se redujo a su centralidad simbólica: todas las fuerzas centrales de la Revolución planearon tomarla, pero sólo como demostración de que habían vencido en el país, y no para convertirla en el sitio desde donde dirigirlo." Ver Semo, Ilán. "La ciudad tentacular: notas sobre el centralismo en el siglo XX". En: Isabel Tovar de Arechederra y Magdalena Mas [Comps.]. Macrópolis mexicana. Volumen IV. DDF-Conaculta-Universidad Iberoamericana A.C. México, 1994. P. 56-57.

la hace Carpizo, quien identifica las funciones del presidencialismo en México y las describe de la siguiente manera:

"En mi criterio, las causas del predominio del presidente mexicano son:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tienen respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione."<sup>251</sup>

Como puede observarse, el sistema presidencialista mexicano es un producto histórico, las características que envolvieron esta forma de gobierno en México son respuesta concreta a la necesidad de centralizar el poder político

---

<sup>251</sup> Carpizo, Jorge. Op. cit. P. 25-26

debido a una larga serie de intervenciones de potencias extranjeras ante la debilidad de la federación, producto de la diversidad de intereses, la enorme extensión del territorio, y el incipiente desarrollo de las instituciones económicas y de gobierno.

## 5.2 DESAPARICIÓN DEL RÉGIMEN MUNICIPAL DEL DISTRITO FEDERAL en 1928.

Considerando las características del sistema presidencial y de la república federal en México, se podrá enfocar la causa por la que desaparecía el régimen municipal del Distrito Federal en 1928, esta se circunscribía a una larga serie de conflictos entre las autoridades del Ayuntamiento de la Ciudad de México con el Presidente de la República y el gobernador del Distrito Federal.

Tal y como hemos insistido, la historia registra las luchas entre facciones y de como las posiciones de poder local en manos de opositores al presidente o de algún candidato oficial tensaba el ambiente político representando cierto peligro de gobernación para los poderes federales, lo cual era inaceptable para el presidente en turno<sup>252</sup>.

Durante la presidencia de Plutarco Elías Calles el Ayuntamiento de la Ciudad de México y la mayoría de las municipalidades en que se dividía el Distrito Federal eran controladas por miembros del Partido Laborista de Luis N. Morones y Celestino Gasca. Luis N. Morones quien además era líder de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) formaba parte del gabinete callista como Secretario de Industria y Comercio, desde cuya posición consideraba la posibilidad de alcanzar la Presidencia de la República.

Ante la incapacidad del gobernador del Distrito Federal, Ramón Ross de controlar la actividad política de los laboristas en la entidad, el 21 de junio de 1926 asumía el cargo el general obregonista Francisco R. Serrano<sup>253</sup>. La designación de Serrano obedecía a la intención de Obregón de reelegirse y para ello era necesario anular a su adversario político: Luis N. Morones. Esta decisión de

<sup>252</sup> Para una excelente descripción de los hechos ocurridos en esa época en el Distrito Federal ver Hoffmann Calo, Juan. Crónica Política del Ayuntamiento de la Ciudad de México (1917-1928), Gobierno de la Ciudad de México, Comité Editorial. México, D.F. 2000.

<sup>253</sup> *Ibid.* p. 109.

Obregón la hacía consciente de la importancia de controlar el Distrito Federal<sup>254</sup>.

Por su parte el general Francisco Serrano se consideró como potencial candidato presidencial ante la designación que recibiera del presidente Plutarco Elías Calles. El resultado fue un clima de violencia, los partidarios de Obregón presionaron al presidente Calles para destituir a Morones de su cartera en el gabinete.

El cambio constitucional que permitía la reelección de Obregón truncó las aspiraciones de los generales Francisco Serrano (obregonista) y Arnulfo R. Gómez (callista), y los motivó a lanzar sus candidaturas a la presidencia en junio de 1927, a fines de ese año Gómez se levantó en armas en Veracruz y Serrano lo intentó en Morelos, el resultado fue la aprehensión y posterior fusilamiento de ambos<sup>255</sup>.

Las luchas políticas por controlar los ayuntamientos en que se dividía el Distrito Federal, conducía a que la autoridad elegida no desarrollara de manera eficaz y eficiente la gestión administrativa de los servicios públicos encomendados. A la ineficaz administración municipal en la dotación de servicios públicos, cuyo principal origen era la falta de recursos propios, se sumó la nula coordinación entre los diversos niveles de gobierno y la inestabilidad generada por las luchas políticas. Álvaro Obregón, siendo ya presidente electo, enviaba una iniciativa donde proponía la desaparición del régimen municipal<sup>256</sup>.

La desaparición del Ayuntamiento de la Ciudad de México y del régimen municipal se aprobó el 30 de julio de 1928 por parte del Congreso de la Unión al modificarse el artículo 73 constitucional. De acuerdo con la Ley Reglamentaria para el Distrito y Territorios a partir del 1 de enero de 1929 el gobierno del Distrito Federal quedaba a cargo del Presidente de la República, cuya administración se ejercería a través del Departamento Central y 13 delegaciones<sup>257</sup>.

---

<sup>254</sup> Ibid. p. 103.

<sup>255</sup> Una descripción histórica de esta lucha entre generales previo a la reelección de Álvaro Obregón ver a Meyer, Lorenzo. "El primer tramo del camino". En Historia General de México, Tomo 2, El Colegio de México, México, D.F. 1988, P. 1192. También ver a Hoffmann Calo, Juan. Op. cit. P. 114-115.

<sup>256</sup> Ver Hoffmann Calo, Juan. Op. cit. P. 121.

<sup>257</sup> Ibid. p. 121.

Para unos autores este acto fue un hecho contrario a la historia constitucional del país. Por ejemplo Jorge Carpizo declara que tal acto negaba los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México en torno a su régimen interno<sup>259</sup>. Sin embargo, tal acto consolidó la fortaleza de la institución presidencial al ejercer de manera directa el gobierno en el territorio designado para ser la sede de los poderes federales.

Por otra parte se reafirmaba la condición especial del Distrito Federal, el régimen por sus características sin duda era autoritario, pero el posterior desarrollo de las instituciones políticas, es decir de la forma de gobierno, sistema de partidos, sistema electoral, instituciones de gobierno, electorales y partidistas, fueron transformando al sistema político mexicano y particularmente el estatus del Distrito Federal.

Durante el desarrollo histórico de los gobiernos emanados del PRI, el acuerdo constitucional que instituía el ejercicio de gobierno del Distrito a quien ganara la elección presidencial dotó a la entidad de un gobierno democrático cuya especificidad era que la elección se circunscribía a todo el territorio nacional, de manera que había una sobrerrepresentación la cual si bien no importaba mientras el PRI ganara la elección a nivel local, si fue cuestionada cuando la perdió en 1988, a pesar del triunfo en todo el país.

### 5.3 ESTRUCTURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y EL MARCO LEGAL PREVIO A LA REFORMA DE 1986-1987.

El estatus del Distrito Federal, de acuerdo con la Constitución, esta determinado por su artículo 43, que dice:

<sup>258</sup> Jorge Carpizo escribe: "A partir de agosto de 1928, a través de una reforma constitucional, se suprimió el régimen municipal tanto en el distrito federal como en los entonces existentes territorios federales. La reforma de 1928 es contraria a la historia constitucional de México, en la cual se puede ver que los habitantes de su ciudad capital siempre habían tenido el derecho político de nombrar a sus gobernantes. [...] a partir de entonces, los habitantes del distrito federal están privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior, [...]. La situación actual del distrito federal es uno de los resultados de la corriente centralizadora del país, que revisten la mayor importancia. La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, queda totalmente en manos del presidente de la república. Este fenómeno muestra dos aristas: el acento puesto en la centralización y el predominio del ejecutivo respecto a los otros dos poderes federales y, en general, su situación como el órgano de decisión del país." En Carpizo Jorge. Op. cit. P. 167.

"Art. 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.<sup>259</sup>"

En cuanto al territorio del Distrito, en su artículo 44 la Constitución lo determina como sigue:

"Art. 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.<sup>260</sup>"

Por el artículo 43 el Distrito Federal aparece como entidad integrante de la federación, mientras el artículo 44 lo diferencia de los estados y prevé que en el caso del cambio de ubicación de los Poderes Federales, este se constituya en el Estado del Valle de México.

La reforma que registró la Constitución en 1928, fue punto de partida a un nuevo proceso de centralización del poder presidencial, pues con el nuevo formato en el Presidente recaía la responsabilidad de gobernar directamente al Distrito Federal, mientras la actividad legislativa local era responsabilidad del Congreso de la Unión. La Constitución registró en su artículo 73, fracción VI, base primera estas funciones del Congreso y el Presidente:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

I. [...]

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1a. 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.

2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al

<sup>259</sup> Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 82a. edición. México, 1987. P. 44

<sup>260</sup> *Ibid.* p. 44.

referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale [...].<sup>261</sup>"

El Presidente era políticamente responsable del gobierno local, el cual lo ejercía y administraba por medio del Departamento del Distrito Federal (DDF) y por las 16 delegaciones políticas. El Jefe del Departamento era designado de manera directa por el Presidente<sup>262</sup>. Los delegados eran designados en acuerdo entre el Ejecutivo Federal y el Jefe del DDF a propuesta de este último.

"Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente [...] al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador de Justicia del Distrito Federal [...];

III. [...]

XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente en su caso;

XVIII. [...] <sup>263</sup>"

Punto importante es la atribución legislativa del ejecutivo que tiene tanto al presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, así como la promulgación y ejecución de las leyes expedidas por este, pero sus funciones reglamentarias tienen que ver con la última oración de la fracción I del artículo 89<sup>264</sup>.

Entre otras atribuciones del Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89, está nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados<sup>265</sup>;

<sup>261</sup> Ibid. p. 57.

<sup>262</sup> Jorge Carpizo enfatiza: "De acuerdo con la ley orgánica del departamento del distrito federal del 29 de diciembre de 1978, el presidente de la república ejerce el gobierno de ese distrito por conducto del jefe del departamento del mismo, que es nombrado y removido discrecionalmente por el ejecutivo federal." Ver Carpizo, Jorge. Op. cit. p. 167-168.

<sup>263</sup> En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 82a. edición. México, 1987. P. 72-73.

<sup>264</sup> Para una explicación detallada ver a Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 30a Edición, Editorial Porrúa. México. 1996. P. 464.

<sup>265</sup> Ver la 4a. base. de la fracción VI del artículo 73. Ibid. P. 57-58.

nombrar y remover al procurador general que hará la función de ministerio público en la entidad<sup>266</sup>.

El poder judicial era el único que contaba con una representación eminentemente local en el Tribunal Superior de Justicia, cuyos Magistrados duraban 6 años en sus cargos con la posibilidad de la reelección. Este Tribunal a su vez los jueces en sus distintas denominaciones.

En concordancia con la Constitución, el Departamento del Distrito Federal cumpliría con funciones administrativas, careciendo formalmente de funciones políticas, pero en los hechos la administración de la entidad dotaba al Jefe del Departamento de un peso político enorme. Jorge Carpizo y Felipe Tena Ramírez señalan que la Comisión dictaminadora del Constituyente de Querétaro, al dictaminar sobre la función administrativa del departamento en los artículos 90 al 93 de la Constitución de 1917, presentaba una novedad en el derecho administrativo<sup>267</sup>.

<sup>266</sup> Ver la 5a. base de los citados fracción y artículo. *Ibid.* p. 59.

<sup>267</sup> Jorge Carpizo presenta una exhaustiva explicación al respecto: "La comisión de constitución del congreso constituyente propuso una novedad para el derecho constitucional mexicano: la creación de los departamentos administrativos. En la respectiva exposición de motivos asentó que: "para el desempeño de las labores del ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del poder ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al congreso a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política. [...], que por el régimen federal depende sólo del ejecutivo de la unión en lo relativo al distrito y territorios. De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda. [...]. Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las secretarías de estado, [...]. Al segundo grupo de órganos del ejecutivo, o sea los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán "departamentos administrativos", cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del jefe del ejecutivo, [...].". Carpizo, *op. cit.* p. 71. Por su parte Felipe Tena también hace una observación en ese sentido: "Fue la Comisión dictaminadora quien propuso su creación al Constituyente de Querétaro, como una novedad en nuestro derecho público. Con ese fin, la Comisión asentaba en su dictamen que el Ejecutivo tiene unas atribuciones que son políticas y otras que son meramente administrativas; las primeras, ya sean exclusivamente políticas o a la vez políticas y administrativas, se confían a las Secretarías de Estado; las segundas, que son puramente administrativas, deben otorgarse a organismos desvinculados del todo de la política. Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo -decía la Comisión-, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán Departamentos Administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no referirán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En cuanto a la participación ciudadana, la reforma política de 1977 dotó al Distrito Federal de dos figuras de democracia directa, el referéndum y la iniciativa popular. El cambio que para muchos observadores era un intento de dotar a la ciudadanía de la entidad de formas que corrigieran el proceso legislativo, ya que no contaban con un Congreso local, no ofreció los resultados esperados debido a que estas figuras no fueron reglamentadas por falta de una ley en la materia.

Otros instrumentos de participación ciudadana eran contemplados en la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1978, la cuarta con que contaba el Distrito Federal a partir de la desaparición de los municipios en 1928. La representación del entonces Consejo Consultivo del Departamento Central era de carácter corporativo, pues sus integrantes eran propuestos por gremios y sectores productivos de la ciudad, posteriormente evolucionó a formas vecinales<sup>268</sup>.

La estructura vecinal era piramidal, en la base se organizaban los Comités de Manzana, cuyos presidentes de manzana integraban a las Asociaciones de Residentes en colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales. En la Asociación los presidentes de manzana elegían a quien los presidiría, y los presidentes de las Asociaciones de Residentes de una delegación integraban la Junta de Vecinos, designando de entre ellos un presidente. Estos presidentes de las Juntas de Vecinos de las 16 delegaciones del Distrito Federal integraban a su vez el Consejo Consultivo de la Ciudad de México<sup>269</sup>.

Como bien podemos observar, el ejecutivo local recaía en la figura presidencial. El Presidente electo de manera directa cada 6 años por la mayoría de los electores del país tenía la responsabilidad política de gobernar el Distrito Federal, que como observamos en los artículos 73 y 89 Constitucionales, lo hacía por intermedio de órganos administrativos: el Departamento del Distrito Federal; y sus órganos desconcentrados: las delegaciones.

---

derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico." En Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 30a Edición, Editorial Porrúa. México. 1996. P. 457.

<sup>268</sup> Una síntesis de esta evolución está en la ponencia de Carlos Román Celis, en Renovación Política. Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. 2 Audiencias Públicas de Consulta. Memoria.

Secretaría de Gobernación. México, D.F. 1986. Págs. 247-250.

<sup>269</sup> *Ibid.* p. 248.

El Congreso legislaba en materia local, de acuerdo al artículo 73. Los ciudadanos del Distrito elegían 40 diputados entre los 300 por el principio de mayoría relativa y los que de acuerdo con su vecindad en la entidad estuvieran entre los 100 de representación proporcional - después de la reforma electoral de 1987 que dio el Código Federal Electoral, subieron a 200-. Además de 2 senadores elegidos por mayoría relativa.

El único poder de carácter local era el Tribunal Superior de Justicia. Este sistema de gobierno interno se complementaba con la participación vecinal, cuyos integrantes en los niveles de Asociación de Residentes, Junta de Vecinos y Consejo Consultivo eran elegidos de manera indirecta, solamente en la base los vecinos de la manzana elegían entre ellos.

Formalmente se contaba con una estructura vertical de responsabilidad política en las figuras de dos Poderes Federales: el Presidente y el Congreso, que ya entre sus muchas atribuciones debían procurar al régimen interior de la entidad más importante gobierno y legislación. Estas figuras se complementaban con el Tribunal Superior de Justicia del DF, el Jefe del DDF que administraba la entidad y los delegados responsables de los órganos desconcentrados del DDF, el Procurador de Justicia del DF que haría la función de ministerio público y la estructura vecinal.

Pero en los hechos el crecimiento demográfico planteaba problemas urbanos: de vivienda, servicios, transporte, educación, seguridad. Los planteamientos y demandas de la población rebasaron la capacidad de respuesta de la estructura centralizada del DDF y la nula responsabilidad política del Jefe del Departamento, así como de los órganos desconcentrados, las delegaciones. Esto llegó a un punto de ruptura a partir de los sismos de 1985.

Sectores de la población del Distrito Federal demandaron mayores espacios de decisión, debido a que la estructura vecinal solo contaba con facultades consultivas y protocolarias, sin capacidad de decisión y ejecución<sup>270</sup>. En otra línea, los partidos opositores aumentaron sus presiones para lograr cambios en el régimen interior del Distrito, usando un discurso que calificaba de autoritario

<sup>270</sup> Esta observación es hecha por varios especialistas. Ver Jiménez Ruíz, Francisco Javier. Op. cit. P. 25.; Luján Ponce, Noemí. Op. cit. Págs. 158-159.

y antidemocrático el estado legal que regía en la entidad, responsabilizando de las desgracias de la vida ciudadana a los Poderes Federales, particularmente a la institución presidencial.

El sustrato de la crítica era la posibilidad de competir por el poder en la entidad más pluralista del país, pues las tendencias de voto (ya revisadas en el tercer capítulo) les permitían calcular posiciones hipotéticas de representación y gobierno. La sobrerrepresentación del voto nacional frente a la tendencia de voto local frenaba estos intentos de posicionamiento por parte de la oposición, la cual quería capitalizar el caudal de votos que recibían en la entidad.

#### 5.4. LA REFORMA DE 1986-1987.

##### 5.4.1. LA PROMESA DE CAMBIO POLÍTICO Y LA CONSULTA SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL POR EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

Durante la campaña presidencial de 1982, siendo candidato Miguel de la Madrid Hurtado prometió una revisión al marco legal del Distrito Federal. La administración del Departamento del Distrito Federal enfrentó movimientos urbanos, pero los sismos de 1985 y la organización de la población afectada en demanda de vivienda y servicios, fue una presión que obligó a las autoridades a cumplir la promesa presidencial.

Durante los meses de julio y agosto de 1986, se llevó a cabo la Consulta sobre la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal a través de audiencias públicas. En ellas participaron representantes de los partidos políticos, académicos, profesionistas representado a sus gremios y ciudadanos, pero lo más importante fue que se delinearón las posiciones del PRI y los partidos de oposición.

La propuesta de los priistas giró en torno a la creación de un Congreso Local con atribuciones legislativas. La ponencia de Jesús Salazar Toledano, presidente del Comité Local del PRI en el Distrito Federal, lo delineó más claramente<sup>271</sup>. Por su parte, la oposición en su conjunto

<sup>271</sup> En su exposición, Salazar Toledano proponía: "En tal virtud, el PRI en el Distrito Federal propone formalmente la creación de una Cámara de Diputados integrada por una representación plural a la que el

proponía soluciones más radicales, las cuales consideraban la erección del estado 32 de la federación, fuera reduciendo el tamaño del Distrito Federal o haciendo coexistir a los poderes federales con poderes locales, y para ello proponían la eliminación del Distrito Federal y la creación del Estado del Valle de México o de Anáhuac<sup>272</sup>.

El 28 de diciembre de 1986 se recibía en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de ley de reforma a los artículos 73, 79, 89, 110, 111, 127 y 74 constitucionales, firmada por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial daba cuenta de las dos posiciones contrarias vertidas en la Consulta Popular.

Se reconocía como "*una aspiración popular*" la demanda de participación de la ciudadanía en "*las actividades del gobierno del Distrito Federal*", pero también señalaba que

---

Congreso de la Unión le derive un conjunto de facultades expresas que le permita legislar en las materias de orden local, [...].

Estas atribuciones podrían ser de las siguientes clases:

**Legislativas.** Tendría a su cargo la expedición y modificación de las leyes relativas del fuero común.

**De control y vigilancia.** Le correspondería la revisión de la Cuenta Pública del D.F. y aprobar o rechazar los nombramientos que efectúe el Presidente de la República respecto a determinados niveles de funcionarios de los poderes Ejecutivo y Judicial.

**De deliberación política.** Todas aquellas referidas a su calidad de órgano de análisis y discusión de los grandes problemas de la ciudad.

**Presupuestarias.** Aprobaría el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, del Tribunal Superior de Justicia y del propio órgano legislativo local.

**De autoorganización.** Que comprende la expedición del reglamento para el gobierno interior de la Cámara y las disposiciones relativas a la administración interna." En *Renovación Política*. Op. cit. Págs. 268-269.

<sup>272</sup> Es interesante resaltar la defensa del marco legal con argumentos doctrinarios sobre la estructura federal así como de cuestiones concretas que tienen que ver con la seguridad nacional, así como la justificación de la necesaria centralización de la administración de los servicios de la ciudad, entre los priistas Miguel Covián Pérez, Jaime Aguilar Alvarez, Manuel Osante López, Homero Díaz Córdova, Luz Lajous, Carlos Román Celis, Manuel Jiménez Guzmán, el senador Ramos Gurrío y Jesús Salazar Tolcedano.

Por la parte de los partidos opositores también se hace notar la defensa de posiciones contrarias al PRI, la erección de un nuevo estado corrió a cargo de: María del Carmen Segura, Juan Alcantara Soria, Felipe Calderon Hinojosa, Abel Vicencio Tovar, Miguel Hernández Labastida, Gonzalo Altamirano Dimas y Eugenio Ortiz Walls por el PAN; Francisco Ortiz Mendoza, Juan Cárdenas García, Cuauhtémoc Amezcua Dromundo por el PPS; Efraín Calvo Zarco y Ricardo Pascoe Pierce por el PRT; Eduardo Valle Espinosa por el PMT; Beatriz Gallardo Macías (esposa de Aguilar Talamantes), Carlos Navarrete Ruiz y Roberto Trejo Rodríguez del PST (posteriormente PFCRN y PC); David Orozco Romo, José Augusto García Lizama y Miguel José Valdez Montoya del PDM; Arturo Whaley Martínez, Rosalba Carrasco, Iván García Solís y Ramón Sosamontes del PSUM; Adolfo Kunz Bolaños y Pedro González Azcuaga por el PARM. Todos estos los mencionamos en un primer acercamiento de las personalidades que enfrentarían posiciones en torno al Distrito Federal, y que siendo algunas figuras políticas nacionales en sus respectivos partidos, no todos los que intervinieron eran originarios o por lo menos acentados en la entidad. Esto con el fin posterior de hacer un pequeño ejercicio de identificar redes de poder entre los diferentes partidos.

además de las demandas de los ciudadanos debían atenderse los "instrumentos requeridos por los gobernantes"<sup>273</sup>.

Ambos aspectos resumían dos posiciones que el gobierno reconocía como de "imposible conciliación: mantener el Distrito Federal con su status político y jurídico [...] de territorio federal, [...]; 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"<sup>274</sup>.

Desde el punto de vista del gobierno federal las propuestas que apoyaban la creación de un estado autónomo en el territorio de la sede de los poderes federales, que eran hechas por los partidos de oposición y ciertos grupos de intelectuales, eran la expresión de minorías ciudadanas. La respuesta del gobierno se apoyaba en un discurso que se respaldaba en las tradicionales decisiones de los Constituyentes de 1824, 1857 y 1917, justificadas en razones históricas, políticas y económicas<sup>275</sup>.

La principal razón política que se aducía en contra de la creación de poderes locales en la sede de los poderes federales, se apoyaba en una cuestión teórica y tenía que ver con la imposibilidad de la coexistencia de poderes:

*"La aplicación del principio de soberanía interna exige que los Poderes Federales tengan un ámbito territorial propio, donde no exista ningún órgano que ejerza poderes similares"*<sup>276</sup>.

La iniciativa hacía referencia a los debates de los constituyentes de 1824, 1857 y 1917, cuyos resultados se definieron a favor de la sede exclusiva de los poderes federales en el territorio del Distrito Federal, como un producto de la experiencia histórica del constitucionalismo mexicano<sup>277</sup>, pero sin mencionar que las partes que habían perdido las votaciones no eran una minoría, sino fuertes grupos que representaban a importantes sectores del pueblo.

<sup>273</sup> Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto que reforma los artículos 73, 79, 89, 110, 111, 127 y 74 Constitucionales, 23 de diciembre de 1986. Págs. 5-6.

<sup>274</sup> *Ibid.* p. 7.

<sup>275</sup> *Ibid.* p. 8.

<sup>276</sup> *Ibid.* p. 13.

<sup>277</sup> *Ibid.* p. 14.

Otro punto importante de señalar en la iniciativa presidencial es que la necesidad de asentar el Distrito Federal en un ámbito territorial propio que le diese autonomía suficiente y vitalidad, justificaba en el discurso que tal ámbito fuera tan importante centro poblacional:

*"La idea del Constituyente ha sido dotar a los Poderes Federales de un ámbito propio que constituya en sí mismo un núcleo de población independiente y no de una fracción de terreno, que al ser dependiente de un núcleo poblacional autónomo, no garantizaría las óptimas condiciones de independencia a los Poderes Federales, frente al gobierno autónomo, donde se encontrara enclavada su sede, que sería más un domicilio que un espacio propio que preservara su integridad y eficacia, como garantía necesaria para que el gobierno federal a su vez se constituya en garante de las libertades y el orden normativo que emanan de la Constitución, en favor de todos los habitantes de la República.<sup>278</sup>"*

Lo que se desprende es que la razón principal que subyace para que los poderes federales se asentaran en la principal ciudad del país tiene que ver con su fortaleza económica y financiera. La importancia de los recursos financieros de tan importante centro de desarrollo económico, impactan necesariamente en el porcentaje que el gobierno federal percibe en contribuciones fiscales (asunto abordado en el segundo capítulo de esta tesis).

Por último mencionaremos el argumento que versó sobre la administración de la ciudad, donde se hacía valer la "unidad de mando", que fue utilizado en la iniciativa de Álvaro Obregón para desaparecer el régimen municipal en el Distrito Federal.

*"En el orden administrativo, si se constituyera un estado en el territorio del Distrito Federal, sería consecuencia obligada que tuviera como base al municipio libre, de acuerdo a los dispuesto por el artículo 115 Constitucional, y se provocaría un conjunto de municipios necesariamente conurbados, carentes de recursos para la atención de sus problemas, sujetos al gobierno de ayuntamientos cuya acción individual siempre sería*

---

<sup>278</sup> Ibid. p. 17.

*insuficiente y sin las estructuras administrativas para atender todas las obras de infraestructura y servicios públicos que requieren de una planeación y programación unitaria, esta estructura política y administrativa agravaría la problemática que se confronta e imposibilitaría su adecuada solución.*<sup>279</sup>"

Se observan dos puntos centrales que requieren atención: primero, que la defensa del gobierno federal sobre su derecho a contar con un territorio propio y que este fuera el más importante centro urbano y por ende económico y financiero; tiene que ver con las necesidades de ingresos fiscales directos y de esto deviene el segundo punto, que la dominación política se justificaba en los servicios que el gobierno federal ofrecía mediante el Departamento del Distrito Federal, la unidad de mando daba como consecuencia servicios que los municipios eran incapaces de ofrecer y que la historia daba cuenta de esto.

Se hace al final de la exposición una advertencia sobre el desequilibrio que conllevaría la creación del estado 32 de la federación debido a las características del Distrito Federal (las cuales hemos revisado a lo largo de esta tesis), este argumento resumía las razones aducidas por el ejecutivo federal para mantener el status de la entidad, de ser la sede de los poderes federales.

*"Como culminación de las razones expuestas, es conveniente expresar que la creación de un nuevo estado, con los actuales territorio y población del Distrito Federal, atentaría contra del equilibrio del pacto federal, esencia de la República, pues se crearía un estado de dimensiones políticas, económicas y sociales, desproporcionado respecto de las características de los demás estados que integran la Nación, lo que originaría una singular preeminencia del dicho estado y, en consecuencia, un desequilibrio contrario a nuestro Pacto Federal.*<sup>280</sup>"

En cuanto a la demanda de democratización de la entidad, se afirmaba que los ciudadanos del D.F. participaban en la elección del gobernante de la entidad al elegir al Ejecutivo Federal quien de acuerdo con la Constitución

---

<sup>279</sup> Ibid. p. 17.

<sup>280</sup> Ibid. p. 19.

ejercía el gobierno en la entidad; así como a 40 diputados de los 300 de mayoría relativa del Congreso de la Unión<sup>281</sup>.

La propuesta federal se centro en la creación de una institución de participación ciudadana: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; así como en profundizar en la descentralización y desconcentración de la administración pública en el D.F.; el fortalecimiento de las organizaciones vecinales<sup>282</sup>.

#### 5.4.2. LAS POSICIONES DE LOS PARTIDOS ANTE LA REFORMA Y SU CONTEXTO.

El 28 de diciembre de 1986 la Cámara de Diputados recibió la iniciativa de decreto de reforma constitucional del Ejecutivo Federal que proponía modificaciones en materia del Distrito Federal, esta se remitió a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal.

Ambas comisiones revisaron también cuatro iniciativas más: dos del Partido Popular Socialista, la primera recibida el 9 de diciembre de 1980 y la segunda del 23 de septiembre de 1986; una del partido Socialista de los Trabajadores; por último la iniciativa enviada el 21 de octubre de 1986 por las fracciones de los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y Demócrata Mexicano<sup>283</sup>.

Las propuestas de los partidos opositores tenían un punto común, la creación de un estado en el territorio del Distrito Federal (ver cuadro). La propuesta presidencial por el contrario, solo proponía la creación de una Asamblea, la cual tendría una actividad reglamentaria y de gestión, vista en esos términos, la propuesta quedaba corta incluso para las propuestas que el PRI realizó durante las Audiencias Públicas de Consulta donde promovió la creación de un Congreso Local.

<sup>281</sup> "Los ciudadanos del Distrito Federal eligen al Titular del Poder Ejecutivo del gobierno del Distrito Federal, pues de acuerdo a lo dispuesto por la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 de nuestra Constitución, la elección de Presidente de la República constituye simultáneamente la elección del Titular del Poder Ejecutivo del gobierno del Distrito Federal, al estar la titularidad asignada al propio Presidente de la República." Ibid. P. 22.

<sup>282</sup> Ibid. p. 20.

<sup>283</sup> Cámara de Diputados. Diario de los Debates. Año II. No. 3, Abril 21, 1987. P. 5-6.

**CUADRO 1**

Comparativo de Iniciativas de Reforma Constitucional referentes al marco Jurídico del Distrito Federal analizadas por el Congreso de la Unión en 1987.					
Nivel de gobierno	Iniciativa del PPS 09-12-80	Iniciativa del PPS 23-09-86	Iniciativa del PST 17-11-83	Iniciativa del PAN, PSUM, PRT, PMT y PDM 21-10-86	Iniciativa del Ejecutivo Federal 28-12-86
<b>Federal</b>					
Ejecutivo Atribuciones:	Presidente. Ejerce el gobierno del D.F. Iniciativas de Ley Reglamenta Nombra: a) Gobernador del DF. b) Procurador del DF c) Magistrados del TSJDF				Presidente Ejerce el gobierno del DF
Legislativo Atribuciones:			Cámara de Diputados: Aprueba propuestas: a) Magistrados del TSJDF.		Congreso de la Unión. Legisla en lo relativo al DF.
Judicial Atribuciones:					
<b>Local</b>					
Ejecutivo Atribuciones:	Gobernador	Gobernador	Gobernador Propone: a) Magistrados del TSJDF, b) Procurador del DF	Gobernador	Jefe del Departamento del DF Administra el DF
Legislativo Atribuciones:	Organo Legislativo -Legisla en todo lo relativo al DF -Ratifica los nombramientos de: a) Gobernador b) Procurador c) Magistrados del TSJDF	Congreso local		Congreso local	Asamblea de Diputados del DF -Reglamenta -gestiona -inicia leyes ante el Congreso en torno a materias propias al DF.
Judicial Atribuciones:		Judicial local	TSJDF	Tribunal local	
<b>Municipal</b>					
Modalidad Atribuciones:		Municipios (16)	Delegados municipales	Municipios	Delegaciones Organos desconcentrados de la administración central del DDF
Status del DF	Coexistencia de poderes federales y locales	Se deja el DF en el territorio de un municipio coexistiendo con los poderes locales y municipales		Estado de Anáhuac. Coexisten poderes federales y locales	Sede de los Poderes de la Unión. Imposibilidad de la existencia de poderes locales.

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Diario de los Debates, Cámara de Diputados. Año II, No. 3. Abril 21, 1987.

En el dictamen de las citadas comisiones, se justificaba históricamente las dificultades entre la coexistencia de poderes al inicio de la vida de la recién creada república

federal. El caso particular eran las protestas de los poderes locales del estado de México que se vieron obligados a desalojar su capital: la Ciudad de México. Se reconocía la existencia de la institución municipal al inicio de la vida independiente del país, pero también se justificaba que su desaparición fuera el resultado de la falta de resultados que le permitieran alcanzar sus fines<sup>284</sup>.

De manera reiterada se describía la negativa de los constituyentes de 1857 y 1917 a coexistir los poderes federales con poderes locales. El gobierno del Distrito Federal, según el argumento utilizado, estaba sujeto al conjunto de los habitantes de la Federación, el axioma se complementaba, por lo tanto los órganos de gobierno del Distrito Federal lo son del conjunto de la Unión, de esta manera los Poderes Federales tienen una doble función<sup>285</sup>.

Las comisiones eran integradas en su mayoría por priistas, la posición de ésta, era de esperarse, se sumaba a la propuesta del Ejecutivo Federal. El caso más claro era que se consideraba algunas propuestas de varios diputados, entre ellas conferirle a la Asamblea facultades de ratificación de los nombramientos que el Presidente hiciera sobre Delegados y el Procurador de Justicia, así como la elaboración de la Ley Orgánica del Distrito Federal. El resultado, registrado en el mismo diario de debates, era la negativa de la mayoría de los integrantes de las comisiones<sup>286</sup>.

Al fundamentar el dictamen y pasar a los votos particulares, las posiciones adoptadas por las fracciones fue consecuente con lo sucedido en las comisiones. El presidente de la comisión del Distrito Federal, el diputado Gilberto Nieves Jenkin, en su participación invitó al uso de la razón y a evitar la confrontación, conocedor de que habían pasado la iniciativa presidencial sin hacerle cambios ni tomar en cuenta las propuestas de la oposición, negaba en su discurso lo anterior<sup>287</sup>.

---

<sup>284</sup> Ibid. p. 8.

<sup>285</sup> Ibid. p. 9.

<sup>286</sup> Ibid. p. 16.

<sup>287</sup> "[...]. De nosotros dependerá, de la altura y el contenido de nuestras intervenciones, que el debate se sostenga a favor de principios y valores permanentes y no sólo para hacer prevalecer intereses parciales y transitorios [...]. debemos resolver con racionalidad, defender nuestras posiciones con vehemencia pero con respeto a quienes piensan de modo diferente, no intentar acallar con el escándalo de la agresión o la injuria, los argumentos del adversario, ni tampoco querer aplastar con el peso de la mayoría numérica

El único reconocimiento que se hacía era que el punto de acuerdo era la necesidad de alcanzar un mayor grado de democracia para los habitantes del Distrito Federal. En el argumento del diputado Nieves Jenkin, el desechar las propuestas de los partidos de oposición se debía a que sus resultados serían nocivos, de manera concreta: trastorno del equilibrio de poderes y peligro a la solidez y unidad del estado nacional<sup>288</sup>. Por lo tanto la iniciativa presidencial tenía la virtud de ser un justo medio entre demanda de democratización total y margen de gobernación<sup>289</sup>.

En su participación el diputado Indalecio Sayago Herrera del PPS recriminó la posición unilateral del PRI, pero hay una observación importante: la falta de apoyo de otra fracción parlamentaria, de las ocho que tenían representación en ese momento en la Cámara<sup>290</sup>.

En tanto el diputado Antonio Mosiváis Ramírez, del PDM, en representación de las fracciones parlamentarias del PAN, PDM, PSUM, PRT y PMT, hacia la observación de que ni siquiera la propuesta que el PRI había presentado en la Consulta, que consistía en un Congreso local con capacidades legislativas, era contenida en la iniciativa del Ejecutivo Federal<sup>291</sup>.

En el debate la oposición hizo una variedad de observaciones que ya estaban contenidas en las discusiones que se suscitaron en la consulta convocada por el Ejecutivo Federal. Frente a la demanda de la erección del estado del Valle de México o de Anáhuac, los priistas respondían con la fórmula de que la ciudad de México era la capital de todos los mexicanos y por ello, la soberanía del pueblo que

---

plantamientos que pudieran ser constructivos y saludables para el desarrollo político de la nación." En Cámara de Diputados. Diario de los Debates. Año II. No. 4. Abril 22, 1987. p. 35

<sup>288</sup> *Ibid.* p. 38.

<sup>289</sup> En su participación en el debate, Santiago Oñate comentó: "Los priistas no negamos, [...], que una organización municipal, que un estado libre y soberano, sea una forma democrática y actual de organizar para resolver los problemas, a la población de distintas entidades.

[...] Lo que los priistas no compartimos, es la idea de la sede de los Poderes Federales, en primer término; y en segundo lugar, que la solución a los problemas de los habitantes del Distrito Federal puedan encontrar de modo simultáneo, [...], su solución en la transformación en un Estado." *Ibid.* p. 94.

<sup>290</sup> "Sin embargo, esta vez y de manera insólita, los diputados de un solo partido político, que es precisamente el mismo que jefatura el proponente Poder Ejecutivo, son los únicos que consideran de aprobarse esta iniciativa, sin contar con el respaldo de ninguna otra fracción parlamentaria." *Ibid.* p. 39. También en el debate el diputado panista Gonzalo Altamirano Dimas hacia la misma observación. *ibid.* p. 56.

<sup>291</sup> "[...] Cabe señalar que en esa consulta, incluso el PRI demandó la creación de una cámara de diputados local con atribuciones legislativas, de control y vigilancia, de deliberación política y decisión presupuestaria." *Ibid.* p. 42.

recaía en los poderes federales, les dotaba de la autoridad democrática (vía la elección) para gobernar el Distrito Federal<sup>292</sup>.

Otro punto importante que hemos señalado es que las propuestas de los partidos de oposición tenían su origen en las tendencias electorales que registraba la entidad. La observación que hacía el diputado Manuel Gurriá del PRI era de justificar e incluso concluía en la legitimidad del interés electoral, en el caso de que este fuera el móvil de las propuestas de cambio en las instituciones políticas del Distrito Federal<sup>293</sup>. Sin embargo, la otra cara era que el PRI podría perder en elecciones a mediano plazo el control de la entidad si se contaba con órganos de gobierno locales, algo que observó con agudeza el diputado Efraín Calvo Zarco del PRT<sup>294</sup>.

Esta racionalidad demostrada por la oposición, pone a descubierto el papel que desempeñaba y entrañaba en tales propuestas "democratizadoras", de lucha por los "plenos derechos a los ciudadanos de segunda del Distrito Federal" la búsqueda del poder político y la representación plural si se contara con las instituciones de poder local.

Por otra parte, un punto esgrimido por la oposición era la falta de arraigo de los administradores del Distrito Federal, ya que tanto los Jefes del DDF y los delegados, en gran porcentaje eran ajenos a la problemática de la entidad<sup>295</sup>.

Es importante hacer notar que varios de los diputados de las citadas comisiones de la LIII Legislatura Federal

---

<sup>292</sup> A este respecto ver la participación del diputado tabasqueño Manuel Gurriá Ordoñez. Ibid. p. 52.

<sup>293</sup> "[...] Quienes en este instante, y eso vale la pena reflexionarlo, quienes pudiésemos o mejor dicho quienes piensan que vale la pena ahora convertir al Distrito Federal en un nuevo estado, quizá estén pensando legítimamente en un interés político, en un interés político electoral que no coincide por ahora con los intereses de la población del Distrito Federal." Ibid. p. 54.

<sup>294</sup> Los argumentos del diputado Efraín Calvo Zarco, en ese sentido son concretos: "Si al gobierno priista le afecta perder las elecciones en Chihuahua, en Nuevo León o en Sonora, mucho más le va a afectar perderlas en una lección de gobernador del estado de Anáhuac o perder la mayoría de su Cámara de Diputados o de sus ayuntamientos. Un fenómeno de tal naturaleza, que no es una lejana hipótesis, sino una posibilidad muy real, marcaría sin duda alguna, el fin de la dominación priista; pues es sabido por tradición histórica que aquello que acontece aquí tiene repercusiones fundamentales para el resto del país; y como el PRI tiene el poder, naturalmente no lo van a usar para ponerse la soga al cuello y, por esta razón, si bien tenía que hacer algo para dar respuesta al reclamo de cambios en la forma de Gobierno del Distrito Federal, no podía sin embargo, dar en charola de plata la posibilidad de que la oposición atente contra su dominación. Ibid. p. 66.

<sup>295</sup> Este punto es aún una práctica, tal el caso del actual Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador, quien contendió por la gubernatura de su estado natal, Tabasco. Ibid. p. 59.

participarían en la integración de la I Asamblea de Representantes del DF, cuyo trienio comprendía entre los años de 1988-1991<sup>296</sup>. Otros diputados que posteriormente encontraremos en diversas posiciones tanto federales como locales, también intervendrán en el desarrollo del debate, tanto en las Cámara de Senadores y Diputados, como en la Asamblea, así como en posiciones del gobierno federal, del DDF y sus dirigencias partidistas nacionales y locales<sup>297</sup>.

#### 5.4.3. REFORMA DEL DISTRITO FEDERAL. LAS NUEVAS INSTITUCIONES.

Al terminar el debate en la Cámara de Diputados la votación nominal en lo general tuvo el siguiente resultado: 213 votos a favor del dictamen y 63 en contra. En las votaciones en lo particular y el debate originado por las propuestas concretas de los partidos opositores, todas estas fueron desechadas. Aprobado el dictamen por el Senado y por 25 legislaturas locales, se procedió a su publicación.

El 10 de agosto de 1987 se publicó en el diario oficial de la federación el decreto que reformaba los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se derogaba la fracción VI del artículo 74 de la Constitución.

Los cambios consistían en la desaparición de las figuras de referéndum e iniciativa popular consideradas en la segunda base de la fracción VI del artículo 73. En su lugar se elevaba a rango constitucional que la ley orgánica de la entidad estableciera los medios para la descentralización y desconcentración de la administración en la entidad, de manera que mejorará la calidad de vida de los ciudadanos de la entidad.

---

<sup>296</sup> Los nombres de estos diputados que entre 1988-1991 fueron representantes en la Asamblea, son: Santiago Oñate Laborde, Juan José Castillo Mota, Fernando Ortiz Arana, César Augusto Santiago Ramírez, Ofelia Casillas Ontiveros, Alfonso Godínez López, Manuel Jiménez Guzmán, Joaquín López Martínez y Jarmila Olmedo por el PRI; Gonzalo Altamirano Dimas por el PAN; Beatriz Gallardo Macías y Genaro José Piñeiro López por el PST (posteriormente PFCRN y PC).

<sup>297</sup> Estos diputados que tendrían una participación activa durante el desarrollo de este proceso de cambio político institucional son: Francisco Berlín Valenzuela, David Jiménez Guzmán, Jaime Aguilar Álvarez, Javier Garduño Pérez y Homero Díaz Córdova por el PRI; Heberto Castillo, Arturo Whaley Martínez por el PSUM; Juan de Dios Castro Lozano, Jesús González Schmall, Jesús Galván Muñoz y Héctor Ling Altamirano por el PAN; Pedro José Peñalosa, Eduardo Valle Espinosa por el PMT, Efraín Calvo Zarco y Ricardo Pascoe Pierce del PRT; Alejandro Gascón Mercado y Enrique Cantú Rosas por el PARM; Cuauhtémoc Amezcua Dromundo del PPS.

Lo más sustantivo estaba en la base tercera, donde se establecía la creación de la Asamblea de Representantes, estableciendo su integración (40 representantes de mayoría relativa y 26 de representación proporcional), duración (3 años), requisitos de elección iguales a los que rigen la elección de diputados federales. La calificación de las elecciones de sus integrantes recaía en ellos mismos al erigirse en Colegio Electoral y por último sus facultades.

Las facultades de la Asamblea se resumen en:

- a) dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno;
- b) proponer al Presidente la atención de problemas prioritarios, para ser considerados en el presupuesto de egresos que se presente a la Cámara de Diputados;
- c) recibir informes trimestrales del Jefe del DDF;
- d) citar a los servidores públicos del DDF para informar sobre el desarrollo de servicios y obras;
- e) convocar a consulta pública sobre los temas mencionados en esta base;
- f) formular peticiones que acuerde el pleno a las autoridades administrativas competentes;
- g) analizar los informes semestrales de sus integrantes;
- h) aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- i) expedir el reglamento de su gobierno interno;
- j) iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal

En la base IV se establece la iniciativa popular para promover una mayor participación ciudadana. La base quinta establece que la función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia cuyos magistrados serán nombrados por el Presidente de la República y sujetos a la aprobación de la ARDF. La duración de estos en sus cargos es de 6 años. Por último, la sexta base establece que el ministerio público recae en el Procurador General de Justicia que será nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal.

No interesa revisar que en el artículo 89, que se refiere a las facultades del Presidente, se hace la adecuación de que remueve al titular del órgano y órganos por los cuales se ejerce el gobierno en el Distrito Federal, así como el someter los nombramientos de los magistrados del TSJDF al pleno de la ARDF y no al Congreso.

Por último en el artículo 110 se establece también a los representantes como sujetos de juicio político y en el 111 se les integra como figuras que pueden ser procesadas penalmente bajo ciertos mecanismos que rigen a otros funcionarios.

La creación de la ARDF en si misma fue un avance, pues esta centró en si la discusión política local. En ella se creó el espacio político que demandaba la ciudadanía del Distrito Federal, aunque era un híbrido entre Congreso y Ayuntamiento, como bien identifica Francisco Javier Jiménez Ruiz<sup>298</sup>, debido a su función reglamentaria que es formalmente administrativa, pero materialmente legislativa.

Es importante recordar que se le quitaban atribuciones reglamentarias al Ejecutivo Federal en torno a materias propias del Distrito Federal, las cuales quedaban establecidas en el inciso A), base tercera, fracción VI del artículo 73.

#### 5.5. LA REFORMA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1992-1993.

En medio de un contexto diferente al que se efectuó la reforma de 1986-1987, la reforma de 1992-1993 era realizada gracias al triunfo electoral que el PRI obtuvo en el país y particularmente en el Distrito Federal en 1991. Las acciones administrativas y, sobre todo, políticas del Jefe del DDF, Manuel Camacho Solís, eran el motor de la recuperación electoral de la entidad por el régimen salinista y su partido, el PRI.

La I Asamblea de Representantes, que había iniciado sus funciones en 1988, había ganado peso político a pesar de las limitaciones de su marco legal<sup>299</sup>, y para el segundo

---

<sup>298</sup> "La Asamblea como los ayuntamientos tienen una función reglamentaria que en el derecho constitucional se dice que es formalmente administrativa pero materialmente legislativa, es una facultad típica de los órganos de la administración del poder ejecutivo. [...].

Desde este punto de vista la ley y la Constitución le dan a la Asamblea de Representantes la facultad formalmente administrativa y materialmente legislativa de elaborar el reglamento. Con los reglamentos la Asamblea se parece más a los ayuntamientos. La Asamblea debe convertirse en un Congreso Local y de esta manera dar cabida al gobierno del Distrito Federal." en Jiménez Ruiz, Francisco Javier. Op. cit. p. 75

<sup>299</sup> "Diversos son los avances y aportes de esta I Asamblea de Representantes y podrían ser agrupados en dos rubros fundamentales: los de carácter político y los de carácter jurídico. Su labor no sólo quedó plasmada en el plano regulador, sino que generó un impacto en la sociedad y reforzó sus instituciones. Además reafirmó la pluralidad política y fortaleció los mecanismos de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía." En Trejo Hernández, Raciél (coord.). Perfil y semblanza política de la asamblea de Representantes del Distrito Federal. ARDF. 1991. México, D.F. p. 303.

periodo de su último año en sus integrantes se preveía la ampliación de sus funciones<sup>300</sup>.

El 21 de abril de 1992, al final de su comparecencia ante la II Asamblea de Representantes -controlada por la mayoría priísta-, Manuel Camacho Solís, por instrucciones del presidente Carlos Salinas, reconocía la necesidad de cambios en la forma de gobierno del Distrito Federal y convocaba a un diálogo con las fuerzas políticas nacionales, la representación de la Asamblea, y las comisiones del Distrito Federal en las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, para crear una agenda de trabajo cuyo objetivo era reformar el marco legal del Distrito Federal<sup>301</sup>.

Este proceso de reforma inició el 12 de mayo de 1992 con una reunión del Jefe del DDF con los miembros de la Comisión de Gobierno de la II Asamblea de Representantes<sup>302</sup> donde concluían en que al instalarse la mesa de Concertación Política no habría exclusión de las propuestas hechas por las distintas fuerzas. En estas les informaba de las próximas reuniones con las dirigencias partidistas y con los miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores, además de recogerse los puntos de vista de académicos, especialistas, organizaciones sociales y ciudadanos.

Las siguientes reuniones se dieron en el siguiente orden:

26 de mayo con la dirigencia del Comité Regional del PAN<sup>303</sup>, quienes en el documento entregado a Manuel Camacho Solís señalaban su reiterada demanda de creación del estado 32, con elección directa de gobernador, ayuntamientos, y Congreso Local, así como la creación de organismos metropolitanos para la administración de los servicios comunes a la ciudad de México.

<sup>300</sup> Ver Espinosa Coria, Horacio Pablo. Consideraciones sobre el proceso de reforma política del Distrito Federal 1991-1993. Tesis de licenciatura FCPyS-UNAM. 1994. México, D.F. p. 33.

<sup>301</sup> Ver. Posiciones iniciales de los Partidos Políticos 1992. DDF. Cuadernos de a Reforma Política de la Ciudad de México. México, D.F. 1992. P. 14.

<sup>302</sup> Los asistentes a la reunión con el Jefe del DDF eran los representantes: Juan José Osorio Palacios, Jorge Schiaffino Isunza, Eduardo Escobedo Miramontes, Alfredo de la Rosa Chávez y Mario M. Carrillo del PRI; Hiram Escudero del PAN; Belisario Aguilar Olvera del PPS; Pablo Gómez por el PRD; y Juana García Palomares por el PFCRN. *Ibid.* p. 19

<sup>303</sup> Los asistentes a la reunión: Lic. José Angel Conchello, Lic. Cecilia Romero, Dip. Gonzalo Altamirano Dimas, Dip. Salvador Abascal Carranza, Dip. Victor Orduña, Rep. Hiram Escudero, Rep. Pablo Jaime Jiménez Barranco, Rep. Ma. del Carmen Segura Rangcl, Lic. Esperanza Gómez Mont Urueta, Ma. Teresa Castellá Patrón, Lic. Antonio Lozano Gracia y Lic. Gabriel Llamas Monjardín. *Op. cit.* 20.

Por su parte el Jefe del DDF aclaraba que una comisión de trabajo se concentraría en tres temas: a) el análisis comparativo de otros gobiernos en capitales del mundo, b) la parte de la legislación mexicana, y c) la agenda, los mecanismos de participación y tiempos de trabajo de la mesa de concertación que se instalaría en 90 días<sup>304</sup>.

El 27 de mayo con diputados de las 6 fracciones parlamentarias de la Comisión del Distrito Federal de la LV Legislatura del Congreso de la Unión<sup>305</sup>, en esta se planteaba por los diputados de las diversas fracciones el interés de participar con la intención de llegar a acuerdos en torno a la reforma cuya iniciativa de decreto sería revisada en esa Comisión.

El 28 de mayo se reunía con el Comité Ejecutivo del PRD<sup>306</sup>, cuya propuesta entregada al Jefe del DDF contemplaba la creación del estado 32 de la Unión, con elección directa de su poder ejecutivo, congreso local y gobiernos municipales. En la reunión los perredistas emplazaban al gobierno a presentar en 10 días sus propuestas sobre la reforma del gobierno de la entidad, desde ese momento se ejercía presión sobre la actividad del lic. Camacho Solís<sup>307</sup>.

El 8 de junio se reunió con la dirigencia del PPS. La propuesta hecha era la misma que presentaron en 1986, demanda de erección del Estado de Anáhuac, con poderes legislativo y ejecutivo elegidos, así como su régimen municipal<sup>308</sup>.

Para el 11 de junio la reunión fue con la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Senadores de la LV

---

<sup>304</sup> Ibid. p. 22.

<sup>305</sup> Los diputados asistentes: Fernando Lerdo de Tejada (presidente de la Comisión del DF), Amado Treviño Abatte y Benjamin González Roaro del PRI; Gonzalo Altamirano del PAN; Gilberto Rincón Gallardo por el PRD; Manuel Terrazas Guerrero del PFCRN; Roberto García Acevedo y Alfredo Castañeda por el PARM; y Cuauhtémoc Amezcua Dromundo por el PPS. Ibid. p. 23

<sup>306</sup> Los asistentes: Marco Rascón Córdova (presidente del Comité del DF), Rep. Pablo Gómez, Rep. Amalia García Medina, Rep. Javier Hidalgo, Rep. Adela Salazar, Rep. Alfonso Ramírez Cuéllar, Lic. Ifigenia Martínez, Lic. René Arce Islas, Prof. Iván García Solís, Sr. Ramón Sosamontes Herreramoro, Dr. Mariano López Ramos, Ciro Mayen Mayen, Lic. Pedro Peñaloza, Lic. Angélica de la Peña, Dr. Héctor Peralta, Graciela Cruz Rojas, y Dr. Gonzalo Rojas Arreola. Ibid. p. 33.

<sup>307</sup> Ibid. p. 33-43.

<sup>308</sup> El documento presentado por la dirigencia del PPS era firmado por: Dip. Cuauhtémoc Amezcua Dromundo, Dip. Juan Campos Vega, Dip. Jorge Tovar, Lic. Idelfonso Reyes Soto, Ing. Jaime Pérez Carrillo, Rep. Belisario Aguilar, Rep. Ramón Jiménez López, entre otros. Ibid. p. 45.

Legislatura del Congreso de la Unión<sup>309</sup>. En ella Manuel Aguilera senador del PRI por el DF y presidente de la Comisión aceptaba la necesidad de los cambios en la forma de gobierno de la entidad, la cual era considerada una demanda de la ciudadanía de la metrópoli.

Entre los comentarios de los senadores es prudente resaltar algunos: en primer lugar el que consideraba que entre los temas de la reforma del estado del régimen salinista se contemplara la discusión de los temas de la ciudad, en voz del Sen. José Joaquín González<sup>310</sup>. Jesús Murillo Karam por su parte argumentaba la importancia de no sustraer al Senado de la discusión sobre las reformas del Distrito Federal ya que ellas eran reformas que afectaban la estructura institucional del país<sup>311</sup>.

Por último mencionaré la participación del senador Mauricio Valdés, quien además de apoyar lo dicho por Murillo Karam, detalló una importante observación sobre la tendencia mundial de diversas ciudades capitales de transformar sus formas de gobierno<sup>312</sup>, tendencia que enfocamos como proceso de descentralización política y administrativa, y que en el primer capítulo de este trabajo consideramos promovida por diversos organismos financieros, comerciales y políticos multilaterales.

El 17 de junio se reunió con los representantes del PARM, al frente de estos el Dip. Adolfo Kunz y Bolaños. Estos en su documento presentaban la necesidad de la participación ciudadana del Distrito Federal vía elecciones directas para elegir sus autoridades, lo cual se lograría mediante un proceso escalonado de reformas<sup>313</sup>.

<sup>309</sup> Los Senadores asistentes a la reunión: Manuel Aguilera Gómez, Humberto Lugo Gil, José Joaquín Castro, Jesús Murillo Karam, Jesús Rodríguez y Rodríguez, Carlos Sales Gutiérrez y Mauricio Valdés Rodríguez todos por el PRI. *Ibid.* p. 47.

<sup>310</sup> *Ibid.* p. 51.

<sup>311</sup> Murillo Karam argumentaba en su participación: "No podemos, entonces, sustraer del debate, de ninguna manera, al Senado de la República con su representatividad nacional. No podemos tampoco caer en un juego de pequeños intereses o de intereses partidarios." *Ibid.* p. 52.

<sup>312</sup> Mauricio Valdés exponía: "Bien decía el senador Murillo, que la capital es de interés de todos los mexicanos, no sólo de los que habitan en el Distrito Federal, sino inclusive diría de los que por razones de límites geográficos habitamos en el Estado de México, o en estados circunvecinos. Habría que plantear en primer término que, no es sólo el Distrito Federal quien está buscando este cambio en su gobierno local, es una circunstancia de orden mundial. [...] No es casual que en una de las ciudades más grandes del mundo, como es ésta, se esté replantando el adecuar la forma de organización política para buscar mayor participación ciudadana, para buscarla con gobierno eficaz, con gobierno eficiente, con gobierno honesto." *Ibid.* p. 53.

<sup>313</sup> *Ibid.* p. 57.

El 22 de junio se reunía con los miembros del PFCRN, al frente de estos su líder nacional Rafael Aguilar Talamantes, Beatriz Gallardo y varios representantes. En una apretada propuesta de 12 puntos, la última proponía la creación de estado 32, se exponían al Jefe del DDF varias peticiones<sup>314</sup>.

Por último, el 6 de julio se reunió con la dirigencia del PRI capitalino<sup>315</sup>, en esta reunión se sintetizaban 4 puntos de acuerdo en las diferentes propuestas partidistas: "a) la necesidad de instaurar un gobierno propio para la Ciudad; b) la conveniencia de fortalecer las funciones de la Asamblea de Representantes; c) la necesidad de perfeccionar los mecanismos y formas de representación vecinal; d) la necesidad de implantar instancias más eficaces de coordinación metropolitana en algunas áreas de la prestación de servicios urbanos."<sup>316</sup>

Los priistas aceptaban la necesidad de realizar cambios importantes que promovieran la participación de la ciudadanía del Distrito en las acciones de gobierno, pero habría que empatar esta ampliación de los ámbitos de la democracia en el gobierno del Distrito sin perder la cuenta de que esta entidad es la Sede de los Poderes Federales.

Con estos antecedentes, el 5 de julio de 1993, a un año del inicio de los trabajos de la mesa de concertación, el Ejecutivo Federal presentó una Iniciativa de Decreto por el que se reformaban los artículos 31, 44, 73, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La exposición de motivos señalaba los retos que enfrentaba el país en distintos aspectos de la vida nacional: la economía, la sociedad y la política. Se aceptaba que entre los retos, eran de singular importancia los cambios a las instituciones de gobierno de la ciudad de México, la propuesta conciliaba un marco que garantizara la acción de

---

<sup>314</sup> Ibid. 62-63.

<sup>315</sup> Los asistentes del PRI fueron: Sen. Manuel Aguilera Gómez, Rep. Juan José Osorio Palacios, Rep. Alfredo de la Rosa Chávez, Dip. Rodolfo Echeverría Ruiz, Dip. Gloria Brasdefer, Dip. Amado Treviño entre otros. Ibid. p. 66.

<sup>316</sup> Ibid. p. 66.

los poderes federales y la existencia de órganos de gobierno locales representativos y democráticos<sup>317</sup>.

Además se resaltaba que la posibilidad del cambio político se debía a las transformaciones en la vida económica, a las relaciones del estado con la sociedad, a la mejoría fiscal en el Distrito Federal lo cual le hace más autónomo y menos dependiente de los apoyos federales, así como a prácticas de diálogo y respeto al pluralismo por parte de las diversas fuerzas políticas<sup>318</sup>.

La reforma proponía la coexistencia en la sede de los Poderes Federales de órganos de gobierno locales. Se proponía aumentar las facultades de la Asamblea de Representantes, entre ellas la capacidad legislativa en temas del Distrito. Otro punto era la transformación del Departamento Administrativo en una instancia de representación política al crear la Jefatura de Gobierno, la elección de esta figura era indirecta, pues el Presidente lo nombraba de entre los representantes del partido que obtuviera la mayoría en la Asamblea.

De acuerdo con el Dip. Fernando Lerdo de Tejada, presidente de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, se incorporaron 23 modificaciones a la iniciativa original enviada por el Ejecutivo Federal, las más importantes eran:

- a) ampliación de la base de elegibilidad para incluir a diputados y senadores en el nombramiento de Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- b) Todos los representantes electos por el DF tendrán la oportunidad y el derecho de ser elegibles, precisamente, para ocupar ese cargo.
- c) La Asamblea de Representantes del Distrito federal se fortalece con la facultad de ratificar el nombramiento del Jefe de la ciudad<sup>319</sup>.

Durante el debate, el diputado Juan Cárdenas García afirmaba que las reformas eran insuficientes, que su fracción votaría en contra de la iniciativa por tres razones: 1) por la forma de la designación del ejecutivo

<sup>317</sup> Crónica de la Reforma Política del Distrito Federal, Cámara de Diputados, LV Legislatura. Comisión de Régimen Interno y Conciliación Política, Instituto de Investigaciones Legislativas. México, D.F. 1993. Págs. 13-14.

<sup>318</sup> *Ibid.* p. 17.

<sup>319</sup> *Ibid.* p. 66.

local que impide el ejercicio pleno de los derechos políticos de los ciudadanos del DF para elegir a sus gobernantes; 2) porque se cierra la posibilidad de que el Jefe del DF sea nombrado de entre los asambleístas, diputados o senadores de una coalición o alianza de partidos limitando la acción de los partidos; y 3) por la posibilidad de injerencia del Presidente de la República en la vida interna de los partidos, al designar dentro de los legisladores al Jefe del DF<sup>320</sup>.

Adolfo Kunz Bolaños del PARM, observaba la limitación de las reformas; el PFCRN, en voz del Dip. Alberto Carrillo Armenta exigía la elección directa del Jefe del DF, de manera que votarían en consecuencia. Héctor Ramírez Cuéllar del PPS, observaba la cantidad de candados a los órganos de gobierno locales y criticaba la cláusula de gobernabilidad para integrar la ARDF, y termina aseverando sobre la necesidad de democratizar la ciudad y dotar de derechos políticos plenos a la ciudadanía<sup>321</sup>.

Por el PRD, René Bejarano Martínez sostiene que la reforma es insuficiente e inaceptable, propone la existencia del estado 32 y el fortalecimiento de la participación vecinal en las acciones de gobierno de la ciudad. Argumentaba que más de 300 mil capitalinos que habían votado en el plebiscito del 21 de marzo de ese año, sustentaban las demandas de democratización que abanderaba el PRD<sup>322</sup>.

El PAN, en voz de Gonzalo Altamirano, reconocía las limitaciones del dictamen de decreto, entre ellas que se aceptaba la elección indirecta del ejecutivo local, pero como una medida transitoria, por lo cual seguirían luchando por la elección directa de este y la transformación de la ARDF en un verdadero Congreso Local. A pesar de lo anterior aceptaban apoyar la iniciativa<sup>323</sup>. Así, la votación daba 282 votos a favor y 42 en contra del dictamen.

La posición del PAN era de negociación con el PRI, mientras que la posición del PRD era de confrontación con este último. Mauricio Merino observaba que frente al dogmatismo del PRD la posición intermedia del PAN le redituó parcelas

---

<sup>320</sup> Ibid. p. 68.

<sup>321</sup> Ibid. p. 70.

<sup>322</sup> Ibid. p. 70.

<sup>323</sup> Ibid. p. 71.

de poder, convirtiéndose en el árbitro y juez de la legitimidad política del país<sup>324</sup>.

Al presentarse la iniciativa ante el pleno de la Cámara de Senadores, sólo destacaremos la posición del PRI, cuando el senador Manuel Aguilera destaca cuatro premisas fundamentales de la reforma: a) la Ciudad de México seguirá siendo la capital de la República; b) seguirá siendo la Sede de los Poderes Federales; c) conservará su condición de Distrito Federal y no se convertirá en un estado más de la federación; y d) la Ciudad de México dejará de ser gobernada a través de una dependencia administrativa y se instaurará un órgano de gobierno propio<sup>325</sup>. En la votación, la iniciativa era aprobada por 47 votos a favor y uno en contra<sup>326</sup>.

El 25 de octubre de 1993 era publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaban los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, y la denominación del Título quinto, adición a una fracción IX y al artículo 76, un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución. Las modificaciones de la reforma que nos interesan son las siguientes:

Lo referente al status del Distrito Federal, en el artículo 44 se establecía la correspondencia entre la realidad del ente urbano: la Ciudad de México; y la entidad jurídico-política: el Distrito Federal. Se destacaba su condición de Sede de los Poderes Federales, así como la previsión de que en caso de traslado de éstos se erigiría en el Estado del Valle de México.

*"Artículo 44.- 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. <sup>327</sup>"*

En cuanto a las facultades del Congreso referidas en el art. 73, en la fracción VI se asentaba la expedición del

<sup>324</sup> Merino, Mauricio. "El fiel de la balanza." En La jornada, 8 de julio de 1993.

<sup>325</sup> Crónica..., op. cit p. 131.

<sup>326</sup> Ibid. p. 139.

<sup>327</sup> En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IFE. Secretaría General. México, 1994.

Estatuto de Gobierno y legislar en las materias que no estén expresamente reservadas a la Asamblea de Representantes; en la fracción VIII la aprobación de los montos de deuda que deben incluirse en la Ley de Ingresos. En el art. 76, fracción IX, la Cámara de Senadores nombra y remueve al Jefe del Distrito Federal en los supuestos establecidos en el art. 122, fracción VI, inciso i, los cuales pueden ser causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en la entidad.

En cuanto a los mecanismos con que incide el Poder Judicial en torno al Distrito Federal, este se observará en el siguiente punto por la importancia del artículo 105, que trata sobre las controversias constitucionales. En el artículo 122 se establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, quienes lo ejercen por sí y a través de los órganos de gobierno de la entidad, representativos y democráticos, establecidos por esta Constitución. Al hacer la distribución de funciones entre los niveles federal y local, el citado artículo 122 expone:

El Congreso expide el Estatuto de Gobierno, donde se establece la distribución de atribuciones entre los poderes de la Unión y los órganos de gobiernos locales; las bases de la organización y facultades de los órganos locales (Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal, y el Tribunal Superior de Justicia); los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal; las bases de la organización de la administración pública local; las bases para integración por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para la intervención en la gestión.

El Presidente tiene las siguientes atribuciones: a) nombrar al Jefe del Distrito Federal; b) aprobar el nombramiento y/o remoción, que haga el Jefe del DF del Procurador General de Justicia; c) el mando de la fuerza pública en la entidad y designar al servidor público que la tenga a su cargo, podrá delegar en el Jefe del DF las funciones de Dirección en materia de seguridad pública; d) enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de endeudamiento para financiar el presupuesto de egresos del DF; e) iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes, entre otras.

En cuanto a la integración y funciones de los órganos de gobierno locales, tenemos lo siguiente:

**La Asamblea de Representantes:** este órgano se integra por un cuerpo elegido por voto directo, 40 diputados de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, en las elecciones solo pueden participar los partidos políticos nacionales. Los representantes electos duran en su cargo tres años sin reelección inmediata. Participan en la distribución de representantes por el sistema proporcional los partidos que obtengan un mínimo de 1.5% de la votación. En cuanto a las reglas de integración ningún partido podrá contar con más del 63% de representantes electos por ambos principios, al partido que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal se le otorgará el número de representantes para que alcance la mayoría absoluta de la Asamblea.

Las atribuciones añadidas a la Asamblea y que le dan sustancia a la citada reforma, registramos: 1) expedir su ley orgánica; 2) examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizar las contribuciones que deban decretarse para cubrirlos, formular su proyecto de presupuesto y turnarlo al Jefe del DDF para que éste lo incorpore al Proyecto de Presupuesto de Egresos del DF; 3) Revisar la Cuenta Pública del año anterior; 4) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del DF; 5) expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, 6) legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal en materias de Administración Pública local, régimen interno y de procedimientos administrativos, presupuesto, contabilidad y gasto público, regulación de su contaduría mayor, entre otras. La facultad para iniciar leyes y decretos en la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente y al Jefe del DF.

El Jefe del Distrito Federal es el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, este es nombrado por el Presidente de entre cualquiera de los Representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea de representantes; su nombramiento debe ser ratificado por la Asamblea en un

lapso de 5 días, en caso contrario el Ejecutivo Federal hace una segunda nominación y se procede a la ratificación en un plazo de 5 días, en caso negativo el Senado hace directamente el nombramiento; como podemos observar su elección es indirecta. Dura en su cargo 6 años.

Entre sus funciones el Jefe del DF promulgará las leyes y decretos que expida la Asamblea, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; expedirá los reglamentos gubernamentales que corresponden al Distrito Federal, además de ejecutar las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión respecto a la entidad.

Por último, puede 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. Para esto, la solicitud de remoción debe ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso.

El Tribunal Superior de Justicia, ejerce la función Judicial. Se integra por Magistrados y Jueces de primera instancia, cuyo número será señalado por la ley respectiva. El Jefe del DF hace los nombramientos sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Durarán 6 años en el ejercicio de su cargo y podrán ser ratificados. El Tribunal elabora su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que presente el Jefe del DF a la Asamblea de Representantes.

La función del ministerio público en el Distrito Federal recae en un Procurador General de Justicia, cuyo nombramiento o remoción hecho por el Jefe del DF es aprobado por el Presidente. Por último se prevé la suscripción de convenios para crear comisiones metropolitanas en que concurran, de acuerdo al artículo 115, fracción VI de la Constitución, las distintas jurisdicciones locales, municipales, Distrito Federal y la Federación, para la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal.

Los cambios constitucionales se aplicarían en el caso de la Asamblea a partir de la III Asamblea, en el periodo 1994-1997. La elección del Jefe del DF sería a partir del mes de diciembre de 1997 y su periodo culminaría el 2 de diciembre de 2000, mientras tanto la responsabilidad política sigue a

cargo del Presidente de la República. Los consejos de ciudadanos por demarcación territorial serían electos e instalarían en 1995.

Es importante aclarar que la declaratoria de validez de las elecciones en la Asamblea ya no sería hecha por sus propios integrantes instituidos en Colegio Electoral, sino por el Tribunal Federal Electoral, de acuerdo con la iniciativa a la Constitución y Cofipe publicada el 2 de septiembre de 1993 en el Diario Oficial, la cual se aplicaba también a Diputados Federales y Senadores. La declaratoria de validez de la elección presidencial recaía en la Cámara de Diputados que se erigiría en Colegio Electoral.

#### 5.6 LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA IMPORTANCIA DE LA REFORMAS DE 1994 Y 1996 AL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.

En este punto se observa las reformas que sufrió el artículo 105 de la Constitución, durante 1994 y 1996. Previo a la reforma de 1994 el citado artículo dictaba:

*"Art. 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.<sup>328</sup>"*

En su lectura este artículo no hace un reconocimiento al Distrito Federal como parte actora en los conflictos de carácter jurídico identificados como controversias constitucionales. Por controversias constitucionales adoptamos la siguiente definición de Héctor Fix Fierro:

*"Formalmente, las controversias constitucionales pueden definirse como los conflictos de carácter jurídico que pueden surgir entre diferentes órdenes normativos, entre órganos que pertenecen a órdenes distintos, así como entre órganos que forman parte del mismo orden, y cuya resolución corresponde de manera directa y exclusiva al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los*

<sup>328</sup> En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 82a. edición. México, 1987. P. 82

términos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución federal.<sup>329</sup>"

Nuestro interés es resaltar el reconocimiento que la reforma ofrece al Distrito Federal como parte actora ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre conflictos entre niveles de gobierno, entre poderes o entre entidades del mismo nivel. El citado artículo quedó de la siguiente manera:

*"Art. 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.<sup>330</sup>"*

Las consideraciones vertidas dan cuenta que las controversias giran además de actos constitucionales a cuestiones dirigidas a preservar la norma constitucional y resolver conflictos entre ordenes de gobierno y sus marcos jurídicos de competencia. Las principales modificaciones quedan adelante manifestadas por Héctor Fix Fierro:

*"La reforma constitucional de diciembre de 1994 estableció, en la fracción I del artículo 105, una nueva reglamentación de las controversias constitucionales. Las principales modificaciones respecto del texto anteriormente vigente son las siguientes:*

- Se agregan los supuestos de controversia entre los poderes ejecutivo y legislativo federales;*
- Se incluye expresamente a los municipios y se especifican los supuestos en que éstos pueden ser parte de las controversias;*
- Se excluye la materia electoral del ámbito de las controversias constitucionales;*
- Se determina que las controversias entre los poderes de los Estados y entre los órganos de gobierno del Distrito*

<sup>329</sup> Ver Fix Fierro, Héctor. "Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político". En Congreso Virtual Iberoamericano: El Municipio hacia el Siglo XXI, 12 f. México, 1999. <http://www.rim.unam.mx/CONGVIR/MAT/Mesa6/HFF/hccf.htm>

<sup>330</sup> En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IFE. México, 1994. P. 86

Federal pueden versar no sólo sobre la constitucionalidad de actos sino también de disposiciones generales;

- Se especifican los efectos de las resoluciones que dicte la Suprema Corte en las controversias constitucionales.<sup>331</sup>

En el año de 1996 se registró una importante reforma electoral y del Distrito Federal. Por lo tanto se reformaba el artículo 105 para adecuarlo a los cambios que sufría el marco legal del Distrito Federal. La nueva redacción era la siguiente:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refirieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c, h y k anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de

<sup>331</sup> Ver Fix Fierro, Héctor. Op. cit. P. 3-4.

Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes de la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantea la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estados mexicano;
- c) El Procurados General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- d) El equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.<sup>332</sup>

El sistema político mexicano registró transformaciones en los procesos electorales, en primer lugar la mayor competitividad electoral obligó a un segundo paso, cambio en el marco legal que sostiene las elecciones y el sistema de partidos. Esto ha producido una pluralidad de actores en los distintos niveles de gobierno, así como en la representación que hay entre los poderes ejecutivo y legislativo en cada uno de ellos (estatal y federal).

Las reformas atendieron a las nuevas condiciones que creó la alternancia partidista en la conformación de órganos de gobierno municipal y estatal. Antes de la reforma, las condiciones previas eran de un sistema controlado en su totalidad por el Partido Revolucionario Institucional, los conflictos entre poderes o niveles de gobierno tenían

<sup>332</sup> Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero. Mexicano: ésta es tu Constitución. Miguel Ángel Porrúa. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVI Legislatura. México, D.F. 1997. Págs. 285-288.

formas de arreglo político previo de manera que se evitaba llegar al máximo tribunal de la nación<sup>333</sup>.

La pluralidad partidista en la conformación de Ayuntamientos y de los poderes legislativo y ejecutivo locales, son nuevas condiciones que la alternancia ha fomentado de manera que las diferencias que antes se arreglaban al interior del régimen priísta, sean resueltas por medios que la Constitución ha prescrito, lo cual fortalece el estado de derecho, además de poner al Poder Judicial en una posición que la Constitución le garantizaba y que por el mismo predominio del Ejecutivo le había sido disminuida.

Los cambios en el entorno político han dado a la Suprema Corte el nivel de actor político de primer nivel, así como a sus miembros, de manera que hay elementos para observar que de acuerdo con su desarrollo habrá la construcción de una cultura apegada al estado de derecho, uno de los puntos importantes de las democracias y que particularmente en el sistema presidencial mexicano era relegado.

La importancia para nuestra investigación es que el Distrito Federal, mediante la creación de sus órganos de gobierno locales de carácter representativo y por ende políticos, podría ser gobernado por un partido diferente al Ejecutivo Federal. Lo anterior, aunado a la integración plural en las Cámaras del Congreso de la Unión como en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aumentaba las posibilidades de enfrentamiento entre poderes y niveles de gobierno.

Por lo tanto se adecuó una regulación importante que permitiera dar salida a los conflictos políticos entre

<sup>333</sup> Héctor Fix escribe: "Entre 1917 y 1994, en que el artículo 105 constitucional sufrió una profunda reforma, las controversias constitucionales tuvieron una importancia bastante escasa en nuestro ordenamiento constitucional. [...] La razón de ello es relativamente simple. Puesto que [...] en su origen son de naturaleza política, antes de transformarse en controversias jurídicas, era de esperarse que no fueran muy frecuentes dentro de un sistema político sometido al dominio aplastante de la Presidencia de la República y su partido. En tal situación, los conflictos políticos serían esencialmente tratados y resueltos como conflictos internos del sistema político. [...].

Sin embargo, en la medida que el pluralismo político avanza y que no todos los conflictos políticos pueden resolverse por la autoridad de las instancias establecidas, ni por la negociación y otros medios de lucha política, se abre un espacio para la intervención de un árbitro imparcial. Tal es el papel que las reformas de 1994 y 1996 le han asignado a la Suprema Corte de Justicia y que este Alto Tribunal ha empezado a ejercer desde entonces, esencialmente a través de las controversias constitucionales y de las llamadas acciones de inconstitucionalidad. El número creciente de controversias planteadas ante la Suprema Corte a partir de 1995 no hace sino confirmar la oportunidad y la necesidad de los cambios introducidos en el artículo 105 constitucional." Ibid. P. 2.

niveles de gobierno o entre poderes de un mismo nivel<sup>334</sup>, tomando en consideración la potencialidad del conflicto político que encerraba la constitución de poderes circunscritos al Distrito Federal.

#### 5.7. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 1995. LA REGLAMENTACIÓN DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS.

En el año de 1995 la Asamblea de Representantes en uso de la facultades que le concedía la Constitución por obra de la reforma política del Distrito Federal de 1993, inició el procedimiento de diseño de la Ley de Participación Ciudadana que contendría el procedimiento de elección e integración de los Consejos Ciudadanos, previsto en el artículo 122, fracción I, inciso e), para cada una de las demarcaciones territoriales de la entidad: las delegaciones.

En un apurado procedimiento legislativo<sup>335</sup>, la Asamblea de Representantes recibía la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana y esta era turnada a la Comisión de Participación Ciudadana el mismo día, el 5 de junio de 1995. La mayoría del PRI voto la citada ley con el voto en contra de la oposición el 9 y publicada el 10 de junio de 1995. Lo anterior en virtud de que en las elecciones de Consejos Ciudadanos los partidos políticos eran eliminados de la participación electoral y se consagraba la participación de ciudadanos solamente.

El proceso se vio enmarcado por la participación de los partidos bajo las siglas de organizaciones vecinales creadas expreso. Los casos de Acción Vecinal por el PAN y Movimiento Ciudadano del PRD, así como apoyos del PRI a sus militantes para contender -un caso Ciudadanos Unidos del priísta Adán Juárez-, de manera que a pesar de que los partidos de oposición PAN, PRD, PT y PVEM presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un recurso de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la citada

<sup>334</sup> "En efecto, puede afirmarse con toda certeza que en la gran mayoría de la controversias entre distintos niveles de gobierno subyace una diferencia de filiación política entre las partes, es decir, que se trata de órganos o gobiernos a cargo de partidos distintos. Esto confirmaría la hipótesis de que casi siempre la controversia tiene un origen político que se manifiesta después en el terreno constitucional." Ibid. P. 6

<sup>335</sup> Con fecha 3 de junio de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual el H. Congreso de la Unión reformaba el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, un día antes, el 2 de junio, la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal convocaba a un período extraordinario con el único objeto de aprobar la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana. Ver Antecedentes en Dictamen con Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, México, DF, 1995.

Ley, participaron en el proceso electoral de manera indirecta<sup>336</sup>.

Las instituciones que la citada ley creó fueron:

- a) Los Consejos Ciudadanos, los que intervendrían 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 Delegaciones determinen el propio Estatuto de Gobierno y las leyes;
- b) Audiencia pública;
- c) Difusión pública;
- d) Colaboración ciudadana;
- e) Consulta vecinal;
- f) Quejas y denuncias;
- g) Recorridos periódicos del Delegado; y
- h) Los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional<sup>337</sup>.

Nuestro interés se centra en los Consejos Ciudadanos y en la estructura vecinal, es decir en los incisos a) y h). En cada Delegación se integraba un Consejo de Ciudadano como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana, que se integrarían mediante el voto directo de los ciudadanos vecinos de las mismas<sup>338</sup>. Electos en fórmulas de propietario y suplente, sin reelección inmediata para los propietarios, renovándose cada 3 años los Consejos.

Para su elección se creaba una Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos, encargada de la organización y vigilancia de la elección. Esta Comisión era un órgano electoral temporal y autónomo, que funcionaría con un Comité Central y un Comité para cada Delegación en el Distrito Federal<sup>339</sup>. La integración del Comité Central era de 6 ciudadanos con voz y voto designados por la Asamblea; 4 miembros de la Asamblea con voz y voto; un representante del gobierno del Distrito Federal con voz y voto; y un representante de cada partido político nacional con voz pero sin voto<sup>340</sup>; y se realizó el 28 de junio de 1995<sup>341</sup>.

<sup>336</sup> Para una descripción detallada del proceso electoral ver Carrasco, Lucía. "Consejos de Ciudadanos: Rumbo a la democratización del Distrito Federal" en Revista: Asamblea, ARDF. Vol. 1 núm. 7, agosto de 1995. Págs. 14-19.

<sup>337</sup> Ver artículo 1 de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, ARDF. 1995.

<sup>338</sup> Ibid. Artículo 35.

<sup>339</sup> Ibid. Artículo 40.

<sup>340</sup> Ibid. Artículo 42.

<sup>341</sup> Entre sus integrantes estaban: Carlos Martínez Assad (Coordinador); Francisco Berlín Valenzuela representante del DDF; los ciudadanos: Pedro Ramírez Vázquez, Esteban Ruiz Ponce, Elías Huerta Pishas,

Los comités delegacionales se integraban a su vez por 6 ciudadanos con voz y voto, designados por el Comité Central, un representante de cada partido político nacional con voz pero sin voto, un representante designado por el Delegado respectivo, con voz y voto<sup>342</sup>.

El número de integrantes del Consejo Delegacional era: a) los primeros cien mil habitantes habrá 15 Consejeros; b) por cada 50 mil más un Consejero más, el mínimo es 15 Consejeros por Delegación<sup>343</sup>. Las delegaciones se dividían en áreas vecinales de acuerdo al número de Consejeros que le correspondieran<sup>344</sup>.

Los Consejos Ciudadanos eran órganos de representación vecinal y de participación ciudadana<sup>345</sup>, independientes de la administración pública del Distrito Federal, pero que para el ejercicio de sus funciones contaban con recursos que les eran asignados por la Asamblea a propuesta del Jefe del DF<sup>346</sup>. Tenían una Directiva integrada por un mínimo de 5 Consejeros: Presidente, Vicepresidente, Secretario y 2 vocales; la cual duraba 6 meses en su encargo<sup>347</sup>.

Al interior de los Consejos se integraban grupos de trabajo de carácter permanente o temporal. Los permanentes eran:

- I. Seguridad pública y protección civil;
- II. Uso de suelo;
- III. Educación, recreación, deporte y esparcimiento;
- IV. Limpia y agua potable;
- V. Equipamiento urbano; y
- VI. Gestoría y quejas<sup>348</sup>.

En cuanto a sus funciones, estas eran: a) de gestión de manera individual, ante las Delegaciones<sup>349</sup>; b) en pleno aprobar u opinar en torno a los programas operativos

---

Martín Reyes Vayssade y Elio Villaseñor, por la ARDF: Paloma Villaseñor (PRI), Alberto Nava Salgado (PRI), Víctor Orduña (PAN) e Iván García Solís (PRD); miembros de los partidos políticos (6 en total); y 4 funcionarios más encargados de las áreas de organización, jurídico, capacitación y registro. En Carrasco, Lucía. Op. cit. P. 15.

<sup>342</sup> Ver artículo 43 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, ARDF, 1995.

<sup>343</sup> Ibid. Artículo 57.

<sup>344</sup> Ibid. Artículo 58.

<sup>345</sup> Ibid. Artículo 114.

<sup>346</sup> Ibid. Artículo 115.

<sup>347</sup> Ibid. Artículo 117.

<sup>348</sup> Ibid. Artículo 124.

<sup>349</sup> Ibid. Artículo 129.

anuales de las delegaciones<sup>350</sup>; c) supervisar la ejecución de acciones para el cumplimiento de los programas operativos y las obras<sup>351</sup>; d) aprobar los programas delegacionales de uso de suelo<sup>352</sup>; e) sugerir a la Delegación la elaboración de calendarios para realizar inspecciones o revisiones en materias de establecimientos mercantiles, construcciones y edificaciones; f) otorgar estímulos y reconocimientos a los servidores público y ciudadanos que contribuyan con su actividad al beneficio de la Delegación<sup>353</sup>;

Por último mencionaremos a los órganos de representación vecinal: los cuales son por manzana; y por colonia, barrio o unidad habitacional, cuya función es la de servir de enlace y relacionar a los habitantes de su entorno con el Consejo de Ciudadanos y las autoridades de la Delegación<sup>354</sup>.

En cuanto a su elección, los jefes de manzana eran electos por mayoría simple de los ciudadanos vecinos de las mismas en la asamblea correspondiente. Los jefes de manzana elegirían a los representantes por colonia, barrio o unidad habitacional que se constituyen en Asociación de Residentes, cuya directiva se integraba por un Presidente y dos Vocales<sup>355</sup>. Duraban en sus cargos 3 años<sup>356</sup>.

Los Consejeros Ciudadanos electos en 1995 desempeñaron sus funciones desde el 15 de diciembre de ese año hasta el tercer sábado de agosto de 1997, por su parte los representantes vecinales fueron elegidos en marzo de 1996 y duraron en sus funciones hasta marzo de 1998<sup>357</sup>. Posteriormente la creación de una nueva Ley de Participación Ciudadana creó nuevas instituciones.

#### 5.8. LA REFORMA DE 1996.

Las causas que originaron los cambios constitucionales en materia electoral y del Distrito Federal tienen que ver en los hechos que pusieron al gobierno del presidente Ernesto Zedillo en una débil situación tanto interna como internacional. Elegido en el año de 1994 con el 50% de los

<sup>350</sup> Ibid. Artículo 130.

<sup>351</sup> Ibid. Artículo 134.

<sup>352</sup> Ibid. Artículo 135.

<sup>353</sup> Ibid. Artículo 136.

<sup>354</sup> Ibid. Artículo 144.

<sup>355</sup> Ibid. Artículo 146.

<sup>356</sup> Ibid. Artículo 147.

<sup>357</sup> Ibid. Artículos Transitorios Décimo Primero y Décimo Segundo.

votos, lo cual lo hacía contar con un margen razonable de legitimidad y autoridad en la detentación del poder.

A pesar de este peso electoral, la debilidad se debía a los problemas irresueltos y heredados por el anterior gobierno del Presidente Salinas<sup>358</sup>, así como a un manejo de política económica utilizado con fines electorales, los cuales enumeramos a continuación: primero, el levantamiento armado del EZLN en Chiapas; segundo, los asesinatos de dos políticos priistas, el candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, del que Ernesto Zedillo fue sustituto; y José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del PRI y diputado electo que había sido designado coordinador de la fracción priista para la siguiente LV Legislatura; y tercero, la impugnación de las elecciones por el PRD y los conflictos postelectorales particularmente en Chiapas y Tabasco<sup>359</sup>.

En el plano económico el país tenía un importante déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, la cual era financiada con capitales externos invertidos en actividades productivas, deuda y bonos gubernamentales<sup>360</sup>. Este déficit presionaba al peso mexicano a devaluarse, el gobierno del Presidente Salinas mantuvo una política monetaria de sobrevaluación del peso y control de los mercados de divisas internacionales.

Al tenso clima político se sumó la incertidumbre económica, a finales de diciembre de 1994 las reservas de divisas internacionales del Banco de México habían bajado de 17 mil 242 millones a poco más de 6 mil millones<sup>361</sup>, además se cumplían los tiempos para pagar las obligaciones del gobierno mexicano, los tesobonos por un total de 30 mil millones de dólares<sup>362</sup>; y este se encontraba con un problema de liquidez financiera para cumplir sus responsabilidades con los inversionistas internacionales.

Las medidas del gobierno fueron en principio una devaluación el 19 de diciembre y posteriormente dejar el peso en libre flotación a partir del día 21 de ese mes<sup>363</sup>.

<sup>358</sup> Un trabajo que describe los pormenores de la situación que prevaleció en México durante los años de 1994 y 1995, aunque no exento de ciertas explicaciones de carácter subjetivo, es de Huchim, Eduardo R. Engaño mayor. La campaña, la elección, la devaluación y la guerra. Grijalbo, México, D.F. 1995

<sup>359</sup> *ibid.* 222-256.

<sup>360</sup> *ibid.* p. 262.

<sup>361</sup> *ibid.* p. 261.

<sup>362</sup> *ibid.* p. 268-269.

<sup>363</sup> *ibid.* p. 259-261.

Ganar confianza en los mercados internacionales obligó al Secretario de Hacienda Jaime Serra Puche a presentar su renuncia y en su lugar se designó a Guillermo Ortiz Martínez, quien entonces era Secretario de Comunicaciones y Transportes.

Pero si el plano económico era desastroso para el país y el gobierno, en lo político este último enfrentaba serias amenazas. Las elecciones locales de Chiapas y Tabasco fueron polarizadas por los actores políticos: el PRI y el PRD. En Chiapas el EZLN amenazó con desatar las hostilidades si asumía la gubernatura Eduardo Robledo Rincón, quien lo hizo el 8 de diciembre de 1994 ante el Presidente Ernesto Zedillo<sup>364</sup>. Las tensiones se dieron en una serie de movimientos políticos, judiciales y militares.

El EZLN apoyaba al candidato perredista Amado Avendaño, y a partir del 15 de diciembre de 1994 realizó una serie de maniobras militares lo cual tensó el ambiente por el despliegue de tropas federales en la zona de conflicto. La creación de una comisión del Congreso de la Unión para intermediar, así como la creación de la CONAI, promovida por el Obispo Samuel Ruiz, fueron actos para destrabar el conflicto. El 15 de enero de 1995, el secretario de Gobernación Esteban Moctezuma se presentaba en la Selva Lacandona para reanudar el diálogo<sup>365</sup>.

En Tabasco había un conflicto por la gubernatura, el candidato triunfante del PRI, Roberto Madrazo Pintado era impugnado por Andrés Manuel López Obrador, candidato del PRD. El jueves 19 de enero los seguidores de Madrazo desalojaban con ayuda de la fuerza pública a los perredistas en plantón frente al Palacio de Gobierno. Así culminó la rebelión de priistas locales hacia el Ejecutivo Federal, Roberto Madrazo desafiaba al presidente y en lugar de su renuncia, prometida a la oposición desde la Secretaría de Gobernación, asumía el gobierno local<sup>366</sup>.

Es en este marco donde el presidente Zedillo convocó a las distintas fuerzas partidistas, tras reconocer la difícil crisis económica del país, a convenir en acuerdos. Esto se concretó en la firma del Acuerdo Político Nacional el 17 de enero de 1995, por los dirigentes de los cuatro partidos políticos representados en la Cámara de Diputados: Carlos

<sup>364</sup> Para una explicación detallada del proceso ver Huchim. Ibid. págs. 222-238.

<sup>365</sup> Ibid. p. 238.

<sup>366</sup> Ibid. p. 239-240.

Castillo Peraza (PAN); María de los Angeles Moreno (PRI); Porfirio Muñoz Ledo (PRD); y Alberto Anaya Gutiérrez (PT)<sup>367</sup>.

Entre algunos de los puntos del Acuerdo resaltamos tres, dos de ellos sobre cambios en la legislación electoral y el tercero en torno al Distrito Federal<sup>368</sup>. El 25 de julio de 1996 como resultado de los trabajos promovidos en primera instancia por el citado Acuerdo y dentro del marco del Diálogo nacional para la Reforma Política del Estado, se presentaba por los Coordinadores Parlamentarios de ambas Cámaras del Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma política del Distrito Federal, tema de nuestro interés, tiene sustancia en el artículo 122 constitucional. En su primer párrafo determina la concurrencia de los Poderes Federales y de los órganos locales.

*Art. 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.  
[...].<sup>369</sup>"*

Entre los cambios podemos decir que había una reorganización del texto del citado artículo, se dividía en 7 puntos que determinaban las competencias de los Poderes Federales y los citados Órganos de Gobierno Local: el A) sobre las competencias del Congreso de la Unión; el B) sobre las competencias del Presidente; C) sobre el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual debería sujetarse a 5 bases, cada una abordaba los siguientes temas: la) sobre la Asamblea Legislativa; 2a) sobre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; 3a) la organización de la administración pública del DF; 4a) sobre el Tribunal Superior de Justicia; y 5a) sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

<sup>367</sup> Ibid. p. 240.

<sup>368</sup> Ibid. p. 346.

<sup>369</sup> Rabasa, Emilio. Op. cit. P. 342.

El punto D) versaba sobre el Ministerio Público; el E) sobre la designación o remoción del servidor público que ejerza el mando de la fuerza pública; F) sobre el Poder que remueve al Jefe de Gobierno; y G) sobre la Coordinación metropolitana. Las principales modificaciones son presentadas como sigue:

El Congreso legisla en lo relativo al Distrito Federal excepto en materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; se señala de manera explícita: legislar en materia de deuda pública; y dictar disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.

En cuanto al Presidente se le señala la función de iniciar leyes respecto a la entidad ante el Congreso de la Unión, desechándose que las presente en la Asamblea; le quita la atribución de nombrar al Jefe del Distrito Federal y se señala la de proponer al Senado a quien deba sustituirlo en caso de remoción; por último se le señala el proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión; entre otras.

El Presidente sigue manteniendo las atribuciones contempladas en la reforma de 1993 de: a) aprobar el nombramiento y/o remoción, que haga el Jefe del DF del Procurador General de Justicia<sup>370</sup>; b) tener el mando de la fuerza pública en la entidad y designar al servidor público que la tenga a su cargo a propuesta del Jefe de Gobierno, siendo removido libremente por el Presidente o a solicitud del Jefe de Gobierno<sup>371</sup>; c) enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de endeudamiento para financiar el presupuesto de egresos del DF.

De acuerdo al punto C) que enumera a los órganos de gobierno locales y sus atribuciones, tenemos lo siguiente:

La Asamblea de Representantes: se sigue respetando el número de integrantes (66); las fórmulas electorales (mayoría relativa (40) y representación proporcional (26)); los requisitos de elegibilidad y participación; y la cláusula de gobernabilidad, sólo se aumenta el porcentaje mínimo para participar en la distribución de diputados por

<sup>370</sup> Art. 10 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1999. En: <http://www.asambleadf.gob.mx/>

<sup>371</sup> ibid. Arts. 34 y 35.

el principio de representación proporcional del 1.5% al 2%<sup>372</sup>.

Sólo señalaremos las atribuciones añadidas en esta reforma a la Asamblea: en la Base primera, punto V, inciso b) se explicita que en la ley de ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamientos superiores a los autorizados por el Congreso en el presupuesto de egresos del Distrito Federal; en el inciso d) el nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; inciso f) expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el DF; h) legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado, registro público de la propiedad y comercio; I) normar la protección civil, justicia cívica y los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, la prevención y readaptación social, salud y asistencia social, y previsión social, j) legislar en materia de planeación del desarrollo y desarrollo urbano, uso de suelo, medio ambiente, vivienda, construcción, vía pública, tránsito, adquisiciones y obra pública, y explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; k) regular la prestación y concesión de los servicios públicos, legislar sobre servicios de transporte urbano, limpia, turismo, mercados, rastros y abasto, cementerios, l) expedir normas sobre fomento económico, entre otras.

Es importante señalar que la iniciativa de creación de las leyes y decretos en la Asamblea corresponde a sus miembros y al Jefe de Gobierno del DF., eliminándose la participación del Presidente.

El reformado artículo 122, en su Base Segunda, se refiere al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien tendrá el cargo Ejecutivo y la Administración Pública del Distrito Federal. Tal posición recae en un sólo individuo, elegido por votación universal, libre, directa y secreta. Su elección ya no era indirecta ni había sobrerrepresentación de la circunscripción nacional sobre el territorio del Distrito Federal, como lo fue durante el ejercicio político del Presidente de la República<sup>373</sup>. Dura en su cargo 6 años.

---

<sup>372</sup> Ibid. Art. 37.

<sup>373</sup> Ibid. Art. 52.

El ejecutivo local, entre sus funciones y obligaciones, debe:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

La Base Tercera establece que la organización de la administración pública local debe determinar los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados. Además establece los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide la entidad (se toma como base el territorio de las Delegaciones). La importancia es que esta base afirma la elección de los titulares de las demarcaciones en forma universal, libre, secreta y directa.

La Base Cuarta hace la referencia al Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales del fuero común. En su primer punto se refiere al perfil de los Magistrados. El Jefe de Gobierno hace la propuesta a la decisión de la Asamblea Legislativa. Duran 6 años en el ejercicio de su cargo y podrán ser ratificados.

Una nueva figura es el Consejo de la Judicatura, que se encargará de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia. Su integración es de 7 miembros: 1 será el Presidente del TSJDF, quien también presidirá el Consejo; 1 Magistrado; 1 juez de Primera Instancia; 1 Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; 1 designado por el Jefe de Gobierno y 2 nombrados por la Asamblea. Todos durarán 5 años en su encargo y serán sustituidos de manera escalonada. Este Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal y elaborará el presupuesto de los tribunales y lo remitirá al Jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos. La Base Quinta prevé la existencia del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo.

El punto D trata sobre la función del ministerio público en el Distrito Federal recae en un Procurador General de Justicia, cuyo nombramiento o remoción hecho por el Jefe del DF es aprobado por el Presidente. EL Punto E sobre la designación o remoción del servidor público que tenga a su cargo la fuerza pública.

El punto F ratifica que el Jefe de Gobierno puede 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. Para esto, la solicitud de remoción debe ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso.

Por último, el punto G ratifica la suscripción de convenios para crear comisiones metropolitanas en que concurren, de acuerdo al artículo 115, fracción VI de la Constitución, las distintas jurisdicciones locales, municipales, Distrito Federal y la Federación, para la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal.

#### **5.9. LA EXPEDICIÓN DE UNA NUEVA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.**

Los cambios de la anterior reforma constitucional en 1996 se reflejaron en 1997 conformando una Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la que el PRI perdía su mayoría calificada, en cuanto al Distrito Federal ganó la elección de Jefe de Gobierno Cuauhtémoc Cárdenas por el PRD, partido

que además logró la mayoría en la Asamblea Legislativa. Por primera vez se daba la coexistencia de los Poderes Federales con órganos de gobierno locales en el territorio de su Sede, el Distrito Federal.

Bajo este nuevo marco institucional, donde los órganos de gobierno Ejecutivo y Legislativo locales eran controlados por el PRD, el 26 de febrero de 1998 iniciaron los trabajos sobre la reforma política del Distrito Federal, que a lo largo de 8 meses se llevaron a cabo 135 reuniones en tres mesas de trabajo: Ley de participación ciudadana, Ley Electoral, y Organización Jurídico-Política del Distrito Federal<sup>374</sup>.

Las propuestas deberían ser discutidas por los representantes de los partidos políticos y funcionarios de gobierno del Distrito Federal. En el proceso de negociación el PRI se alejó de la Mesa, posteriormente lo hizo el PAN. El PRD en voz de Armando Quintero y Martí Batres, el primero presidente estatal del partido y el segundo líder de su bancada en la Asamblea, así como Leonel Godoy, subsecretario de Gobierno del DF, apremiaron y exhortaron al PAN a regresar a la Mesa Central.

La intención era obvia, se requería contar con el apoyo del PAN ante la oposición del PRI, aunque el PRD y el PT habían diseñado juntos las propuestas concretas para llevar a cabo las reformas, pero no había apoyos políticos importantes para hacerlas, no contaban con el apoyo del PAN y el PRI.

Ante esta nueva realidad, los espacios políticos de la Ciudad de México fueron controlados por el PRD. Así, esta nueva mayoría que controlaba la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, aprobó una nueva Ley de Participación Ciudadana el 26 de noviembre de 1998, así como el Código Electoral del Distrito Federal el 15 de diciembre del mismo año. Aprobadas por la mayoría perredista, las nuevas instituciones que dio vida la citada Ley y el Código son las siguientes:

La nueva Ley de Participación Ciudadana creó nuevas instituciones, los anteriores Consejos Ciudadanos de las Delegaciones desaparecieron, así como la estructura vecinal de Jefes de Manzana y Asociaciones de Residentes. Los nuevos instrumentos de la participación ciudadana fueron:

---

<sup>374</sup> Alejandro, María de Jesús. "Bitácora Política" en Revista: Asamblea, N. 13, Segunda Época, Vol. 1, octubre de 1998. P. 21.

plebiscito; referéndum; iniciativa popular; consulta vecinal; colaboración vecinal; unidades de quejas y denuncias; difusión pública, audiencias públicas; y recorridos del titular del órgano político-administrativo de la demarcación territorial<sup>375</sup>.

Se pueden observar al Plebiscito y el referéndum, como mecanismos de democracia directa, los cuales habían sido propuestos durante las anteriores reformas de 1986 y 1993 por los partidos opositores al PRI. En esta nueva conformación del poder en el Distrito Federal el PRD llevaba adelante su programa de cambio institucional. La iniciativa popular se presenta como el instrumento con que cuentan los ciudadanos para participar en la creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes<sup>376</sup>, pero con candados en estas 3 formas de participación de democracia directa.

En lugar de los consejos ciudadanos, la nueva ley creaba los Comités Vecinales, los cuales se elegirían por el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos<sup>377</sup> en cada colonia, barrio o unidad habitacional y serían los órganos de representación ciudadana<sup>378</sup>. La función de estos órganos de representación ciudadana era relacionar a los habitantes del entorno con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, es decir con los Jefes Delegacionales.

Entre sus atribuciones enumeramos: supervisar, evaluar y gestionar las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles en el ámbito de competencia de los Jefes Delegacionales<sup>379</sup>.

La duración de los cargos por parte de los integrantes de los Comités es de tres años en su totalidad, se elegirían el primer domingo del mes de julio e iniciarían sus funciones el primer lunes del mes de agosto. El número de sus integrantes oscilaba entre 7 y 15 ciudadanos dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el padrón

<sup>375</sup> Artículo 3. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 1998. <http://asambcadf.gob.mx>

<sup>376</sup> *ibid.* Artículo 36.

<sup>377</sup> *ibid.* Artículo 88.

<sup>378</sup> *ibid.* Artículo 4.

<sup>379</sup> *ibid.* Artículo 80.

electoral de la unidad territorial<sup>390</sup>. La integración de los Comités se haría de manera proporcional bajo el principio de cociente natural de resto mayor, quien encabece la planilla ganadora será el coordinador del Comité Vecinal<sup>391</sup>.

De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana, la elaboración del catálogo de unidades territoriales y división, la convocatoria y organización de los procesos de elección de los Comités, así como referéndum y plebiscito, recaía en el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)<sup>392</sup>.

El IEDF dividió el territorio del Distrito Federal en 1,280 Unidades Territoriales, en ellos se elegirían 1,352 Comités Vecinales integrados por 14,134 ciudadanos, los cuales serían elegidos en 1999 por un universo de 6,033,566 ciudadanos de la entidad<sup>393</sup>. El 4 de julio de 1999 se llevó a cabo la primera elección, la votación válida fue de 513,016 de un total de 573,251, lo que representó el 9.50% de la lista nominal y en 39 Unidades Territoriales no se registraron planillas ni hubo elección<sup>394</sup>.

Como bien se puede observar los niveles de participación fueron muy bajos, sobre todo considerando que el diseño de la citada Ley plasmaba las necesidades y demandas de los ciudadanos de la entidad, pues quien mejor que los perredistas conocían éstas ya que bajo su administración se ampliaba o mejor dicho se vivía en un régimen democrático, antes no.

Es interesante notar que durante la elección de los Consejos Ciudadanos que la anterior ley preveía, ocurrida el 12 de noviembre de 1995, de un total de lista nominal de 5,441,782; un 11% menos de la de 1999, votaron 1,125,878 ciudadanos que representaban el 20.69% de participación<sup>395</sup>.

Por último es importante señalar que estas instituciones de participación ciudadana diseñadas por los diputados locales de la Asamblea Legislativa I Legislatura, dominada por el PRD, sólo han sido meras figuras discursivas, pues su

---

<sup>390</sup> Ibid. Artículo 87.

<sup>391</sup> Ibid. Artículo 92.

<sup>392</sup> Ibid. Artículos 86 y 89.

<sup>393</sup> Concentrado de unidades territoriales y comités vecinales por demarcación territorial para las elecciones vecinales del 4 de julio de 1999. IEDF. 18 de junio de 1999.

<sup>394</sup> Estadística de la Elección de Comités Vecinales del Distrito Federal de 1999. IEDF. 1999.

<sup>395</sup> En Martínez Assad, Carlos. ¿Cuál destino para el DF? Océano. México, D.F. 1996. P. 194.

aportación en la ampliación de la vida democrática de los habitantes de esta Ciudad de México han sido nulas, basta tomar en cuenta los números de participación ciudadana en las elecciones tomadas como referencia. Por otra parte no se han realizado las nuevas elecciones que en 2002 deberían haber renovado estos cuerpos de representación vecinal.

Por último nos referiremos al diseño de la legislación electoral local, pues en ella se determinó la creación de dos instituciones: el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF).

El IEDF es el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana<sup>386</sup>. Este Instituto se conforma de la siguiente manera: Un Consejo General, que es el órgano de dirección; órganos ejecutivos y técnicos; un órgano desconcentrado en cada uno de los 40 distritos uninominales en que se divide el DF; órganos de vigilancia y mesas de casilla<sup>387</sup>.

El Consejo General se integra por un Consejero Presidente; 6 Consejeros Electorales con voz y voto; un Secretario y representantes de los partidos políticos con derecho a voz. Los Consejeros (los 7 citados y 3 Consejeros Suplentes) eran nombrados sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa de entre las propuestas de los grupos parlamentarios de dicha Asamblea, durando en su encargo 7 años<sup>388</sup>.

En cuanto al Tribunal Electoral, este órgano es autónomo y la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, el cual debe garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales del DF se sujeten a la legalidad<sup>389</sup>.

La integración de este es de 5 Magistrados numerarios y 4 supernumerarios, el Tribunal funciona permanentemente en Tribunal Pleno. Los Magistrados son nombrados por el voto

<sup>386</sup> Artículo 52. Código Electoral del Distrito Federal, IEDF. 2000.

<sup>387</sup> Ibid. Artículo 54.

<sup>388</sup> Ibid. Artículo 55.

<sup>389</sup> Ibid. Artículo 222.

de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del DF<sup>390</sup>.

Como bien se puede observar estos organismos electorales son diseñados de acuerdo a sus pares de la legislación electoral federal. En los hechos son un ejemplo más del avance de la autonomía de los órganos de gobierno del Distrito Federal frente a los Poderes Federales, aunque aún hay cierta tutela que ejercen estos sobre los órganos locales.

Pero esta tutela marcada por el estatus jurídico de ser la Sede de los Poderes Federales tiene razones prácticas, o mejor dicho, hay grupos de poder que limitan en los hechos la autonomía de la entidad por su importancia política en el país y el extranjero, y esto lo abordaremos en el siguiente punto.

#### 5.10. LA PROPUESTA DE REFORMA DE 2001-2002.

Habíamos descrito en el tercer capítulo de este trabajo los resultados de las elecciones y como se integraron los órganos de representación, concretamente la Cámaras de Diputados y Senadores de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura. El PRI perdió la Presidencia de la República, en el Congreso mantenía superioridad numérica, pero había perdido la mayoría relativa que le permitiera controlar ambas Cámaras. En la Asamblea era la tercera fuerza.

Un rápido recorrido por la cantidad de integrantes de cada fuerza política nos permitirá avanzar en la explicación sobre la iniciativa de decreto que presentó el pleno de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Unión, en la Cámara de Diputados y cuando este fue enviado para su revisión al Senado detenido en el seno de la respectiva Comisión del Distrito Federal, presidida por el Senador David Jiménez González, representante elegido por el estado de Morelos.

Después de que se determinaran cuantos diputados obtenía cada partido que participó en las alianzas por el Cambio y por la Ciudad de México, los resultados de la integración de la Asamblea Legislativa eran: 1 PT; 2 CDPPN; 3 DSPPN; 8 PVEM; 16 PRI; 17 PAN; y 19 PRD. Como bien se puede observar

---

<sup>390</sup> Ibid. artículo 224.

ningún partido por sí mismo había logrado alcanzar más del 30% de la votación que permite la sobrerrepresentación y con ella, el control de la Asamblea.

En medio de esta pluralidad las tres principales fuerzas políticas representadas en ella tuvieron que establecer alianzas, las discusiones debían llevar a la búsqueda de consensos para aprobar leyes, aunque en el mejor de los casos había mayorías formadas por la coyuntura, encareciendo los procesos para sacar adelante los proyectos necesarios. Esto tenía que ser un complejo proceso de negociaciones, pues el Ejecutivo local recayó nuevamente en el PRD, partido que contaba con la fracción más numerosa en la Asamblea, pero no la controlaba.

El escenario político local tendía a ser más complejo debido a que el Ejecutivo Federal, detentado por el actual Presidente Vicente Fox enfrentaba un Congreso dividido, con una presencia importante de su partido en ambas Cámaras, pero no con la mayoría que estaba en manos del PRI. La composición de la Cámara de Diputados es la siguiente: PRI 209; PAN 207; PRD 52; PVEM 16; PT 8; CDDPP 1; PSN 3; PAS 2; independientes 2<sup>391</sup>. Mientras la integración del Senado es: PRI 60; PAN 46; PRD 16; PVEM 5; CDDPP 1<sup>392</sup>.

Un Ejecutivo Federal del PAN que cohabitaba con un Congreso de mayoría opositora (PRI y PRD); en el nivel local, un Jefe de Gobierno del PRD cohabitando con una Asamblea Legislativa dominada por la oposición (PAN y PRI). A nivel nacional los liderazgos de los principales partidos son: Roberto Madrazo Pintado por el PRI; Amalia García y posteriormente Rosario Robles Berlanga por el PRD; y Felipe Bravo Mena por el PAN.

En este escenario de poder compartido y coexistencia política en la Ciudad de México, con la complejas relaciones entre los Poderes de cada nivel de gobierno y entre niveles de gobierno, la Asamblea Legislativa el 8 de noviembre de 2001, con votación de 62 diputados a favor, aprobó y envió una iniciativa de decreto a la Cámara de Diputados, con el fin de avanzar en el cambio institucional del Distrito Federal.

La iniciativa era el producto de trabajos iniciados en el mes de marzo de ese año, por la representación de la

<sup>391</sup> En <http://www.diputados.gob.mx/grupos/grupos.html>

<sup>392</sup> en [www.comisiondf.gob.mx/infogral.html](http://www.comisiondf.gob.mx/infogral.html)

Asamblea, por su parte los diputados de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura llevó a cabo, junto con el Programa Universitario de Estudios de la Ciudad de la UNAM, el seminario "Reforma Política en el Distrito Federal", que se llevó a cabo del 9 de mayo al 20 de julio.

El 13 de noviembre se presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa y el 14, la mesa directiva la turnó a las comisiones unidas del Distrito Federal y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen. Así, el 13 y 14 de diciembre era presentado el dictamen, el cual integraba las modificaciones hechas por ambas comisiones<sup>393</sup>.

Las posiciones de las distintas fracciones parlamentarias eran de aprobar al dictamen. Es interesante notar que en su participación para definir la postura del PRI, el Dip. Enrique de la Madrid Cordero hacía énfasis en la necesaria supremacía de los poderes federales en el gobierno del Distrito Federal a la compatibilidad entre la autonomía de un gobierno local y un Gobierno Federal que ejerce libremente sus poderes, para la fracción del PRI estaban resguardadas estas facultades<sup>394</sup>.

El 14 de diciembre de 2001, el dictamen fue aprobado por 358 votos a favor, 17 del PRI en contra y 7 abstenciones del PRI. En sus resultados la votación daba cuenta de que ciertos sectores del PRI no estaban de acuerdo con la reforma. Posteriormente pasaría a la colegisladora, en el Senado la situación fue diferente.

Se reformaban los artículos 73 fracción VIII; 76 fracciones V y IX; 89 fracción XIV; 108; 109; 110; 111 y 122; y se adicionaban un tercer párrafo al artículo 110 recorriéndose en su orden los vigentes, y un sexto párrafo al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las modificaciones más importantes eran: quitar al Congreso la facultad de aprobar los montos de endeudamiento del Distrito Federal; para el Senado se determinaba la mecánica para la declaración de desaparición de poderes en los Estados y en el Distrito Federal, de manera que sería por dos terceras partes de sus integrantes, pero se eliminaba que fuera en casos de receso de este por la Comisión

<sup>393</sup> Diario de los Debates. Año II, No. 36. Diciembre 14, 2001.

<sup>394</sup> Diario de los Debates. Año II, No. 36. Diciembre 14, 2001.

Permanente, además en el caso de la remoción del Jefe de Gobierno se debería hacer en los términos de una ley que expediría el Congreso de la Unión. La nominación del Jefe sustituto sería por mayoría de sus integrantes a propuesta en terna del Presidente.

Al Presidente se le desplazaba la facultad de indultar a los reos del orden común del Distrito Federal, la cual pasaría al Jefe de Gobierno.

En términos de responsabilidad de los servidores públicos se consideraba la homologación de la ley y que el Estatuto Constitucional del DF precisara para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en el Distrito Federal, en congruencia con lo anterior, también se le facultaba para legislar en la materia y crear sanciones para los servidores públicos que incurrieran en responsabilidad.

En cuanto al artículo 122, en su primer párrafo se proponía:

*"Artículo 122. El Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezcan esta Constitución y el Estatuto Constitucional del propio Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los órganos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, con la participación de los poderes federales, en los términos de este artículo.*

*[...]"*

Se dejaba en sus órganos locales el régimen interno y se señalaba la participación de los poderes federales. Se derogaba el Estatuto de Gobierno y en su lugar se preveía la creación del Estatuto Constitucional del Distrito Federal.

El Congreso de la Unión tendría la facultad de dictar disposiciones que aseguraran el ejercicio de las funciones de los poderes de la Unión en el Distrito Federal y sus relaciones con las autoridades locales. En el caso de que una ley local afectara ese ejercicio, al acudir a la controversia constitucional, tales leyes o actos quedarían suspendidos en su ejecución hasta en tanto se resuelva aquélla.

Legislaria sobre las atribuciones del presidente respecto del mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y sobre las relaciones de subordinación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y del servidor público que tendría a su cargo el mando directo de dicha fuerza. Y por último, establecería los casos y el procedimiento a seguir para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y para la designación de un interino, si han transcurrido menos de dos años del periodo o de un sustituto que concluya el mandato, si ha transcurrido más tiempo.

En cuanto a las facultades del Presidente, la reforma le resguardaba tener el mando de la fuerza pública en la entidad. En un previo acuerdo del Presidente, el Jefe de Gobierno nombraría al servidor público encargado de la fuerza pública en la entidad, quien podría ser removido libremente por el Ejecutivo o a solicitud del Jefe de Gobierno. Instruir, de manera fundada y motivada, a las autoridades del Distrito Federal, para hacer frente a situaciones cuya relevancia requiriera de acciones urgentes y ordenar la participación de la Administración Pública Federal en lo que resulte necesario. Por último, se le facultaba para expedir los reglamentos de las leyes emitidas por el Congreso concernientes al Distrito Federal.

En su punto C, se señalaba que la organización y funcionamiento del gobierno local se establecería en el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, el cual para ser emitido y reformado se requería del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Se hacia explícito que las prohibiciones y limitaciones que la Constitución establece para los estados se aplicarían para las autoridades del Distrito Federal y que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los poderes federales, se entienden reservadas a los órganos locales del Distrito Federal.

En cuanto a la integración de la Asamblea, esta se mantenía igual, junto con los requisitos de elección. A su ya capacidad legislativa se le dotaría del derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión y participar en el proceso de aprobación de las reformas y adiciones a la Constitución, en los mismos términos que las legislaturas de los estados.

De las funciones y figura del Jefe de Gobierno se mantenían las que ya estaban consideradas en la reforma de 1996. Sólo se describía las modalidades en que se sujetaría, en caso de falta absoluta, la nominación por parte de la Asamblea: si ocurría en los dos primeros años del periodo respectivo se designaría un interino; si hubiese transcurrido más tiempo, sería un sustituto.

La diferencia era que en el caso de interinato, designado por el Senado o por la Asamblea Legislativa, ésta última expediría la convocatoria para la elección de quien deba concluir el periodo, de conformidad con lo que disponga el Estatuto Constitucional. No se hacían modificaciones a los requisitos de elección del Jefe de Gobierno.

En cuanto a sus funciones, se añadieron las siguientes:

- 1) Presidir el consejo de delegados políticos que conocerá y opinará sobre políticas territoriales y administrativas en los términos que establezca el estatuto constitucional; y
- 2) Atender los requerimientos de los presidentes de las cámaras de Diputados y de Senadores, y del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resguardar y proteger los recintos correspondientes, así como atender la instrucción del Ejecutivo Federal para que haga lo propio respecto de las representaciones diplomáticas y consulares;

Se determinaba sobre los procedimientos de responsabilidad de los funcionarios locales, diferenciado los casos federales y locales. En cuanto a la organización de la administración pública local se señalaba a las Delegaciones como órganos que tendrían el carácter de unidades político administrativas. Se preveía que tendrían competencia exclusiva en las materias que determinara el Estatuto Constitucional y las leyes aplicables. En dichos ordenamientos se establecerían los supuestos en que las delegaciones actuarían con autonomía, coordinación o dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal.

En materia electoral las prescripciones del citado artículo no hacen referencia a novedades, así como en la estructura del Poder Judicial local. En cuanto a sus funciones resalta el hecho de que este fije jurisprudencia. En cuanto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo resalta el hecho

de que además conocerá sobre controversias entre Delegaciones.

En cuanto al Ministerio Público en el Distrito Federal la novedad es que su nombramiento por parte del Jefe de Gobierno debe ser ratificado por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Legislativa.

También preveía la participación del Distrito Federal en los convenios de participación fiscal correspondientes, de acuerdo con la legislación aplicable, así como en los fondos de aportaciones federales. Y por último se daba cuenta de los lineamientos normativos en que debería soportarse toda solicitud de endeudamiento del Jefe de Gobierno ante la Asamblea Legislativa.

Por último es de señalarse que en las Comisiones metropolitanas, en estas se reglamentarían las bases sobre las cuales se darían servicios comunes entre Entidades, Distrito Federal, municipios y Delegaciones.

El mismo día en que se aprobaba la citada iniciativa de reforma en la Cámara de Diputados, en la Cámara de Senadores, el Presidente de la Comisión del Distrito Federal, el sen. David Jiménez González, presentaba una iniciativa de reforma de los artículos 76, fracción IX y IX bis; y 122, inciso F. Esta proponía a) la remoción y nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Senado, de acuerdo a lo previsto por la propuesta de reforma del Art. 122; y b) se facultaba al Senado para citar a los funcionarios que estuvieran al frente de los órganos de gobierno locales: la Jefatura de Gobierno, la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa y al Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

En el artículo 122 se determinaba que la remoción del Jefe de Gobierno sería por el Senado o la Comisión Permanente a petición de la mitad de sus miembros. Las causas serían:

- a) la invasión reiterada y sistemática de la esfera de competencia de los poderes de la Unión;
- b) abstenerse de ejecutar reiterada y sistemática o incurrir en contravención de actos legislativos jurisdiccionales y administrativos que dicten los poderes de la Unión;
- c) no brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los poderes federales cuando haya sido

- requerido para ello;
- d) utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden afectando el orden público;
  - e) violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
  - f) cualquier infracción por acción u omisión a la Constitución o a las Leyes Federales cuando causen perjuicios graves en la federación, a uno o a varios estados de la misma o a la sociedad;
  - g) "cometer" de algún trastorno en el funcionamiento de las instituciones;
  - h) impedir, obstaculizar o realizar actos graves que contravengan las leyes y procedimientos electorales;
  - i) hacer proselitismo político a favor de candidatos o partidos políticos;
  - j) las demás que determine el estatuto de Gobierno del Distrito Federal y otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público<sup>395</sup>.

En la participación del senador David Jiménez, se advierte un matiz beligerante y la adopción de una posición de no transigir con las posiciones del PRD y el PAN, así como una crítica directa al Jefe de Gobierno y al Presidente. El senador en su proyecto proponía las causas de la remoción del Jefe de Gobierno de manera detallada y rigurosa, sin ningún precedente en la norma constitucional de manera que no hay otro paralelo de aplicación en otra figura de carácter ejecutivo a nivel federal y estatal.

Esta posición de fuerza por parte de la fracción del PRI en el Senado, y que contrastó con su fracción en la Cámara de Diputados, es parte de una estrategia política con obvios fines de lucha partidista por la presidencia de la república. En esta faceta de tal lucha, la presidencia de la Comisión del Distrito Federal en el Senado adujo la necesidad de revisar con detenimiento el dictamen enviado por la cámara de origen, y para ello elaboró una agenda en la que participaron entre otros, los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; los Consejeros Electorales del IEDF; los Magistrados del TEDF; y los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF.

---

<sup>395</sup> H. Cámara de Senadores. Versión Estenográfica. Sesión del 14 de diciembre, 2001.

La presión y crítica de los diversos actores involucrados, así como sectores de la opinión pública, se manifestó durante el periodo camaral, las fracciones partidistas tanto de la Asamblea Legislativa como de la Cámara de Diputados instaban a la aprobación de la iniciativa. El Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador y su Secretario de Gobierno, Ortiz Pinchetti, exhortaban a que se presentara el dictamen respectivo.

El estudio del dictamen duró cerca de seis meses, el 15 de julio de 2002, el senador David Jiménez, en una entrevista señalaba que el dictamen estaba firmado y entregado a la respectiva subcomisión y entre cuyos puntos resolutivos, a juicio de los senadores, se señalaba el hecho de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no estaba facultada para presentar iniciativas de reformas constitucionales. Con ese argumento se "congeló la iniciativa".

Los senadores Demetrio Sodí (PRD) y Cecilia Romero (PAN), integrantes de la Comisión del Distrito Federal y que habían buscado por los medios a su alcance destrabar el proceso legislativo sobre la iniciativa de reforma, el 5 de septiembre la presentaban nuevamente. En la exposición de motivos hacían una referencia explícita que justificaba que la presentarían debido a las actitudes de los senadores del PRI, al detener la iniciativa.

Si observamos detenidamente, la fracción priista en el Senado detuvo una iniciativa que de aprobarse sería un triunfo político para el PRD, particularmente para el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador. El Presidente Vicente Fox había apoyado los cambios correspondientes, sin embargo no ganaba nada con los cambios propuestos, la entidad estaba en manos del PRD y la coexistencia se hacía difícil.

Hay dos conflictos que se sucedieron y que podrían haber sido la causa para que el Presidente y su partido el PAN, no intervinieran de manera abierta y decidida por aprobar los cambios de la citada iniciativa. El primero fue el conflicto social de Atenco, generado por la intención de los gobiernos Federal y del Estado de México, de construir el aeropuerto internacional de la Ciudad de México. En este proyecto la administración del gobernador Arturo Montiel Rojas, del PRI, se había comprometido con diversos inversionistas internacionales y nacionales.

El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola, también estaba comprometido en el proyecto, el Ejecutivo Federal al hacer el decreto de expropiación no reparó en la negativa declarada de los ejidatarios de la zona, las principales razones de su negativa eran los bajos montos de la indemnización y que no hubieran sido consultados al respecto. Esta oposición contó con un apoyo indirecto de parte del Jefe de Gobierno del DF, quien declaraba públicamente su negativa al proyecto.

Por su parte en los meses de febrero y marzo de 2002, Leonel Godoy, entonces Secretario de Seguridad Pública del DF renunció para aceptar una invitación del gobernador electo de Michoacán Cuauhtémoc Cárdenas Batel, para participar en su gobierno como Secretario de Gobierno. La renuncia fue presentada al Jefe de Gobierno, quien propuso como sustituto al Lic. Fernando Garduño, propuesta que fue negada al Jefe de Gobierno.

En lo que apareció como una falta de apego a la ley, debido que la renuncia debería ser presentada al Presidente, además de que la negativa a aceptar la propuesta del Jefe de Gobierno tuvo como respuesta dos semanas sin propuesta y funcionario, en lo que fue un enfrentamiento entre ambos funcionarios. Esta situación se resolvió con la propuesta de Marcelo Ebrard quien contó con la aceptación presidencial.

Estos dos hechos nos parecen significativos para entender como la Presidencia de la República decidió no apoyar tal reforma, la actitud del Jefe de Gobierno de opinar sobre los diversos problemas del país, con el fin de señalar las diferencias entre proyectos entre su partido y su gobierno; con las formas del gobernador Montiel y el PRI por un lado, y por el otro el gobierno Federal del presidente Fox y el PAN, era con la intención de proyectarse en el debate público, abierto por los medios de comunicación, al auditorio nacional, como una propuesta alternativa de gobierno.

En cuanto al PRI, es necesario recordar que su líder nacional es Roberto Madrazo, el personaje que le ganara la gubernatura de Tabasco al actual Jefe de Gobierno, y quien gracias a eso le permitió saltar a la vida nacional mediante las acciones de resistencia civil, la marcha hacia la capital y las negociaciones en la Secretaría de Gobernación; y a quien Andrés Manuel López Obrador no deja

de criticar y señalar como un obscuro y retardatario integrante de la vieja clase política priísta, cercano del expresidente Carlos Salinas de Gortari y del grupo mexicano, Atlacomulco.

Como bien se ha señalado, estos nombres son mencionados como posibles candidatos presidenciales en el 2006 por sus respectivos partidos: Andrés Manuel López Obrador por el PRD; Arturo Montiel y Roberto Madrazo por el PRI, así como la figura presidencial entra en estas maniobras del poder con el fin de garantizar al candidato del PAN la posibilidad de mantener a este partido en el poder.

Esto confirma nuestro planteamiento de que la desaparición del régimen municipal en el Distrito Federal era parte de un complejo proceso de centralización del poder en la figura presidencial con el fin de controlar la actividad política en la entidad sede de los poderes federales. La acción de cada actor político en la búsqueda del poder tenía y tiene en este ámbito espacial, uno de los más importantes escenarios que proyectan la carrera de quien será candidato presidencial, con fuerte posibilidad para ser el Ejecutivo Federal.

El caso más sonado de esto es que la posición de Jefe de Gobierno perfiló a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato natural de su partido, lo que le permitió competir por tercera ocasión en las elecciones del 2000. Aunque perdió la elección tanto nacional como localmente, la jefatura de gobierno la mantuvo en la figura de Andrés Manuel López Obrador. Por otra parte, el PRI perdió la presidencia a manos del candidato del PAN y del PVEM. Con ello se mantenía la histórica tendencia a la baja de la votación recibida por el PRI en los resultados nacionales y locales.

A lo largo del año 2003, la actividad del Jefe de Gobierno de ocupar los espacios informativos en todo momento, así como aparecer en la inauguración de obra pública, como en la presentación de proyectos urbanos con capitales privados y públicos, con el fin de atraer inversiones del exterior, forman parte de la racionalidad, ya señalada con anterioridad en el segundo capítulo, del actor político, por entrar en los círculos empresariales y financieros, nacionales y extranjeros, todo lo anterior con el fin de construir las bases y las redes necesarias para alcanzar el Poder Ejecutivo Federal al presentarse como una opción de gobierno.

## CONSIDERACIONES FINALES.

La transformación que ha sufrido el marco jurídico del Distrito Federal tiene su origen en los cambios registrados en el cuerpo social, es decir, que las variables económicas, sociodemográficas y electorales estudiadas en el espacio temporal de los últimos treinta años del siglo XX, dan cuenta de los cambios sociales, económicos y políticos del país, y particularmente de la Ciudad de México, el Distrito Federal, cuya vida política es el objeto de estudio de este trabajo.

Planteamos que los cambios ya señalados y descritos a lo largo del trabajo, aunados a la coyuntura política y económica del país a partir de la década de los ochenta, fueron utilizados por las élites políticas de los partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional, con el marcado objetivo de señalar como ejemplo de falta de democracia y característica autoritaria del régimen, el que el Distrito Federal, la entidad más importante del país, no contara con gobernantes elegidos por el voto de la ciudadanía de la ciudad y estuviera bajo la tutela de los Poderes Federales.

El trabajo discurre discursivamente en dos líneas descriptivas: la primera, abordada en el primer capítulo, es la revisión de los conceptos de la Reforma del Estado, Reforma Política y Descentralización; y las condiciones históricas así como las características de las sociedades donde aparecieron estos conceptos, es decir se contextualizan los procesos de cambio político y económico.

Este discurso de reducción del ámbito de acción del Estado Nacional, de liberalización de las economías y de integración comercial mundial; propuesto por las élites académicas y políticas de las naciones en desarrollo y promovido por los organismos financieros, comerciales y de cooperación multilaterales; fue impuesto mediante la necesidad de recursos financieros externos de los países en desarrollo, los cuales enfrentaban crisis fiscales y de deuda, lo que afectaba el desarrollo de sus economías de crecimiento interno.

El origen del discurso académico y político de las naciones desarrolladas era la revisión a la crisis fiscal del Estado de Bienestar. Discurso que posteriormente fue implantado en nuestro hemisferio latinoamericano, después del fracaso del

estado interventor en la economía, sin tomar en consideración las características de los países en desarrollo.

En resumen, partimos que la reforma política del Distrito Federal tiene como contexto histórico una serie de factores jerárquicos, en primer lugar que los cambios en la estructura de gobierno se dan en los momentos en que a nivel internacional hay un discurso que promueve la reducción de los aparatos estatales y la integración económica a nivel mundial. Este discurso acompañado de uno sobre las transiciones a la democracia, también en su línea político-administrativa promueve la descentralización de las funciones ejercidas por el poder central del Estado Nacional.

Así, la Reforma del Estado, que es la creación de nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, requiere que haya un proceso de descentralización política y administrativa, con el objeto de reducir el espacio de actividad gubernamental centralizada, apoyando ideológicamente el discurso con la afirmación de que los gobiernos locales (municipales) y estatales son los más cercanos a la gente y por ende, si estos gobiernos electos por la ciudadanía tienen capacidad de respuesta a sus demandas, en ellos se manifiesta de manera clara la democracia.

La segunda línea que corre en el segundo y tercer capítulos, describió las condiciones del país y del Distrito Federal, es decir, se presentaron las cifras económicas, demográficas, financieras, sociales y electorales, que permiten hacer la valoración de éstas condiciones y relacionarlas con las acciones de las dirigencias de las organizaciones populares y los partidos opositores al PRI y al gobierno Federal.

Alteradas las bases económicas que permitieron al PRI y su clase dirigente gobernar el país durante más de 70 años, la década de los ochenta registra el crecimiento de la competencia electoral y un acelerado cambio en los marcos que rigen esta competencia. Las tendencias de los partidos políticos, obtenidas de los resultados electorales, a nivel nacional comparadas con el Distrito, dan cuenta de la baja del PRI frente a una captación sostenida y en aumento, de la oposición en su conjunto.

Señalada la importancia económica, política, social,

comunicacional y financiera del Distrito Federal, así como los intereses que en esta concurren a nivel internacional, no era de extrañarse que la oposición partidista, apoyada en los grupos demandantes de suelo urbano y servicios, demandará cambios en el marco legal del Distrito, que les beneficiarían en caso de concretarse.

Ambas líneas justifican, gracias a la revisión del cuarto y quinto capítulos, el discurso que demanda cambios políticos, el cual esta formulado como acusación por parte de la oposición partidista, liderazgos populares y ciertos académicos, de falta de democracia y autoritarismo del sistema político mexicano bajo el PRI, cuyo ejemplo más claro era la forma de gobierno del Distrito Federal, en la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Delegados, por parte del Ejecutivo Federal.

Esta acusación de tipo ideológico contó con una revisión del debate histórico, a lo largo de la construcción del país y sus instituciones, que ciertos académicos nombraron como una tendencia histórica al centralismo y autoritarismo por parte de las élites que gobernaron México y cuya concreción física fue la Ciudad de México, además de mostrar con cierta simpatía, la posición contraria, la cual abogó por que el Distrito contará con poderes propios.

En nuestro trabajo se reconoce que la tendencia de centralización del poder político en México, obedeció a una tendencia internacional de centralización de funciones en los gobiernos nacionales con el fin de garantizar los procesos productivos. En cuanto a la desaparición de los Ayuntamientos en el Distrito Federal en 1929, esta tenía como justificación política, el evitar las diversas luchas entre facciones locales, que podrían poner en riesgo la estabilidad nacional.

La crítica de este trabajo se centró en revisar el discurso de académicos y políticos opositores, sobre la necesaria democratización o tránsito a la democracia en el Distrito Federal. Esto porque la tutela de los Poderes Federales ejercida en la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Delegados, impedían la participación del conjunto de la ciudadanía de la entidad en la elección de éstos.

Nuestra línea discursiva adoptó el cambio político y no el discurso de la transición democrática, esto porque

consideramos que los ciudadanos si elegían a sus gobernantes en las figuras del Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, además del complemento de la participación ciudadana en la estructura vecinal. Por lo tanto el problema se reduce al diseño que la Constitución determinaba, era que se contaba con un gobierno nacional en el espacio local.

La elección presidencial de 1988, donde el PRI perdió en el Distrito Federal ante el FDN, dejó en claro, no el autoritarismo del sistema político, sino que el marco permitía la sobrerrepresentación nacional y por lo tanto la hegemonía del vencedor a nivel nacional sobre el local. Al tener la evidencia de que podían ganar en la entidad más importante del país y el centro político por excelencia, una de las líneas de acción de los opositores consistió en demandar la creación de figuras de gobierno locales, elegidas por la ciudadanía del Distrito Federal.

Por lo tanto, concluimos que la adopción del discurso de la falta de democracia y la necesaria transición a esta para el Distrito Federal, lo cual daría derechos plenos a los ciudadanos de la capital de la República, por parte de los partidos opositores, tenía una racionalidad política, dirigida a sumar las adhesiones de las mayorías con el fin de transformar el marco legal de la entidad y crear espacios de gobierno local representativos, cuya elección se circunscribiera al territorio del Distrito y no al concurso del electorado nacional.

En cuanto al discurso de que las reformas fueron empujadas por la sociedad civil, nuestra afirmación de que las élites de los partidos políticos de oposición nacionales -en el Distrito Federal, las representaciones partidistas locales (PFCRN, PT, PRD) reclutaron a sus cuadros con las dirigencias de las organizaciones urbanas del Movimiento Urbano Popular-; hicieron posible la reforma política, el discurso académico de que la sociedad civil participó cae por sí sólo cuando se revisan las cifras de participación electoral en los procesos de tipo vecinal.

En la elección de 1995 de Consejeros Ciudadanos, cuya ley de participación ciudadana fue votada por mayoría del PRI en la Asamblea, se registró una participación del 20.69% de los ciudadanos del Distrito Federal. En la elección de Comités Vecinales, con una nueva ley en la materia, diseñada por la mayoría del PRD en la Asamblea Legislativa,

con un 11% de aumento en el listado nominal en relación con el utilizado en 1995, el porcentaje de participación bajó al 9.50%. De manera que afirmamos con estos datos que son los partidos políticos los que centran los esfuerzos de negociación para cambiar el marco legal del Distrito Federal.

Las reformas que sufrió el marco legal del Distrito Federal, fueron realizadas en momentos de coyuntura, en todas ellas se tenía en claro la necesaria modificación del marco y la emergencia de nuevas instituciones. La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue el inicio de estructuras políticas de representación popular, eminentemente locales.

Las reformas de 1992-1993 y la de 1996, acotaron las acciones de gobierno de los Poderes Federales en el ámbito local y emergieron nuevas instituciones, como fue la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, de manera que el departamento administrativo daba paso a la creación de un figura política de peso y relevancia en el escenario político nacional. Otras modificaciones fue la ampliación de atribuciones a la Asamblea, que cambio su nombre a Legislativa, así como la creación de los Jefes Delegacionales.

Estas modificaciones nos permiten apoyar la afirmación de que el Estado Mexicano sufrió un cambio al ser modificada la estructura de gobierno del Distrito Federal, observamos una tendencia descentralizadora, aunque acotada por la intervención de los Poderes Federales de acuerdo con la Constitución. Pues amparados en la naturaleza jurídica del Distrito Federal, de ser la sede de los Poderes Federales, estos mantienen cierta incidencia en las acciones de gobierno del Distrito Federal, como son la de legislar en cuanto a su régimen interno, por parte del Congreso de la Unión; el control del endeudamiento que ejerce la Cámara de Diputados y la destitución y designación del Jefe de Gobierno por parte del Senado.

Por último es importante destacar el hecho de que el mando de la fuerza pública es responsabilidad del Ejecutivo Federal, dejando en manos del Jefe de Gobierno las tareas de dirección, lo cual da paso a un ejercicio de negociación sobre la nominación del funcionario público encargado de la Secretaría respectiva, tomando en cuenta que el Jefe de Gobierno hace la propuesta respectiva de este y del

Procurador de Justicia del DF al Ejecutivo Federal, quien hace la designación.

En cuanto a la definición de la reforma política del Distrito Federal, concluimos que actualmente, esta debe observarse como parte de un proceso de mas largo aliento, de manera que los cambios son aún insuficientes. Más aún, cuando ante las necesidades de avanzar en la reforma de las estructuras administrativas, la lucha entre dirigentes partidistas esta centrada en una reforma Constitucional que erija el Estado 32 en el territorio del Distrito Federal con la cohabitación de los Poderes Federales, sin que estos intervengan en las decisiones de gobierno locales.

De lo anterior se desprende que un proceso de tal envergadura cubra la atención a nivel nacional, pues en el fondo hay intereses de alcanzar las nominaciones presidenciales por sus respectivos partidos por parte de varios actores, soslayandose modificaciones de tipo administrativo, las cuales podrían ser logradas en el pleno de la Asamblea Legislativa, que permitieran a las Demarcaciones Territoriales o Delegaciones, contar con aparatos cercanos a cabildos que contrapesen las funciones de los Jefes Delegacionales.

Entre otras acciones emergentes, se podría diseñar una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del DF, que ampliara la participación presupuestal a los Jefes Delegacionales, así los recursos serían utilizados de acuerdo a las necesidades de las demarcaciones, la descentralización permitirá un mejor manejo de los recursos, los cuales actualmente están centralizados por la Jefatura de Gobierno, reproduciendo las condiciones que vive el país en materias fiscal y de gasto público.

## BIBLIOGRAFIA.

Aguilar Camín, Héctor. Después del milagro. Cal y Arena. 13a Edición. México, 1998.

Ayala Espino, José. Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. Facultad de Economía, UNAM. Miguel Ángel Porrúa. México, 1996.

Camacho Solís, Manuel. Cambio sin ruptura. Alianza Editorial. México, 1994.

Cámara de Diputados. Crónica de la Reforma Política del Distrito Federal. Cámara de Diputados, LV Legislatura. Comisión de Régimen Interno y Conciliación Política, Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 1993.

Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI, 7a. Edición. México, 1987.

Casar, María Amparo. "El Congreso del 6 de julio". En Salazar, Luis. 1997 Elecciones y transición a la democracia en México. Cal y Arena. México, 1999.

CEPAL. La Reestructuración de los Espacios Nacionales. Serie Gestión Pública 7. CEPAL: ILPES: ONU. Chile, 2000.

Cordera, Rolando y Carlos Tello (coords.). El auge petrolero: de la euforia al desencanto. Facultad de Economía, UNAM. México, 1987.

Córdova, Arnaldo. "El régimen constitucional del Distrito Federal", en Córdova, Arnaldo; García Solís, Iván y Grupo del PRD en la ARDF. La democratización del Distrito Federal. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Casa del Sol, núm. 6. México, D.F. 1992.

Crespo, José Antonio. "Legitimidad política y comportamiento electoral en el Distrito Federal (1988)." En Alonso, Jorge (coord.) Cultura Política y Educación Cívica. Serie la Democracia en México: actualidad y perspectivas. CIIH, UNAM. Miguel Ángel Porrúa. México, 1993.

Crozier, Michel; Huntington, Samuel y Joji Watanuki. The Crisis of Democracy. Report on the Governability of

Democracies to the Trilateral Commission. University Press. New York, 1975.

Cuéllar Vázquez, Angélica. La cara oculta de ruta 100. La construcción subjetiva de la democracia, la representatividad y la legitimidad. Colección: Reestructuración empresarial, democracia, representatividad y legitimidad sindical en México. UAM; IET; AFL-CIO; Plaza y Valdés. México, 2002.

DDF. El Gobierno de la Ciudad de México 1524-1992. Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. DDF. México, 1992.

---. Posiciones iniciales de los partidos políticos 1992. Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. DDF. México, 1992.

D. Hansen, Roger. La política del desarrollo mexicano. Edit. Siglo XXI. México, 1993;

Espinosa Coria, Horacio Pablo. Consideraciones sobre el proceso de reforma política del Distrito Federal 1991-1993. Tesis de licenciatura FCPyS-UNAM. México, 1994.

Fernández Christlieb, Paulina. "El Distrito Federal: reto a las estructuras de control." En El Debate Nacional. Esthela Gutiérrez Garza (Coord. Gral.) Tomo 2. Escenarios de la democratización. Fernando Castañeda (coord.) FCPyS-UNAM y Edit. Diana. México, 1998.

Ferreira, Héctor y Araceli Robledo. "Reestructuración industrial y competitividad regional: la Zona Metropolitana del Valle de México frente a la globalización". En Rosales Ortega, Rocío (Coord.). Globalización y regiones en México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM; Miguel Ángel Porrúa. México, 2000.

Gamas Torruco, José. El Federalismo Mexicano. Sepsetentas 195. Primera edición 1975. SEP. México.

Garrido, Luis Javier. La Ruptura. La corriente democrática del PRI. Editorial Grijalbo, México, 1993.

González Salazar, Gloria. El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. México, 1990.

Grayson, George W. A Guide to the 1997 Mexico City Mayoral Election. CSIS The Center for Strategic and international Studies. Washinton, DC. 1997.

Habermas, Jurgen. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Cátedra. Madrid, 1999.

Hernández Alcántara, Carlos. La transición política del Distrito Federal, 1987-1997. Tesis de Maestría en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México, 1999.

Hoffmann Calo, Juan. Crónica Política del Ayuntamiento de la Ciudad de México (1917-1928). Gobierno de la Ciudad de México, Comité Editorial. México, 2000.

Huchim, Eduardo R. Engaño mayor. La campaña, la elección, la devaluación y la guerra. Grijalbo. México, 1995.

Iracheta Cenecorta, Alfonso. "2. Metropolitización y política urbana en la Ciudad de México." En Iracheta Cenecorta, Alfonso y Alberto Villar Calvo (coords). Política y movimientos sociales en la ciudad de México. DDF y Plaza y Janés. México, 1988.

----- "Las revoluciones que transforman al mundo" en Tinoco, Rogelio (coord.) Coloquio de la pluralidad. La realidad mexicana, reflexión y debate. Gobierno del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, 1999.

Jimenez Ruiz, Francisco Javier. La democratización del Distrito Federal. La creación de la Asamblea de Representantes. Tesis de Licenciatura. FCPyS. México, 1994.

Lipset, Seymour Martin. El hombre político. Las bases sociales de la política. Rei. México, 1993.

López Montiel, Gustavo. "Distrito Federal, ¿consumación del realineamiento electoral?" En Sirvent, Carlos (Coord.) Alternancia y distribución del voto en México. Estudio de 7 casos. FCPyS-UNAM, Gernika. México, 2001.

Lujambio, Alonso. El poder compartido. Oceano. México, 2000.

Luján Ponce, Noemí. El régimen jurídico-político del Distrito Federal. Tesis de Maestría en Sociología Política. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. México, 1991.

Maia Muñiz, Reynaldo. "Reforma del Estado en América Latina: ¿Descentralización o Decadencia del Estado Nación?" En Merino, Mauricio (coord). Cambio Político y Gobernabilidad. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. CONACYT. México, 1992.

Martínez Assad, Carlos. ¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital. Océano. México, 1996.

Meyer, Lorenzo. "El primer tramo del camino". En Historia General de México. Tomo 2, El Colegio de México. México, 1988.

Mirón, Rosa María. "2 de julio en el Distrito Federal: el desempeño electoral de los partidos políticos." en Yolanda Meyenberg Leycegui (coord.). El dos de julio: reflexiones posteriores. FLACSO, IIS-UNAM, UAM-Izt. México, 2001.

Moreno Espinosa, Roberto. La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio. IAPEM A.C. Toluca, 1996.

Nivón Bolán, Eduardo. "Territorio y relaciones culturales en los suburbios de la ciudad de México". En Rosales Ortega, Rocío (Coord.). Globalización y regiones en México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM; Miguel Ángel Porrúa. México, 2000.

Núñez González, Óscar. Innovaciones democrático culturales del Movimiento Urbano Popular. ¿Hacia nuevas culturas locales?. UAM-Azcapotzalco, Primera Edición 1990. México.

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

Ortega Valadez, Ernesto. "Las organizaciones vecinales y el programa de renovación habitacional popular." En Iracheta Cenecorta, Alfonso y Alberto Villar Calvo (coords). Política y movimientos sociales en la ciudad de México. DDF y Plaza y Janés. México, 1988.

Pacheco Méndez, Guadalupe. "Preferencias electorales y cultura política en el Distrito Federal en mayo de 1988". En Rosales Ayala, S. Héctor (coord.) Cultura política e investigación urbana. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. UNAM. Cuernavaca, Morelos. 1990.

Pasquino, Gianfranco. "*Formas de Gobierno*", en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Gianfranco Pasquino. Diccionario de Política. Tomo 1. Siglo XXI, México, 7a. Edición 1991.

Pérez Correa, Fernando. "La Constitución de Hoy." En Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. "La Constitución Política de 1917 hoy". Tomo 2. CNCPyAP; UAM; FCPyS e IIS, UNAM. México, 1999.

Pérez Fernández del Castillo, Germán. "Reforma del estado: razones y sentido", en Rosa María Mirón y Leonardo Valdés (Coords.) Partidos y Elecciones. Congreso Nacional de Ciencia Política. CNCPyAP A.C., UAM, IFE. México, 1996.

Peschard Mariscal, Jacqueline. "Geografía electoral del Distrito Federal (1946-1991)." En Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.) Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México. UAEM. México, 1993.

----- . Cambio y continuidad en el comportamiento electoral del Distrito Federal, 1988-1994. Tesis Doctoral. El Colegio de Michoacan, A.C.

----- . "La reforma política del Distrito Federal después de 1994." En Álvarez, Lucía (coord.) Participación y Democracia en la Ciudad de México. CEIICH, UNAM. México, 1997.

Pradilla Cobos, Emilio (Comp.). Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Tomo 1 Expansión de la mancha urbana. Coloquio "Democracia y Desarrollo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". I Asamblea de Representantes del Distrito

Federal; Departamento del Distrito Federal; UAM-X. México, Primera edición 1990.

Ramírez Saiz, Juan Manuel. En "Cultura política y educación cívica del Movimiento Urbano Popular." En Alonso, Jorge (coord.) Cultura Política y Educación Cívica. Serie la Democracia en México: actualidad y perspectivas. CIIH, UNAM. Miguel Angel Porrúa. México, 1993.

Rascón, Marco. "La cultura política en los barrios". En Rosales Ayala, S. Héctor (coord.) Cultura política e investigación urbana. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. UNAM. Cuernavaca, Morelos. 1990.

Rebolledo Gout, Juan. La reforma del estado en México. FCE. México, 1993.

Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios de derecho político de Estados y Municipios. Editorial Porrúa; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 96. México, 1990.

Sánchez Almanza, Adolfo. "Crecimiento y perspectivas de las ciudades de México". En Bustamante Lemus, Carlos (coord. y comp.) Las grandes ciudades de México en el marco del ajuste estructural. Sexto seminario de economía urbana. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. México, Primera edición 1993.

Sánchez Gutiérrez, Arturo. "Organización y participación ciudadana en el Distrito Federal." En: Tovar de Arechederra, Isabel y Magdalena Mas [Comps.]. Macrópolis mexicana. Volumen IV. DDF-Conaculta-Universidad Iberoamericana A.C. México, 1994.

Schedler, Andreas. "¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?" en Labastida Martín del Campo, Julio; Camou, Antonio y Noemí Luján Ponce (Coords) Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina. Flacso, IIS-UNAM, Plaza y Valdés. México, 2000.

Schlebach Díez, Ricardo A. Gobierno, Economía y Finanzas del Distrito Federal. 1989-1998. s/p. SEP- INDAUTOR. Registro Público 03-2000-072813181400-01. México, Julio 2000.

SEGOB. Renovación Política. Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. 2 Audiencias Públicas de Consulta. Memoria. Secretaría de Gobernación. México, 1986.

Semo, Ilán. "La ciudad tentacular: notas sobre el centralismo en el siglo XX". En: Isabel Tovar de Arechederra y Magdalena Mas [Comps.]. Macrópolis mexicana. Volumen IV. DDF-Conaculta-Universidad Iberoamericana A.C. México, 1994.

Sirvent Gutiérrez, Carlos. "Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000", en Sirvent Gutiérrez, Carlos (Coord). Partidos políticos y procesos electorales en México. FCPys y Miguel Ángel Porrúa. México, 2002.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 30a Edición, Editorial Porrúa. México, 1996.

Trejo Hernández, Raciél (coord.). Perfil y semblanza política de la asamblea de Representantes del Distrito Federal. ARDF. México, 1991.

Vázquez, Josefina Z. "Los primeros tropiezos" en Historia General de México. El Colegio de México, Tomo 2. México, 1988.

Velasco, Alfonso. Mesa V. Federalismo, Descentralización y Autonomías. Secretario Técnico. En: Muñoz Ledo, Porfirio. [Coord.] Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM. México, 2001.

Wayne A. Cornelius. Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política. FCE. México, 1986.

Weber, Max. Economía y Sociedad. FCE. 2 vol. México, 1964.

Woldenberg K., José. "La Reforma Política del Distrito Federal en 1993." En Álvarez, Lucía (coord.) Participación y Democracia en la Ciudad de México. CEIICH, UNAM. México, 1997.

Ziccardi, Alicia y Bernardo Navarro. Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana. UAM-Kochimilco; PUEC-UNAM. México, 1995.

Ziccardi, Alicia. Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. IIS-UNAM, Miguel Angel Porrúa. México, 1998.

#### HEMEROGRAFÍA.

ARDF. Diario de los Debates. Año I, Núm. 4. 7 de octubre de 1988.

Alejandro, María de Jesús. "Bitácora Política" en Revista: Asamblea. N. 13, Segunda Época, Vol. 1, octubre de 1998.

Cámara de Diputados. Diario de los Debates. Año II. No. 3, Abril 21, 1987

----- . Diario de los Debates. Año II. No. 4. Abril 22, 1987.

----- . Diario de los Debates. Año II, No. 36. Diciembre 14, 2001.

Cámara de Senadores. Versión Estenográfica. Sesión del 14 de diciembre, 2001

Carrasco, Lucia. "Consejos de Ciudadanos: Rumbo a la democratización del Distrito Federal" en Revista: Asamblea. ARDF. Vol. 1 núm. 7, agosto de 1995.

Garza, Gustavo. "La megaciudad de México. ¿Urbe Global?". En revista Fundación Arturo Rosenblueth, año 2, núm. 10, junio 2000.

Gómez de León Cruces, José y Virgilio Partida Bush. "La Ciudad de México: tendencia demográfica y escenarios para el siglo XXI." En Revista Federalismo y Desarrollo. Año 9. Núm. 56. Octubre-Diciembre de 1996. Págs. 12-17.

Hernández Alcántara, Carlos; Luz Elena Arceo C. y Elizabeth Regish. "La experiencia democrática del plebiscito en el Distrito Federal (Diciembre 1992-Abril 1993)". En Estudios Políticos. FCPYS-UNAM. Cuarta Epoca, núm. 2, Enero-Marzo, 1994.

Jarque, Carlos M. "Urbanización y transformación de la Ciudad de México." En Revista Federalismo y Desarrollo. Año 9. Núm. 56. Octubre-Diciembre de 1996.

"Lenguaje básico del sector Desarrollo Urbano" En Federalismo y Desarrollo. Año 9. Núm. 56. Octubre-Diciembre de 1996.

López Paniagua, Rosalía. "La reforma del Estado y las políticas de vivienda popular en México." En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. México. Año XXXIX, Nueva Época, Núm. 158, Octubre-Diciembre de 1994.

Marván Laborde, Ignacio. "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México". En Revista Política y Gobierno, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1997.

Merino, Mauricio. "El fiel de la balanza." En La jornada. 8 de julio de 1993.

Mirón, Rosa María. "El comportamiento electoral en el Distrito Federal". en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. México. Año XLIII, Núm. 172, Abril-Junio de 1998.

Nogueira, Marco Aurelio. "Un Estado para la sociedad civil." En Revista CLAD. Reforma y democracia. Número 14, junio 1999. <http://www.clad.org.ve/rev14/Nogueesp.html>

Pereyra, Carlos. "Democratizar al DF: Urnas para la Urbe". En Nexos. Núm 99, marzo de 1986.

Pérez Correa, Fernando. "El orden del mundo." En Excelsior. Viernes 20 de abril, 2001.

----- "La Globalización: ¿Cuál? ¿A Favor de Quién? En Excelsior. Viernes 24 de mayo, 2002.

----- "Federalismo y Controversias Constitucionales." En Excelsior. Viernes 26 de julio, 2002.

----- "Reforma del Estado. De la Federalización Teórica a la Alternancia Virtual." En Excelsior. Viernes 17 de enero, 2003.

Pérez Fernández del Castillo, Germán. "Reforma del Estado, ¿Para qué? En Revista Crónica Legislativa. Año V, 10, Agosto-septiembre, 1996.

Peschard Mariscal, Jacqueline. "50 años de participación electoral del PAN en el D.F." en Estudios Políticos. Vol. 8, núm. 3, julio-septiembre de 1989.

Reygadas, Luis y Mónica Toussaint. "Conflictividad social y legislación electoral en el Distrito Federal, 1976-1987." En Estudios Sociológicos. Vol. VI, núm. 16, 1988.

Rodríguez Velázquez, Daniel. "La importancia del MUP en el Valle de México" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. México, año XXVIII, Nueva Época, núms. 113-114, julio-diciembre de 1983.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. 6 de enero de 1988.

Sulbrandt, José. "Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática la democrática." En Revista CLAD. Reforma y democracia. Núm. 2, julio 1994. <http://www.clad.org.ve/0023000.html>

Xelhuantzi López, María. "De legitimidad y de alianzas: de la Corriente Democrática al Frente Democrático Nacional (julio de 1987 a julio de 1988)." En Estudios Políticos. Vol. 7, Núm. 3, julio-septiembre 1988

#### PONENCIAS.

Aguilar, Luis F. "Los perfiles de la Gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI". Ponencia presentada en el Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política. Colima, Septiembre, 2000.

Fix Fierro, Héctor. "Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político". En Congreso Virtual Iberoamericano: El Municipio hacia el Siglo-XXI. 12 f. México, 1999. <http://www.rim.unam.mx/CONGVIR/MAT/Mesa6/HFF/hecff.htm>

Román Celis, Carlos. En Renovación Política. Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. 2 Audiencias Públicas de Consulta. Memoria. Secretaría de Gobernación. México, D.F. 1986.

Salazar Toledano, Jesús. En Renovación Política. Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito

Federal. 2 Audiencias Públicas de Consulta. Memoria. Secretaría de Gobernación. México, D.F. 1986.

DOCUMENTOS NORMATIVOS.

COFIPE, México, 1990.

Código Electoral del Distrito Federal. IEDF. 2000.

Código Federal Electoral (CFE). Comisión Federal Electoral, México. 1987.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Secretaría de Gobernación. México, 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 82a. edición. México, 1987.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IFE. Secretaría General. México, 1994.

Dictamen con Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. México, DF. 1995.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 1999. En: <http://www.asambleadf.gob.mx/>

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto que reforma los artículos 73, 79, 89, 110, 111, 127 y 74 Constitucionales. 23 de diciembre de 1986.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. ARDF. 1995

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 1998. <http://asambleadf.gob.mx>

O. Rabasa, Emilio y Gloria Caballero. México: ésta es tu Constitución. Texto vigente 1997. Cámara de Diputados LVI Legislatura, México. 1997.

ANUARIOS, DOCUMENTOS DE TRABAJO, ESTADÍSTICAS, INFORMES, PRONTUARIOS.

ANUIES. Anuario Estadístico 1996. ANUIES. México, 1996.

----- . Anuario Estadístico 1997. ANUIES. México, 1997.

Banco Mundial. El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Banco Mundial; Washington, D.C.; 1997.

Cámara de Diputados. Estadísticas Históricas del Gasto Público Federal en México, 1980-2000. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Secretaría General. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. México, 2000.

----- . Carpeta de Indicadores Básicos de Finanzas Públicas. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Secretaría General. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. México, 2000.

CONAPO. Distribución territorial de la población. s/f. CONAPO. [www.conapo.gob.mx/indicaso/gl1.htm](http://www.conapo.gob.mx/indicaso/gl1.htm).

----- . Población urbana y tasa media anual de crecimiento 1970-1990. CONAPO. [www.conapo.gob.mx/indicaso/gl2a.htm](http://www.conapo.gob.mx/indicaso/gl2a.htm).

----- . Población urbana y tasa media anual de crecimiento 1990-1995. CONAPO. [www.conapo.gob.mx/indicaso/gl2a.htm](http://www.conapo.gob.mx/indicaso/gl2a.htm).

----- . Sistema de ciudades, 1995. CONAPO. [www.conapo.gob.mx/indicaso/gl4.htm](http://www.conapo.gob.mx/indicaso/gl4.htm).

----- . Tendencias recientes de la movilidad territorial en algunas zonas metropolitanas de México. CONAPO. 2000. [www.conapo.gob.mx/sit2000/010.htm](http://www.conapo.gob.mx/sit2000/010.htm).

GDF. Agenda Estadística del Distrito Federal 1999. Disco Compacto. Secretaría de Desarrollo Económico. Gobierno del Distrito Federal. México, 1999.

--- . Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 2000. Gobierno del Distrito Federal. México, 2000.

IEDF. Concentrado de unidades territoriales y comités vecinales por demarcación territorial para las elecciones vecinales del 4 de julio de 1999. IEDF. 18 de junio de 1999.

---- . Estadística de la Elección de Comités Vecinales del Distrito Federal de 1999. IEDF. México, D.F. 1999.

----. Estadística de las Elecciones Locales 2000. IEDF. México, D.F. 2001.

----. Reporte Estadístico de resultados para Jefe de Gobierno del Distrito Federal. México, IEDF. 2000.

IFE. Resultados de las elecciones federales de 1991. IFE, 1991.

---. Memoria electoral del IFE. IFE, 1994.

---. Resultados de los cómputos distritales de la elección de senadores por el principio de representación proporcional. México, IFE. 1997.

---. Resultados de los cómputos distritales de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa. México, IFE. 1997.

---. Resultados de los cómputos de entidad de la votación para Jefe de Gobierno del Distrito Federal. México, IFE. 1997.

---. Resultados de los cómputos distritales de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa. México, IFE. 1997.

---. Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Estadística de las elecciones federales de 2000. IFE, México, 2000.

---. Elección de Senadores por el principio de mayoría relativa. Estadísticas de las elecciones federales de 2000. México, IFE. 2000.  
<http://www.ife.org.mx/comp test/reportes/centrales/SenadorMR.html>

---. Elección de Diputados por el principio de mayoría relativa. Estadísticas de las elecciones federales de 2000. México, IFE. 2000.  
<http://www.ife.org.mx/comp test/reportes/centrales/DiputadoSMR.html>

INEGI. Banco de Información Económica. INEGI. s/f.  
<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdi.exe>.

----- Banco de Información Económica. INEGI. s/f.  
<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/BDINE/M15/M150938.HTM>.

----- Censo General de Población y Vivienda 1980. INEGI.  
México, 1980.

----- Censo General de Población y Vivienda 1990. INEGI.  
México, 1990.

----- Conteo de Población y Vivienda 1995. INEGI. México,  
1980.

----- Condiciones Geográficas, Población y Desarrollo  
Económico del Distrito Federal y la Zona Metropolitana.  
<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/pubcoy/medioamb/mediodf/condic/condic.html>

----- Estadísticas Históricas de México. INEGI. México,  
1990.

----- Resultados preliminares del XII Censo General de  
Población. INEGI. México, 2000.

Programa de ordenación de la zona metropolitana del valle  
de México. Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.  
Sedesol, Gobierno del Estado de México y Jefatura de  
Gobierno del Distrito Federal. 1998.

Resultados electorales de 1988. Comisión Federal Electoral.  
Base de datos del Centro de Estadística y Documentación  
Electoral, Universidad Autónoma Iztapalapa.

SEP. Prontuario estadístico, fin de cursos 1996-1997,  
Educación Preescolar, Primaria y Secundaria en el D.F.  
1997.

#### OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

Cámara de Diputados. Grupos Parlamentarios. Internet:  
<http://www.diputados.gob.mx/grupos/grupos.html>

Senado de la República. Comisión del Distrito Federal.  
Internet: [www.comisiondf.gob.mx/infogral.html](http://www.comisiondf.gob.mx/infogral.html)