



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“Una Nueva Reforma Política para  
el Distrito Federal”**

**T E S I S**

**QUE PRESENTA:**

**JAVIER ISAAC ORIZAGA ROMERO**

**PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA)**

**ASESOR: CARLOS SIRVENT GUTIERREZ**

**MÉXICO, D.F.**

**MARZO 2006**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
OBJETIVOS.....	5
EL FEDERALISMO Y LA DEMOCRACIA.....	6
<i>Funcionamiento del sistema electoral en México.....</i>	<i>14</i>
<i>Regulación del concepto de partido político.....</i>	<i>19</i>
HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL.....	22
<i>La Hacienda pública en la Ciudad de México.....</i>	<i>26</i>
<i>El ciudadano como elector, como contribuyente y como beneficiario de servicios públicos.....</i>	<i>38</i>
EL SISTEMA ECONÓMICO Y LA MANIFESTACIÓN POLÍTICA.....	42
LOS GRUPOS DE AGREGACIÓN EN EL EJERCICIO PLENO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS LOCALES.....	58
CONCLUSIONES.....	76
ANEXO.....	78
BIBLIOGRAFIA.....	81

## **INTRODUCCIÓN**

Con la reforma política de 1993, se empezaron a generar las bases constitucionales para el establecimiento de un gobierno propio y representativo en el DF en las que los derechos políticos de los habitantes de la ciudad comenzaron a integrarse en la discusión de la agenda política nacional. La asignación del gobernante del DDF por medio del presidente de la República pasó a ser de manera indirecta mediante la ratificación de la Asamblea de Representantes, la cual adquirió atribuciones respecto a la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la ciudad, aunque acotadas por el Congreso de la Unión, así como la expedición de un Estatuto de Gobierno, que de acuerdo a varios analistas, representó un avance en el proceso de democratización en la ciudad de México.

Faltaba mucho por hacer con relación a la participación directa de los ciudadanos, la consolidación de los derechos políticos locales y la regulación del gobierno local. Esta discusión se limitó por la posición adoptada al interior de la administración en turno representada por una estructura vertical y centralizada del ejercicio del poder político, que en lo fundamental, trataba de conservar el estatus jurídico-político del DF establecido en 1928, con una escueta respuesta al “reclamo democrático” que los partidos de oposición exigían al avance en la creación del estado 32 y la generación de una mayor autonomía a las autoridades de la ciudad.

Bajo este contexto, las propuestas encaminadas al reconocimiento de la pluralidad y la descentralización política se reconocían como la base para conformar nuevos modelos de participación política y generar mayor comunicación entre los ciudadanos y las autoridades.

Ya con la reforma de 1996, se estableció la elección por voto universal, libre, directo y secreto del jefe de Gobierno, de los asambleístas y de los titulares de las demarcaciones territoriales que determinó un viraje importante respecto a la representación y participación política de los ciudadanos en la ciudad de México fortaleciendo el proceso democrático a nivel local. Sin embargo, aún se pueden encontrar ciertos elementos que tendrían que desarrollarse como mecanismos imprescindibles en el avance y transformación de un nuevo orden institucional y el establecimiento de nuevas relaciones políticas vinculadas con el federalismo y la transición democrática como la descentralización fiscal hacia las delegaciones políticas y la creación de partidos políticos locales para hablar del ejercicio pleno de derechos políticos locales.

El marco normativo que rige actualmente a la ciudad de México establece ciertas restricciones para que exista una participación política definitiva e inhiba el alto índice de abstencionismo que permea en los ciudadanos, determina el ejercicio del voto por partidos políticos con registro nacional como el único medio en la elaboración de procesos político-sociales, lo que se encuentra aunado a la ausencia de un referente político local para determinar la importancia del *espacio público* cotidiano como el símbolo que mediante el lenguaje y la razón permita conformar el orden público a través de las leyes.

Este trabajo trata de encontrar ciertos elementos fundamentales que han generado una débil relación política entre autoridad y ciudadano en la ciudad de México sin limitarse al análisis electoral, ni centrarse en la búsqueda de una repuesta a la tan mencionada cultura política. Se dirige, más bien, a analizar las limitaciones en el marco institucional para poder trascender las estructuras convencionales de autoridad que

acotan el valor de la manifestación política y social del individuo en la ciudad de México, así como analizar la relación entre la dinámica del sistema económico y el sistema de representación política que sería el mecanismo más importante para determinar la distribución de la riqueza y acotar la marginación, es decir, la desigualdad social.

Los *grupos de agregación política* determinan una transformación importante en el sistema de representación política de la Ciudad de México ya que la distribución del poder político sería más abierta en beneficio de los grupos que “están y se sienten excluidos del reparto económico, político y social”.

Bajo este contexto, la teoría del *cambio político* establece que, un proceso de *liberalización política*, a diferencia de uno de *democratización*, determina la flexibilización de las instituciones en función de las exigencias de los grupos que no están siendo reconocidos y que pertenecen a la comunidad política.

## OBJETIVOS

- Demostrar que el federalismo es la vía más sólida para consolidar un Estado Democrático.
- Demostrar que la descentralización fiscal hacia las delegaciones políticas y la creación de la figura de partido político local se conformarían como mecanismos de participación política y ciudadana en la perspectiva de crear un mejor arreglo institucional y la construcción de un nuevo orden civil.
- Demostrar que una nueva Reforma Política en el Distrito Federal requiere del ejercicio pleno de derechos políticos locales para elegir autoridades, no solo del ejercicio de libertades civiles y políticas (liberalización política), que vincule al sujeto y la autoridad en la ciudad de México mediante tres elementos que comprende el papel de ciudadano (elector, contribuyente y beneficiario de servicios públicos).
- Demostrar que el sistema de representación política territorial se encuentra desvinculado de las relaciones económicas que se desarrollan en la ciudad de México, ya que los *espacios políticos* del ciudadano relacionados con un interés público, se determinan por las relaciones de producción y de identidad.

## “EL FEDERALISMO Y LA DEMOCRACIA”

En sus orígenes, el federalismo tiene una relación muy estrecha con los ideales de democracia, sus instituciones se constituyen como un elemento de defensa del individuo contra el poder absoluto del estado total, por lo que desde un principio la autonomía de las corporaciones comunales y regionales jugó un papel de primer orden. “Desde un punto de vista político, la esencia de un sistema federal es la división de competencias entre un gobierno total, que abarca a toda la nación y los gobiernos locales que lo integran; presupone la existencia de dos o más ámbitos de gobierno en un mismo país, entre los cuales existe coordinación en lugar de subordinación”.<sup>1</sup>

Kenneth Wheare lo definió como “el método para que tanto el gobierno general, o federal, y los gobiernos regionales o estatales, estén cada uno dentro de su esfera, coordinados e independientes, lo que determina la necesidad de que la autonomía de los diferentes ámbitos de gobierno esté protegida constitucionalmente, dando a cada uno un campo explícito de responsabilidad y autoridad.”<sup>2</sup>

El federalismo es un sistema dinámico que tiene ciertos elementos esenciales, entre los cuales podemos mencionar:<sup>3</sup>

a) Constitución escrita y rígida; b) Uniformidad institucional entre federación y estados; c) Instituciones gubernamentales independientes; d) Unidad territorial; e) Descentralización; f) Sistema para la resolución de los conflictos de competencia y, g) Sistemas Electorales Competitivos.

---

<sup>1</sup> Astudillo, p. 17, 1989.

<sup>2</sup> Citado en Astudillo, p. 170

<sup>3</sup> Astudillo, “El federalismo y la coordinación impositiva”, pp. 26-27, 1999. Los sistemas electorales competitivos regulan la distribución del poder político por lo que también forman parte de un federalismo sólido.



### **a) Constitución escrita y rígida.**

Harold Berman estudia la Constitución a través de la tradición jurídica de Occidente, sostiene que es principalmente una invención de la época moderna referida a la doctrina estadounidense de la supremacía de la Constitución escrita sobre las leyes aplicadas(...)es posible sostener que el constitucionalismo representa una doctrina según la cual los Estados deben ser fieles a sus constituciones, debido a que las reglas que provee son lo único que puede proteger a los ciudadanos de las decisiones arbitrarias del poder. Sobre esta base, la Constitución moderna establece dos principios básicos: garantiza de un lado, los derechos consagrados y, del otro, la separación de poderes. La Constitución contiene normas para la producción del derecho y reglas para el juego político, y es el resultado no solo de una cultura jurídica sino también de una cultura política.

El pensamiento liberal incorporó en su cuerpo doctrinal el reconocimiento legítimo de la existencia de “posiciones contrastantes”, favoreciendo el desarrollo del disenso y el consenso. Las formulaciones acerca del gobierno civil plantean la necesidad de limitar al Estado estableciendo una serie de reglas para la convivencia social. La doctrina política del liberalismo podría sintetizarse en la afirmación de que todo gobierno está limitado en sus poderes y existe sólo por el consenso de los gobernados.

Las Constituciones deben adecuarse a las innovaciones estructurales y a la aparición de nuevos actores, ofreciendo los instrumentos jurídicos que permitan hacer efectivo el interés de la colectividad.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Bastidas Colinas, Sabino, “Constitución” en *Léxico de la política*, pp. 99-101, 2000.

## **b) Uniformidad institucional entre federación y estados**

La Constitución federal reconoce a los estados miembros la facultad de crear sus propias leyes dentro de su esfera de competencia, de ahí que el estado miembro tenga un sistema estatal completo que le permita regular con entera libertad a todo el aparato administrativo, económico, jurídico y ejecutivo –de hecho, se mencionan dos formas de medir la autonomía local: la legislativa y la administrativa-. Este elemento conlleva la necesidad de que no exista control de los funcionarios de una jurisdicción a otra. Si ejercieran sus atribuciones bajo intervención, dirección o control, entonces ya no nos encontraríamos ante un verdadero estado federal.

“Las instituciones políticas del federalismo tienen una integración que reconoce el principio de igualdad, el proceso de toma de decisiones involucra a las partes federadas cuando se requiere su aprobación para determinada decisión gubernamental. Estos mecanismos constituyen la salvaguarda de la soberanía de las partes federadas y, en la perspectiva del sistema político, una salvaguarda de los derechos de las minorías, lo cual es fundamental en las sociedades heterogéneas étnica o lingüísticamente.”<sup>5</sup>

## **c) Instituciones gubernamentales independientes**

El sistema de relaciones que define al federalismo está sustentado por dos ejes principales: las relaciones estrictamente institucionales entre el gobierno nacional y los gobiernos federados y, por otro lado, las relaciones entre los actores y las estructuras políticas que constituyen, la “carne” de las relaciones institucionales, su base material, su sustento empírico. Debido al último factor, los sistemas políticos de las naciones federales necesitan tener un perfil consistente con este modelo de Estado, asumiendo que de ello depende la preservación y expresión de la voluntad soberana de las partes

---

<sup>5</sup> Guillén López, Tonatiuh. “Federalismo, Gobiernos locales y Democracia”. Cuadernos de Divulgación, N° 17, p. 19 IFE.

federadas (estado, cantón, república, etc.), así como la posibilidad de que dicha voluntad se exprese en las relaciones interinstitucionales y que, de esta manera, participe en la integración de la voluntad colectiva del todo federal.

Sin democracia, como puede suponerse, la posibilidad de que las instituciones regionales expresen fielmente la voluntad de la sociedad regional es casi nula, además de ilegítima. Adicionalmente, en condiciones ajenas a la democracia, un gobierno y/o sus instituciones regionales difícilmente estarían en condiciones de intervenir eficazmente en una negociación intergubernamental. La democracia es, por consiguiente: a) condición para la expresión soberana de la voluntad popular; b) la base del autogobierno de las partes de una federación, y c) condición para que cada entidad pueda intervenir en la formación de la voluntad colectiva del todo federal.<sup>6</sup>

#### **d) Unidad territorial**

“Puede afirmarse que cualquier país federal siempre ha tenido una base de división territorial. Entre los habitantes de estos territorios debe desarrollarse un sentimiento profundo de nacionalidad, que a su vez dé lugar a la unidad territorial, la cual constituye una de las condiciones para la supervivencia de los gobierno federales.”<sup>7</sup> Sin embargo, tal como lo había mencionado, también implica en la perspectiva del sistema político, un reconocimiento y salvaguarda de los derechos de las minorías, lo cual es fundamental en las sociedades heterogéneas étnica o lingüísticamente.

Una ventaja muy importante de este sistema es que permite el reconocimiento de los pueblos que conforman una nación y así, las distintas partes del territorio son gobernadas como entidades autónomas –lo que hace posible decidir, tomando en

---

<sup>6</sup> *Ibíd.* p. 17.

<sup>7</sup> *Op. cit.* Astudillo p. 28. 1999.

cuenta aún los pequeños detalles- de acuerdo con el reparto adecuado de competencias y no como un todo homogéneo.<sup>8</sup>

### **e) Descentralización**

En las ciencias sociales, la descentralización es el proceso durante el cual ciertas partes y/o sectores del poder gubernamental, así como la responsabilidad por su funcionamiento, se trasladan desde el nivel central nacional a los niveles municipales y/o estatales/provinciales. Por tradición, la descentralización está identificada con la comunidad local, pero realmente es una forma de organización que se puede usar en todos los niveles de gobierno. Asimismo, el grado en el cual un sistema administrativo está centralizado o descentralizado tiene varias dimensiones y relaciones intragubernamentales entre sí: nacional-estatal, nacional-local y estatal-local.

Normalmente, tres criterios o condiciones fundamentales se mencionan al discutir la descentralización: 1) la existencia de entidades territoriales para administrar, 2) el derecho del pueblo a elegir sus propios líderes locales/regionales, y 3) la capacidad financiera de las distintas entidades territoriales. La descentralización supone una transferencia del ejercicio del poder. En el caso del gobierno de una nación se trata de la transferencia de las autoridades políticas, administrativas y fiscales desde el nivel central a las comunidades y regiones del Estado.

La descentralización acerca las decisiones económicas y políticas a quienes les conciernen, y asimismo contribuye a una mayor posibilidad de cada individuo de influir más en su propio futuro sociopolítico-económico. Con la descentralización, el Estado se acerca a la sociedad y a los ciudadanos, que de tal modo llegan más cerca al proceso político de la nación. Se supone que las entidades locales están mejor dotadas para

---

<sup>8</sup> Astudillo, pp. 24-25, 1989.

definir y redefinir sus necesidades y prioridades. Pero al mismo tiempo, una administración central e independiente tiene mayor capacidad para proveer información de desarrollo y para manejar los recursos comunes nacionales. Se puede decir que el Estado se abre en los niveles más bajos y así se presentan posibilidades de ingreso para distintos actores sociales y políticos.

La descentralización administrativa implica el funcionamiento de los servicios públicos locales, es decir, se refiere a la eficacia de la administración. Cuando se estudia como el proceso de acercamiento de las instancias del gobierno a los gobernados, entonces la descentralización se refiere a la participación ciudadana y a la democratización.<sup>9</sup>

#### **f) Sistema para la resolución de los conflictos de competencia**

Como en el sistema federal coexisten dos o más ámbitos de gobierno, se dan muchas probabilidades de que surjan un sinnúmero de conflictos, tensiones, invasiones de competencia; en fin, toda la gama de problemas que encierran la federación-estados. Por esto, se requiere de un dispositivo para preservar el orden, además de servir para adaptarse a los cambios necesarios, según las circunstancias.

Este mecanismo que resulta esencial al federalismo, supone también la existencia de un sistema adecuado para resolver los conflictos de competencias que se generen tanto entre la federación y los estados como entre los mismos estados miembros.

“En la nueva Constitución del 5 de febrero de 1917 se incorporaron garantías y derechos sociales fundamentales sin que se modificasen los artículos 40 y 41 relativos a la soberanía nacional y a la forma de gobierno. En la misma se legisló la actual

---

<sup>9</sup> Lalander, Richard, “Descentralización” en *Léxico de la política*, pp. 180-181, 2000.

división en 31 estados y el Distrito Federal y se reconoció que le correspondía a la Suprema Corte reconocer y resolver los conflictos que se suscitaran entre los poderes de la nación y entre la Federación y los estados (Art. 106), lo cual ha dado origen a las llamadas “controversias constitucionales”.<sup>10</sup>

### **g) Sistemas Electorales Competitivos**

“El sistema electoral es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada elector en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como función establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación.

De acuerdo con sus objetivos, los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular los siguientes aspectos y etapas de los procesos de votación: ¿quiénes pueden votar?, ¿quiénes pueden ser votados?, ¿de cuántos votos dispone cada elector?, ¿cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión?, ¿cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral?, ¿cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales?, ¿quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios?, ¿cómo deben emitirse y contarse los sufragios?, ¿cuántas vueltas electorales pueden y/o deben realizarse para determinar al triunfador?, ¿quién gana la elección? y, por último, ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?.

Todas éstas son circunstancias que una ley electoral debe prever y resolver. Estas son las funciones básicas de los sistemas electorales. Evidentemente, existen otras que

---

<sup>10</sup> Ziccardi, Alicia. “Federalismo” en *Léxico de la política*, p. 240, 2000.

regulan la constitución y reconocimiento legal de los partidos políticos, el registro de los ciudadanos, el papel de los medios de comunicación en las contiendas y la participación de posibles donantes en el financiamiento de las campañas.”<sup>11</sup>

La viabilidad de los estados federales depende de que sus principios políticos sean cumplidos en términos reales y de que éstos se reflejen en los procesos de gobierno. En este propósito, la democracia efectiva cumple un papel decisivo al normar la distribución del poder político, incluyendo la conformación de las organizaciones políticas y las formas de representación que en él intervienen. En particular, la democracia tiene un rol decisivo para un sistema federal al definir a los actores y, a través de éstos, a las bases políticas de la negociación intergubernamental que configuran al Estado nacional. Este último aspecto es de gran importancia, si se considera que las relaciones intergubernamentales, en buena medida, son determinadas por los sistemas políticos.

Un sistema político puede anular al federalismo en la práctica de las relaciones intergubernamentales, o bien, puede estimularlo y constituirse en su sustento concreto. Si la esencia del federalismo radica en una estructura dual de distribución del poder político y en las relaciones que establecen las partes constitutivas, la esencia de estas relaciones radica en los sistemas políticos, en la dinámica de sus actores y en las formas como se organiza la representación social.

Si por principio el Estado y el poder, son materia estable, en ninguna circunstancia son definibles de una vez y para siempre, mucho menos cabe esta posibilidad en un sistema federal, de naturaleza relativamente inestable (*móvil, dinámico*). En estas condiciones de dinamismo estructural, en un sistema federal deben consolidarse dos

---

<sup>11</sup> Valdés, Leonardo. “Sistemas electorales y de partidos”, pp. 3-4, IFE.

vías esenciales de regulación de su proceso: la democracia, como recurso que define las relaciones entre los ciudadanos y el poder político, así como las formas de representación y, por otro lado, los instrumentos de las relaciones intergubernamentales, como recurso que define las relaciones entre las entidades gubernamentales de una federación. A tales vías de regulación de una estructura dinámica se suma la separación de poderes, tanto en la esfera nacional como en la de los órganos federados, que añade una complejidad adicional al sistema y, por consecuencia, un factor más de movilidad y de cambio.<sup>12</sup>

Es por esto que la democracia necesita establecer un sistema electoral y un sistema de partidos competitivo que defina las relaciones entre los ciudadanos y la autoridad, la creación de mecanismos de regulación confiables de los procesos político-electorales y la garantía de participación política que tiene que ver con el ejercicio de los derechos políticos.

### ***Funcionamiento del sistema electoral en México***

En México, el sistema electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fue mayoritario puro desde 1824 hasta las elecciones legislativas intermedias de 1961. A partir de las elecciones concurrentes, presidenciales y congresionales, de 1964, el sistema puede caracterizarse como mixto.

Los sistemas mixtos combinan en la integración de una misma asamblea legislativa, elementos del sistema mayoritario y del proporcional. El sistema electoral de mayoría simple o relativa consiste en que se acredite el triunfo en las elecciones al

---

<sup>12</sup> Op.cit. Guillén, pp. 16-17.



candidato que ha obtenido el mayor número de votos. Así un candidato resultará ganador si recibe por lo menos un voto más que cualquiera de sus adversarios. Cada partido presenta un solo candidato y de la competencia surge un solo ganador.

Los sistemas de representación proporcional intentan convertir más o menos de manera proporcional votos en escaños, de modo que el porcentaje de votos que ha obtenido un partido se parezca lo más posible al porcentaje de escaños con que se ve representado en la asamblea. Dichos sistemas intentan precisamente evadir el efecto que producen los de mayoría, esto es, la subrepresentación de partidos medianos y pequeños. Rokkan explicó que los sistemas de representación proporcional se introdujeron en Europa en el s. XIX para proteger a las minorías (Suiza, 1891) o como reacción a la amenaza que el sufragio universal y la entrada de nuevos electores supuso para partidos conservadores. (Bélgica, 1899).

En términos generales, los sistemas de representación proporcional son más complejos que los de mayoría, pues introducen por lo menos tres instrumentos institucionales que tienen un efecto determinante en la naturaleza del resultado final: las listas de candidatos, las circunscripciones plurinominales y los umbrales de representación.

Los sistemas de representación proporcional presentan *listas de candidatos* a los electores. Dependiendo del porcentaje de votos que consiga en la elección, cada partido obtiene el triunfo para un número de candidatos colocados en orden en sus listas. Por otro lado, el reparto de escaños puede darse en una o varias *circunscripciones territoriales plurinominales*. El dato central es la magnitud de las circunscripciones, esto es, el número de escaños que han de ser distribuidos en cada una de las circunscripciones plurinominales. La magnitud de los distritos influye en la

probabilidad de que pequeños partidos ingresen en el reparto de escaños y por lo tanto en la proporcionalidad del sistema en conjunto.

Finalmente los *umbrales de representación* determinan el mínimo porcentaje de votos que un partido político tiene que obtener para lograr ingresar en el reparto de escaños en la asamblea. Hay sistemas que colocan umbrales nacionales (Alemania 5%, Suecia 4%, Argentina 3%, México 2%, Holanda 1%) y otros que lo hacen por circunscripción.<sup>13</sup>

La Constitución política respecto a la elección e instalación del Congreso establece:

#### **Artículo 52**

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

#### **Artículo 53**

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados, según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

#### **Artículo 56**

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

---

<sup>13</sup> Lujambio, Alonso. Léxico de la política, pp. 675-681, 2000.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

Con relación a la Ciudad de México, que sería el tema que nos interesa tratar, el Código Electoral del Distrito Federal establece:

**Artículo 8o.**

El ejercicio de las funciones del órgano ejecutivo se deposita en un sólo individuo que se denomina Jefe de Gobierno del Distrito Federal, electo cada seis años, mediante el sistema de mayoría relativa y voto universal, libre, directo y secreto.

**Artículo 9o.**

La función legislativa en el Distrito Federal se deposita en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se integra por el número de Diputados que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que serán electos cada tres años mediante el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas en una sola circunscripción.

**Artículo 10.**

En cada Delegación del Distrito Federal se elegirá un Jefe Delegacional a través del voto universal, libre, secreto y directo, cada tres años, en la misma fecha en que sean electos los Diputados a la Asamblea Legislativa.

**Artículo 15.**

Las elecciones en el Distrito Federal se verificarán de acuerdo al ámbito territorial siguiente:

- a) La elección de Jefe de Gobierno se efectuará en todo el territorio del Distrito Federal, que será considerado como una sola circunscripción;
- b) Los Diputados de mayoría relativa serán electos en igual número de distritos locales uninominales;
- c) Los diputados de representación proporcional serán electos mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal, que abarcará todo el territorio del Distrito Federal; y
- d) Los Jefes Delegacionales serán electos en cada una de las respectivas Delegaciones en que esté dividido el Distrito Federal.

**Artículo 16.**

El ámbito territorial de los distritos electorales uninominales se determinarán mediante la aprobación de los miembros del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, de acuerdo a los criterios siguientes:

- a) Se dividirá el número de habitantes de acuerdo al último Censo General de Población y Vivienda entre el número de distritos electorales uninominales;
- b) Se procurará que las Delegaciones abarquen distritos completos;
- c) Se deberán considerar aspectos geográficos, de vías de comunicación y socioculturales;
- d) La forma de los distritos deberá responder al criterio de compacidad; y
- e) La diferencia de población respecto de un distrito y otro, una vez aplicado el criterio del inciso a) del presente artículo, no podrá ser su variación mayor o menor de quince por ciento.

Por otro lado, los sistemas de partidos son un fenómeno relativamente reciente en el mundo político occidental. Por ese motivo, son un objeto relevante de la ciencia política actual; no obstante, su desarrollo es en cierta medida incipiente. La relativa juventud de los sistemas de partidos como objeto de estudio de la ciencia política está vinculada con la también relativa juventud de los propios partidos políticos. Éstos surgieron en sus formas incipientes durante la segunda mitad del s. XIX, y no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando los partidos se consolidaron como instrumento privilegiado de organización política, de comunicación entre gobernados y gobernantes, y de conformación de la representación política de la ciudadanía.

El sistema de partidos funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno. El sistema de partidos y los partidos en él incluidos juegan el papel de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno. De este carácter de mediación se derivan las principales funciones de un sistema de partidos: confrontación de opciones, lucha democrática por el poder, obtención legítima de cargos de representación y de gobierno y, finalmente, ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas.

Bajo esta perspectiva, el partido es un organizador de la opinión pública y su función es expresarla ante los que tienen la responsabilidad de adoptar las decisiones que hacen posible la gobernabilidad. Pero si esto es válido, también es cierto que los partidos son un canal de transmisión de las decisiones adoptadas por la élite política hacia el conjunto de la ciudadanía. Como canales de expresión biunívoca, los partidos terminan por expresar ante el gobierno las inquietudes de la población y ante la población las decisiones del gobierno. De tal suerte que los partidos constituyen importantes espacios de comunicación en las sociedades democráticas.

Por otro lado, la historia demuestra que los sistemas de partidos no permanecen constantes e inalterables. La pregunta central en el análisis de los cambios en los sistemas de partidos es: ¿quién decide que un sistema deje de tener determinadas características o números de partidos efectivos y pase a tener otros?. La respuesta es, desde luego, el electorado pues son los ciudadanos con su voto los que determinan cuantos partidos deben y pueden ser considerados sobresalientes. En otro nivel de análisis podría pensarse que también los actores políticos, organizados o no en partidos, pueden influir en la transformación de las características del sistema de partidos vigente.<sup>14</sup>

### ***Regulación del concepto de partido político***

Para el orden jurídico, definir lo que es un partido tiene consecuencias positivas, pues a partir de la conceptualización se extraen los criterios generales de interpretación de las normas que regulan su funcionamiento. Además la definición brinda elementos

---

<sup>14</sup> *Ibíd.* pp. 13-19. Revisar Anexo 2 para verificar que el sistema de partidos tal como lo regula el Código Electoral del Distrito Federal ha ido en detrimento para establecer una identidad política sólida entre el ciudadano y la autoridad, y que contraviene los principios del Federalismo como el institucionalismo y la descentralización.

que con certeza indican lo que es un partido y lo distinguen de cualquier otra organización. La Constitución mexicana en su artículo 41° destaca su carácter de interés público, sin embargo se encuentra un vacío al no establecer la figura de partido político local o estatal en el desarrollo pleno de los derechos políticos locales de los ciudadanos.

La teoría ha llegado a señalar con escasa fortuna que son órganos del estado, pero también ha sostenido que son asociaciones privadas, ambos extremos son inapropiados. El primero, porque al estatificar a los partidos limita su autonomía interna, y además rompe con la idea de que los partidos nacen de la sociedad, a la cual representan y se deben. El segundo porque no pueden identificarse con cualquier asociación de derecho privado, como las sociedades mercantiles. Los partidos tienen finalidades públicas y no exclusivamente privadas. Por ello, lo más acertado consiste en ubicarlos en un espacio intermedio entre lo público y lo privado, destacando obviamente, como preponderante, su origen en la sociedad civil y su pertenencia a ella.<sup>15</sup>

Es por esto, que el federalismo y la democracia son dos de los temas más debatidos en la ciencia política actualmente, lo que implica necesariamente la forma y el método de organización que una sociedad va construyendo a partir de valores que se han forjado con el paso del tiempo, para así retomarlos y establecerlos por medio de reglas e instituciones. Es decir, la pluralidad, la libertad y la igualdad determinan el grado de socialización que permiten engrandecer al ser humano para generar mejores condiciones de civilidad y ciudadanía.

---

<sup>15</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. “Partidos políticos y democracia”, pp. 35-36, IFE.

Por lo tanto, el nivel de democracia que se pueda llegar a desarrollar en una sociedad requiere de todos los elementos antes mencionados que definen las características del federalismo como origen histórico-social de las instituciones mexicanas y la garantía del ejercicio de los derechos políticos a los ciudadanos establecidos en la Constitución.

Como primer acercamiento al objetivo del trabajo podríamos decir que: “El fin que se persigue con la vigencia de un régimen federal es disponer de una interrelación de gobiernos que puedan llevar a cabo su gestión en forma coordinada, cooperativa, desconcentrada, suficiente y respetuosa, lo cual se traducirá para cada uno de los ámbitos y gobiernos en incrementar sus capacidades para atender y resolver problemas, favoreciendo así la eficiencia, la eficacia y la responsabilidad en la gestión pública. En la medida que el arreglo institucional del Distrito Federal resulte ajeno a estas cuestiones, los avances que se obtengan en el plano nacional en cuanto al fortalecimiento del federalismo, no se verán reflejados en una mejor calidad de vida para los habitantes de la capital.”<sup>16</sup> Veamos porque.

---

<sup>16</sup> Pérez Franco, p. 72 en Reforma Política en el Distrito federal, 2001.

## “HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL”

A lo largo de la historia han existido opiniones contrarias acerca de la organización territorial y político-administrativa de la ciudad de México determinadas por diversos factores que han dado forma a un proceso político limitado en cuanto a democracia se refiere; ha sido insuficiente si se le compara con el desarrollo político que las entidades federativas han ido construyendo para fortalecer la organización social al interior de sus demarcaciones. La personalidad jurídica y política en la Ciudad de México se ha desarrollado de una manera limitada al momento de definir una relación entre la esfera política y la esfera social.

Se ha considerado, el hecho de que la ciudad de México congrege a los poderes federales, ésta debe estar supeditada a las determinaciones de los mismos de acuerdo a la Constitución Política:

- **Artículo 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.
- **Artículo 122.** Inciso A. Corresponde al Congreso de la Unión:
  - III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.
- **Artículo 122.** Inciso B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:
  - II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
  - III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que lo disponga la Ley.



- **Artículo 122. BASE PRIMERA.-** Respecto a la Asamblea Legislativa:
  - f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.
- **Artículo 122. BASE SEGUNDA.-** Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:
  - I. Párrafo Tercero: Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato.
- **Artículo 122. 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.

Esta historia de limitación institucional ha estado marcada por cuatro temas básicos que han configurado los avances de lo que hasta hoy se conoce como la Reforma Política en el Distrito Federal: “la extensión territorial del Distrito Federal; los derechos políticos locales de sus habitantes; la definición de las relaciones políticas entre los órganos de gobierno del DF y la federación, particularmente con el Congreso y con el Ejecutivo, y por último, el carácter representativo y grado de autonomía, tanto del gobierno propio del DF como del de sus unidades territoriales”.<sup>1</sup>

El primer tema podría considerarse aparentemente resuelto, ya que existen mecanismos técnico-estadísticos que permiten medir con relativa facilidad su ámbito de

---

<sup>1</sup> Marván, p. 92 en Reforma política en el Distrito federal, 2001.

distribución geográfico-poblacional, sin embargo, los siguientes tres tienen que ver con un ámbito estrictamente político-institucional en el cual no se han podido establecer las condiciones para un mejor ejercicio ciudadano, así como la coordinación entre niveles de gobierno ligado directamente con el federalismo y el proceso de *democratización* y cambio político.

Así también, Marván asegura que a finales de los años sesenta se comienza a generar un proceso social y político más complejo, más plural en la ciudad de México, que contraviene los intereses de la monolítica estructura priista, y trae como consecuencia la consolidación de un bastión de oposición al régimen, además de enfrentar la necesidad de financiarse con sus propios recursos y aportar a la federación más de lo que ella recibe.

La diversidad de actores políticos comenzó a crear condiciones de mayor inestabilidad y reordenamiento político, dirigido hacia un reconocimiento público de las actividades de organizaciones sociales y políticas que trajo como consecuencia la “apertura democrática” llevada a cabo por Luis Echeverría en 1973, así como la Reforma Electoral en 1977 durante el gobierno de José López Portillo como dos intentos de integración de los movimientos sociales y los nuevos actores políticos a la dinámica político-electoral.<sup>2</sup>

Es decir, la Ciudad de México ha representado un espacio muy importante en el proceso de reivindicación de derechos civiles, sociales y sobre todo políticos que hasta hoy en día han sido parcialmente reconocidos a sus propios habitantes; el ámbito institucional que rige actualmente a la ciudad de México no coincide con la gran capacidad de manifestación social y política que han construido sus ciudadanos a lo

---

<sup>2</sup> Revisar la evolución de las Reformas Electorales en México. Labastida y López, México: una transición prolongada (1988-1996/97), 2004. Becerra Ricardo. *et.al* “La mecánica del cambio político en México”, 2000.

largo de casi cuatro décadas, es decir, estamos hablando de una condición del ejercicio parcial de *derechos políticos locales*.

No se puede negar que a partir de la Reforma Política de 1996 ha existido un avance en el proceso de democratización política en el Distrito Federal, como la elección directa del Jefe de Gobierno, así como de los Asambleístas (ahora con facultades legislativas, anteriormente solo reglamentarias (1995) y de los Jefes Delegacionales, a partir de ese momento se establecieron normas que permitieron entender un poco más sobre la descentralización política en el DF, que, sin embargo transformaron de manera mínima la relación entre sociedad y autoridad con vistas a fortalecer la unidad participación política-representación política-rendición de cuentas.

Actualmente, el punto a analizar y discutir es la profundización y la solidez institucional para encontrar una relación más estrecha entre la esfera política y la esfera social, es decir, ¿es posible que los “órganos político-administrativos” adquieran atribuciones para administrar recursos públicos mediante un nuevo régimen fiscal delegacional?, ¿cómo se van a complementar el grado de representatividad y el esquema de rendición de cuentas?, temas que tienen que ver con la definición de las relaciones políticas entre los órganos de gobierno del DF y la federación, particularmente con el Congreso y con el Ejecutivo, y el carácter representativo y grado de autonomía, tanto del gobierno propio del DF como del de sus unidades territoriales.

Para generar y desarrollar una propuesta que pueda transformar las relaciones políticas entre los órganos político-administrativos, el GDF y los poderes federales, es necesario realizar una revisión de las condiciones actuales en el manejo de la hacienda pública y sus consecuencias, ya que esto permitirá entender la importancia de la descentralización fiscal y política como parte fundamental del federalismo.

## ***La Hacienda pública en la Ciudad de México***

Desde la reforma de 1996 la figura de Jefe de Gobierno del DF adquirió funciones y atribuciones con respecto al manejo de las finanzas públicas<sup>3</sup> que le permiten decidir cómo orientar el presupuesto de egresos de acuerdo a fuentes de ingreso que en términos generales se pueden clasificar en dos tipos: aquellos que provienen de sus potestades fiscales locales y los recursos derivados de transferencias federales o estatales. Esto marca una diferencia bastante opuesta a como normalmente se administran los recursos en los estados y municipios, por un lado, la dependencia hacia el gobierno federal al someter a propuesta del Presidente de la República los montos de endeudamiento, así como su aprobación del Congreso de la Unión, para ejercer el presupuesto de egresos, y por otro lado, el Jefe de Gobierno es el encargado de repartir ese presupuesto bajo su criterio a las delegaciones u órganos político-administrativos.

**Fuentes de financiamiento para los gastos del Distrito Federal**  
**Estructura porcentual de los Ingresos<sup>4</sup>**

	1988	1991	1994	1997	1999	2001	2003	2004
<b>Ingresos Totales</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Propios</b>	25.4%	46.3%	55.6%	53.3%	51.8%	49.3%	51.1%	52%
<b>Impuestos</b>	8.7%	20.1%	22.0%	23.5%	19.9%	20.8%	23.1%	20.7%
Derechos	3.7%	7.1%	9.7%	8.2%	8.9%	8.3%	8.2%	8.0%
Productos	9.7%	12.5%	11.2%	9.6%	13.0%	10.8%	7.2%	9.6%
Aprovechamientos	0.5%	1.1%	2.7%	1.9%	1.7%	1.2%	5.0%	6.2%
Contribución de Mejoras	0.0%	0.9%	1.5%	0.5%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Accesorios	0.6%	0.8%	2.2%	3.0%	1.2%	0.8%	0.3%	0.3%
Participaciones por Actos de Coordinación	2.2%	3.8%	6.4%	6.6%	7.1%	7.5%	6.7%	6.6%
<b>Participaciones</b>	45.4%	39.9%	30.4%	33.8%	33.6%	35.0%	36.1%	34.6%
<b>Transferencias</b>	16.0%	2.8%	1.5%	2.2%	10.0%	8.7%	12.7%	13.2%

<sup>3</sup> Artículo 67, fracción XXIV: Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia. Estatuto de Gobierno del Distrito federal, ALDF, 2004.

<sup>4</sup> Reforma Política del Distrito Federal, p. 180, 2001. Finanzas Públicas del GDF. (2003 y 2004).

## Gasto programable del sector central y delegaciones<sup>5</sup>

MILLONES DE PESOS CORRIENTES						Distribución % del Gasto entre Delegaciones				
	1997	1999	2001	2003	2004	1997	1999	2001	2003	2004
<b>Gasto Programable S. Central</b>	30, 607	36, 990	65,433	79, 299	82, 140					
<b>Delegaciones</b>	<b>6, 842</b>	<b>8, 246</b>	<b>16, 680</b>	<b>16, 970</b>	<b>16, 371</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Álvaro Obregón	443	622	1, 156	1, 192	1, 149	6.50%	7.50%	6.90%	7.02%	7.01%
Azcapotzalco	357	413	855	814	788	5.20%	5.00%	5.10%	4.79%	4.81%
Benito Juárez	350	472	844	786	793	5.10%	5.70%	5.10%	4.63%	4.84%
Coyoacán	429	481	1, 013	1, 066	1, 041	6.30%	5.80%	6.10%	6.28%	6.35%
Cuajimalpa	222	265	485	518	488	3.20%	3.20%	2.90%	3.05%	2.98%
Cauhtémoc	771	896	1, 677	1, 549	1, 477	11.30%	10.90%	10.10%	9.12%	9.02%
Gustavo A. Madero	709	921	1, 996	1, 957	1, 913	10.40%	11.20%	12.00%	11.5%	11.6%
Iztacalco	317	378	793	818	818	4.60%	4.60%	4.80%	4.82%	4.99%
Iztapalapa	830	938	2, 270	2, 276	2, 165	12.10%	11.40%	13.60%	13.4%	13.2%
Magdalena Contreras	230	267	510	511	495	3.40%	3.20%	3.10%	3.00%	3.02%
Miguel Hidalgo	466	607	1, 029	1, 154	1, 028	6.80%	7.40%	6.20%	6.80%	6.27%
Milpa Alta	203	242	481	528	517	3.00%	2.90%	2.90%	3.11%	3.15%
Tláhuac	294	307	662	703	691	4.30%	3.70%	4.00%	4.14%	4.22%
Tlalpan	408	466	985	1, 038	984	6.00%	5.70%	5.90%	6.11%	6.01%
Venustiano Carranza	496	612	1, 174	1, 174	1, 139	7.20%	7.40%	7.00%	6.91%	6.95%
Xochimilco	320	359	752	877	861	4.70%	4.40%	4.50%	5.16%	5.25%
<b>Part. en el Gasto Programable</b>	<b>22.40%</b>	<b>22.30%</b>	<b>25.50%</b>	<b>21.40%</b>	<b>19.90%</b>					

Las fuentes locales de ingreso están asociadas a impuestos cuya base tiene poca “movilidad” en términos fiscales, es decir, los gravámenes locales recaen sobre actividades o bienes cuyo origen o residencia es claramente identificable. Entre las principales contribuciones con que cuenta la Ciudad están los impuestos a la propiedad inmobiliaria y el impuesto sobre nóminas, adicionalmente la Ciudad cuenta como fuente propia de recursos con los ingresos derivados del cobro de algunos de los servicios

<sup>5</sup> Ídem. p. 181. Cuentas públicas del GDF 2003 y 2004. En este recuadro se observa la disminución presupuestal, en términos reales, a partir de 2003 y en términos porcentuales, a partir del 2001, del total del presupuesto. Esto puede traer como consecuencia una repercusión fuerte hacia la aplicación de ciertos programas delegacionales y que inhibe la participación ciudadana en la decisión del gasto público, lo cual podría ser transformado a partir de la participación del ciudadano como elector, como contribuyente y como beneficiario de los servicios públicos, que más adelante se explica.

ofrecidos: entre los más importantes se pueden mencionar los referidos a los servicios de registro público, registro de la propiedad y el comercio, control vehicular, transporte público y el cobro de suministro de agua.

La segunda fuente de ingresos para la Ciudad proviene de las participaciones en ingresos federales. Se tratan de transferencias federales no condicionadas cuyos mecanismos de distribución se encuentran especificados en la Ley de Coordinación Fiscal y corresponden a las contribuciones que en su momento el conjunto de entidades federativas derogaron o suspendieron a favor de la Federación, con objetivos de homologación y eficiencia fiscal. El mecanismo federal de participaciones es resarcitorio y redistributivo por lo que del Distrito Federal se canalizan ingresos fiscales hacia otras entidades.<sup>6</sup>

### Principales fuentes de Ingreso del Gobierno de la Ciudad y las Delegaciones

Potestades del Gobierno Central	Fuentes de Financiamiento de las Delegaciones
<p><b>1. Ingresos Propios</b></p> <p><u>Impuestos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Predial</li> <li>• Nóminas</li> <li>• ISAI</li> <li>• Tenencia</li> </ul> <p><u>Derechos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua</li> <li>• Registro Público de la Propiedad</li> <li>• Control Vehicular</li> </ul> <p><b>Participación por Actos de Coordinación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por Tenencia de Vehículos</li> <li>• Por Fiscalización y Otros</li> </ul>	<p><b>1. Ingresos Propios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proviene fundamentalmente de la prestación de algunos servicios en funciones de derecho privado: guarderías, estacionamientos delegacionales, renta de espacios deportivos, etc.</li> </ul>
<p><b>2. Participaciones Federales</b></p>	<p><b>2. Recursos asignados por el Gobierno Central y autorizados por la Asamblea Legislativa de manera anual.</b></p>
<p><b>3. Capacidad de Endeudamiento</b></p>	

<sup>6</sup> Beristain y Rodríguez en Reforma Política en el Distrito Federal, pp. 178-179, 2001.

Es de particular importancia el esquema de hacienda pública que se maneja en la Ciudad de México ya que si se compara con el esquema de Coordinación Fiscal Nacional, el Jefe de Gobierno concentra las facultades que tendrían que ser conferidas a los municipios, en este caso, a los órganos político-administrativos o delegaciones. A pesar de que en el Artículo 112, párrafo segundo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establece que las delegaciones ejercerán con autonomía de gestión sus presupuestos, nada tiene que ver con el esquema municipal de ejercicio libre de su hacienda.<sup>7</sup>

Este argumento no se otorga en defensa del esquema del manejo de la hacienda pública en los estados y municipios para una adaptación inmediata y automática en la Ciudad de México, ya que se tienen que considerar y analizar las condiciones poblacionales, económicas, políticas y sociales particulares que determinan la dinámica urbana, así como establecer mecanismos de coordinación en lugar de subordinación entre niveles de gobierno de acuerdo como lo establece el sistema federal.

Más bien, implica evaluar y valorar nuevas formas de participación ciudadana que se fundamenten en el esquema en el que el ciudadano juegue tres papeles fundamentales (electorado, contribuyente y beneficiario de servicios públicos).

Por otro lado, la naturaleza del Estatuto de Gobierno del DF confirma la falta de definición política de las instituciones en la Ciudad de México:

#### **ARTICULO 87.**

La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la Ley Orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

---

<sup>7</sup>Los factores que garantizan al municipio este derecho son los siguientes: tienen fuentes de ingresos propios, elaboran sus presupuestos de manera autónoma, desarrollan sus programas y actividades apegados a un marco competencial claramente establecido y rinden cuentas públicas a un poder distinto y con capacidades de fiscalización que es el Congreso del Estado. Pérez Franco, p. 65 en Reforma Política en el Distrito Federal, 2001.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada. Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes.

Para reiterar esa falta de definición política tomemos la crítica de Pérez Franco con respecto a las delegaciones u “órganos político-administrativos”, lo cual la identifica con el comienzo de una negación: “no son órganos centrales, no son órganos desconcentrados, no son órganos paraestatales, por consiguiente no se ubican en ninguna de las categorías básicas de la administración pública del DF establecidas en el párrafo primero....., son conforme a la parte final del respectivo artículo, órganos político-administrativos, ajenos a la estructura básica del Órgano de Gobierno y, por carecer de referente en términos de la organización del Estado Mexicano tampoco son municipio o ámbito de gobierno.”<sup>8</sup>

Es decir, estamos hablando de un problema de fondo muy grave en el que se refleja que no existe una congruencia política: por un lado, las delegaciones no forman parte técnicamente de ningún nivel de gobierno establecido (federal, estatal, municipal), y por otro lado, se ensancha la falta de definición de las relaciones políticas con los órganos de gobierno del Distrito Federal, de la entidades federativas y del gobierno federal.

El otro aspecto que limita el desarrollo de estructuras de gobierno orientadas a realizar una gestión más eficiente, eficaz y responsable, es el mecanismo de control que ejerce el Jefe de Gobierno sobre los Jefes Delegacionales, es decir, el control del presupuesto utilizado por ellos establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>8</sup> Pérez Franco, p. 58 en Reforma Política en el Distrito Federal, 2001.



## **ARTICULO 112.**

En la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, el Jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las Delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. Las Delegaciones informarán al Jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias para los efectos de la Cuenta Pública, de conformidad con lo que establece este Estatuto y las leyes aplicables.

## **ARTICULO 114.**

Los Jefes Delegacionales, de conformidad con las normas que resulten aplicables darán audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la Delegación, en la que éstos podrán proponer la adopción de determinados acuerdos, la realización de ciertos actos o recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean de la competencia de la administración pública del Distrito Federal.

La audiencia se realizará preferentemente en el lugar donde residan los habitantes interesados en ella, en forma verbal, en un solo acto y con la asistencia de vecinos de la Demarcación y el Jefe Delegacional y, en su caso, servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos de la audiencia pública.

1. Lo incongruente de estas normas es la responsabilidad que se le otorga a un Jefe Delegacional en el plano político para cubrir todas las demandas y necesidades de la demarcación, siendo que dentro de sus atribuciones no se encuentra la capacidad de recaudar recursos públicos, por lo que se genera una alta probabilidad de que programas de gobierno en las delegaciones queden reducidos año con año sobre todo cuando el Jefe de Gobierno utilice la distribución del presupuesto como arma política hacia una delegación por diferencias partidistas, por realizar malos cálculos con respecto a la Ley de Ingresos o por consecuencia de una crisis económica.<sup>9</sup>

2. Resulta una contradicción establecer criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano en la aplicación de planes y programas de gobierno cuando la distribución de la riqueza no se encuentra sustentada en un régimen

---

<sup>9</sup> En el año 2003 se suscitó un conflicto político por el recorte presupuestal hacia las delegaciones políticas llevado a cabo por el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, que trajo como consecuencia la presentación de una controversia constitucional ante la SCJN por parte de Arne Aus Den Ruthen Haag, delegado de Miguel Hidalgo, reflejado en el recuadro de Gasto Programable del Sector Central y Delegaciones en la p. 27

fiscal propio con estricto sentido local-delegacional. Es decir, los índices de marginación con los que el Estado actual pretende transformar las condiciones sociales y económicas se vuelven poco realistas cuando la marginación se ubica y se manifiesta en otros espacios, es decir, en grupos de la población que están y se sienten excluidos del “reparto” económico, político y social.<sup>10</sup>

3. Es complicado determinar la aplicación del Art. 114, que está estrechamente ligada con esta relación de complementariedad que había mencionado entre la representatividad y la rendición de cuentas. ¿Cómo entender el papel político de un jefe delegacional cuando se encuentra limitado en la orientación del presupuesto y ver desvanecidos los programas de gobierno por la posible variación en las asignaciones presupuestales?, es decir, no se le puede exigir a un gobernante que rinda cuentas cuando ni siquiera tiene posibilidad de administrar recursos propios.

Por lo que, la descentralización de funciones hacendarias de un gobierno central hacia niveles menores de gobierno deberá buscar:

- Correspondencia entre las áreas que se beneficien de un bien público y los individuos encargados de su financiamiento;
- Correspondencia entre las responsabilidades de gasto asignadas a un nivel de gobierno y las facultades fiscales necesarias para su sustento y,
- Correspondencia entre las facultades otorgadas a un nivel de gobierno para recaudar y los mecanismos que tiene la sociedad para auditar el uso de los recursos producto de esas contribuciones.

---

<sup>10</sup> Estos grupos sociales comparten dos características: están y se sienten excluidos del “reparto” económico, político y social y se plantean acciones y formas organizativas autónomas, es decir, que son capaces de organizarse, realizar acciones y propuestas independientes de los ámbitos que el Estado crea para esos fines. Bolos Silvia, Actores sociales y demandas urbanas, 1995.

Beristain y Rodríguez presentan una propuesta de la descentralización de algunas funciones del gasto público y de las principales potestades fiscales entre el GDF y las delegaciones u “órganos político-administrativos”, que fundamenta la relevancia en el avance de la nueva Reforma Política del Distrito Federal. **ANEXO 1**

En resumen, las delegaciones políticas u órganos político-administrativos se encuentran ausentes de cualquier principio relacionado con el federalismo, ya que no existe una definición política clara sobre su existencia, y por otro lado, no tienen la capacidad de crear una base sólida recaudatoria que permita administrar recursos propios y destinarlos a la aplicación directa de políticas públicas en beneficio de sus habitantes, lo que en términos de institucionalidad representaría la conformación y la comprensión de nuevas formas de participación ciudadana.

“Estamos hablando de la descentralización fiscal que deposite en los representantes que se van a elegir la responsabilidad de proponer y negociar los arreglos fiscales necesarios para llevar a cabo programas políticos por los cuales fueron electos”.<sup>11</sup>

La segunda parte del proceso político de la nueva Reforma Política que se plantea para encontrar una relación más estrecha entre la esfera política y social, es la que tiene que ver directamente con la creación de condiciones institucionales electorales para encontrar un equilibrio entre la participación política y la elección de representantes, es decir, analizar el tema sobre los derechos políticos locales mediante la siguiente cuestión: ¿qué importancia tiene el registro de partidos políticos locales para participar en procesos electorales que se erijan como nuevos mecanismos en la

---

<sup>11</sup> Morales Schechinger, p. 200 en Reforma Política en el Distrito Federal, 2001.

elección de diputados a la Asamblea Legislativa, Jefes Delegacionales y Jefe de Gobierno?.

El carácter de las delegaciones se ha definido hasta hoy como una instancia administrativa repercutiendo de manera lamentable hacia con la participación política, lo que se podría considerar como otro de los factores que no sustentan el desarrollo político de la entidad y que se refleja en el alto nivel de abstención político-electoral que se ha venido manifestando en los últimos dos procesos electorales locales (2000 y 2003). **ANEXO 2**

El Código Electoral del Distrito Federal establece:

**Artículo 18. párrafo II.** En el Distrito Federal los ciudadanos podrán asociarse políticamente en las figuras siguientes:

- a) Partidos Políticos nacionales; y
- b) Agrupaciones políticas locales.

**Artículo 19.** La denominación de “Partido Político” se reserva, para los efectos de este Código, a las asociaciones políticas que tengan su registro como tal ante las autoridades electorales federales.

Las Agrupaciones Políticas locales que se conformen de acuerdo a lo dispuesto por este Código serán formas de asociación ciudadana que coadyuven al desarrollo de la vida democrática, cultura política, a la creación de una opinión pública mejor informada y serán un medio para la participación en el análisis, discusión y resolución de los asuntos políticos de la ciudad.<sup>12</sup>

El esquema de partidos políticos con registro nacional ha perdido presencia como mecanismo de representación de intereses, ha generado una indeterminación social y política, una falta de credibilidad de los ciudadanos hacia las instituciones, lo

---

<sup>12</sup> Código Electoral del Distrito Federal, IEDF, México, 2003.

que ha orillado a la sociedad a menospreciar la importancia que representa la consistencia de la organización política y social local.

Por otro lado, el único derecho que tienen las Agrupaciones Políticas Locales es el de formar frentes o fusionarse con las demás Asociaciones Políticas (Art. 24), pero no tienen ninguna atribución para presentar candidatos en los procesos electorales, sin embargo, la evolución social y política del Distrito Federal ha llegado a un punto en el que las mismas Agrupaciones Políticas Locales están pugnando por un reconocimiento legítimo para conformarse en Partidos Políticos Locales como es el caso de **Movimiento Democrático Popular y Movimiento Social Democrático.**<sup>13</sup>

La mayoría de los Códigos Electorales Estatales, manejan la figura de partido político local como instituciones representantes de la sociedad, los cuales, tienen derechos y obligaciones frente a la autoridad electoral para participar en procesos electorales locales<sup>14</sup> fomentando una identidad ciudadana más consistente.<sup>15</sup> Es de poner énfasis que las entidades federativas, las cuales se encuentran en los alrededores del territorio político de la ciudad de México ya manejan esta figura que consolida el reconocimiento de los actores políticos locales (Estado de México, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala).

“La limitación del artículo 122 es definitiva en este punto: en el Distrito Federal *sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.* El Distrito Federal es una de las dos entidades que carecen de la figura de partido local (la otra es Aguascalientes), y es realmente una lástima porque la capital del país siempre ha sido

---

<sup>13</sup> [www.iedf.org.mx/DEAP/agrupaciones/movimiento\\_democrático.pdf](http://www.iedf.org.mx/DEAP/agrupaciones/movimiento_democrático.pdf)  
[www.iedf.org.mx/marcos.html?sub02=DEAP/index.html](http://www.iedf.org.mx/marcos.html?sub02=DEAP/index.html)

<sup>14</sup> *Compilación Normativa Electoral*, IFE, México, 2000.

<sup>15</sup> Revisar el caso del (PCM) Partido Civilista Morelense en el municipio de Zacualpan de Amilpas en el estado de Morelos, el cual alcanzó una votación del 92.8% frente a un abstencionismo del 7.23% en el año 2000. Tapia Medardo, *et al.* “Los rituales del cambio”, 2004.

el espacio privilegiado para el desarrollo de nuevos partidos.... La agenda de una nueva reforma debe considerar la necesidad de establecer la figura de *partidos políticos locales* en el Distrito Federal”<sup>16</sup>

Tal como lo había mencionado, la pluralidad política y la amplia manifestación de organizaciones sociales que construyeron un bastión de oposición al régimen no han sido reconocidas como auténticos actores políticos que proclamaron por un régimen democrático en la ciudad de México.

Así, desde la Constitución Política pasando por el COFIPE y el Estatuto de Gobierno hasta el Código Electoral del Distrito Federal no se establece la figura de partidos políticos locales como un mecanismo que, “debe ser concebido de origen como una *auténtica forma de socialización* que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tenga como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales”<sup>17</sup>, es decir, estamos hablando del ejercicio parcial de derechos políticos locales de los habitantes de la ciudad de México con respecto a los de las entidades federativas.

Bajo esta perspectiva, existen dos enfoques vinculados con el tema de la constitución y el registro de los partidos políticos desde un ámbito jurídico, en ambos el punto de discusión más importante y controvertido es el derecho de asociación y expresión que, casualmente se vincula con lo que el Código Electoral del Distrito Federal establece respecto al ámbito de participación y representación política.

---

<sup>16</sup> El ejemplo del Partido Democracia Social es elocuente al respecto: el 4.8% de la votación local en el proceso del año 2000 le permitió tener tres diputados locales en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero como se ubicó unas centésimas por debajo del 2% nacional, perdió su registro, mientras que algunos partidos que en el Distrito Federal obtuvieron menos del 2% de la votación local (y en ocasiones menos del 1%) conservan registro y prerrogativas gracias a que en el nivel federal participaron en una coalición. Becerra Chávez, pp. 133-134 en Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal.

<sup>17</sup> Max Webber, citado en Muciño González Juan Carlos, “Partidos Políticos Locales”, 1999.

“En el derecho europeo, continental y anglosajón existe la tendencia a la liberalidad, a la escasa regulación en esta materia. Los europeos son indiferentes a ella y aducen el carácter social de los partidos, además de considerar que un control previo como el que se refiere al registro contraviene el derecho de asociación y de expresión, por lo que como máximo aceptan una verificación de documentos, pero nunca la atribución para impedir la constitución del partido político, atribución que en todo caso y en ciertos países corresponde a los órganos jurisdiccionales cuando los partidos son anticonstitucionales o utilizan métodos antidemocráticos o violentos. Sin embargo, tal control es *a posteriori* y efectuado por un órgano jurisdiccional.

En muchos países latinoamericanos sí se exigen requisitos mínimos de constitución y registro, y la autorización queda a cargo del poder ejecutivo, de un órgano electoral o de un órgano jurisdiccional *ad hoc*.<sup>18</sup>

En ese sentido convendría revisar la costumbre legislativa y su correspondencia con el respeto de los derechos de los ciudadanos para asociarse y expresar libremente sus ideas, no con la intención de adoptar una tradición política sino con la determinación de hacer una revisión a las disposiciones que limitan el ejercicio de los derechos políticos locales en el Distrito Federal.

Por lo tanto, coincido con Carlos Morales Schechinger al plantear un arreglo institucional más adecuado y práctico para dar a conocer la importancia de la descentralización fiscal del GDF a las delegaciones políticas u órganos político-administrativos mediante tres elementos que vinculan a las autoridades y al ciudadano con base en la rendición sostenida de cuentas y con la evaluación y valoración de nuevas formas de participación ciudadana como serían la figura de partidos políticos

---

<sup>18</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. “Partidos Políticos y Democracia”, IFE, 1996.

locales en el ejercicio pleno de los derechos políticos locales para considerar una nueva Reforma Política en el Distrito Federal.<sup>19</sup>

### ***El ciudadano como electorado, como contribuyente y como beneficiario de servicios públicos***

El ciudadano hoy en día debe estar integrado en todas las tareas relacionadas con lo público, no puede alejarse de su entorno, ni tampoco puede desconocer el papel con que califica a sus autoridades, es por eso que la propuesta se encamina en el sentido de vincular tres papeles fundamentales que juega el ciudadano en su vida política, el de constituirse como electorado, como el de contribuyente y como el beneficiario de los servicios públicos.

**Electorado.** El elemento voto tendría que marcar una tendencia hacia la elección de los gobernantes bajo el arreglo institucional de la rendición de cuentas que se relacione directamente con la manera en como son designadas las autoridades que toman las decisiones sobre imposiciones fiscales y sobre el ejercicio del gasto. “El que designa a las autoridades que ejercen el gasto adquiere con ello el derecho a exigir cuentas, sobre todo si es el que determina y cobra los impuestos”.<sup>20</sup>

**Contribuyente.** Se refiere a la manera de recaudar los recursos que son necesarios para llevar a cabo la provisión de bienes y servicios públicos. “Ello incluye funciones

---

<sup>19</sup> Normalmente, tres criterios o condiciones fundamentales se mencionan al discutir la descentralización: 1) la existencia de entidades territoriales para administrar, 2) el derecho del pueblo a elegir sus propios líderes locales/regionales, y 3) la capacidad financiera de las distintas entidades territoriales. La descentralización supone una transferencia del ejercicio del poder. En el caso del gobierno de una nación se trata de la transferencia de las autoridades políticas, administrativas y fiscales desde el nivel central a las comunidades y regiones del Estado. La descentralización acerca las decisiones económicas y políticas a quienes les conciernen, y asimismo contribuye a una mayor posibilidad de cada individuo de influir más en su propio futuro sociopolítico-económico.

<sup>20</sup> Ídem, p. 201



que abarcan: a) establecer el gravamen, b) identificar la base, c) determinar la tasa y d) cobrar el gravamen.”<sup>21</sup>

Morales Schechinger menciona que de las funciones relacionadas con el fisco “interesa de sobremanera la del establecimiento del gravamen y la de la determinación de la tasa pues ambos actos son de naturaleza política. La identificación o medición de la base es un acto de naturaleza exclusivamente técnica y la del cobro del impuesto es de naturaleza operativa. Esta separación es importante pues interesa que las funciones de naturaleza política estén directamente vinculadas al voto. Las otras dos pueden delegarse a órganos diseñados con criterios de eficiencia y que incluso conviene alejarlos lo más posible de las dimensiones políticas de la actividad fiscal, es decir, que pueden llegar a darse en concesión a un tercero incluso particular.”<sup>22</sup>

El manejo de recursos implica la integración de las delegaciones políticas en la construcción de un nuevo régimen fiscal. La aplicación de una política tributaria delegacional “que representa el mecanismo más poderoso para influir en la asignación de recursos, la distribución del ingreso y la riqueza. Este proceso involucra inevitablemente costos, y el gobierno debe financiar el mantenimiento de la cohesión social y política del sistema económico.....la tributación no solo es un problema económico, sino también político”.<sup>23</sup>

**Los servicios.** “Se refiere al ente encargado de decidir la naturaleza y alcance del servicio que se debe proveer y para lo cual ejerce funciones de gasto. Puede proveer dicho servicio directamente o a través de un tercero, lo que interesa es que tenga las atribuciones para aplicar recursos y de decidir sobre ellos. Es el que rinde cuentas por los recursos que gastó y generalmente las rinde a quien lo designó y le entregó los

---

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Ídem.

<sup>23</sup> Ayala, pp. 133-134.

recursos. Se puede entender que si el que designa y el que provee de origen los recursos se concentra en un mismo ente, el derecho a exigir cuentas se fortalece aún más. Dicha fuerza se debilita cuando los tres elementos, voto, fisco y servicios se encuentran distanciados. A mayor lejanía entre el que origina los recursos, el que los entrega y el que provee los servicios, menor será el poder del electorado.”<sup>24</sup>

Por lo tanto, la identidad política y social de un gobierno se define a partir de rasgos característicos; la participación del ciudadano en los asuntos públicos se genera a partir de la designación de autoridades que tengan la capacidad de administrar recursos propios, que los mismos ciudadanos están pagando y que se refleja en los servicios que están recibiendo mediante un esquema de rendición de cuentas.

Las instituciones políticas que nos gobiernan actualmente se han ido deteriorando de tal manera que es difícil concebir un gobierno en el que la participación política no se encuentre ligada a la rendición de cuentas, que constituyen dos elementos fundamentales del proceso de descentralización.

La cohesión entre la relación participación política-elección de representantes se fundamenta bajo el desarrollo del concepto de *grupos de agregación política*, un concepto que ha sido integrado a la investigación de manera personal, y que considero puede determinar la importancia hacia la consolidación de un proceso de *democratización*<sup>25</sup> en el que exista un marco institucional que justifique la manifestación política de todas las organizaciones y actores políticos locales en la construcción de las bases para la apropiación del espacio público y la identidad.

---

<sup>24</sup> Morales Shechinger, p. 201, 2001.

<sup>25</sup> La democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (Constitución Política, COFIPE, Estatuto de Gobierno, Código Electoral del DF), o bien ampliadas a modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (derechos políticos locales de los habitantes del DF) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (partidos políticos locales, delegaciones políticas u “órganos político-administrativos”). O’Donell, Schmitter, p.p 22-23, 1994.

Esta es la idea que determina la importancia de la apertura de mecanismos de representación política complementarios al esquema de partidos políticos con registro nacional, con la finalidad de establecer la importancia del ejercicio pleno de los derechos políticos locales, es decir, el derecho de libre asociación y expresión establecido y garantizado en el artículo 9° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **“EL SISTEMA ECONÓMICO Y LA MANIFESTACIÓN POLÍTICA”**

Retomando lo que había mencionado en el primer capítulo, la viabilidad de los estados federales depende de que sus principios políticos sean cumplidos en términos reales y de que éstos se reflejen en los procesos de gobierno. En este propósito, la democracia efectiva cumple un papel decisivo al normar la distribución del poder político, incluyendo la conformación de las organizaciones políticas y las formas de representación que en él intervienen. En particular, la democracia tiene un rol decisivo para un sistema federal al definir a los actores y, a través de éstos, a las bases políticas de la negociación intergubernamental que configuran al Estado nacional.

La distribución del poder político se encuentra íntimamente relacionada con las relaciones de producción, es decir, todo sistema político se define y se valora a partir de una distribución de la riqueza. Por lo que podemos afirmar que no se puede establecer un desarrollo pleno de grupos e individuos que conforman la dinámica urbana del Distrito Federal mientras no se constituyan y se reconozcan en nuevas formas y espacios de participación y representación política, que serían los mecanismos más importantes para crear un mejor arreglo institucional y la construcción de un nuevo orden civil.

En las últimas décadas la base económica de la ciudad se ha tenido que adaptar al rápido proceso de cambio que indujo la apertura económica sobre la distribución regional de las inversiones y, al mismo tiempo, ha tenido que responder a los efectos que sobre el bienestar de sus habitantes originaron las fluctuaciones económicas de las últimas tres décadas.

La Ciudad de México es la concentración económica más importante del país. Todavía hoy el Distrito Federal genera más de una quinta parte del PIB nacional,

concentra al 12% de las unidades económicas totales en el país y alberga al 17.5% del personal ocupado en la nación. Los empleos en el Distrito Federal, mantienen la mayor productividad media y el ingreso por habitante es, por mucho, el más elevado del país, estimándose alrededor de 14 mil dólares, lo que equivale al triple del ingreso per cápita del resto del país.

Durante los últimos años se han conjuntado diversos elementos que han reducido la atracción gravitacional y modificado el perfil productivo del Distrito Federal. La apertura económica que alteró el equilibrio de localización industrial a favor de aquellas entidades cercanas a los mercados de exportación y la existencia de diseconomías de aglomeración en la ciudad que se reflejaron en un incremento en los costos de las empresas son algunos de los más importantes que explican esta transformación.

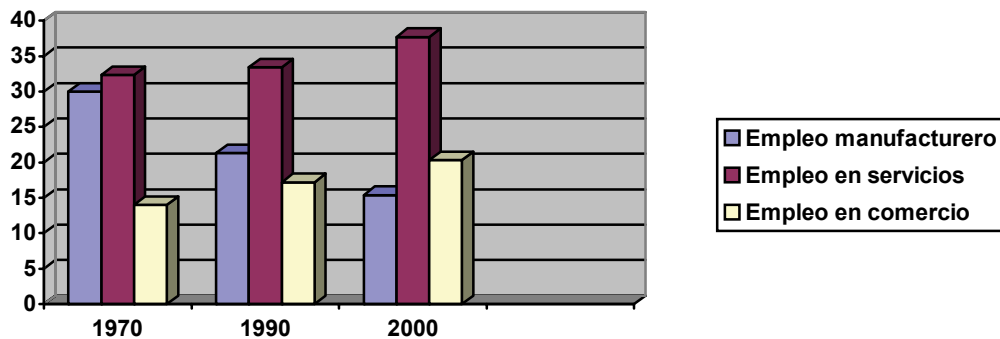
Actualmente la ciudad muestra una orientación inequívoca hacia los sectores de servicio y comercio. En el periodo 1990-1996 la importancia económica del Distrito Federal en el PIB nacional, se reflejó principalmente en el sector terciario, en el que participó en promedio con el 25.5%. A su interior, el sector primario (sector agrícola) representó solo el 0.14% del total del PIB de la entidad, el sector secundario (sector industrial y/o manufacturero) contribuyó con el 22.6% y el terciario con el 77.3%.

La terciarización de la actividad económica de la ciudad se ha reflejado sobre su mercado laboral. La participación del empleo industrial ha caído de forma secular en las últimas tres décadas, dando paso al florecimiento de una gran variedad de empleos relacionados con actividades de servicios y comercio. Hoy en día, 7 de cada 10 empleos están en los sectores de transporte, comercio y de servicios y uno de cada cuatro es del sector público.

Si bien la Ciudad de México cuenta con uno de los acervos de capital humano y físico más importante del país, también es cierto que el proceso de desindustrialización ha dado lugar a la generación de empleos que por su naturaleza se asocian con bajos niveles de productividad, mayor propensión hacia la informalidad y más dispersión en el territorio con respecto al empleo industrial.

Entre 1987 y 1997 el empleo en empresas de grandes dimensiones (más de 51 trabajadores) disminuyó seis puntos porcentuales, al pasar de representar el 46% del personal ocupado total en 1987 a 40% en 1997. Por su parte, el empleo en establecimientos de una sola persona- identificados como autoempleo- y en empresas con 2 a 5 empleados incrementaron su participación en cinco y dos puntos porcentuales respectivamente.

### Participación sectorial del empleo en el Distrito Federal 1970-2000<sup>1</sup>



La transformación de la estructura productiva de la ciudad y su impacto sobre los mercados laborales formales, ha traído consigo crecientes presiones para la actividad de gobierno y su hacienda pública. Por una parte, la salida de empresas industriales y la consecuente pérdida de empleos de alta productividad relativa ha provocado la

<sup>1</sup> Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda. Distrito Federal. INEGI, 1970, 1990 y 2000 en Reforma Política en el Distrito Federal, p. 176, 2001.

pulverización e informalidad de los empleos lo que ha disminuido su productividad media y dificultado la fiscalización y recaudación de contribuciones. Además la desinversión en algunas zonas de la ciudad ha afectado los valores del suelo y su capacidad recaudatoria. Por otra parte, en los últimos años se ha creado la necesidad de que en la Ciudad de México exista un programa integral de desarrollo sustentable que impulse su economía de servicios y conserve su capacidad de generar empleos formales al mismo tiempo que se atienden las demandas de servicios públicos fundamentales.

La crisis económica que se inició en diciembre de 1994 interrumpió de manera transitoria el desempeño favorable de la hacienda pública de la ciudad. El deterioro en las condiciones económicas afectó de manera importante las fuentes de la recaudación local (el empleo y el sector inmobiliario) y se reflejó también en una disminución en el flujo de recursos por participaciones al contraerse la recaudación federal.<sup>2</sup>

Ante esta situación la hacienda pública hizo uso de la capacidad de endeudamiento que se había acumulado a lo largo del periodo de ajuste estructural (1988-1994) con el objetivo de recuperar el nivel de gasto requerido para la realización de proyectos de inversión.

Los últimos años de la década reflejaron cierta debilidad en las fuentes de ingresos locales que disminuyeron su participación, la desconcentración de programas federales de salud y bienestar familiar acompañados de transferencias de recursos, un mayor servicio de la deuda y la contracción relativa del gasto en capital que se redujo a una cuarta parte del gasto programable.

---

<sup>2</sup> Revisar “Fuentes de Financiamiento para los Gastos del Distrito Federal” en la p. 26

Retomando las ideas antes mencionadas, un sistema federal expuesto a condiciones de dinamismo estructural, debe consolidar dos vías esenciales de regulación de su proceso: la democracia, como recurso que define las relaciones entre los ciudadanos y el poder político, así como las formas de representación y, por otro lado, los instrumentos de las relaciones intergubernamentales, como recurso que define las relaciones entre las entidades gubernamentales de una federación, ligado a las formas distributivas del ingreso, es decir, los impuestos ya que ambos conforman la distribución de la riqueza con respecto al sistema económico.

Bajo esta perspectiva, la descentralización tal como lo había mencionado implica: 1) la existencia de entidades territoriales para administrar, 2) el derecho del pueblo a elegir sus propios líderes locales/regionales, y 3) la capacidad financiera de las distintas entidades territoriales, por lo que la propuesta de los tres papeles fundamentales que tiene que jugar el ciudadano (electorado, contribuyente y beneficiario de servicios públicos) estaría acercando una posible solución con respecto a los puntos 1 y 3 en cuanto a la disminución de la productividad media y la dificultad de fiscalización y recaudación de contribuciones.

Es decir, por un lado se estarían definiendo las relaciones entre los ciudadanos y el poder político con respecto al manejo del presupuesto público relacionado directamente con la rendición de cuentas, por lo que faltaría ahondar en cuanto a las formas de representación que se vincula con el punto 2, el derecho del pueblo a elegir sus propios líderes locales/regionales, es decir, el ejercicio pleno de los derechos políticos locales.

El proceso de desindustrialización en la Ciudad de México nos da una pauta muy importante para analizar la manifestación y la participación política del ciudadano hoy



en día. “Cualquier tipo de acción llevada a cabo por diferentes actores (jóvenes rockeros, madres de desaparecidos, pobladores urbanos, mujeres, ecologistas) se *tiene que analizar* como parte de la construcción de un “nuevo sujeto”, central en los procesos de democratización, tal y como anteriormente se le había atribuido a la clase obrera el rol protagónico en la revolución social. En este sentido, una preocupación central en las discusiones sobre el tema es la relación movimiento-cambio social, en donde el cambio se refiere fundamentalmente a la “transición a la democracia”.<sup>3</sup>

“El año 1968 marcó en todo el mundo la aparición en la escena pública de un nuevo protagonista: los jóvenes. Los movimientos juveniles tuvieron una característica en común, a pesar de la diferencia de países, de culturas, de continentes: todos señalaron a las sociedades y a los Estados sus carencias en términos de espacios de participación y de inserción en lo económico, en lo cultural, en lo social y en lo político. En su momento, representaron la conciencia de la sociedad que cuestionó las políticas excluyentes y cerradas demandando aperturas de espacios. A partir de estos movimientos de jóvenes, un conjunto de actores sociales comenzaron a expresarse en el mismo sentido; así proliferaron los grupos ecologistas, pacifistas y antinucleares, las organizaciones de mujeres, las de derechos humanos, los grupos de colonos y pobladores urbanos, irrumpiendo en los sistemas políticos, abriendo espacios, interfiriendo, denunciando y demandando democracia, libertad y justicia.”<sup>4</sup>

Una de las características más importantes, como lo he venido mencionando, es el grado de desarrollo que ha alcanzado nuestro sistema político en los últimos años, lo cual no solamente se podría referir a la Reforma político-electoral llevada a cabo en 1996, sino a toda esta corriente de procesos políticos generados a partir de una

---

<sup>3</sup> Bolos, Silvia. “Actores sociales y demandas urbanas”, p. 10, 1995.

<sup>4</sup> Bolos, Silvia. “La constitución de actores sociales y la política”, p. 13, 1999.

reconceptualización de ciudadanía a finales de los años sesenta, y todo lo que conlleva: el ejercicio de libertades civiles y políticas, la acción directa de los derechos políticos preestablecidos en el marco jurídico, la proliferación de los diversos movimientos de la sociedad y la transformación de las prácticas políticas establecidas por el régimen, es decir, algo que se acercara lo mayor posible a una transformación cultural de la sociedad.

“Desde la perspectiva de Jorge Cadena-Roa, la interpretación de la masacre de Tlatelolco influyó en todos los debates de los medios y las metas del cambio social en México. La erosión de la legitimidad del Estado por este movimiento, cerró un “ciclo de contención”, en el cual campesinos, obreros, maestros y otros grupos sociales habían apelado al Estado revolucionario y habían encontrado una represión inesperada, una de cuyas consecuencias fue el surgimiento de la guerrilla.

La multiplicación de la conflictividad social se manifestó en una intensa movilización y disputa en el mundo sindical; dentro y fuera de las organizaciones oficiales se desarrollan importantes movimientos de inconformidad con fuertes demandas de cambio; una nueva efervescencia política se extiende en las universidades públicas del país, se constituyen nuevas agrupaciones y amplísimas movilizaciones agrarias, grupos empresariales protagonizan abiertos desafíos a la coalición en el gobierno y a sus políticas, vivimos entonces la presencia de movimientos armados en el campo y la ciudad, la presencia de nuevos espacios de crítica y discusión pública, periódicos, revistas, editoriales, y como correlato de todo, un ritual electoral que no recogía lo que estaba pasando en esa sociedad, una institucionalidad

que era incapaz de encauzar y representar la realidad del país. (Becerra *et al.*, 2000: 79-81)<sup>5</sup>

Foweraker expone por un lado que, esta manifestación no se experimentó a partir de una clase o fracción de clase, sino por el contrario, ha involucrado a obreros, campesinos, moradores de los barrios bajos, estudiantes, miembros de las clases medias y hasta de la burguesía, y que es una de las características fundamentales para entender el *proceso de transformación* del sistema político mexicano.

Menciona un ejemplo muy peculiar en la construcción de un movimiento donde predominó la clase media para protestar en contra de un fraude electoral en Chihuahua al igual que en San Luis Potosí donde a partir de un movimiento cívico, de gente rica, interviene para disputar el espacio político monopolizado por uno de los grandes *caciques* del sistema<sup>6</sup>.

Este proceso político-social se podría considerar como la presión política de los diversos actores políticos y de grupos de interés que a lo largo del tiempo han alcanzado la integración y la conformación de espacios políticos, en los cuales se contempla la organización como punto fundamental y que hablando específicamente de la Ciudad de México, los movimientos urbano populares, han optado por hacer política después de la política- parafraseando a Benjamín Arditi –sintiéndose excluidos o rechazando los espacios y esquemas “institucionalizados”, por lo que, existe una transformación de la política que se refiere al rebasamiento y no precisamente a la disolución de la esfera liberal.

La manifestación política del ciudadano ha transitado por un proceso muy complicado en el que es necesario replantear nuevamente el concepto de ciudadanía y

---

<sup>5</sup> Labastida y López, México: una transición prolongada (1988-1996/97), p. 756, 2004.

<sup>6</sup> Foweraker, p. 94, 1989.

los mecanismos de representación política. Es innegable que los movimientos sociales han transformado las formas de hacer política, han revolucionado los espacios de organización y confrontación en contra del Estado al momento de reivindicar derechos sociales, económicos, políticos y culturales por lo que el proceso de *democratización* se vuelve más complejo.

Es decir, actualmente los aportes teóricos indican que la evolución y el vínculo del sistema político y económico han permitido reformular los conceptos inseparables de lucha política y lucha económica para analizar al individuo como un “nuevo sujeto histórico” que no necesariamente se ubicaría entre los conceptos de burguesía y proletariado, sino como una dispersión de individuos en los que las “necesidades históricas” son disímiles entre un grupo y otro y entre un lugar y otro. Que la manifestación social y política más bien se ha orientado hacia un proceso de reivindicación y reconocimiento público.

Con esto no quiero argumentar que la “institucionalización” de los movimientos sociales es o será una solución dentro del proceso de democratización, ya que algunos de ellos han mantenido distancia con los sistemas de representación política de la democracia liberal o de plano se sienten excluidos del reparto social y económico. Sin embargo, la idea es hacer extensible el derecho de asociación y expresión para todos y cada uno de los ciudadanos en la Ciudad de México.

Es por eso la insistencia en el ejercicio pleno de los derechos políticos locales, que permita el reconocimiento de todas las manifestaciones y expresiones políticas, las cuales, tendrían una repercusión importante en los sistemas de representación política para un mejor ejercicio de la distribución de la riqueza por medio de la participación en la elaboración de políticas públicas, es decir, en el sistema económico.

“Lo que se transforma no es la necesaria dependencia de las fuerzas políticas con respecto a las demandas sociales sino la naturaleza de éstas. Los partidos representaron clases sociales, hoy en día representan más proyectos de vida colectiva, y a veces incluso movimientos sociales.....cuando la acción social se define como la reivindicación de la libertad, la defensa del medio ambiente, la lucha contra la “mercantilización” de todos los aspectos de la vida, se hace responsable de su propio sentido y hasta puede transformarse en partido político, o al menos imponer sus prioridades a un partido al que fortalece.”<sup>7</sup>

Por lo tanto, quisiera argumentar que en la Ciudad de México los *espacios políticos* y las relaciones de producción de los ciudadanos hoy en día, a mi parecer, no han coincidido con el sistema de representación política territorial que regula la participación de los partidos políticos tradicionales, ya que los ciudadanos han traspasado y rebasado las barreras físico-espaciales de hacer política, es decir, la manifestación política de los grupos se determina a partir de una identidad cultural de reivindicación de derechos sociales, políticos, económicos y culturales que forman parte fundamental de las formas de socialización más allá del ámbito territorial.

Como se había mencionado, las relaciones de producción de la ciudad de México se han ido transformando de tal manera que el trabajo vinculado a la tierra, es decir, al territorio, han perdido su valor con referencia al espacio-tiempo, por lo que es necesario, por un lado, abrir los espacios políticos en el sentido de reivindicación de derechos políticos en relación a la representación social, y por otro, ajustar el desarrollo de los espacios políticos y la conformación de identidades a la misma, lo cual, sería el

---

<sup>7</sup> Touraine, p.p 83-84, 2001.

punto fundamental de la nueva Reforma Política para el Distrito Federal, es decir, la transformación cultural necesaria.

“El trabajo de Hannah Arendt es fundamental, pues ella se niega a equiparar la *polis* o ámbito público con el espacio físico de la ciudad-Estado. Dice que el ámbito público precede el momento de su constitución formal como las diversas formas de gobierno o “las varias maneras en las que puede organizarse la esfera pública”. Lo público es un *espacio de aparición* de la acción y el discurso, es un espacio donde estos se vuelven visibles. El espacio público “cobra existencia siempre que los hombres se agrupan por el discurso y la acción...Siempre que la gente se reúne, se encuentra parcialmente allí, pero sólo potencialmente, *no necesariamente ni para siempre...la acción y el discurso crean un espacio entre los participantes que puede encontrar su propia ubicación en todo tiempo y lugar*. Lo que cuenta para que surja un espacio público es la acción mancomunada y no un territorio, una ubicación física o una existencia formal.”<sup>8</sup>

Bajo este contexto, quisiera argumentar que la transformación del sistema de representación política en la Ciudad de México, está vinculado directamente con el ejercicio pleno de los derechos políticos locales, es decir, que el sistema económico y el sistema político han ido evolucionando de tal manera que el sistema de representación política actual ha quedado rezagado en función de la legitimación de la amplia manifestación política de los ciudadanos. Que el espacio público y la identidad lleguen a conformar parte de un solo ente en el que la participación política se ubica más allá de la representación territorial.

---

<sup>8</sup> Op. cit. “Actores Sociales y Demandas Urbanas”, pp. 62-63.

Esto trae como consecuencia que los vehículos legales para obtener un cargo de representación política como son los partidos políticos tradicionales, por un lado, se encuentren desfasados con respecto a generar un interés público y la parcialidad del ejercicio de los derechos políticos locales, y por otro lado, la historia demuestra que los sistemas de partidos no permanecen constantes e inalterables.

La pregunta central en el análisis de los cambios en los sistemas de partidos es: ¿quién decide que un sistema deje de tener determinadas características o números de partidos efectivos y pase a tener otros? La respuesta es, desde luego, el electorado pues son los ciudadanos con su voto los que determinan cuantos partidos deben y pueden ser considerados sobresalientes. En otro nivel de análisis podría pensarse que también los actores políticos, organizados o no en partidos, pueden influir en la transformación de las características del sistema de partidos vigente.

Es decir, que los niveles de abstención que se han desarrollado en la Ciudad de México se entienden desde un punto de vista en que los electores no se encuentran satisfechos con los mecanismos actuales de participación y representación política, es decir, se tiene que evaluar y valorar nuevas formas de participación ciudadana.

“En resumen, el “espacio público” es un ámbito donde circulan discursos y se forman *identidades*. También es el escenario de debates, polémicas y conflictos entre grupos, y por ende, tiene un carácter *agonístico*. Son una suerte de agujeros dentro de las representaciones más convencionales del espacio, dislocan las fronteras entre lo público y lo privado y subvierten la imagen del espacio como algo plano y bidimensional.”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*

Para sustentar de manera más concreta mi argumento sobre la importancia de los espacios públicos y su vinculación con las relaciones de producción, me parece necesario mencionar el caso específico del municipio de Zacualpan de Amilpas en el Estado de Morelos al alcanzar un alto porcentaje de votación hacia un partido político local, el Partido Civilista Morelense (PCM), en el año 2000.

Zacualpan de Amilpas colinda con Tetela del Volcán, Ocuituco, Yecapixtla y Temoac. Para el año 2000, de acuerdo con los datos del Censo, la población del municipio era de 7962 habitantes. 4309 eran mayores de 18 años. La población económicamente activa era de 2226 de los cuales estaban ocupados 2186. La población económicamente inactiva ascendió a 3305: 25.8% estudiantes y 51.2% amas de casa.<sup>10</sup>

A su vez, la población económicamente activa se divide en varios sectores entre los cuales predominan: sector primario (agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza) con el 62.4%, sector secundario (industrias manufactureras) con el 27.6 y sector terciario (comercio) con el 29.6%. (el trabajo vinculado con la tierra marca una diferencia de espacio-tiempo con respecto al ciudadano del DF)

Es decir, el municipio de Zacualpan de Amilpas sigue conservando relaciones de producción meramente rurales, las cuales se encuentran ligadas directamente a un espacio físico-territorial que determinan procesos de participación mucho más amplios cuando los sistemas de representación política se vinculan con la elección de representantes locales que tienen que ver con las relaciones de producción predominantes, por un lado, y por otro, cuando los mecanismos de participación política

---

<sup>10</sup> Op. cit. “Los rituales del cambio”.



son más abiertos, como en este caso, la victoria electoral de un partido político local con un porcentaje de participación del 92.8%.

Es decir, el sistema de representación política actual en relación a zonas rurales, podría considerarse consecuente con las relaciones de producción predominantes, ya que un gran porcentaje de la población se encuentra vinculada con la defensa y la apropiación del espacio público territorial en el que las actividades cotidianas generan una identidad más concreta, por lo que se podría deducir que es un factor fundamental para la participación política, a diferencia de la dinámica urbana en la que el espacio público tiene una intensa movilidad con respecto al ámbito territorial. Es decir, es la relación movimiento-cambio social, en donde el cambio se refiere fundamentalmente a la “transición a la democracia”.

En este sentido, estaría profundizando en cuanto a las formas de representación política que se vincula con el punto 2, el derecho del pueblo a elegir sus propios líderes locales/regionales, es decir, el ejercicio pleno de los derechos políticos locales mediante mecanismos que estrechen la relación entre ciudadano y autoridad, y en el cual el elemento voto designe autoridades que se rijan bajo mecanismos de rendición de cuentas y adquieran atribuciones del manejo de la hacienda pública y el gasto.

Con esto quiero demostrar que la nueva Reforma Política en el Distrito Federal debe considerarse como un punto neurálgico en el *proceso de transformación* del sistema político mexicano, sobre todo en la parte específica de la representación política que simboliza una reforma necesaria de integración social, política y económica.

La concentración del poder político en los partidos con registro nacional ha orillado a la integración cada vez más sólida de los *grupos de agregación política* (organizaciones y asociaciones civiles, sindicatos independientes, grupos feministas,

nuevos movimientos sociales, grupos de profesionistas, etc.) que pugnan por un reconocimiento público, en la que ya no es suficiente el avance de la garantía en cuanto a la aplicación de las libertades civiles, políticas y la justicia (pluralismo liberalizado)<sup>11</sup>, sino que, se hace patente el reconocimiento para que todos los ciudadanos tengan acceso pleno a la participación política y económica.

Lo importante a destacar es que el ejercicio de los derechos políticos locales se encuentra dentro del proceso de transición democrática y cambio político, que a su vez, se vinculan con el establecimiento sólido del federalismo, es decir, el paso último de nuestro proceso democrático es hacer exigible el marco republicano y constitucional que está ahí, vigente desde hace mucho tiempo, desde 1917 y aun antes.

En resumen, se tienen que generar las condiciones institucionales que reconozcan cualquier ámbito de manifestación política, en la que la nueva figura de partido político local sea el mecanismo de expresión que avale la pluralidad ideológica y política, que junto con los elementos: electorado, fisco y servicios, consoliden el concepto de identidad por medio de la apropiación del espacio público, es decir, dar pie a la transición democrática “que supone el cambio de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder por otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se sometan a la discusión, estén garantizadas por la Constitución y estén respaldadas por la participación ciudadana.”<sup>12</sup>

El “espacio público” representa el ámbito de determinación social al que se recurre para encontrar las repuestas entre el conflicto político y la relación participación

---

<sup>11</sup> Por pluralismo liberalizado entendemos aquel pluralismo organizativo-relativo y medianamente institucionalizado consentido por y en un régimen autoritario o no democrático, producto de un proceso de ampliación de derechos civiles y políticos restringido e incompleto. Como tal, el pluralismo liberalizado siempre será limitado; es decir, el nivel de autonomía relativa de las organizaciones no será plenamente garantizado. Cansino, p.p 20-22, 1995.

<sup>12</sup> Cansino, p. 83, 1995.

política-representación política, es el lugar de intercambio donde predomina el lenguaje y la razón, es el lugar donde los esquemas de organización social y política se conservan o se transforman.

## **“LOS GRUPOS DE AGREGACIÓN EN EL EJERCICIO PLENO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS LOCALES”**

Como parte de la discusión del desarrollo de los procesos sociales, siempre se encuentra presente la contradicción y la ambivalencia entre sujetos y estructuras, ya sea como elementos preponderantes en el análisis metodológico o como ámbitos determinantes en el inicio de una transformación.

Estos dos aspectos se tornan fundamentales para abordar el análisis de coyuntura que se presenta al momento en el que el tiempo social se condensa, a diferencia del tiempo cronológico o físico que es homogéneo y continuo. Considero que el retomar el concepto de coyuntura radica en el *proceso de transformación* ya que existen momentos específicos de la historia en que los actores políticos se polarizan de tal forma que insisten en la modificación radical de las instituciones.

Osorio analiza de una manera muy gráfica el nacimiento de las coyunturas, en las que resalta dos partes fundamentales para que este proceso pueda generar discontinuidades y arritmias sociales en la historia. Considera que las coyunturas desvanecen una prolongación de tiempo, caracterizadas por la condensación de los espesores de la realidad, esto es, que el nivel profundo, las estructuras irrumpen en la superficie societal y quedan más o menos desnudas que permiten ser transformadas de manera relativamente fácil, sin embargo, en este punto se tornan más complejas, ya que, la cantidad de actores políticos aumenta, los actores aislados adoptan el ejercicio del poder político y en el caso más extremo, la sociedad se polariza en bloques que puede traer como consecuencia una revolución “desde la noción de fuerza política, es

decir, en cuanto capacidad de ejercer poder político, de incidir en él, o de constituirse en poder político.”<sup>1</sup>

Como había mencionado anteriormente, la concentración del poder en los partidos políticos con registro nacional ha orillado a la integración cada vez más sólida de los *grupos de agregación política* que pugnan por un reconocimiento público, sobre todo en tiempos de crisis social en el cual se abre la posibilidad de modificar las estructuras de la sociedad.

“La noción de correlación de fuerza y su medición se convierten en un elemento clave para organizar el caos en situaciones históricas de esta naturaleza, porque en *las coyunturas se intensifica la lucha por el poder político*. Esto provoca que en *las coyunturas procesos de variada naturaleza* (económicos, sociales, políticos y culturales) *se fundan en el campo de la política*.”<sup>2</sup>

Actualmente es parte común del discurso político hablar de “reformas estructurales”, que ya no solo son importantes sino necesarias para rescatar la capacidad de convivir. En este sentido, el federalismo juega una parte fundamental al momento de definir las formas de socialización política y en términos del ejercicio de los derechos políticos.

El término “estructural” no es más que la modificación de las reglas del juego llevado a cabo por los sujetos, es la intensidad de fuerza con la que avanzan los procesos sociales y políticos, es decir, “es el paso de una situación en la que se ha producido un salto de calidad en la fuerza social y política de los sectores dominados *y/o marginados*, los cuales ya no solo cuestionan el poder; sino que han desarrollado

---

<sup>1</sup> OSORIO, p. 74, 2002.

<sup>2</sup> Ídem, p. 73

las condiciones que hacen posible alcanzar el poder político”<sup>3</sup>, con base en la exigencia del ejercicio de los derechos políticos locales.

Osorio considera que el proceso temporal está cambiando constantemente y solamente existen momentos muy específicos en que las condiciones transforman peculiarmente la realidad y alteran los procesos sociales y políticos. Por lo tanto, regresando a la ambivalencia entre sujetos y estructuras, considera que estas se encuentran en un constante dinamismo por lo que existen tiempos sociales en las que prevalecen unas y tiempos sociales donde prevalecen los otros.

Asocia el tiempo cronológico con el desarrollo del sujeto en un espacio determinado, en el cual, lo cotidiano es lo que determina el proceso temporal, sujetos a rutinas constantes en las que las libertades de elección están marcadas y acotadas de acuerdo a la condición social y sobre todo a las estructuras; son los tiempos que tienden a prevalecer en la vida de la mayoría de los hombres. <sup>4</sup>

Pero existen otros tiempos sociales en los que los espesores de la realidad se condensan, la participación social ya no solamente es de unos cuantos, sino que los sujetos muestran toda su capacidad de hacer historia, de recrear historia, rebasando los límites que imponen las estructuras. <sup>5</sup>

Bajo esta premisa, la modificación de las reglas del juego se puede manejar bajo dos escenarios: el primero, bajo un contexto de crisis política, los sujetos (sociedad civil) tienden a incluir todos los ámbitos cotidianos en una correlación de fuerza política donde se manifiesten la mayoría de los grupos de presión con el objetivo de modificar

---

<sup>3</sup> Ídem, p.75

<sup>4</sup> De esta forma, en tiempos sociales dilatados las estructuras tienden a prevalecer sobre los sujetos, fijando un cierto espacio de acción social. Ídem., p. 78

<sup>5</sup> En esos tiempos sociales, los sujetos desarrollan capacidades que les permiten pasar de reproductores de estructuras, que es lo que ocurre en tiempos sociales dilatados, a creadores de estructuras. En las coyunturas los sujetos prevalecen sobre las estructuras. Ídem., p. 79

las estructuras de autoridad. El segundo, los sujetos (clase política) “determinan en gran medida si habrá o no apertura, y fijan importantes parámetros vinculados con la magnitud de una posible liberalización y una eventual democratización.”<sup>6</sup>

La reproducción constante de las estructuras acumulan rezagos y contradicciones que alcanzan un punto de quiebra en las que se vuelven insostenibles, las condiciones sociales tienden a cambiar. La cultura política tiende a pasar a otra etapa, es decir, es el surgimiento de los *grupos de agregación política* como alternativa social y política para avanzar en el *proceso de transformación* en la ciudad de México, la disyuntiva es reorganizarse o perecer, y por lo general la humanidad elige la primera opción.

La institucionalización y el fortalecimiento de los *grupos de agregación política*, limitados actualmente por las estructuras y ubicados en la parte social excluida o marginada, tiene que generar una determinación en la historia en la que éstos sean la base de la transformación estructural ya no solo como instrumentos de apoyo electoral, sino como actores con real y auténtica función de representación política, como elaboradores de políticas públicas.

“La coyuntura es entonces, un momento de gran condensación de tiempo social. Pero son tiempos reducidos desde el punto de vista del tiempo cronológico en la vida de la mayoría de los hombres y de las sociedades. No en todo momento los sujetos están en condiciones de modificar radicalmente las condiciones sociales de su existencia, ni las sociedades de revolucionarse”.<sup>7</sup>

Considero que la coyuntura, en este caso, sería construir la nueva Reforma Política en el Distrito Federal que implica la descentralización fiscal delegacional

---

<sup>6</sup> O'Donnell, Schmitter, p. 78, 1994.

<sup>7</sup> Ídem., p. 79

manifestándose en la aplicación de los derechos políticos locales por medio de la rendición de cuentas, así como la relación entre la participación política y la representación política mediante la creación de un nuevo arreglo institucional en la que todos los grupos sociales encuentren su manifestación política en la creación de partidos políticos locales, que se traduce en la integración de *grupos de agregación política* como nuevos actores políticos.

La importancia de esta situación, es hacer exigibles los derechos políticos que la propia Constitución Política, como característica fundamental del federalismo, está garantizando para que los grupos de presión se integren al “juego de poder” como nuevos mecanismos en los esquemas de representación política, que actualmente se encuentran limitados para los habitantes de la ciudad de México para el ejercicio del derecho de libre asociación.

Es decir, ambos procesos políticos (descentralización fiscal delegacional y formación de partidos políticos locales) se tienen que llevar a cabo de una forma paralela para conformar de un nuevo orden civil, es decir, la consolidación de la pluralidad, la libertad y la igualdad. La nueva Reforma Política no es solamente el objetivo, sino el medio para rescatar la capacidad de convivir y encontrar una respuesta concreta entre la esfera social y la esfera política.

Schmitter en un inicio, con base en la teoría del corporativismo, comenzó a estudiar la conducta de los grupos de interés y su relación e interacción con las prácticas y estructuras institucionales que determinan su atención en la representación de intereses. En principio, Schmitter definió al corporativismo como: “un sistema de representación de intereses y/o de actitudes, un particular arreglo institucional típico-



ideal para vincular los intereses organizados en asociaciones de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado.”<sup>8</sup>

Afirma que el corporativismo tiende a manifestarse de una manera flexible en su praxis, no se encuentra inmerso en cierto régimen político, ni tampoco se encuentra cohesionado con alguna ideología, este se manifiesta en países tan diversos, cultural y socialmente hablando, es decir, dimensiones variadas y específicas que hacen del análisis del corporativismo algo mucho más interesante.

Existen ciertas características en los grupos de interés que Schmitter considera esenciales para el buen funcionamiento en la interacción con las instituciones estatales, sin embargo, considero más apropiado mencionar las aproximaciones teóricas que realiza entre corporativismo social y corporativismo estatal, de las cuales se parte para analizar un acercamiento a lo que se define como *transición política*.

“El corporativismo social se encuentra reposado en sistemas políticos con unidades territoriales relativamente autónomas y de múltiples capas; con procesos electorales y sistemas partidistas abiertos y competitivos; con autoridades ejecutivas ideológicamente variadas y basadas en coaliciones, aun con subculturas políticas altamente estratificadas o fragmentadas. El corporativismo estatal suele estar asociado con sistemas políticos en que las subunidades territoriales están estrechamente subordinadas al poder burocrático central; los sistemas de partidos están dominados o monopolizados por un partido único; las autoridades ejecutivas son ideológicamente exclusivas y reclutadas de entre un círculo estrecho y tan es así que son reprimidas las subculturas políticas basadas en la clase social, la etnicidad, la lengua o el regionalismo”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Schmitter, p. 17, 1992.

<sup>9</sup> Ídem, pp. 36-37

La *transición política* se define como: “El intervalo entre un régimen político y otro, entendiendo por régimen el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de este acceso y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso.”<sup>10</sup>

El corporativismo social bajo estas condiciones se ubicaría en un proceso de desarrollo institucional en el que la descentralización política y administrativa y el sistema de partidos abierto y competitivo serían pilares de desarrollo sustentable, sin embargo, tomándolo como referencia por las condiciones institucionales actuales en la ciudad de México y por su contenido teórico, se podría asociar con la Reforma Política del Distrito Federal de 1996, es decir, el reflejo de la implementación de un proceso de *liberalización política*, más que de democratización.

Por un lado, el sistema político se encuentra reposado en unidades territoriales *relativamente* autónomas, es decir, los organismos político-administrativos que no tienen ninguna atribución para manejar recursos públicos propios, pero en los cuales si existe una libertad ciudadana para elegir a su representante concedida por el Estado, y por otro lado, la existencia de subculturas políticas fragmentadas, actores políticos excluidos, que no tienen acceso a las principales posiciones gubernamentales, ni a los recursos y estrategias que pueden usarse para ello, como lo serían la conformación de partidos políticos locales. Esto es, el establecimiento de puntos fundamentales en la creación de un nuevo arreglo institucional, lo que tiene que ver con un acuerdo efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación del régimen basado en el ejercicio pleno de los derechos políticos locales, es decir, la transición política.

---

<sup>10</sup> O'Donnell y Schmitter, citado en Cansino, p. 17, 1995.

Con el término liberalización política, se indica básicamente una apertura que enmarca y acota bajo ciertas normas o estructuras el comportamiento del sujeto con un sentido reduccionista de la política determinado por la clase política en el poder en detrimento de la acción social, en relación con el tiempo cronológico, que orienta el desarrollo del sujeto en un espacio determinado, en el cual, lo cotidiano es lo que determina el proceso temporal, sujetos a rutinas constantes en las que las libertades de elección están marcadas y acotadas de acuerdo a la condición social y sobre todo a las estructuras.

“En ese sentido, la liberalización y la democratización no son necesariamente dos procesos simultáneos o progresivos. La distinción fundamental entre ambos procesos radica en que mientras la liberalización constituye una *estrategia adaptativa* (es decir, tiene que ver con la capacidad de flexibilización de un régimen), la democratización es una *estrategia negociada* (es decir, tiene que ver con un acuerdo efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación del régimen).”<sup>11</sup>

Mediante este proceso de *liberalización política*, las instituciones políticas de la ciudad de México se encuentran inmersas en un proceso adaptativo, de tal manera que las pautas identitarias fueron limitadas y la apropiación del espacio público siempre fue restringido mediante decisiones externas.

Existe la tendencia de que este proceso tiene su origen a partir de un arreglo interasociacional, o a partir de un convenio de cárteles políticos diseñado por los participantes a fin de excluir a las minorías, o bien por restricción del gobierno, ya que la implementación de un proceso de *liberalización política* es la manera más flexible para

---

<sup>11</sup> Cansino, p. 152, 1995.

tratar de recomponer las fracturas o divisiones en las coaliciones dominantes que apoyan y sostienen el régimen.

La liberalización política llevada a cabo en la ciudad de México por la Reforma política de 1996, “puede ser interpretada como un proceso a través del cual el gobierno ha venido concediendo gradualmente algunos derechos políticos y civiles en dirección democrática, pero en una línea de organización controlada de la sociedad civil, y mediante el cual se buscan conservar o incrementar las bases de la legitimidad del régimen. Su implementación y conservación, en consecuencia, solo se explica en presencia de sensibles transformaciones en tales niveles de legitimidad y/o de diversos factores que pudiesen amenazar la continuidad del régimen.”<sup>12</sup>

Con esto quiero argumentar esta parte del trabajo, para demostrar que con la “reforma” de 1996 en el Distrito Federal, se llevó a cabo una apertura de derechos civiles y políticos para elegir gobernantes, sin que exista una modificación real de la estructura de autoridad (descentralización fiscal delegacional, creación de figura de partido político local) en beneficio de una participación política real y desarrollo local, es decir, esta “reforma” fue llevada a cabo en respuesta a un período de crisis mediante un proceso de *liberalización política* a diferencia de un proceso de *democratización*.<sup>13</sup>

- Introdujo la elección directa del ahora llamado Jefe de Gobierno, lo cual terminó con la tradición del nombramiento presidencial. Sin embargo, mantuvo una previsión, introducida en 1993, en el sentido de otorgar a la Cámara de Senadores, o en sus recesos a la Comisión Permanente, la facultad de remover al Jefe de Gobierno por

---

<sup>12</sup> Ibid., p. 19

<sup>13</sup> Los gobernantes autoritarios pueden tolerar y hasta promover la liberalización en la creencia de que, al abrir ciertos espacios para la acción individual y colectiva, pueden aliviar diversas presiones y obtener información y apoyo necesarios sin alterar la estructura de autoridad. O'Donnell, Schmitter, p. 23, 1994.

“causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal”.

- La reforma de 1996 estableció también la elección directa de los antiguos delegados, llamados en el texto constitucional “titulares de las demarcaciones político-administrativas”, que en primera instancia, no se encuentran ubicados en ninguno de los tres niveles de gobierno por lo que complica su relación política con otras instituciones de gobierno, y segundo, depende directamente del GDF para recibir un presupuesto, tal como ha existido desde 1928.
- Mantuvo en manos del Congreso de la Unión la facultad de aprobar el Estatuto de Gobierno, pero amplió las atribuciones legislativas de la Asamblea. De hecho, elevó su rango a Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el de los asambleístas a diputados locales.<sup>14</sup>

Estos fueron los tres aspectos importantes de la “Reforma Política” de 1996 que claramente señalan un proceso de *liberalización política* por el que se entiende “aquel pluralismo organizativo-relativo y medianamente institucionalizado consentido por y en un régimen autoritario o no democrático, producto de un proceso de ampliación de derechos civiles y políticos restringido e incompleto. Como tal, el pluralismo liberalizado siempre será limitado; es decir, el nivel de autonomía relativa de las organizaciones no será plenamente garantizado”.<sup>15</sup>

Esto sucede a contraparte de un proceso de *democratización* que se define como “un proceso mediante el cual las reglas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados, a instituciones previamente gobernadas por otros principios (Constitución Política, Estatuto de Gobierno, Código Electoral del DF), o bien

---

<sup>14</sup> Becerra Chávez, Pablo., pp. 108-109 en Análisis y perspectivas de la Reforma política del Distrito Federal, 2001.

<sup>15</sup> Op cit., p. 22

extendidos para incluir a personas que no gozaban de ciertos derechos y obligaciones (derechos políticos locales de los habitantes de la Ciudad de México), o bien extendidos para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetos a la participación ciudadana (creación de la figura de partido político local, descentralización fiscal delegacional).<sup>16</sup>

“El tema de la ciudadanía significa la construcción libre y voluntaria de una organización social que combine la unidad de la ley con la diversidad de los intereses y el respeto a los derechos fundamentales. En lugar de identificar la sociedad con la nación, como en los momentos más relevantes de la independencia americana o de la revolución francesa, la idea de ciudadanía da a la democracia un sentido concreto: la construcción de un espacio propiamente político, ni estatal ni mercantil.”<sup>17</sup>

Estos planteamientos analizan de manera concreta el tema de la representación política que me auxilian para encauzar una explicación lógica y coherente en la que las asociaciones y los gremios adquieran un papel fundamental en el *proceso de transformación* y como a partir del conflicto político alcanzar el reconocimiento público para reencontrarse con los espacios de decisión, es decir, con los lugares de encuentro, la apropiación colectiva del espacio público.

“Cuanto mejor logran los ciudadanos privados organizarse en combinaciones y asociaciones poderosas para promover sus muchos y a menudo conflictivos intereses, más socavan las condiciones esenciales para el funcionamiento real del clásico concepto liberal del equilibrio automático de las fuerzas sociales en libre competencia. Y cuanto más demuestra esta armonización espontánea que tiene poco que ver con la

---

<sup>16</sup> Ibid., p. 20.

<sup>17</sup> Touraine, p. 108, 2001.

realidad, más obligado se verá el gobierno a intervenir para garantizar una integración de intereses deliberadamente regulada y planeada [Kramer, 1966: 83].”<sup>18</sup>

Es de todos conocido que actualmente en México la formación de consensos se encuentra estrictamente determinada bajo el esquema de partidos políticos, en el que solamente los que cuentan con registro nacional pueden participar, es decir, el papel dominante de la negociación difícilmente omite la intervención de éstos durante los procesos políticos y sociales.

Esto trae como consecuencia la centralización de decisiones políticas, la falta de representatividad e identidad política, la falta de credibilidad en las instituciones políticas, y lo peor, el desencanto por la participación política, es decir, se han convertido, en *catch all parties*, maquinarias electorales dispuestas a ampliar y diversificar su agenda o programa para captar el apoyo de distintos sectores sociales según las exigencias provenientes en cada momento del mercado político, con lo cual se logró que las promesas y programas perdieran relevancia.

Otra característica del esquema de partidos actual es la incapacidad de negociación que se reduce a lo que convenga a cada partido para no perder espacios de poder, iniciativas de ley bloqueadas por atentar en contra de intereses político-partidistas, como lo fue la votación por la iniciativa de la Reforma Política en el Distrito Federal en el 2001, en la que la Cámara de Senadores bloqueó su avance, sin tener la mínima conciencia hacia los intereses de los representados, no rinden cuentas de la utilización de recursos públicos en las precampañas durante procesos electorales, violan las reglas electorales rebasando topes de campaña, es decir, es el reflejo del

---

<sup>18</sup> Schmitter., p. 42.

origen del conflicto que parte de individuos que no han adquirido o han perdido su capacidad de convivir.

Para ir definiendo con mayor precisión la parte final de este estudio, es necesario conocer bajo que premisas y características se orienta la acción política de los grupos, es decir, cuales serían las condiciones óptimas que deberían contemplar los *grupos de agregación política*, primero, para alcanzar una cohesión tanto ideológica como colectiva y segundo, para alcanzar el reconocimiento público como actores con una real representación de intereses.

Olson realiza una investigación sobre el comportamiento de los grupos y su injerencia en las prácticas políticas, así como, el papel que han desarrollado en la dinámica política norteamericana. Asociaciones y grupos que no solo son vistos como el conjunto de personas en apoyo a procesos electorales en la obtención del voto, sino como participantes en la elaboración de las políticas públicas que repercuten directamente en la distribución de recursos públicos, en la inversión y en la participación política por medio de organizaciones que se desarrollan bajo el esquema de la teoría de *producto secundario*, es decir, los grupos de presión que forman las mismas organizaciones con la posibilidad de movilizar a un grupo ofreciendo “incentivos selectivos”.

“Las únicas organizaciones que disponen de esos “incentivos selectivos” son aquellas que 1) tienen autoridad y capacidad para ser coercitivas, o que 2) tienen una fuente de estímulos positivos que pueden ofrecerles a los miembros de un grupo latente”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Olson, 1992, p. 148



En primer término, Olson habla sobre el interés y la obtención de bienes colectivos por parte de un grupo argumentando que la racionalidad y el egoísmo no son suficientes y mucho menos crean una base concreta para justificar el comportamiento de los grupos de interés. Hace una diferencia entre los grupos pequeños y grandes, definiendo su capacidad de organización, la apropiación de un bien colectivo y el manejo de incentivos selectivos como las características que hacen funcional tanto a un grupo como a otro, además de proporcionar beneficios no colectivos, es decir, un beneficio personal que exceda al costo total de proporcionar alguna cantidad a ese bien.

El interés político es fundamental al momento de hablar de organizaciones, sin embargo, Olson considera que primero debe existir una base que tenga la función de justificar una membresía obligatoria para obtener los recursos necesarios y sostener un grupo de presión. “Este último será por lo tanto un producto secundario de la función que esa organización desempeña y que le permite tener una membresía cautiva”.<sup>20</sup>

Una organización que no contemple esta base como motor de rendimiento y que su objetivo se limite al interés político por medio del cabildeo con el fin de obtener un bien colectivo, difícilmente generará una fuente de recompensas o de incentivos selectivos positivos que conforman la raíz del entendimiento y la socialización conjunta, es decir, debe existir una diferencia entre el miembro que pertenece a la organización y el que no pertenece. “Solo una organización como esa podría hacer una oferta conjunta o “venta condicionada” de un bien colectivo y uno no colectivo capaz de estimular a una persona racional que forma parte de un grupo grande para que pague una parte del costo de obtención de un bien colectivo”.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ídem

<sup>21</sup> Ídem p.p. 148-49

Cuando una organización no solo es política, sino también económica y social y tiene un excedente que ofrece incentivos selectivos, puede ser capaz de conservar sus miembros y su fuerza política. Los incentivos selectivos, Olson los define como valores más grandes, en magnitud absoluta, que la parte que corresponde a una persona de los costos del bien colectivo. Es por eso que mi argumento va en el sentido de que los *grupos de agregación política* no solo deben de alcanzar un reconocimiento público a nivel político por medio de la representación, sino también a nivel económico, ya que esto les permitirá participar directamente como actores en la elaboración de políticas públicas, e integrarse conjuntamente en las relaciones de producción, lo cual repercutirá en una mejor distribución de la riqueza así como inhibir la desigualdad social.

Durante la década de los años 50, Estados Unidos había alcanzado una estabilidad económica bastante favorable y los grupos sindicales congregaban una gran fuerza política; el gran mérito de esta condición fue el asentamiento principal de incentivos selectivos, así como de la membresía obligatoria que fue establecida por la Ley Wagner, antes de que los sindicatos adquirieran un papel verdaderamente importante en política, “solo cuando los sindicatos comenzaron a concentrarse en la negociación colectiva con los empleadores, y abandonaron la concentración principalmente política de los primeros sindicatos norteamericanos, lograron alguna estabilidad y fuerza.”<sup>22</sup>

Esto generó la conformación de una red organizativa en la que se incluían de 60 mil a 70 mil secciones locales en este país (quiero subrayar la palabra local ya que da pauta para demostrar la necesidad de descentralización política que ha sido desplazada

---

<sup>22</sup> Ídem p. 151

por las grandes estructuras de control político en México), lo que les dio fuerza política para influir en los estados industriales, principalmente en la designación de candidatos demócratas que tienen más afinidad con los sectores sindicales. Lo más interesante, es que hubo una repercusión para que muchas organizaciones comerciales, profesionales y agrícolas se unieran en intensa oposición a lo que consideran demandas excesivas de trabajadores.

“Entonces, si es cierto que una nación democrática no querrá normalmente que la membresía en un sindicato puramente político sea obligatoria, y que la obligatoriedad es esencial para un movimiento laboral estable de cualquier magnitud, se infiere que la fuerza política de los sindicatos es un producto secundario de sus actividades no políticas”.<sup>23</sup>

Los grupos de profesionales también han desarrollado su parte organizativa y política para congregar a gran parte de sus miembros, los más destacados han sido los médicos y los abogados, los cuales se han guiado bajo el sistema de la membresía obligatoria retornando lo que se conoce como gremios. “La organización en forma de gremio es adoptada a menudo no sólo por las profesiones antiguas y liberales, sino también por los empresarios de pompas fúnebres, los barberos, los especialistas en belleza, los vendedores de productos de belleza, los fontaneros, los optometristas y otros grupos interesados en la categoría profesional”.<sup>24</sup>

Uno de los logros que han alcanzado las asociaciones en EEUU, es el autogobierno que funge como la característica más importante para definir el rumbo a seguir en el ámbito político principalmente, tanto como regular la disciplina de sus miembros que no observen las normas éticas que a la profesión le parezcan

---

<sup>23</sup> Ídem p. 152

<sup>24</sup> Grant, citado en Olson, p. 153

convenientes y adecuadas, es decir, la autonomía está presente en todo momento, lo cual define la personalidad y presencia de las asociaciones como actores políticos fundamentales en la sociedad.

Todo esto se ha garantizado a través de los gobiernos locales que han generado las condiciones institucionales en un ámbito de neutralidad política y de integración social y económica partiendo de la base de la diversidad social como la ruta más adecuada para el desarrollo sólido de una democracia.

Estos dos ejemplos de organizaciones formales, tanto de los sindicatos, como de los grupos profesionales, nos confirman la importancia de la membresía obligatoria y de la aplicación del producto secundario como las dos características más importantes para revolucionar un grupo de presión a un *grupo de agregación política*, es decir, retomar esta evolución política como una transformación necesaria para las organizaciones en la ciudad de México y consolidar la relación participación política-representación política, acompañado de un proceso de descentralización fiscal, es decir, el rumbo de dos caminos paralelos para alcanzar el *proceso de transformación*.

Es por eso, la insistencia en la nueva Reforma Política en el Distrito Federal como un proceso imprescindible para el rescate de nuestros propios espacios de representación y autoridad, que solo se generan a partir del debate y la discusión por medio del lenguaje y la razón. El conflicto político se crea a partir de seres que no han encontrado o han perdido su capacidad de convivir, el único medio para retomar o alcanzar la estabilidad y la pacificación es la socialización del individuo, que solo se genera cuando recupera sus espacios, su entorno, su atmósfera, cuando los hace suyos y discute acerca de lo que quiere hacer con ellos, lo cual trae como resultado, la transformación de las estructuras y el reconocimiento público político y económico.

Las instancias que se encargan de sostener y seguir impulsando el esquema tradicional de partidos políticos, se les conoce como “maquinarias” políticas, las cuales se encargan de proteger esas estructuras organizativas masivas con la característica de que no trabajan por bienes colectivos. “los trabajadores que mantienen los distritos controlados a favor de una maquinaria se interesan normalmente en obtener empleos en el ayuntamiento, y cada mercenario del partido sabe que no obtendrá un empleo si no ayuda a la maquinaria”.<sup>25</sup> De manera, que las estructuras organizativas establecidas por las maquinarias políticas siguen reproduciendo beneficios particulares en vez de favorecer intereses comunes de un grupo grande.

Este último argumento define la intención de apertura en el esquema de representación de intereses como objetivo primordial a los *grupos de agregación política* en la gama de elementos necesarios para avanzar en el *proceso de transformación* y alcanzar los procesos de socialización, participación y convivencia que han perdido legitimidad por el desencuentro con nuestros espacios públicos que conforman la primera instancia de dualidad necesaria: lenguaje y razón.

---

<sup>25</sup> Ídem, p. 179

## CONCLUSIONES

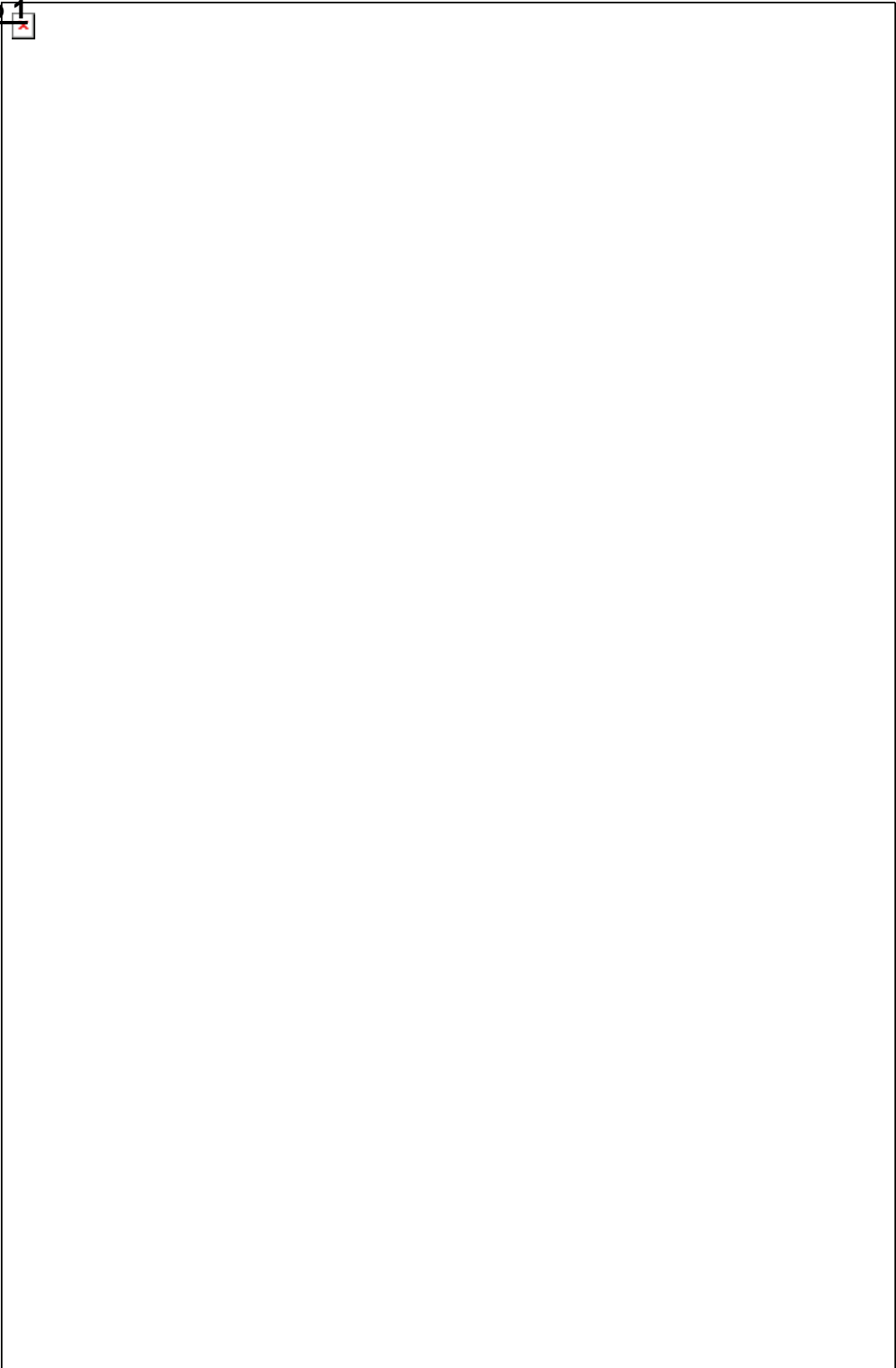
- El fin que se persigue con la vigencia de un régimen federal es disponer de una interrelación de gobiernos que puedan llevar a cabo su gestión en forma coordinada, cooperativa, desconcentrada, suficiente y respetuosa, lo cual se traducirá para cada uno de los ámbitos y gobiernos en incrementar sus capacidades para atender y resolver problemas, favoreciendo así la eficiencia, la eficacia y la responsabilidad en la gestión pública. En la medida que el arreglo institucional del Distrito Federal resulte ajeno a estas cuestiones, los avances que se obtengan en el plano nacional en cuanto al fortalecimiento del federalismo, no se verán reflejados en una mejor calidad de vida para los habitantes de la capital.
- La teoría económica ha establecido una serie de principios bajo los cuales pueden evaluarse las relaciones fiscales entre niveles de gobierno. La idea básica en estos principios es que la eficiencia y la efectividad de la acción pública descansan, en gran parte, en la correspondencia que se logre establecer entre los beneficiarios de un servicio público, sus mecanismos de pago y la autoridad encargada de proporcionarlos.
- La descentralización fiscal hacia las delegaciones políticas y la creación de la figura de partido político local son parte de un proceso de *democratización* que se define como un proceso mediante el cual las reglas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados, a instituciones previamente gobernadas por otros principios, o bien extendidos para incluir a personas

que no gozaban de ciertos derechos y obligaciones, o bien extendidos para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetos a la participación ciudadana.

- La Reforma Política en el Distrito Federal de 1996 reflejó un proceso de *liberalización política* en el que el régimen estableció patrones acotados de participación política y ciudadana con una clara intención de flexibilizar las instituciones en beneficio de la clase política.
- La movilidad de la relación espacio-tiempo en la ciudad de México ha adquirido un valor totalmente distinto con respecto al territorio, por lo que el sistema de representación política actual no coincide con el espacio público-político, ni con las identidades de los ciudadanos del Distrito Federal.

**ANEXOS**

**Anexo 1**





## Anexo 2

### Estadística de las Elecciones Locales 2000

Diputados de Mayoría Relativa

**Lista Nominal de electores:**

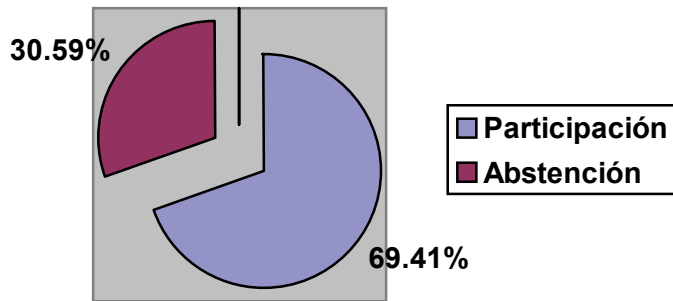
**6, 256, 698**

**Ciudadanos que votaron:**

**4, 342, 670**

**Porcentaje de participación:**

**69.41 %**



### Estadística de las Elecciones Locales 2003

Diputados de Mayoría Relativa

**Lista Nominal de electores:**

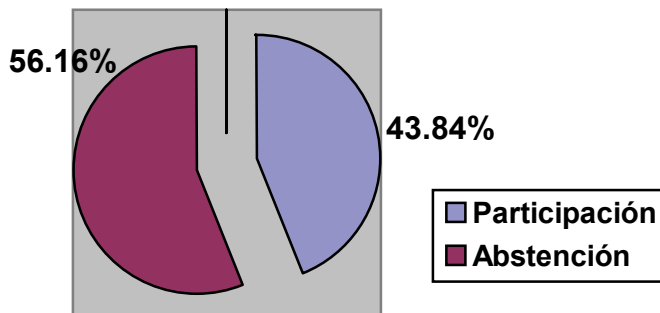
**6, 697, 034**

**Ciudadanos que votaron:**

**2, 936, 167**

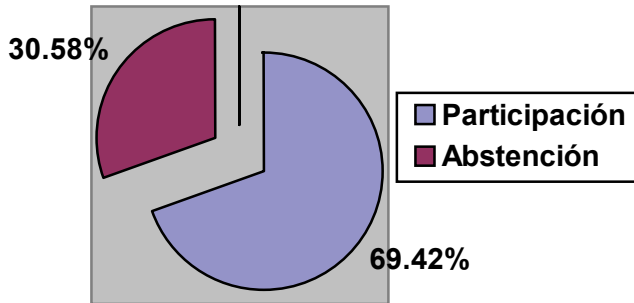
**Porcentaje de votación:**

**43.84%**



Fuente: IEDF

## Estadística de las Elecciones Locales 2000



Jefes Delegacionales

**Lista Nominal de electores:**

**6,256,698**

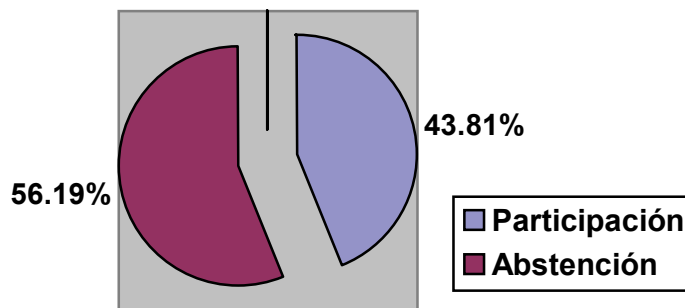
**Ciudadanos que votaron:**

**4,343,245**

**Porcentaje de participación:**

**69.42%**

## Estadística de las Elecciones Locales 2003



Jefes Delegacionales

**Lista Nominal de electores:**

**6,690,034**

**Ciudadanos que votaron:**

**2,930,763**

**Porcentaje de participación:**

**43.81%**

Fuente: IEDF

Estas estadísticas toman como muestra las elecciones a Diputados de Mayoría Relativa y a Jefes Delegacionales, para realizar una comparación de dos procesos electorales bajo un mismo nivel, y así demostrar el gran crecimiento del abstencionismo en solo tres años. El porcentaje de participación en las elecciones a Diputados de Mayoría Relativa disminuye en un 25.57% y el porcentaje de participación para elegir Jefes Delegacionales disminuye un 25.61%. Si esta tendencia continúa avanzando de la misma manera, se esperaría un porcentaje de participación del 19.42% aproximadamente para las elecciones del 2006 bajo el mecanismo de representación por partidos políticos con registro nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

ASTUDILLO Moya, Marcela. "México: la distribución de los ingresos públicos entre la Federación y los Estados", Cuadernos de Investigación, IIEc, UNAM, 1989.

\_\_\_\_\_ "El Federalismo y la coordinación impositiva", UNAM-Porrúa, México, 1999.

AYALA Espino, José. "Diccionario moderno de la economía del sector público", Editorial Diana, México, 2000.

BACA Olamendi, Laura. *et al.* "Léxico de la política", FLACSO, CONACYT, FCE, México, 2000.

BECERRA, Ricardo. *et al.* "La mecánica del cambio político en México", Cal y arena, México, 2000.

BOLOS, Silvia. "Actores Sociales y Demandas Urbanas", Plaza y Valdés, México, 1995.

\_\_\_\_\_."La constitución de actores sociales y la política", Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés, México, 1999.

CANSINO, César. "Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México", Porrúa, México, 1995.

CARDENAS Gracia, Jaime. "Partidos Políticos y Democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 8, IFE, México, 1996.

*Código Electoral del Distrito Federal*, IEDF, 2003.

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, IFE, 2003.

*Compilación Normativa Electoral 2000*, IFE, 2000.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IFE, 2000.

*Estadísticas de las elecciones locales 2000, Vol. 1, IEDF, 2001.*

*Estadísticas de las elecciones locales 2003, Vol.1, IEDF, 2004.*

*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, ALDF, 2004.

FAYA Viesca, Jacinto. "El Federalismo mexicano, régimen constitucional del sistema federal", Porrúa, México, 1998.

FERNÁNDEZ Santillán, José F. y otros. "Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal", Colección Sinergia, IEDF, México, 2001.

GUILLÉN López, Tonatiuh. "Federalismo, Gobiernos locales y Democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 17, IFE.

LENK, Kurt y Franz Neumann. "Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos", Anagrama, Barcelona, 1980.

NOVARO, Marcos. "Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas", Homosapiens, Argentina, 2000.

O'DONELL, Guillermo y P. Schmitter. "Transiciones desde un gobierno autoritario / 4", Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, Paidós, España, 1994.

OLSON, Mancur. "La lógica de la acción colectiva, bienes públicos y la teoría de grupos", Limusa, México, 1992.

OSORIO, Jaime. "Fundamentos del análisis social", FCE, México, 2002.

PANEBIANCO, Angelo. "Modelos de partido", Alianza Universidad, México, 1993.

REFORMA Política en el Distrito Federal, memoria del seminario taller, UNAM-Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2001.

SERRANO Gómez, Enrique. "Filosofía del conflicto político. Necesidad y contingencia del orden social", biblioteca de Signos, UAM-Iztapalapa, 2001.

SCHMITTER, Philippe y Gerhard Lehbruch (coordinadores). "Neocorporativismo I, Más allá del estado y el mercado", Alianza editorial, México, 1992.

TOURAINÉ, Alain. "¿Qué es la democracia?", FCE, México, 2001.

TAPIA Medardo, *et al.* “Los rituales del cambio, transformaciones de régimen y cultura política en Morelos, UNAM- Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México, 2004.

VALDES Zurita, Leonardo. “Sistemas electorales y de partidos”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 7, IFE.

## ARTÍCULOS

ADLER Lomnitz, Larissa. Globalización, economía informal y redes sociales en Este País, tendencias y opiniones, núm. 146, mayo 2003.

FOWERAKER, Joe. Los movimientos populares y la transformación del sistema político mexicano en Revista mexicana de Sociología, Año LI, núm. 4, IIS, UNAM, oct-dic, 1989.

LABASTIDA Martín del Campo, Julio y Miguel Armando López Leyva. México: una transición prolongada (1988-1966/97) en Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, IIS, UNAM, México, 2004.

[www.ejournal.unam.mx/rms2004-4RMS04405.pdf](http://www.ejournal.unam.mx/rms2004-4RMS04405.pdf)

MUCIÑO González, Juan Carlos. Partidos Políticos Locales en Apuntes Electorales, N° 4, Año 1, Vol. 1, IEEM, 1999.

ZICCARDI, Alicia. Diseño e instrumentos de participación ciudadana en el Distrito Federal, IIS, UNAM, 2000.