UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

Facultad de Estudios Superiores Acatlán

La relación institucional entre el Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal de 1996 a 2003

TESIS

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presenta
BERNARDO MORALES LARA

Asesor: FRANCISCO CASANOVA ÁLVAREZ

UNAM
CAMPUS ACATLÁN

ABRIL DE 2006

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

AGRADECIMIENTOS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

Al profesor Francisco Casanova Álvarez, por todas sus atenciones y recomendaciones en la elaboración de esta tesis.

A mis padres:
Altagracia Lara Venegas
y Pedro Morales Vázquez,
por su apoyo incondicional.

Principalmente agradezco a Dios, por ser quién me ha guiado y cuidado en todo este tiempo de vida. GRACIAS.

INDICE

INTRODUCCIÓN…….....V

I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1 Sistema político…….…….1

1.1.1 Régimen político…….……...4

1.1.1.1 Autoritario……..……..5

1.1.1.2 Democrático……..…….…...5

1.1.1.2.1 Presidencialista……...6

1.1.2 Sistema de partidos…….…….…….9

1.1.3 Sistema electoral…….…10

1.2 Estado……16

1.2.1 Elementos del Estado.……..…..18

1.2.1.1 Territorio……19

1.2.1.2 Pueblo……19

1.2.2.3 Gobierno……20

1.2.2 Tipología de Estado……21

1.2.2.1 Estado Unitario……21

1.2.2.2 Confederación……..22

1.2.2.3 Estado Centralista……...23

1.2.2.4 Estado Federal……....23

1.2.2.4.1 Distrito Federal…….……....24

1.3 Transición Política……...25

1.4 Fenómenos coyunturales y transformaciones estructurales…….…...26

1.5 Cultura política…….…28

II. SISTEMA POLÍTICO MEXICANO ANTES DE 1996

2.1 Cultura política en México…….…….…..36

2.2 Origen del Distrito Federal en México…….……...38

2.3 Comparación del Distrito Federal con Estados Federados……..…..40

2.4 Antecedentes históricos de la relación Ejecutivo Federal–Jefatura de Gobierno del Distrito Federal……43
2.4.1 Relación legal……..……44
2.4.2 Relación política……...……..……49
2.4.3 Relación económica-administrativa……..……...…..51
2.5 Antecedentes de la cultura política en el Distrito Federal…….……..51

III. FENÓMENOS SISTÉMICOS COYUNTURALES ANTES DE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA RELACIÓN EJECUTIVO FEDERAL-JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

3.1 Implicaciones de las elecciones de 1997, de 2000 y de 2003 en la relación Ejecutivo Federal-Jefatura del Distrito Federal…….……...63
3.1.1 Alternancia en la Jefatura del Distrito Federal, composición de la Asamblea Legislativa y Congreso de la Unión (1997)…….……..…63
3.1.2 Alternancia en la Presidencia de la República, composición del Congreso de la Unión, Asamblea Legislativa y Jefatura de Gobierno del DF (2000)……..…….....76
3.1.3 Composición de la Asamblea Legislativa, Congreso de la Unión y situación entre el Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (2003)…….……95

IV. OBSTÁCULOS Y TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES EN LA RELACIÓN EJECUTIVO FEDERAL Y LA JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1997 A 2003

4.1 Ámbito legal……..……104
4.2 Ámbito político…….……111
4.3 Ámbito económico-administrativo…….……...120
4.4 Ámbito sociocultural…….……..…..121

V. ESCENARIOS

5.1 Escenarios posibles (2006 y 2012)……..……128

5.2 Reforma política ……131

VI. PROPUESTAS EN LA RELACIÓN INSTITUCIONAL ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL Y LA JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

6.1 Jurídico-políticas……..…147

6.2 Económicas-administrativas……..……159

6.3 Socioculturales……..……..163

CONCLUSIONES……...167

ANEXOS……..……..…173

BIBLIGRAFIA……..……195

INTRODUCCIÓN

En esta tesis, desde el punto de vista político, jurídico y económico-administrativo, nos preguntamos ¿qué transformaciones han modificado la relación institucional entre el Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y qué implicaciones han traído para el sistema político mexicano de 1996 a 2003? (aunque en el capítulo V se plantean algunos escenarios hasta el año 2012), siendo que este cuestionamiento debe responderse, para comprender la sucesiva acotación del poder presidencial en el Distrito Federal.

Ubicamos los antecedentes de lo anterior desde 1928, año en que el Distrito Federal fue despojado del régimen municipal, debido a la derrota electoral del General Álvaro Obregón en esa demarcación. Y de este hecho, se hicieron reformas a la Constitución, aprobadas por el Congreso de la Unión, donde se suprimieron los Ayuntamientos y se creó el Departamento del Distrito Federal, cuyo titular era designado por el Presidente de la República. En estas circunstancias comienza una relación de subordinación, ya que la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal se basaba en la preferencia unipersonal, sin criterio racional alguno, y de acuerdo al amiguismo, compadrazgo, servilismo y simpatía que causaba el actor político aspirante al órgano subordinado.

Creemos que el problema políticamente significativo que se derivó de esas reformas fue la privación del derecho de voto a los habitantes de la Ciudad de México, quienes dejaron de elegir a sus autoridades locales, sometiéndose a la elección particular de un sólo hombre: el Presidente de la República; quien era (y sigue siendo) encargado del Ejecutivo Federal. Dicha elección, aunque impuesta, no era cuestionada dada la exacerbada concentración de poder en la persona del Presidente y a la institucionalización de ese poder a partir del conflicto revolucionario de 1910.

Fue hasta 1996 cuando se aprobaron modificaciones a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE), en los cuales se cambió la figura de Regente y de Departamento del Distrito Federal por la de Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, además, se reinstauró el derecho de voto universal a los capitalinos; los cuales tendrían la facultad de elegir a su Jefe de Gobierno y a los titulares de cada una de las demarcaciones territoriales en que está dividido el Distrito Federal. A partir de entonces la elección del titular de gobierno de la Ciudad de México dejó de ser una decisión unilateral del Ejecutivo Federal.

De los hechos descritos se deriva otro cuestionamiento vinculado con la pregunta inicial: ¿qué dimensiones alcanzan los derechos políticos de los capitalinos?

Por otra parte, en 1997 los ciudadanos del Distrito Federal volvieron a ejercer su derecho al voto (después de 69 años de no hacerlo), para escoger a sus representantes locales. En este escenario Cuauhtémoc Cárdenas ganó el cargo de Jefe de Gobierno gracias al voto ciudadano, sin depender o ser obstaculizado por una decisión presidencial, además de ser un actor político contrario al partido del Presidente de la República Ernesto Zedillo. El primero pertenecía al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el segundo al Partido Revolucionario Institucional (PRI). En el año 2000 llegó la alternancia en el Ejecutivo Federal, cuando Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN) desplazó al PRI de la Presidencia de la República después de setenta y un años en el ejercicio del Ejecutivo Federal. De lo antes expuesto, nos interesa saber: ¿hemos transitado a un régimen democrático que ha influido en la relación institucional materia de nuestro estudio?

Aunado a lo anterior, el presidencialismo mexicano, llamado así, entre otras características, por la exacerbada concentración de poder en el Presidente, daba señales de un proceso de deterioro, ya que en 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de diputados. Este hecho significó que el Presidente careciera

de respaldo en sus decisiones políticas, económico-administrativas e iniciativas de ley en el Congreso de la Unión.

Tal consecuencia pudo ser por la creciente desconfianza de los ciudadanos en los priístas, puesto que en sus últimas administraciones habían ocasionado fenómenos de crisis económicas en el país, corrupción de los funcionarios públicos, además de los fraudes electorales del pasado. También al interior del partido oficial, y al exterior, las reformas electorales y la sucesiva independencia de los medios de comunicación, respecto a la voluntad del Presidente, jugaron un papel muy importante en este proceso. Lo anterior nos conduce a preguntarnos ¿qué influencia tuvieron estas circunstancias sociales y mediáticas para impulsar la decisión de suplir al Departamento del Distrito Federal por una Jefatura de Gobierno y qué incidencia tuvo la acotación del poder presidencial en el Congreso de la Unión para aprobar o no aprobar iniciativas o reformas a las Leyes orientadas a la administración y gobierno del Distrito Federal?

Como nos damos cuenta, la acotación del poder presidencial es un indicador que nos señala la pérdida de credibilidad por parte de los ciudadanos votantes en los políticos priístas que mantenían un poder ilimitado en el Congreso de la Unión, en la Presidencia de la República y en el ex Departamento de Gobierno del Distrito Federal. Credibilidad que gradualmente se fue perdiendo y que por la imposibilidad del voto local no se pudo demostrar con antelación.

Por otra parte, en la actualidad se habla de la posibilidad de convertir al Distrito Federal en el Estado 32 de nuestro país. Este debate político nos hace considerar algunas interrogantes importantes y complementarias para la investigación de nuestro tema; por ejemplo, ¿de qué modo puede incidir la integración política de la Asamblea Legislativa y del Congreso de la Unión para el impulso de la homologación del Distrito Federal a un estado federado, en la que el Jefe de Gobierno obtendría las facultades de un gobernador?

Pretendemos dar respuesta a esas interrogantes ofreciendo un panorama actual de las transformaciones en la relación entre el Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, es decir, elaborando un diagnóstico.

Asimismo, es importante mencionar que el origen de nuestro interés sobre el tema fue por el proyecto de investigación "*El paso del hiperpresidencialismo al hipopresidencialismo mexicano*" presentado por el Licenciado Francisco Casanova Álvarez, catedrático de la hoy FES Acatlán. El objetivo de dicho proyecto, era investigar todas las relaciones de poder del presidente con los distintos organismos gubernamentales, sindicales, sociales y civiles.

A nosotros nos interesó la relación del Ejecutivo Federal-Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y esto se debe, por una parte, a la escasa publicación de trabajos que versan sobre este tema;[*] y por otra, a que nuestra investigación está inmersa en el ámbito que le compete a la Ciencia Política, al contemplar como parte de su objeto de estudio al poder político. Y de ahí que sea necesario investigar cuál es la relación de poder institucional que se guarda entre estos cargos políticos de nuestro país.

Hay muchos estudios sobre el presidencialismo mexicano, pero los autores se avocaron principalmente al análisis de la relación del Presidente con el Congreso de la Unión, su relación con los gobernadores de los estados federados y su relación con el partido oficial. Esos estudios ofrecían pocas aportaciones acerca de las siguientes relaciones: 1) del Presidente y los medios masivos de comunicación; 2) con la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; 3) con el gabinete presidencial; 4) con los partidos políticos; 5) con los presidentes municipales; 6) con los sindicatos, etc. Estas relaciones se consideraron, en ese entonces, secundarias y no fueron temas actuales como lo son ahora.

[*] Entre la bibliografía relacionada al tema encontramos un libro que consideramos importante para su desarrollo: *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México* de Sergio Gutiérrez Salazar, sin embargo, sigue siendo carente la información.

La esencia del presidencialismo mexicano se estudió desde un ámbito histórico, legal y en oposición al Congreso de la Unión. En el primer ámbito, el presidencialismo fue analizado tomando en cuenta las circunstancias y cultura mexicana que influyó para la gestación de instituciones que crearon, fortalecieron y mantuvieron al régimen; en el ámbito legal, se analizó desde una óptica de los preceptos constitucionales; y en el último caso, se estudió en comparación a las facultades del Congreso de la Unión.

Por otra parte, la elección del tema también se debió a los cuestionamientos que nos hicimos previamente, al darnos cuenta que el Distrito Federal es el ámbito geográfico, sede de los poderes federales, donde se centraliza la administración pública y se toman las decisiones de gobierno. Y estas características, nos sirvieron para preguntarnos: cómo es la relación institucional entre el Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal dadas las circunstancias mencionadas; qué dimensiones tienen las facultades políticas de la Jefatura de Gobierno en el Distrito Federal; además, pensamos que si el titular de la Jefatura no funge como gobernador, sino como Jefe de Gobierno, es importante precisar cuál es la distinción de su relación con el Ejecutivo Federal y de éste con los gobernadores de los estados federados. Por último, analizando la creación de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, la elección de 1997 para acceder a este órgano y la alternancia en la Presidencia de la República (año 2000), nos preguntamos qué repercusiones y *transformaciones estructurales* u *orgánicas* surgieron de estos fenómenos políticos en la relación institucional actual entre estos órganos gubernamentales.

Una transformación estructural u orgánica se refiere a un cambio sólido que ubicamos en las leyes, en la estructura y funciones de los órganos de gobierno del Distrito Federal, así como en los del Ejecutivo Federal. También podemos ubicar este cambio en las preferencias de los ciudadanos que, aunque es una variable en las contiendas electorales, determinan las posibles alternancias o continuidad de un partido político en los órganos mencionados. En este sentido, la investigación puede

aportar escenarios político-electorales que reflejen el acceso a estos cargos públicos a partir de los cambios orgánicos en el sistema político mexicano.

Otro motivo que nos llevó a elegir el tema fue la posibilidad de estudiarlo; aunque, como ya se mencionó, no hay suficiente información que lo trate directamente, hay material que sí lo trata indirectamente, por ejemplo: libros de teoría institucional, de presidencialismo mexicano, de federalismo, entre otros. Además, se cuenta con material hemerográfico como revistas y periódicos en donde se da cuenta de acontecimientos relacionados al tema. Y así, consideramos que la teoría y método aplicados a estos acontecimientos, contribuye a analizarlos, deducirlos y explicarlos.

En definitiva, creemos que este trabajo nos permitirá sistematizar la información que consideremos importante, además de que la investigación podría utilizarse para una caracterización complementaria del *Presidencialismo mexicano*. Posteriormente, puede servir de consulta a estudiantes interesados en el tema, ya que ha cobrado particular importancia por las controversias constitucionales impuestas por la Asamblea Legislativa y por la Cámara de diputados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo del desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Como se observa, fueron múltiples las razones que influyeron en la elección del tema, pero la más importante, consideramos, fue el interés de investigarlo.

En consecuencia, para dar respuesta a las preguntas expresadas, es necesario lograr objetivos específicos o particulares, los cuales son:

a) Describir al sistema político mexicano y su influencia en la relación del Ejecutivo Federal con la Jefatura del Distrito Federal, antes de 1996.

b) Analizar las implicaciones de las elecciones de 1997, del año 2000 y de 2003 en la Jefatura del Distrito Federal, en la Presidencia de la República y en la Asamblea Legislativa.
c) Indicar las transformaciones estructurales en la relación Ejecutivo Federal-Jefatura de Gobierno del Distrito Federal a partir de 1996.
d) Indicar los obstáculos que limitan las facultades político-administrativas del Jefe de Gobierno del Distrito Federal frente al Ejecutivo Federal para dirigir adecuadamente a la Ciudad de México.
e) Analizar políticamente las prospectivas de la relación institucional entre el Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.
f) Proponer alternativas en la relación institucional entre el Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, generamos algunas hipótesis que a continuación se mencionan:

Hipótesis general:

Los acontecimientos: a) jurídicos (reformas y modificaciones al COFIPE, Constitución y Estatutos de Gobierno del Distrito Federal); b) políticos (composición plural de la Asamblea Legislativa y del Congreso de la Unión); c) administrativos (facultad que tiene el titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal para elaborar como crea conveniente el presupuesto de egresos, además de tener el derecho de una partida presupuestaria); d) socioculturales (formación creciente de una conciencia política en los ciudadanos del Distrito Federal); y e) la existencia de órganos electorales autónomos, son aspectos que nos permiten suponer la gradual obtención de mayores facultades político-administrativas de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal frente al Ejecutivo Federal y, posteriormente, su homologación a un poder ejecutivo estatal.

Hipótesis específicas

a) Las modificaciones que se hicieron al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) en 1996; la creación de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en el mismo año; y el fenómeno de alternancia en la Presidencia de la República (PR), año 2000; nos permite aseverar que son los hechos substanciales que garantizan la gradual acotación del poder presidencial frente a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (JGDF).

b) La dirección de la Jefatura de Gobierno por un actor político electo pluralmente por los capitalinos y no por el Presidente de la República en 1997; la alternancia en la Presidencia de la República, año 2000; la composición plural en la Asamblea Legislativa y la ideología e intereses de partidos distintos a los que pertenecen los actores políticos, nos permiten suponer que son aspectos que generan un ambiente de crítica, confrontación y negociación entre el Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

c) La facultad del Ejecutivo Federal en la iniciativa de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materia de su competencia relativa al gobierno del Distrito Federal y la atribución que tiene el Ejecutivo Federal de enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal y la no exclusiva función legislativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en la demarcación territorial, nos motiva afirmar que son y serán futuras atribuciones legales que obstaculizarán una relación institucional cordial entre la Jefatura de Gobierno y el Ejecutivo Federal.

Por último, el método que utilizaremos en esta tesis será el método deductivo, en el que se parte de lo más general a lo más particular. Para ello debemos abarcar el estudio del sistema político mexicano, así como los efectos que tiene en el gobierno del Distrito Federal. Con este estudio podremos detallar el objetivo de nuestro tema.

Asimismo, los pasos que utilizaremos para dar solución a nuestra problemática planteada, son los siguientes:

1. *La labor teórica*; en este primer paso tomaremos en cuenta el conocimiento de las teorías -generales o de nivel medio (modelos de investigación o modelos de análisis)-, los conceptos fundamentales como: Sistema político, Estado, tipología de Estado, Distrito Federal, Presidencialismo, Parlamentarismo, etc. Esto con el fin de interpretar y explicar de manera más certera el tema o problema de investigación.[**]

2. La *investigación empírica*, en la que tomamos en consideración distintas actividades, las cuales las resumimos de la siguiente manera:

   2.1. Un análisis diacrónico de los reportajes televisivos, de prensa y de radio para verificar el comportamiento de la relación institucional entre el Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, además de deducir el tratamiento que le dan los medios de comunicación a la relación entre estos órganos de gobierno.

   2.2. Análisis cuantitativo; en esta parte se ofrecerá una interpretación a los informes estadísticos[***] y se determinarán algunos indicadores, principalmente políticos, que nos permitan explicar las transformaciones legales, políticas y socioculturales en la relación del Ejecutivo Federal con la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

   2.3. La aceptación o recusación de las hipótesis provisionales de acuerdo a los resultados de la observación, descripción y análisis cuantitativo; es decir, la comprobación de nuestros supuestos en el desarrollo o al final de la investigación.

[**] Ver a: JUSTO LÓPEZ, Mario. I*ntroducción a los estudios políticos, formas y fuerzas políticas*. Argentina, Ed. Depalma, Vol. 1, 1996. p. 177.

[***] Por ejemplo el índice de integrantes de los grupos parlamentarios en la Asamblea Legislativa, en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores de 1997 hasta 2003.

2.4. Elaboración de los posibles escenarios en la relación del Ejecutivo Federal con la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; en esta parte, basándonos en la investigación, se elaborarán posibles circunstancias futuras: legales, políticas, económico-administrativas y socioculturales, que supongan la manera en cómo se mantendrá la relación entre los cargos mencionados.

2.5. Conclusiones. En este último paso, se ofrecerá una explicación corta y concreta basada en los resultados de nuestra investigación.

Bernardo Morales Lara

FES Acatlán, marzo de 2006.

CAPITULO I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Antes de profundizar en el objeto que nos hemos propuesto en esta tesis, es necesario considerar algunos conceptos que resultan importantes para ubicarnos y desarrollarlo de la mejor forma.

1.1 Sistema político

La definición y concepción de sistema político que utilizaremos en este trabajo, es la que explica Casanova, el cual define al sistema político como "el conjunto de elementos interactuantes para el ejercicio del poder dentro de sistemas más amplios que son: la sociedad en el conjunto dentro de la cual se halla inmerso y el orden internacional. Es decir, es el conjunto de los procesos de decisión que conciernen a la totalidad de una sociedad global. O bien, es un subsistema especializado del sistema social. Su especialización consiste en la regulación del ejercicio del poder político".[1]

Casanova también menciona que el sistema político está compuesto por *elementos estructurales y elementos funcionales o procesuales.*[2] Los elementos estructurales son:

a) *Las instituciones y subestructuras políticas*; que no son conjuntos de individuos, sino pautas de conducta (roles). Las diversas instituciones del gobierno, los partidos políticos y los grupos de presión son algunos de los componentes estructurales del sistema político.

b) *La cultura política* es el segundo elemento estructural. Es el aspecto subjetivo que subyace en la acción política y le otorga significado. Más adelante hay un apartado en donde se explica detalladamente.

---

[1] CASANOVA ÁLVAREZ, Francisco. *Ensayo: El concepto del sistema político*. México, UNAM, FES Acatlán, 2001, pp. 6, 7 y 39.
[2] CASANOVA ÁLVAREZ, Francisco. Op., cit., pp. 8-17.

c) *Los actores políticos* constituyen el tercer elemento estructural del sistema. Son los individuos que desempeñan, conforme a la cultura política y la estructura del sistema, los roles políticos. Los actores políticos pueden agruparse en tres categorías: en dirigentes, instrumentadores y seguidores.

Sin embargo, los dirigentes o son gobernantes o son pretendientes, según ejerzan o no el poder político; los instrumentadores, a su vez, o son funcionarios o son militantes, según el caso. Finalmente, la gran masa de seguidores se compone de: a) partidarios de los gobernantes, b) partidarios de los pretendientes y, por lo mismo, opositores a los gobernantes y, c) indiferentes o pasivos.

Ahora bien, los elementos funcionales o procesuales del sistema político, que no es otra cosa más que las capacidades,[3] son las siguientes:

a) *Las capacidades funcionales del sistema*; son de dos clases: las funciones internas (nacionales) que se ejecutan dentro de la sociedad nacional y las funciones externas (internacionales) que se ejecutan fuera de la sociedad nacional, en el exterior. A su vez, cada una se clasifica en cinco capacidades:

1) *Capacidad extractiva*; que se refiere a la capacidad del sistema para extraer recursos materiales humanos tanto del interior del país como del exterior con los que puede ampliar las posibilidades de lograr los distintos fines del sistema y la sociedad.

2) *Capacidad regulativa*; se refiere al control de la conducta humana por medio de la coacción legítima. La capacidad internacional de regulación del sistema político es “la medida en que un sistema penetra en otro y controla su política”.

[3] Estas cinco clases de capacidades del sistema político se hallan estrechamente vinculadas, de manera que se refuerzan unas a otras o la disfuncionalidad de una conlleva a disminuir la funcionalidad de las demás y esto genera cambios estructurales que adecuan las capacidades a la nueva fisonomía del sistema para restablecer el equilibrio. Entre los factores más importantes que amplían o restringen las capacidades funcionales del sistema, se encuentran: a) la actitud de los dirigentes; b) la cantidad y diversidad de los recursos materiales disponibles; c) el grado de organización e institucionalización del aparato administrativo; d) los niveles de apoyo y consenso popular, y e) el grado de homogeneidad o heterogeneidad cultural de la sociedad en cuestión. Ibidem, pp. 12-13.

3) *Capacidad distributiva*; es aquella de que el sistema dispone para asignar o distribuir bienes, servicios, honores y oportunidades de todo tipo a los individuos y grupos que integran la sociedad. A nivel internacional, la capacidad distributiva se expresa en subsidios, préstamos, asistencia técnica, etc.
4) *Capacidad simbólica*; se refiere a la medida en que el sistema es capaz de afirmar sus valores y símbolos nacionales, y a la medida en que éstos son captados e internacionalizados por la comunidad política para crear o ampliar el consenso. A nivel internacional, es la magnitud de "la eficacia de la circulación de símbolos, imágenes, declaraciones políticas y otros elementos similares, de un país a otro".
5) *Capacidad de respuesta*;[4] esta está determinada por la relación entre insumos (entradas) y productos. En otras palabras, la capacidad de respuesta que tiene el sistema ante las demandas internas y externas.

Por otra parte, los cambios a los que está sujeto un sistema político puede deberse a causas internas o externas, es decir a cambios *endógenos o exógenos*. Además, no necesariamente los elementos de un sistema o subsistema deben estar significativamente relacionados. Sucede que los cambios internos de un sistema se deben en ocasiones a la relativa funcionalidad o disfuncionalidad de sus componentes y esto ocasiona su integración o disgregación.

De acuerdo a Casanova[5] los cambios a que está sujeto el sistema pueden tener consecuencias de integración o disgregación de sus componentes. Cuando los cambios sólo afectan al sistema en su composición interna (*cambios intrasistémicos*), la integración conduce a la unificación del sistema que se da en un proceso de

[4] Las respuestas pueden agruparse en los cinco tipos siguientes: I) *satisfacción* de las demandas particulares planteadas; II) *reducción* de demandas parciales o particulares a una gran demanda global, a la que se satisface mediante, por ejemplo, una reglamentación general; III) *sustitución* de satisfactores a las demandas planteadas cuando, por ejemplo, la demanda de mayor participación política se sustituye con un crecimiento económico acelerado; IV) indiferencia del sistema frente a las demandas, y, finalmente V) represión de las demandas insolubles para el sistema. A nivel internacional, la capacidad de respuesta es la relación existente entre los insumos procedentes de otros sistemas políticos en el ámbito internacional y los productos que un determinado sistema introduce en éste último. Ibidem, pp. 12-13.
[5] Ibidem, p. 4.

diferenciación (desarrollo) o de simplificación (reducción) de sus componentes; la disgregación en cambio, produce la segmentación del sistema en unidades similares o diferenciadas. Cuando, por el contrario, los cambios afectan al sistema en sus interrelaciones con otros sistemas (cambios *intersistémicos*), la integración conduce a la fusión del sistema con los otros; la disgregación, en cambio, produce la disolución del sistema en un subsistema.

Ahora bien, los cambios exógenos de un sistema se producen fuera del sistema, ya sea por influjo de otros sistemas con los que se halla en interacción; o por necesidades funcionales del sistema mayor del que forma parte. Y en ese sentido los cambios del sistema pueden ser *sincrónicos o asincrónicos* y de acuerdo a Casanova, los cambios sincrónicos ocurren en el tiempo preciso en que la funcionalidad del sistema los requiere y los cambios asincrónicos pueden ocurrir fuera de tiempo, ya sea anticipándose o retrasándose. Además, los cambios asincrónicos pueden convertir elementos funcionales en disfuncionales para el sistema y, aunque rara, también existe la posibilidad inversa, es decir, que elementos disfuncionales se vuelvan funcionales. Los cambios sincrónicos, por su parte, refuerzan el carácter funcional o disfuncional de los componentes del sistema.

1.1.1 Régimen político

Bobbio define el régimen político como "el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones."[6] Así tenemos que las instituciones políticas constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase gobernante y la función de los mismos.

El régimen político siempre se refiere a una estructura global de la realidad política, obviamente incluye a toda la estructura institucional e ideológica de una forma de gobierno. Cualquier forma de organización de un gobierno es un régimen político, aunque cabe mencionar que el concepto de régimen político no es igual al

concepto de forma de gobierno. Este último designa la forma concreta de organización de un régimen, de modo que han surgido y estudiado distintas tipologías de regímenes políticos, como por ejemplo: la monarquía (el gobierno de uno solo); la aristocracia (el gobierno de pocos); la democracia (el gobierno de todos); etc. Aún así, "el criterio sobre el que se funda esta clasificación (el número de los gobernantes) es totalmente inadecuado para captar en su esencia la variedad de los regímenes políticos.

El criterio pertinente que permite destacar los caracteres esenciales de los regímenes políticos e indicar sus tipos fundamentales está representado por la forma de la lucha política. Las diferencias entre los diversos tipos de régimen son imputadas en consecuencia a los diversos modos de conquistar y mantener el poder, los cuales dependen de las condiciones sociales y políticas de la lucha por el poder".[7]

En la actualidad se conciben dos tipos de regímenes políticos: *autoritario*s y *democráticos*.

1.1.1.1 Régimen autoritario

Este tipo de régimen se caracteriza por la toma unilateral de las decisiones políticas, la concentración del poder político en un hombre o en un solo órgano y la forma de gobernar represivamente.

1.1.1.2 Régimen democrático

Para el desarrollo de nuestro trabajo, tomaremos la concepción de Robert Dhal acerca de la democracia o lo que el llama “poliarquía”, la cual debe cumplir una serie

[6] BOBBIO, Norberto, et al. *Diccionario de política*. México, Ed. Siglo XXI Editores, vol. 1, 1987, p. 1362.
[7] Ibidem, p. 1363.

de requisitos (elecciones libres, periódicas y competitivas) en la que se tiene una continúa aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos.

De esta forma, una poliarquía cumple los siguientes requisitos:

a) Para que un sistema político funcione correctamente los ciudadanos deben poder:

1. Formular sus preferencias.
2. Expresar esas preferencias a otros y al gobierno mediante la acción individual o colectiva.
3. Lograr que las propias preferencias sean consideradas por igual, sin discriminaciones en cuanto a su contenido u origen.

b) Para que se den estas tres oportunidades, el Estado tiene que garantizar por lo menos:

1. La libertad de asociación y organización.
2. La libertad de pensamiento y expresión.
3. El derecho de sufragio activo y pasivo.
4. El derecho a competir por el apoyo electoral.
5. Fuentes alternativas de información accesibles.
6. Elecciones periódicas libres y justas, que produzcan mandatos limitados.
7. Existencia de instituciones que controlen y hagan depender las políticas gubernamentales del voto y de otras expresiones de preferencias.

Pero en la concepción democrática tradicional, el sistema político democrático puede caracterizarse por los siguientes regimenes: presidencialista o parlamentarista. Nos ocuparemos del primero.

1.1.1.2.1 Régimen presidencialista

El presidencialismo es un sistema político que se ha desarrollado principalmente en los países de América a excepción de Canadá. La influencia del presidencialismo viene de Estados Unidos. Algunas de las características son[8]:

[8] Ver a: COLOMA, José María. *Léxico de Política*. Barcelona, Ed. Laila, 1976.

a) Se contrapone al parlamentarismo dado que se concentra un poder extraordinario en el presidente por sufragio universal directo (excepto Estados Unidos en el que el sufragio universal es indirecto).
b) El Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Nombra y destituye por voluntad propia a sus consejeros (secretarios o ministros).
c) Aunque hay división de poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo, no hay un sistema de pesos y contrapesos.
d) El Ejecutivo no es responsable políticamente ante el Congreso; es decir, éste último no puede, como ocurre en el régimen parlamentario, hacer dimitir al Gobierno por el Voto de Desconfianza. En contrapartida, el Presidente no puede disolver el Congreso.

   Los miembros del Gabinete no son nombrados necesariamente de entre los miembros del Congreso.
e) El Presidente tiene más peso sobre los otros poderes e interviene en ellos debido al poder exacerbado que tiene.
f) El Ejecutivo tiene veto ante el Congreso, como también iniciativa de ley.
g) El Congreso es quien aprueba el presupuesto del Gobierno.

Según Carpizo,[9] las características del sistema presidencial son las siguientes:

a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.
b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.
d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.
e) Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.

[9] CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México, Ed. Siglo XXI, 1994, p. 15.

f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
g) El presidente no pude disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.[10]

Los dos listados mencionados que caracterizan al sistema presidencialista, nos ayudarán a complementar, analizar y a comprender al presidencialismo mexicano. Asimismo, nos servirán para explicar las circunstancias políticas, jurídicas y socioculturales que determinaban una relación institucional específica entre el Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

---

[10] Cabe mencionar que el parlamentarismo se encuentra también, al igual que el Presidencialismo, en una división de poderes: Ejecutivo, Legislativo (parlamento) y Judicial.
A diferencia del presidencialismo, el parlamentarismo es considerado como un sistema de "colaboración de poderes". Tanto el parlamento como el ejecutivo se entrelazan e interactúan juntos. Entre otras características que se pueden encontrar están las siguientes:

a) El primer lazo de unión es en hecho de que el Ejecutivo se constituye de entre los miembros del parlamento.
b) El partido que obtiene mayor número de escaños en la Asamblea Legislativa forma el Gobierno.
c) Si no existe mayoría, dos o más fracciones del parlamento se une para formar una mayoría de Coalición, la cual constituye al Gobierno.
d) El Parlamento tiene la responsabilidad de exigir Responsabilidad Política al Ejecutivo, a ello se sigue la votación de la Asamblea que desemboca en el Voto de Confianza y confirmación del Gobierno en sus puestos o el Voto de Desconfianza, que implica la dimisión del mismo.
e) La contrapartida a este poder del Parlamento sobre el Ejecutivo, es el Derecho de Disolución que corresponde al gobierno y por lo cual éste puede disolver al Parlamento, apelando al Pueblo por unas nuevas elecciones parlamentarias. COLOMA, José María. Op. cit. Buscar concepto.

Carpizo arguye que las características del sistema parlamentario son las siguientes:

a) Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).
b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
c) El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.
d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.
e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
f) La administración pública está encomendada al gabinete, éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
g) Existe entre el parlamento y el gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza y otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien generalmente accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quién poseía la razón: si el parlamento o el gobierno. CARPIZO, Jorge. Op. cit., 121.

1.1.2 Sistema de partidos

En la clasificación de los sistemas de partido se pueden considerar los siguientes:

a) Sistema monopartidista o de partido único (un solo partido político, generalmente cuando no existe la posibilidad de ser oposición ni de competir electoralmente con el partido en el poder).

b) Sistemas bipartidistas (cuando independientemente del número de partidos, sólo dos tienen la legítima expectativa de gobernar por sí solos, sin la necesidad de recurrir a otros partidos).

c) Sistemas multipartidarios o pluripartidistas.

d) Sistema de partido hegemónico.

En esta tesis, nos interesan las características de los sistemas multipartidarios y sistemas de partido hegemónico.

Sistemas multipartidarios o pluripartidistas. Entre las características que se encuentran en un sistema plural de partidos están las siguientes:

1) *La competitividad* (y esta se da cuando existe un sistema plural de partidos).
2) *Hay procedimientos electivos* (cuando un sistema de partidos legitima una elección por medio de votaciones).
3) *Existe un órgano legislativo.*
4) *Existe un ejecutivo.*
5) *Órganos autónomos* que dan fe a la legalidad del registro de nuevos partidos políticos.

Además puede ser de:

a) *Limitada fragmentación* (de tres a cinco partidos).

I. Hay una competencia centrípeta.

II. Media cierta distancia ideológica entre los distintos partidos (multipartidismo limitado y moderado).

b) Elevada fragmentación (con más de cinco partidos).

I. Presentan una competencia centrífuga con la máxima distancia ideológica (multipartidismo extremo y polarizado).

Sistema de partido hegemónico.[11] Este sistema no es competitivo pues, se impide una competencia oficial por el poder, jurídicamente o de facto. Aunque se permite o autoriza la existencia de más de un partido político, estos son partidos de segunda, pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. Así, no sólo la alternancia no se produce de hecho, sino que ella simplemente no puede ocurrir. En estos sistemas ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder.

Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si le apoya o no le apoya su población. Cualquiera que sea su política, no se puede poner en tela de juicio la dominación que ejerce el partido gobernante. Si las comunidades políticas unipartidistas se pueden dividir en tres subtipos, las comunidades políticas hegemónicas también exhiben diferentes capacidades extractivas y represivas y se pueden especificar en el mismo sentido. Evidentemente no se puede dar un partido hegemónico totalitario, pero si puede haber un tipo más o menos autoritario de partido hegemónico.

1.1.3 Sistema electoral

Con la finalidad de reducir los procesos de formación de las decisiones políticas y evitar la influencia de los intereses personales de los individuos que forman parte de alguna organización política, se llega a la conclusión de que el mecanismo más conveniente con fines de reducción de los costos decisionales, consiste en la

[11] SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Vol. I. Madrid, Ed. Alianza, 1980, pp. 277-289.

participación popular a través de las elecciones. Es por ello, que se crean sistemas electorales con la intención de alcanzar dicho objetivo.

En la actualidad se reconocen dos modelos de sistemas electorales: 1) *el sistema mayoritario* y; 2) *el sistema proporcional*. Cualquier otro sistema electoral es modificación o perfeccionamiento de ellos, ya que todos los demás sistemas electorales se apoyan en éstos y aunque intenten ser diferentes, la similitud se encuentran en los fines que mínimamente se persiguen en todo sistema electoral. Los cuales son: a) estabilidad del gobierno; b) estabilidad del sistema político; y c) la representación de todos los grupos de intereses en que la sociedad está vinculada.[12]

Sistemas mayoritarios: De acuerdo a Bobbio, este sistema está basado en el principio "según el cual la voluntad de la mayoría de los electores es la única que debe contar en la asignación de los escaños, su realización está vinculada al hecho de que el electorado esté o no repartido en distritos. Donde tal división no existe, la mayoría del cuerpo electoral conseguirá toda la nominación; en caso contrario –que es el que se verifica en la práctica- cuanto más numerosos sean los distritos, mayores serán las posibilidades de compensaciones entre mayoría y minoría en las distintas circunscripciones. La mayoría requerida puede ser simple o relativa (plurality system) o bien absoluta o diversamente calificada (majority system)."[13]

En otras palabras, en este sistema la regla que prevalece es reconocer el triunfo del candidato que obtenga mayor número de votos. El resto de los aspirantes quedan descalificados y los votos que recibieron se pierden porque no tendrán efecto en la integración del congreso. Y como es conocido, este sistema presenta dos modalidades:

a) *La mayoría relativa*.- se exige un número mayor de votos que el del resto de los contendientes, sin considerar el número total de votos emitidos.

[12] BOBBIO, Norberto, et al. Op. cit, p. 1477.
[13] Ibidem, p. 1477.

b) *La mayoría absoluta*: se exige como requisito para alcanzar el triunfo que el candidato obtenga más de la mitad de los votos emitidos. Si bien se garantiza que el candidato triunfante disponga del apoyo de la mayoría de los votantes, el sistema mantiene sin posibilidad de representación a un importante número de ciudadanos. [14]

El principio mayoritario puede manifestarse en colegios plurinominales o uninominales. En la primera hipótesis (lista mayoritaria) resultan electos los candidatos que inscritos en una lista cuyo número es igual a la cantidad de bancas existentes en el colegio reciben la mayor cantidad de votos; en algunas oportunidades es necesario conseguir un determinado *quórum*, el que está relacionado con el número de votantes o con el de los votos válidos. En la segunda hipótesis, todo colegio elige un solo representante; en el colegio resulta electo el candidato que consigue la mayoría, que puede ser simple o absoluta con o sin quórum. Cuando no se requiere la sola mayoría relativa, y ningún candidato reúne las condiciones exigidas por la ley electoral, se puede proceder a una nueva elección para lograr una mayoría relativa o, más especialmente, a un balotaje entre los dos candidatos más votados o los que hayan superado un determinado quórum. Se trata en este caso de la elección con doble turno, típica de los sistemas de Europa continental (especialmente el francés), que se caracterizan por la presencia de numerosos partidos, con la consiguiente multiplicidad de candidatos. Un sistema de este tipo –que en primer turno puede también funcionar como majority system- apunta a introducir las ventajas de plurality system en un sistema pluripartidista".

Sistemas proporcionales: este tipo de sistema electoral pretende establecer la perfecta igualdad de todo voto y otorgar a todos los electores el mismo peso, prescindiendo de la preferencia expresada.

Dos sistemas fundamentales son los que desarrolla este tipo de sistema, según Bobbio: "el voto individual, eventualmente transferible (sistema de Hare y Andrae),

[14] SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. México, Ed. Porrúa, 2001, pp. 359-361.

típico de los países que no tienen herencia inglesa. El mecanismo básico de ambos consiste en la determinación de una cuota o cociente respecto del total de los votos: las bancas resultan asignadas de acuerdo con los cocientes obtenidos".

Cabe mencionar que el sistema de representación proporcional se crea por los riesgos que implican las dos fórmulas anteriores y con ello se busca rescatar el mayor número de los votos emitidos, a través del principio de la proporcionalidad. Comprende a su vez otras modalidades como:

a) Voto individual transferible: (llamado también quota system) "el elector, mientras vota por un determinado candidato, expresa además su preferencia por un segundo, o también por un tercero, candidato al cual su voto debe entenderse como transferido, o bien la primera preferencia queda inutilizable en la medida en que ha conseguido ya un cociente.
b) Sistemas proporcionales de lista: éstas "adquieren en tanto expresión de grupos de opinión que compiten (partidos) y en los que se coligan tanto el elector como los candidatos. Los tipos principales son:

    1) La lista rígida: en la cual la ubicación de los candidatos, a los fines de la elección, está prefijada por quienes las presentan, y ningún poder de modificación es reconocido al elector;
    2) La lista semilibre de tipo belga, en la que el elector, que intenta modificar el orden de representación de los candidatos en la lista, puede expresar, antes que el simple voto de lista, un voto nominativo que sirve contemporáneamente para votar la lista y el candidato preferido;
    3) La lista libre de tipo suizo, se concede al elector la más amplia libertad, pudiendo no sólo aportar a la lista escogida cualquier modificación sino también hacer uso de una boleta electoral blanca en la cual pueda escribir nombres de candidatos de cualquier lista, formando así su propia lista. Al elector se le reconocen luego varias posibilidades intermedias, según sean

> los ordenamientos: pluralidad de preferencia, gradualidad en el interior de la lista, votos negativos, votos adjuntos (llamados panachage), etc."[15]

Es también importante mencionar que en el sistema Hare se divide equilibradamente el territorio nacional en circunscripciones, de tal manera que el número de electores en cada una sea el mismo. De esta manera, el número de votos que debe obtener un candidato para lograr el triunfo debe ser proporcional al número de habitantes de cada circunscripción. Los votos que reciba en exceso no se pierden porque se aplican a la segunda opción por la que hubiese votado el electorado, ya que al sufragar lo hace por diversos candidatos en orden de prioridad. Otro aspecto de este sistema es de que tiene la ventaja de permitir que los ciudadanos voten por candidatos de otras circunscripciones electorales, con lo cual, se evita una de las causas del abstencionismo. Con ello concluimos que con este sistema se rescatan los votos que se perderían en el sistema electoral de mayoría, ya que el mayor número de sufragios emitidos siempre tendría efectos en la integración del congreso, asamblea o parlamento.

Como sabemos, el sistema electoral de nuestro Estado Mexicano es mixto, es decir, que para elegir nuestros representantes a la Cámara de Diputados, se aplica el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y el principio de votación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. En el caso de la Cámara de Senadores, se eligen por el principio de votación mayoritaria relativa, por asignación de al primera minoría y por el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. En el caso de la elección del Presidente de la República, se aplica de manera directa por el principio de mayoría relativa.

Por otra parte, las características que se deben encontrar en un sistema electoral democrático son las siguientes:

[15] BOBBIO, Norberto, et al. Op. cit., pp. 1478-1479.

a) *Real y competitiva*: es decir, que se respeten las elecciones populares y no se manipulen desde los altos cargos públicos. Que los intereses de alguna elite política no influyan en los procesos electorales. Para dar un ejemplo de lo anterior, podemos citar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que subsidiaba al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) con la intención de hacerlo aparecer ante la opinión pública como un partido de oposición y con ello aparentar una competencia electoral transparente y legitima.

b) *Libre*: en una elección ningún civil o autoridad puede obligar o coaccionar a los electores a votar por algún candidato. La tarea de la autoridad electoral y de los funcionarios de casilla, es garantizar una elección directa, sin presionar al ciudadano. Es entonces cuando se puede hablar de libertad de voto.

c) *Periódica*: toda elección debe tener continuidad. Es decir, terminado el tiempo establecido en que se delegan derechos y obligaciones a los representantes que fueron electos popularmente, debe generarse otra elección para elegir a nuevos representantes al mismo cargo, o a los salientes para competir por otro. Esto depende de los principios jurídicos que normen el sistema electoral del país.

d) *Transparente*: una elección debe ser limpia y clara, que esté exenta de acciones indebidas. Se debe respetar el voto y evitar medios corruptos o fraudulentos que hagan inclinar la balanza competitiva hacia algún candidato.

e) *Controlable por un órgano autónomo*: si una elección no es organizada por algún órgano exclusivo autónomo en su procedimiento, se corre el riesgo de que la competencia electoral sea fraudulenta. Si por el contrario, existe control y una vigilancia estricta, se garantiza una elección limpia, transparente y, por tanto, legal y ordenada.

Si se garantiza la periodicidad y libertad de las elecciones se genera una responsabilidad política del gobernante frente a sus gobernados. Sin esta garantía, no hay competencia lectoral real, no hay una relación de responsabilidad del

gobernante frente a sus gobernados, aumenta el abstencionismo electoral y se genera la ingobernabilidad.

1.2 Estado

Es complicado dar un concepto claro y certero de la palabra Estado por la falta de un acuerdo teórico general entre las distintas teorías que han intentado definirlo. A continuación citamos a las que consideramos más importantes:

Teorías sociológicas. Se considera "...al Estado como una unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen para alcanzar un fin, de tal forma que las voluntades particulares llegan a adquirir un poder único en la voluntad de un órgano director donde se deposita".[16] Se explica al "...Estado (como) el conjunto de todos los fenómenos sociales, identificándolo con la sociedad (en el sentido de una totalidad orgánica y en consciente contraposición a cualquier de sus manifestaciones parciales)".[17]

Entre algunos conceptos sociológicos de Estado se encuentra la concepción de Weber, [18] quien señalaba que "Estado es una comunidad humana dentro de los límites de un territorio establecido, la cual reclama...el monopolio de la legítima violencia física... El Estado, al igual que toda entidad política, es un enlace de dominación de individuos sobre individuos, sostenido mediante la legítima violencia; es decir, para que se sostenga es necesario, pues, que los súbditos acaten la autoridad que pretenden tener quienes a la sazón la ejercen". Notamos entre otros aspectos que para Max Weber el Estado moderno es una asociación obligatoria que organiza el poder.

---

[16] Consultar el libro de SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México, Ed. INAP, 1998, p. 28.

[17] KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. México, Ed. Editora Nacional, 1983, p. 4. Cabe mencionar que dicho concepto no pertenece a Kelsen. Este concepto lo cita en su libro para dar referencia a las teorías sociológicas que consideran al Estado como una asociación de hombres. Sin embargo, Kelsen no está de acuerdo, dado que ésta definición hace pensar, según él, en una conexión de causas y efectos, al estilo de la Naturaleza (que está contrapuesta a una estructura normativa), o como una sección de la Naturaleza y, por esa causa, se atribuye al Estado una realidad psíquica y aún física.

[18] WEBER, Max. *El Político y el Científico*. México, D.F., Ediciones Coyoacán, 1997, p. 8.

Teorías jurídicas: La concepción de Estado se define y se explica a partir de un ordenamiento estrictamente jurídico. El factor jurídico tiene una relevante importancia y se conceptualiza al Estado como un sistema de Derecho. De esa forma, encontramos que para Kelsen[19] el Estado es un sistema normativo que es vigente, incluso Estado de derecho con Estado se identifican o son iguales, esto último desde un punto de vista positivista y no natural; por lo tanto:

> "...todo Estado tiene que ser Estado de Derecho...puesto que todo Estado tiene que constituir un orden, un orden coactivo de la conducta humana, y este orden coactivo, sea cualquiera el método -autocrático o democrático- de su creación y cualquiera que sea su contenido, tiene que ser un orden jurídico que se va concretando gradualmente desde la norma fundamental hipotética hasta los actos jurídicos individuales, a través de las normas generales."

Sin embargo, se debe evitar caer en la parcialidad teórica, así como concebir al Estado desde un punto de vista totalmente jurídico sin incluir a la sociedad (teorías sociológicas), ya que como sabemos es ésta la creadora de las normas jurídicas. El Estado está estrechamente vinculado al orden social, lo que nos hace concluir que sin la sociedad el Estado no existiría.

En este sentido, nuestra concepción de Estado que utilizaremos en esta tesis, incluye consideraciones definitorias de cada una de las teorías anteriores para quedar de la siguiente forma: *el Estado es una sociedad unida, política y jurídicamente organizada, dentro de un espacio territorial delimitado, donde existe capacidad de cohesión y coacción respaldados por un sistema de normas que deben constituir y definir las instituciones políticas, así como las funciones de quiénes las tengan a su cargo y representar el interés general que reclama para sí el monopolio de la violencia legítima. En consecuencia, el Estado no es solo territorio, sociedad, poder o Derecho, sino el conjunto de estos elementos.*

Nuestro Estado Mexicano no está exento de la definición anterior, ya que está organizado política y jurídicamente, contando con un territorio, un gobierno y un

[19] KELSEN, Hans, Op. cit., p. 4.

pueblo, es decir, nuestro Estado es una sociedad unida y ordenada jurídica y políticamente, sea este orden eficaz o ineficaz. La cuestión radica en la representatividad del interés general, tarea que responderemos analizando una serie de elementos jurídicos y políticos.

Pero resulta importante no confundir al Estado con alguno de sus elementos, por ello es necesario explicarlos a continuación.

1.2.1 Elementos del Estado

Al hablar de un *elemento* nos referimos a un componente de *un todo*, es decir a cada una de las partes que integran una estructura o algo completo y que tiene una importancia y función básica.

Tradicionalmente el Estado moderno (estructura) se compone de tres partes (elementos) esenciales: el territorio, el pueblo y el gobierno. Entre el pueblo y el territorio (que designa un espacio material y espacial) se mantiene una relación fija y constante, mientras los gobernantes (detentadores del poder público) mantienen una relación constante con los gobernados (pueblo) sólo y exclusivamente en los límites del ámbito territorial del Estado.

Autores como Fayt,[20] encuentran dos tipos de elementos en el Estado: los elementos *esenciales* y los elementos *modales.* Donde

> "…los elementos esenciales de la estructura son el territorio, la población, el poder y el derecho. Los elementos modales son la soberanía y el imperio de la ley. Todos esos elementos constituyen un todo articulado que sólo por abstracción se puede fragmentar, dividirse o descomponerse en partes. Cada elemento se encuentra relacionado con todos los demás. De ahí que sólo puede ser aislado mediante un proceso de abstracción, pero comprendiéndolo en su conexión de sentido dentro del todo de la organización estatal. No podemos comprender la realidad estatal sin comprender la función que tienen sus elementos estructurales…"

[20] Citado por: SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 232.

1.2.1.1 Territorio

La palabra territorio viene de la palabra *terra patrum*, que significa: la tierra de los antepasados.

El Territorio es "un elemento definitorio del estado moderno, significa el lugar de asentamiento de la población y el ámbito de validez del orden jurídico y político que limita la acción estatal. Para kelsen, el territorio es la esfera espacial de la validez del orden jurídico, es decir el espacio dentro del cual tiene validez un sistema jurídico positivo".[21] En otras palabras, el territorio es un ámbito de una jurisdicción, el espacio donde legalmente está permitida la acción o proceder de los órganos gubernamentales del Estado para aplicar las leyes y castigar las que no se cumplan.

En efecto, el territorio es una porción geográfica en la que se asienta un grupo social unido por fuertes lazos de solidaridad. Al respecto De Malberg[22] nos dice: "Una comunidad nacional no es apta para formar un Estado, sino mientras posea un suelo, una superficie de tierra, sobre la cual pueda afirmarse como dueña de sí misma e independiente, es decir, sobre la cual pueda, al mismo tiempo, imponer su propia potestad y rechazar la intervención de toda potestad ajena."

En resumen, el territorio es el ámbito de aplicación del Derecho y delimitación de los alcances del poder. Es un dominio real del Estado.

1.2.1.2 Pueblo

El Pueblo es el conglomerado de habitantes dentro de un área geográfica determinada. Es un elemento del Estado que constituye, por vínculo voluntario, una sociedad con la finalidad de convivir y cooperar mutuamente bajo la tutela de un régimen político y un sistema de normas jurídicas.

---

[21] Cfr, GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio y SOLIS ACERO, Felipe. *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*. México, D.F., Ed. INAP, 1985, pp. 19-123.
[22] Citado por: ANDRÉS SERRA, Rojas. Op. cit., p. 272.

Como comunidad se diferencia de otras comunidades por sus rasgos particulares ya sean étnicos, sociales, políticos y jurídicos. "Así podemos decir que el pueblo es la sociedad política establecida tradicionalmente en un territorio que posee los principios generales del Derecho Público y que se dispone a organizar su vida política de acuerdo con dichos principios".[23]

También se debe aclarar que el concepto de pueblo, como elemento del Estado, es el que se debe utilizar y no el de población, puesto que el significado de éste último designa un concepto cuantitativo; designa el número de hombres y mujeres ya sean nacionales extranjeros que se establecen un territorio. Es decir, con tal concepto nos referimos a la totalidad de personas que viven en un territorio estatal y, sin embargo, cuando nos referimos al concepto pueblo, nos referimos a una comunidad política con derechos y obligaciones civiles.

Es notable que "el concepto pueblo es un concepto jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado: el pueblo comprende sólo a aquellos individuos que están sujetos a la potestad del Estado ligados a éste por el vínculo de la ciudadanía y que viven tanto en su territorio como en el extranjero. No forman parte del pueblo los extranjeros y los que no mantienen la relación jurídica señalada. El pueblo es el sostén de las instituciones nacionales y designa aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos".[24]

1.2.1.3 Gobierno

Para Bobbio[25] el gobierno es el "...conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una sociedad", de esta concepción general se desprende una segunda definición que va acorde con el Estado moderno: el gobierno además de ser el conjunto de personas que detentan el poder, constituye "...el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido, el gobierno constituye un aspecto

[23] Ibidem, p. 51.
[24] Ibidem, pp. 246-248.

del Estado..." Y es donde se deposita el poder público, que ha sido creado por la voluntad de los miembros de una comunidad.

Sin embargo, este ejercicio de poder público lo debe orientar a alcanzar los fines y objetivos de la organización política, puesto que el gobierno es y debe ser un medio para conseguir tales fines, al igual que poder público que se deposita en este conjunto de órganos. Los fines son: primero, el bien común; segundo, que la fuerza pública se pueda ejercer por un solo órgano ya que sería imposible que la ejerzan todos los miembros de una comunidad política.

1.2.2 Tipología de Estado

Por otra parte, para los objetivos de esta tesis el concepto de estado centralista y estado federal son elementales, ya que son comunes las confusiones que se presentan a la hora de concebir la organización política de de nuestro Estado Mexicano, por tal razón es necesario definirlos y distinguirlos el uno del otro, sin embargo se tomarán en cuenta otros tipos de estado para precisar las diferencias.

1.2.2.1 Estado Unitario

El Estado Unitario se caracteriza por la centralización política, o sea que la competencia legislativa está reservada a los órganos centrales, de tal modo que si existen autoridades locales la descentralización consiguiente solo alcanza a la ejecución de la actividad estatal.

Ranelletti[26] arguye que el Estado Unitario es la forma en que se realiza del modo más perfecto la idea del Estado, porque en él un pueblo es organizado sobre un único territorio y bajo un solo poder. Burdeau,[27] por su parte, dice que el Estado Unitario es aquel en el cual la organización constitucional responde a la triple unidad

---

[25] BOBBIO, Norberto, et al. Op. cit., p. 61.
[26] Citado por: JUSTO LÓPEZ, Mario. *Introducción a los Estudio Político,* Formas y Fuerzas Políticas. Argentina, Ed. Depalma, Vol. II, 1996, pp. 242-243.
[27] BURDEAU, Georges. *Tratado de Ciencia Política*. México, UNAM, ENEP Acatlán, 1985, pp. 36-37.

del soberano, del poder estatal y de los gobernantes, siendo, además, el poder estatal uno en su fundamento, en su estructura y en su ejercicio. Agrega que esa simplicidad teórica del estado unitario responde a una simplicidad análoga de la sociedad, que corresponde cada vez menos a la realidad actual.

El Estado Unitario se forma por fusión de varios Estados o por incorporación de uno o más Estados a otro preponderante, a consecuencia de lo cual, los incorporados pierden su calidad de Estados y se transforman en divisiones o miembros puramente administrativos del Estado al que se centralizan o incorporan.

Acerca de la centralización, Burdeau[28] señala que el proceso de centralización se presenta históricamente de los modos más diversos. Desde el punto de vista sociológico la centralización resulta del agrupamiento en las manos de un jefe único de las competencias y prerrogativas antes territorialmente fragmentadas y dispersas". Desde el punto de vista jurídico dice "la centralización se realiza por los agentes públicos en un cuerpo jerarquizado. La concentración del poder público significa a la vez el monopolio reservado a los gobernantes en la emisión de reglas jurídicas (poder normativo) y la centralización en su provecho de medios materiales para asegurar la ejecución (fuerza pública).

1.2.2.2 Confederación

La *Confederación* para Jellinek[29] es la unión permanente de Estados independientes, basada en un pacto, con el fin de protección exteriormente y de paz interiormente, sin perjuicio de que puedan agregarse otros fines. La existencia de órganos permanentes distingue a la confederación, de todas las formas de alianza defensiva.

Asimismo, Jellinek señala los siguientes rasgos característicos de la confederación: a) no afecta la soberanía de los Estados confederados; b) su fin

[28] BURDEAU, Georges. Op. cit. pp. 36-37.
[29] Citado por: JUSTO LÓPEZ, Mario. Op. cit., p. 238.

principal es referente a las relaciones internacionales con los demás Estados; c) el poder de la confederación sólo se ejerce sobre los órganos de los Estados confederados y no sobre los ciudadanos particulares que integra cada uno de estos últimos; d) nulificación de las decisiones de la confederación por parte de los Estados confederados desconformes; e) derecho de secesión; f) la norma vinculatoria de los Estados es el pacto y no la Constitución.

1.2.2.3 Estado Centralista

Un Estado nación adopta un régimen centralista cuando las decisiones se toman de forma unilateral, los ciudadanos tienen restringida su participación y el cuerpo electoral está formado por los propietarios que forman la nación. Este tipo de gobierno externa sus decisiones sin discusión alguna con otro órgano político.

1.2.2.4 Estado Federal

La federación es un Estado-Nación soberano compuesto de unidades políticas inferiores no soberanas aunque sí autónomas (llamadas también Estados federados, entidades federativas, Estados miembro, Estados particulares, Cantones, Länder, Repúblicas, Provincias, etc). En esto precisamente se diferencia de la Confederación en la que cada Estado miembro conserva su soberanía. Asimismo, se diferencia del Estado Unitario, porque en el Estado Federal las unidades territoriales gozan de verdadera autonomía, garantizada por una Constitución común y ejercida dentro de su ámbito local propio sobre ciertas esferas del orden administrativo y legislativo en muy diverso grado.[30] Dicha constitución determina la autonomía que conservan los Estados federados y establece que la representación y la soberanía exterior, entre otras cuestiones, son ejercidos exclusivamente por organismos centrales como: gobierno federal, parlamento federal y tribunales federales.

[30] Consultar a COLOMA, José María. *Léxico de Política*. Barcelona, Ed. Laila, 1976, p. 76.

Cabe mencionar que en el Estado Federal, las diferentes partes federadas[31] poseen un territorio, una población y una organización autónoma de su poder público o de gobierno que no contradice y pone en entredicho los principios constitucionales. Asimismo, los estados federados carecen de los derechos de nulificación y de secesión. Pero cabe señalar que en el Estado Federal se busca la descentralización y el respeto a la libre elección de los representantes, además del equilibrio entre todas las partes.

1.2.2.4.1 Distrito Federal

Se ha suscitado comúnmente una controversia acerca del territorio denominado distrito federal. "El análisis de su existencia se plantea, independientemente del proceso seguido para su organización en el momento mismo en que las 'colonias', 'provincias' o 'estados', constituyen una federación. Es decir: la creación de un Distrito Federal no responde sino a la aparición misma del sistema federal de gobierno".[32]

Por su parte, Gutiérrez y Solís señalan que "en todos los países del mundo, organizados bajo el esquema federal, la organización estatal de este tipo supone la existencia de poderes federales, lo que a su vez, plantea lo relativo al territorio donde deben asentarse. El gobierno y la administración de ese territorio es diverso de Estado a Estado, pues atiende a las peculiaridades de cada uno de ellos; sin embargo, hay una constante que se advierte fácilmente: en todos los casos estamos en presencia de un Distrito Federal, sea cual fuere la denominación que reciba".[33]

En la concepción tradicional, el surgimiento de un Distrito Federal tiene las siguientes finalidades:

a) Hacer viable un poder general en relación con los poderes locales

[31] En un Estado Federal debe existir un sistema real de distribución del poder público. En el caso de México esa distribución de poder se debe establecer o regular entre los gobiernos federal estatal y municipal.
[32] Citado por: GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio y SOLIS ACERO, Felipe. Op. cit., p. 22.

b) Buscar que fueran la sede de los poderes de la Unión
c) Definir el espacio de residencia de los poderes federales.

De acuerdo a Gutiérrez y Solís, en el sistema federal es imprescindible que exista un Distrito Federal porque de lo contrario se tiende a una confusión de poderes federales y locales en un mismo territorio. Según ellos, la existencia de un Distrito Federal no responde a una simple imitación, sino que se justifica política y administrativamente, en razón de un sistema de organización estatal, que reclama un territorio que sirva de sede a los poderes federales.[34]

La diferencia que existe entre lugar de residencia de los poderes de la unión federales y la entidad federativa es que en la primera se concibe simplemente a un espacio físico que se llama Distrito y la entidad federativa implica no solamente el Distrito Federal sino un sujeto de carácter moral público, incorporado al territorio federal.[35]

Sin embargo, hay proyectos de reformas a la Constitución para que el Distrito Federal en México, pueda obtener facultades de un Estado Federal. Nosotros creemos que estas reformas podrían ayudar a mejorar el sistema político mexicano y a su régimen político democrático, aunque la concepción tradicional arguye que el Distrito Federal debe servir sólo para la sede de poderes federales.

1.3 Transición política

En esta tesis, el concepto de "transición" que utilizaremos es la de O´Donnell y Schmitter, la cual la definen de la siguiente forma:

> (Es)…el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro…Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro,

[33]Ibidem, p. 22
[34] Ibidem, p.25
[35] BURGOA ORIGÜELA, Ignacio. *Naturaleza Constitucional del Distrito Federal, Origen y Destino*, abril 18, 2001.

> por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán el futuro de los perdedores y los ganadores… Por otra parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios…[36]

En otras palabras, la transición consiste en ese intervalo de tiempo político que se sitúa entre el régimen no democrático y el nuevo régimen, que puede ser democrático o no.

> Existe, por tanto, una subclasificación entre transición a la democracia y la transición a una democracia consolidada. Otra distinción se da entre una transición a un gobierno democrático y una transición a un régimen democrático, dependiendo de la institucionalización y aceptación de las reglas del juego democrático por los actores políticos.[37]

La teoría de la coyuntura se aplicará como una complementación de la teoría de la transición, al ubicar todos los cambios orgánicos importantes que se dieron en nuestro sistema político mexicano y que influyeron para lograr la transición a otro nuevo régimen político.

1.4 Fenómenos coyunturales y transformaciones estructurales[38]

En esta tesis abarcamos el análisis de la coyuntura o también conocida como análisis de las situaciones, con el propósito de ubicar los eventos o temporalidades

[36] O´DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe, "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", en O´DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C, y WHITENHEAD, Laurence (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario, vol 4: conclusiones tentativas*. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1988, p. 19.
[37] Nota citada por: CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Transición política y reforma constitucional en México. México, Ed. UNAM, 2005, p. 25-26.
[38] Consultar a: PORTANTIERO, Juan Carlos. Gramsci y el análisis de la coyuntura. *Revista de reflexión teórica y política del Partido del Trabajo: Paradigmas y utopías*. Bimestre julio-agosto, No. 5, México, D.F., Ed. Comité Ejecutivo Nacional del PT, 2002, pp. 309-324.

jurídico-políticas que en un momento determinado no tuvieron la importancia que aparentaban para transformar el sistema político mexicano. Es decir, no fueron hechos relevantes para reestructurar sólidamente el funcionamiento del sistema político del país.

Sin embargo, al transcurrir el tiempo, estos eventos jurídico-políticos tuvieron un punto de encuentro o reunión y desembocaron en una nueva estructura o por lo menos modificaron la anterior. Es decir, marcaron una forma nueva de funcionamiento del sistema político mexicano, que a su vez, marcó un nuevo funcionamiento de los órganos federales, estatales y municipales y las relaciones de poder entre estos órganos de gobierno. Es entonces cuando se empezó a hablar de transición en nuestro régimen político.

Asimismo, consideramos que esta transformación orgánica del sistema político mexicano surtió efecto en la relación institucional que actualmente se guarda entre el Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, objeto de nuestra investigación.

Un análisis de coyuntura en Gramsci, equivale a la posibilidad de formular una 'previsión'.[39] Si es posible presentar un canon metodológico para internarse en el mismo es a condición de considerar las situaciones como una relación entre fuerzas, como un producto de actores sociales que se oponen y articulan entre sí y poseen distintos grados de organización y coherencia. La complejidad de los lazos que integran una coyuntura no puede ser reducida a 'expresión inmediata de la estructura', la política es, de hecho, en cada ocasión el reflejo de las tendencias de

[39] "La *prevención* significa ver bien el presente y el pasado en cuanto movimiento; es decir, identificar con exactitud los elementos fundamentales y permanentes del proceso. Pero es absurdo pensar en una previsión puramente objetiva. Prever implica "actuar sobre la realidad con un programa y es este aspecto "subjetivo" de la previsión el que la hace fuerte. Realmente se prevé en la medida en que se obra, en que se aplica un esfuerzo voluntario y, por tanto, se contribuye concretamente a crear el resultado 'previsto'. Generalmente se piensa que todo acto de previsión presupone la determinación de leyes del tipo de las ciencias naturales", pero no es así. PORTANTIERO, Juan Carlos. Op. cit., pp. 322-323.

desarrollo de la estructura, tendencias que no tienen por qué realizarse necesariamente.[40]

En este sentido, la apreciación de los hechos jamás puede ser 'exacta'. Ciertamente el análisis debe ser capaz de distinguir, de la totalidad de los movimientos políticos e ideológicos de los grupos que actúan en la escena social, aquellos que son 'orgánicos' de aquellos que son 'ocasionales'.[41]

> "Lo que Gramsci propone, en fin, es un marco teórico para rescatar las relaciones entre 'base' y 'superestructuras' como momentos articulados de una 'totalidad orgánica', por lo que una coyuntura aparece como un producto complejo de múltiples determinaciones de origen diverso, en el que las relaciones sociales objetivas adquieren, como punto de partida, un peso mayor pero no el carácter de determinación inmediata".[42]

Sin embargo, en esta tesis solo consideramos los conceptos orgánico o estructural y ocasional o eventual, en los términos antes señalados.

1.5 Cultura política

La concepción de *cultura* que aquí empleamos, es la noción que surge en el Mundo anglosajón; donde la cultura se concibe como *estilo de ser, de hacer y de pensar y como conjunto de obras e instituciones*. De esta forma, al referirnos a la palabra cultura la estamos concibiendo como un conjunto de rasgos que caracterizan los modos de vida, y se manifiesta a través de una serie de objetos de modos de actuar y de pensar que son creados y transmitidos por los hombres como resultado de sus interacciones recíprocas y de sus relaciones con la naturaleza a través del trabajo.

En ese sentido, la cultura política, es el conjunto de rasgos que caracterizan la forma de actuar y de pensar políticamente a una sociedad.

---

[40] Ibidem, p. 323.

[41] "La necesidad de discriminar entre lo 'orgánico' y 'ocasional' en el estudio de los comportamientos de las fuerzas queda, sobre todo, como una advertencia para el analista,... no se trata de reconstruir la historia pasada sino de construir la presente y la futura". Ibidem, pp. 322-324.

[42] Ibidem, p. 324.

Por su parte Peschard hace un estudio de la cultura política[43] y menciona que tanto los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito político, se denomina cultura política.

Las percepciones que tiene una población respecto del poder, las creencias, sentimientos y evaluaciones por una población, "el imaginario colectivo construido, y su contraparte, la sujeción",[44] forman parte de la misma.

En efecto, la cultura política se caracteriza por: "la percepción de la población acerca del universo de relaciones que tienen que ver con el ejercicio del mandato y la obediencia y cómo las asume, qué tipo de actitudes, reacciones y expectativas provoca"[45]

Por otra parte, ya se había dicho que la cultura política es el segundo elemento estructural del sistema político y ésta comprende tres orientaciones, las cuales serán tomadas en cuenta en esta tesis:

> "…orientaciones cognoscitivas, orientaciones afectivas y orientaciones evaluativas. Las orientaciones cognoscitivas implican el conocimiento preciso o no, y las creencias que acerca del sistema político y sus instituciones se tiene; las orientaciones afectivas abarcan los sentimientos, compromisos y rechazos hacia el sistema y sus instituciones; finalmente, las orientaciones evaluativas incluyen los juicios y opiniones sobre los objetos políticos que, "por lo general, suponen la aplicación de determinados criterios de evaluación a los objetos y acontecimientos políticos".[46]

En el ánimo de complementar las tres orientaciones señaladas, se utilizará la concepción de Almond y Verba[47] respecto a la manera de como los individuos entienden el sistema político y su posición en él. De esta forma se da lugar a tres niveles básicos de cultura política: la parroquial, la subordinada y la participante:

---

[43] PESCHARD, Jacqueline. *La Cultura Política Democrática*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 2. México, D.F., Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 9-12.
[44] PESCHARD, Jacqueline. Op. cit., p. 10.
[45]Ibidem, p. 10.
[46] CASANOVA ÁLVAREZ, Francisco. Op. cit., p. 9.
[47] Citado por: CASANOVA ÁLVAREZ, Francisco, Op. cit., pp. 9-10.

Parroquiales: son todas aquellas personas que manifiestan poca o ninguna conciencia de los sistemas políticos nacionales y que suscriben su conocimiento político a nivel meramente local en que viven y , por tanto, sus sentimientos y evaluaciones sólo se refieren a ese contexto reducido; por eso, sería más correcto denominarlos "localistas" y al tipo de cultura política que representan, "local".

Los *súbditos o subordinados* son los que tienen conciencia del sistema político como un todo, pero se sienten sometidos a la voluntad de las autoridades soberanas; son, como dice Almond, los "individuos que se orientan hacia el sistema político y el impacto que productos tales como el bienestar, los beneficios, las leyes, etc, pueden tener sobre su vida, pero que, en cambio, no participan en las estructuras del sistema.

La *cultura política participante*, o mejor, ciudadana, es la de aquellos que conocen y comprenden los mecanismos del sistema político y se sienten miembros plenos y activos de él; son los individuos que se orientan hacia las instituciones del sistema, se comprometen con ellas y "se ven a sí mismos como potencialmente comprometidos en la articulación de las demandas y la adopción de decisiones".[48]

Por último, como ya se había mencionado al inicio de este capítulo, este marco teórico nos ayudará a precisar y definir los cambios estructurales u orgánicos que se han presentado en nuestro sistema político mexicano, el cual ha extendido sus efectos funcionales en todo el aparato administrativo y de gobierno. Gracias a ello, la relación institucional entre el Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal pudo modificarse.

[48]Ibidem, p. 10.

II. SISTEMA POLÍTICO MEXICANO ANTES DE 1996

El Sistema Político mexicano, antes de 1996, se ha caracterizado por:

a) El establecimiento de un partido hegemónico pragmático[1] que dominaba toda la vida política de nuestro país.[2]
b) Un jefe de estado, que al mismo tiempo era jefe gobierno, de la administración, del ejército y líder de un partido hegemónico; el PRI.
c) La falta de un órgano o institución electoral autónoma con recursos propios.[3]
d) La carencia de una fuerte oposición de partidos.[4]
e) Decisiones políticas unilaterales y personales.
f) Una constitución (la de 1917) que dotaba de facultades extraordinarias al poder Ejecutivo, mientras que el poder Legislativo y Judicial tenían un campo muy restringido en su actuar institucional y su función sólo se encaminaba al acatamiento de las órdenes presidenciales.
g) Las represiones a los movimientos ciudadanos y sociales disidentes.
h) El alejamiento de una práctica democrática, representativa y federal como lo marcaba la Constitución de 1917, y por el contrario se aferró a ser un régimen presidencialista autoritario con fuertes rasgos corporativos.[5]

---

[1]Nos referimos al Partido Revolucionario Institucional que en sus principios surgió con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929); después como Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938) y, finalmente, como PRI en 1946; nombre con en el que en la actualidad se sigue conociendo. El sentido que se le da a las palabras "*partido hegemónico*" se refiere a la posesión de un control centralizado de las instituciones del Estado, consultar a SARTORI Giovanni. Op. cit., p. 281.

[2]Debe considerarse que el PRI abarcaba las instituciones y fuerzas políticas, grupos empresariales, organizaciones de clase media y organizaciones campesinas.

[3]Debemos recordar, que antes de que se integrara el IFE (1990), la Cámara de Diputados se conformaba en Colegio Electoral a la hora de las elecciones y en esa calidad, determinaba, indiscutiblemente, a los vencedores de las contiendas electorales. El problema radicaba en que este Colegio electoral estaba integrado por diputados del Partido Oficial y, por esa causa, no existía suficiente confianza en las resoluciones electorales que daba a conocer públicamente.

[4]Es decir, los partidos de oposición existentes, no tenían una importancia considerable entre la sociedad para atraer una cantidad de votos. Por esta situación, aveces perdían su registro por no contar con un porcentaje mínimo de votos que señalaba la ley electoral.

[5] Era autoritario porque se tomaban las decisiones políticas de manera unilateral y esto se debía a la concentración política en el Presidente de la República. Por otra parte, la forma de gobernar en variadas ocasiones fue represiva. Sus rasgos corporativos se notaban por la fuerte aglutinación de organizaciones políticas, sociales y sindicales.

i) Tener una estructura jerárquica de orden vertical, en donde el que estaba en la parte alta de la pirámide era el Presidente.

De esta forma, como menciona Espinosa Toledo,[6] la historia política moderna de México no se puede explicar sin el PRI y sus antecesores el PNR y el PRM. Las instituciones del sistema político y, en general, el Estado surgido de la Revolución, de diversos modos son hechura del PRI. Este partido contribuyó decisivamente a modelar una estructura de poder: la desmilitarización de la política, la organización de segmentos importantes de la sociedad, la industrialización y la larga estabilidad política. Sin el PRI tampoco se entendería el gran poder concentrado en el Presidente de la República, el fuerte intervencionismo estatal, el monopolio del poder y del control político, la conversión del espacio público en asunto de un solo partido y la corrupción que acabó atravesando y desvirtuando la vida política.

El ejecutivo concentraba todo el poder económico y administrativo; era jefe real del ejército y del partido en el poder. Era el prototipo de un rey en el que los siervos del sistema complacían sus mandatos con la intención de mantener o ganar un puesto en el gobierno. Controlaba casi la totalidad de la vida política nacional y la burocracia había tomado parte de ese control. Su dominio sobre el Poder Judicial era indirecto, vía Cámara de Senadores. Al ser controlada la mayoría de ésta por el Ejecutivo, se lograba que los candidatos presidenciales a la Suprema Corte de Justicia fueran aprobados de conformidad con el Presidente de la República.[7]

La legitimidad del presidencialismo mexicano,[8] no sólo se debió al triunfo del corporativismo; también se debió a los medios de comunicación, a las élites intelectuales y académicas que en su mayoría se adaptaron y subordinaron a ese juego pragmático e inmediatista y no generaron la conciencia necesaria para propiciar un contexto de exigencia de las libertades políticas ciudadanas. Tampoco

[6] ESPINOSA TOLEDO, Ricardo, et al (coordinadores). *Elecciones y Partidos en México 2000*. México, Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003, p. 79.
[7] Consultar a: RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio. "Los partidos políticos en México, origen y desarrollo"; en SIRVENT, Carlos (coordinador). *Partidos Políticos y procesos electorales en México*. México, Ed. UNAM, 2002, p. 14.
[8] Nombre por el que se le conoció a nuestro sistema político, dadas las características enlistadas anteriormente.

contribuyeron para transformar orgánicamente al sistema político mexicano (cambios intrasistémicos) y la transición llegara más tempranamente.

De acuerdo a Salazar C.,[9] el sistema político mexicano gozaba de un cierto prestigio internacional, pues garantizaba al mismo tiempo estabilidad con el respeto parcial de algunos derechos individuales y parciales. Todo esto, a consecuencia de la simulación democrática que externaba; aunque era uno de los autoritarismos más prolongados y exitosos del siglo XX.

Otro aspecto que legitimaba al poder presidencial era el éxito alcanzado desde los años cuarenta a finales de los sesenta, con un alto crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Este hecho, daba confianza a los ciudadanos por el aseguramiento de los beneficios materiales a la mayoría de los mexicanos, aunque de manera desigual. El éxito de este sistema obedeció a la funcionalidad de un modelo económico cerrado, proteccionista que hacía del Estado el promotor central del desarrollo capaz de cohesionar a una élite política voraz y pragmática.[10]

Este presidencialismo agrupaba corporativamente a los campesinos, a los sindicatos y éstos a las masas trabajadoras, a los grupos sociales y empresariales. Asimismo, se aglutinó a varios intelectuales y grupos de poder para legitimar el sistema, concediéndoles algunas prebendas con lo cual se garantizaba su apoyo a la élite en el poder. Es decir, la forma en que se ganaba la legitimidad el sistema político y el partido hegemónico era con arbitrajes eficientes entre los grupos.

Lo anterior nos hace concebir la razón por la que existía el corporativismo como medio para que las fuerzas sociales y empresariales hacían valer sus intereses, aunque no derechos dado que se subordinaban a las decisiones del Presidente y del partido, al "*super presidencialismo institucional*".[11]

---

[9] SALAZAR , Luis (coordinador). Op.cit., p. 19.
[10] Ibidem, p. 21.
[11] Ibidem, p. 21.

Para Schettino,[12] el corporativismo mexicano se caracteriza pro la presencia de un árbitro (el presidente), donde las negociaciones se dan hacia adentro y se generan tres mecanismos para mantener esa condición: las prebendas (puestos para la cohesión de lideres y grupos, espacios de negocio, etc.); el control interno de los grupos y la necesidad de estos de sobre representarse.

Aunado a lo anterior, la existencia de un partido hegemónico, Partido Revolucionario Institucional (PRI), tenía sus antecedentes y orígenes en la fragilidad de nuestro sistema electoral y de partidos.[13] Por ejemplo, en los años setenta había una ausencia real de partidos políticos y esto originaba debilidad en la vida electoral. No había organizaciones electorales con alternativas claras y conscientes. Aunque cabe recordar que el partido hegemónico siempre reconoció en el Presidente de la República a su jefe máximo y éste como jefe de Estado y de Gobierno tuvo la dirección total de las instituciones, las cuales respondieron en un campo de acción ya determinado.

Claramente nos damos cuenta que "el presidencialismo autoritario logró su solidez gracias al desarrollo de un sistema de partido hegemónico, no competitivo, del cual el PRI constituía la columna vertebral",[14] un partido apoyado y sometido a la disciplina del grupo en el poder, y la organización formal de elecciones no competitivas, controladas y manipuladas por el gobierno.

---

[12] SCHETTINO, Macario. *Propuestas para elegir un futuro, México en el siglo XXI*. México, Ed. Océano, 1999, p. 33.

[13]Antes del cambio del PRM al PRI se mantuvo vigente la ley electoral de 1918, que permitía la formación y el registro de partidos prácticamente sin ningún trámite: 100 personas podían constituir un partido. El PRI, al ver que se estaban formando partidos de importancia y con una relativa oposición peligrosa para competir por la presidencia de la República, en 1946 reformó la ley electoral imponiendo, entre otras cosas, el requisito de 30,000 miembros, a razón de 1,000 en cada una de por lo menos los dos tercios de las entidades federativas, para registrar un partido. Para las elecciones de 1952, el gobierno federal modificó otra vez la ley electoral: subió a 75,000 miembros el mínimo para registrar un partido a razón de 2,500 en cada una de por lo menos los dos tercios de las entidades federativas.

PRI, PAN, PP-PPS y PARM fueron los principales partidos legales en el aspecto electoral desde 1958 hasta las elecciones federales de 1976. Hubo otros partidos, unos con registro y otros sin él, pero no alteraron el sistema de partidos dominado por el PRI. No debe pensarse, por lo mismo, que alguno de los partidos mencionados o todos juntos, si acaso hubiera sido posible legalmente, representaron oposición real y competitiva al PRI. RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio. Op. cit., pp. 15-17.

[14] ESPINOSA TOLEDO, Ricardo, et al (coordinadores). Op. cit., p. 80. Posteriormente, el PRI decayó, entre otros aspectos, por su divisionismo y la falta de una democratización interna.

Durante siete décadas, el PRI y sus antecesores, el PNR y el PRM, monopolizaron el ejercicio de los cargos de representación popular, en tanto que el gobierno central[15] controlaba las elecciones y sólo otorgaba un espacio casi simbólico a la existencia de otros partidos. Dentro de esta enorme coalición, suma de intereses y proyectos, se procesa entonces lo fundamental de la política: quién gobierna en todos los niveles (federal, estatal y municipal) y quién asume los cargos del legislativo. "Esa era el *modus operandi* del régimen de partido hegemónico, con el Presidente en el vértice de la pirámide".[16]

Por otra parte, en nuestro sistema electoral, la obtención de algún puesto no dependía de la carrera política de los funcionarios, militantes y dirigentes. Dependía del nepotismo, amiguismo, compadrazgo o la capacidad de quedar bien con el Presidente de la República en turno.

> "De ahí que la 'disputa por la nación' no pasara en lo esencial por los congresos y las cámaras, ni mucho menos por un sistema prácticamente ornamental de partidos, sino, básicamente, por los corredores y oficinas, entre bamblinas, bajo modalidades cortesanas y palaciegas que solo podían ser arbitradas y decididas por el señor Presidente en turno".[17]

La capacidad y facultad de mandar y hacer ejecutar alguna orden, no siempre se fundaba en el raciocinio o se orientaba al interés general. La mayoría de las decisiones del presidente se basaban en su capricho o deseo señorial.

La potencia del poder del Ejecutivo emergía de la Constitución de 1917[18] que establecía un gobierno democrático representativo y federal, pero que le otorgaba facultades extraordinarias con la única finalidad de realizar "*el proyecto de la Revolución*". Estas leyes sólo sirvieron para cubrir y legitimar un régimen autoritario

---

[15] Con gobierno central nos referimos a la concentración de decisiones tomadas por la autoridad mexicana, las cuales se caracterizan por su unilateralidad y en donde los ciudadanos no tienen oportunidad para participar. Obviamente, incluye toda una estructura institucional e ideológica de gobierno en la que la capacidad funcional interna del sistema es controlada por él mismo.

[16] BECERRA, Ricardo, et al. *La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas.* México, Ed. Cal y Arena, 2000, p. 20.

[17] SALAZAR, Luis (coordinador). Op. cit., p. 21.

[18] Hacemos referencia a la Constitución de 1917, porque es la que actualmente nos rige.

con apariencia democrática, que no se ajustó a un sistema federalista, sino a un sistema centralista que lo elevaba hasta la cumbre de la pirámide. Y éste se colocaba frente al poder Legislativo y poder Judicial como un órgano activo mientras que éstos últimos cumplían una función de órganos pasivos dada la subordinación y sometimiento al mando presidencial. Eran órganos sin autonomía que legitimaban no los intereses del pueblo, sino las de un solo hombre: el Presidente.

En síntesis, por las características mencionadas, se puede decir que nuestro sistema político mexicano careció en ese entonces de principios necesarios para una verdadera democracia, tales como: la capacidad de formular preferencias y expresarlas ante el gobierno sin ser discriminadas.

Asimismo, la libertad de asociación y organización; la libertad de pensamiento y expresión no eran accesibles al ciudadano común, y sobre todo si se oponía al gobierno en turno. A su vez, las elecciones si bien eran periódicas y libres no eran justas, por lo tanto, el voto ciudadano no era respetado ni tomado en cuenta, era un proceso de simulación entretejido desde los altos cargos de gobierno.

2.1 Cultura Política en México

Para Almond y Verba,[19] la cultura política en México de los años sesenta era predominantemente "*súbdito*", ya que el comportamiento político de los mexicanos se caracterizaba por la falta de participación en las decisiones de gobierno, aunado a que el sistema presidencialista restringía los espacios de participación democrática.

> "Los patrones culturales vigentes en ese entonces eran determinantes para el funcionamiento y la permanencia de las estructuras políticas del país. La permanencia del autoritarismo mexicano fue a causa de la práctica de valores autoritarios muy arraigados en el pueblo mexicano que se expresaban en una escasa motivación individual para la participación política, junto a un sistema político con una dosis importante de control político.

[19]Autores citados por PESHARD, Jacqueline. "La cultura política en México". En MERINO, Mauricio (coordinador). Op. cit., p. 190.

> En México podía identificarse una cultura de tipo "súbdito" en la medida que la mayoría de la población aceptaba y apoyaba a un sistema político con una autoridad centralizada y se relacionaba fundamentalmente con las políticas y decisiones del sistema; no se involucraba en la elaboración de las mismas, ni siquiera en la formulación de demandas sociales puesto que no participaba regularmente en organizaciones sociales intermedias o en movimientos sociales".[20]

Por lo anterior, se puede considerar que, el sistema político mexicano visto desde la cultura política de los años sesenta e inicios de los setenta, se consolidaba por la aceptación o consenso a su alrededor. Obviamente, esta situación obedecía a la existencia de una cultura política acorde con las instituciones imperantes que además definían su dirección y funcionamiento, alentando con ello su permanencia y recreando su legitimidad.[21]

Asimismo, Peshard [22] explica que en los años noventa se habla de una transición cultural mexicana en la que persisten referentes autoritarios, actitudes de desconfianza hacia la política y de escasa eficacia política o capacidad para ejercer influencia sobre el sistema, a la vez que muestras claras de participación ciudadana, expresiones de una voluntad de tener mayor inclinación a buscar la colaboración de otros.

A nuestro parecer, esta combinación de elementos de la cultura súbdito con incipientes códigos democráticos aparece como expresión de la formación de nuevos cimientos estructurales, que posteriormente contribuyen a la transición y al cambio político en México.

Estos rasgos tradicionales en la cultura mexicana se expresan en actitudes y percepciones, es decir, en orientaciones cognoscitivas, las cuales se caracterizan por la creencia de los ciudadanos en una Presidencia casi omnipotente. Asimismo, se pensaba que para obtener soluciones rápidas a los problemas de cualquier índole, se

---

[20] PESHARD, Jacqueline. Op. cit., p. 190.
[21] Al respecto ver a: LOYO, Aurora. *Cultura Política: ¿un concepto renovador para pensar la política en México?*. Revista A, vol. IX, Núm., 23-24, enero-agosto, México, UAM, Azcapotzalco, 1988, pp. 1729; y CRESPO, José Antonio. *Hacia una cultura de la legalidad*. México, Nueva Antropología, vol. XI, núm., 38, 1990, pp. 121-129.
[22] Ibidem, pp. 190-202.

debía estar cerca del poder. Todavía quedan rasgos de estas orientaciones cognoscitivas en la actualidad.

Por otra parte, las concepciones arraigadas de los funcionarios sobre el adversario político fue que lo identificaban más como alguien al que debían eliminar que como aquél con el que se podía convivir en un esquema de pluralidad política.

> "Si en los años sesenta y setenta el tema del cambio en la cultura política de los mexicanos era importante en la medida que aparecía como la garantía para la perpetuación de un sistema político autoritario pero legitimado con una base importante de consenso, a finales de la década de los ochenta y durante la de los noventa, éste surge como un factor que obligadamente debe considerarse en la medida en que aparece y vuelve a aparecer dando cuenta de lo arraigadas que están ciertas concepciones y percepciones sobre las maneras como opera la política. Estas formas de representación de la política se explican por un conjunto de instituciones políticas que se han creado a lo largo de más de seis décadas, logrando integrar a los mexicanos a su sistema político".[23]

Sin embargo, el efecto directo de las leyes mexicanas que estaban adecuadas al régimen presidencial, se volvieron *costumbre*. Y ésta se forjó en una cultura política que no respeta ni cumple las normas, dada la falta de creencias y práctica de las mismas. La cultura moldeada al régimen presidencial (reglas informales) se impuso ante nuevas leyes y sobre nuevas formas de concebir el gobierno.

2.2 Origen del Distrito Federal en México

Estados Unidos fue el primer Estado Moderno que se organizó bajo el régimen federal. El primer problema al que se enfrentaron fue en la especificación y delimitación de los poderes federales. Dicho problema se resolvió cuando se cedió una porción de territorio por parte de cada estado federal para dicho objetivo; fueron los estados de Maryland y Virginia quienes trataron con las respectivas autoridades de sus entidades federativas la concesión de parte de su territorio para establecer los poderes federales de los Estados Unidos de Norteamérica. De esta manera se creó

[23] PESHARD, Jaqueline. Op.cit., pp. 207-208.

el Distrito de Columbus para asentar la primera residencia de los poderes de la Unión de Norteamérica.

El Distrito Federal de México surge por la aparición del sistema federal de gobierno. Así hoy podemos decir que el DF mexicano es una emulación del sistema estadounidense. Va aunado y conexo a esta peculiar configuración de la estructura federal y con el propósito de hacer viable un poder general que existe en relación con otros poderes locales los cuales carecen de jurisdicción respecto de aquel territorio.[24]

La vida institucional del Distrito Federal en 1824 surgió de una discusión que habría de durar prácticamente dos siglos. Se planteó el problema que podrían enfrentar dos soberanías en un mismo territorio al conformarse la República Federal y su asiento territorial, para el funcionamiento de los Poderes de la Unión. La pugna surgía del enfrentamiento entre un gobierno que administra el espacio territorial y resolviera los problemas que enfrentaba su población, y la necesaria garantía para que los poderes federales no se vieran obstruidos en su funcionamiento por el ejercicio de dicho gobierno local.

Los federalistas apoyaron la instauración del Distrito Federal en la Ciudad de México, y su consecuente separación del territorio del Estado de México, pensando equivocadamente que dos autoridades no podían gobernar sobre un mismo territorio, esta apreciación desconoce al Federalismo como un sistema de coexistencia de distintos niveles de gobierno o autoridad sobre un mismo territorio.

Los artículos 43 y 44 de nuestra Constitución mencionan que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación y que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha naturaleza lo perfila como una entidad federativa *sui generis* en nuestro orden constitucional y obliga a atender al Distrito Federal como una entidad radicalmente

[24] Ver a: GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio. Op. cit., p. 24.

distinta a los estados de la República, pues si bien ambos son partes integrantes de la Federación, el Distrito Federal sirve de asiento a los poderes de la Unión y, por ello, está sujeto a un régimen constitucional especial con el fin de garantizar el funcionamiento seguro, eficaz y continuo de éstos.

2.3 Comparación del Distrito Federal y Estados federados

La diferencia que se tenía en el arreglo del Gobierno del Distrito Federal y las Entidades Federativas era el siguiente:[25]

Cuadro Comparativo

ESTADO FEDERADO	SIMILITUDES	DISTRITO FEDERAL
1. Tiene personalidad jurídica y un régimen interior. 2. Cuenta con legislatura propia. 3. Sus habitantes pertenecen a una nación.	1. Sus habitantes gozan de todos los derechos naturales, civiles y religiosos.	1. No tienen personalidad jurídica. 2. Carece de legislatura. 3. Sus habitantes pertenecen a una nación.

Cuadro extraído del libro Gobierno y Administración del Distrito Federal en México de Sergio Gutiérrez Salazar y Felipe Solís Acero, p. 26.

El problema derivado de estas diferencias fueron las manifestaciones de los habitantes que demandaban los mismos derechos políticos como cualquier otro ciudadano de cualquier entidad federativa del país.

Dada la situación de que el Distrito Federal no reunía las características del gobierno de un estado de la Unión, al no poder organizar su gobierno interior, los ciudadanos no participaban políticamente. Esta situación hacía sentir a los ciudadanos en una situación de desventaja frente a los del resto del país, merced a que no tenían la posibilidad de elegir como en el caso de los estados, a un gobernador y a un Congreso local.

[25] Según el constitucionalista Eduardo Ruiz, en expresión formulada en 1902.

Aunque cabe mencionar, que en la mayoría de los países con un sistema federal se generaron las mismas discusiones y debates respecto a la diferencia que existe de un Distrito Federal y una Entidad Federativa y las limitantes que los ciudadanos tenían al ser habitantes de ese ámbito territorial.

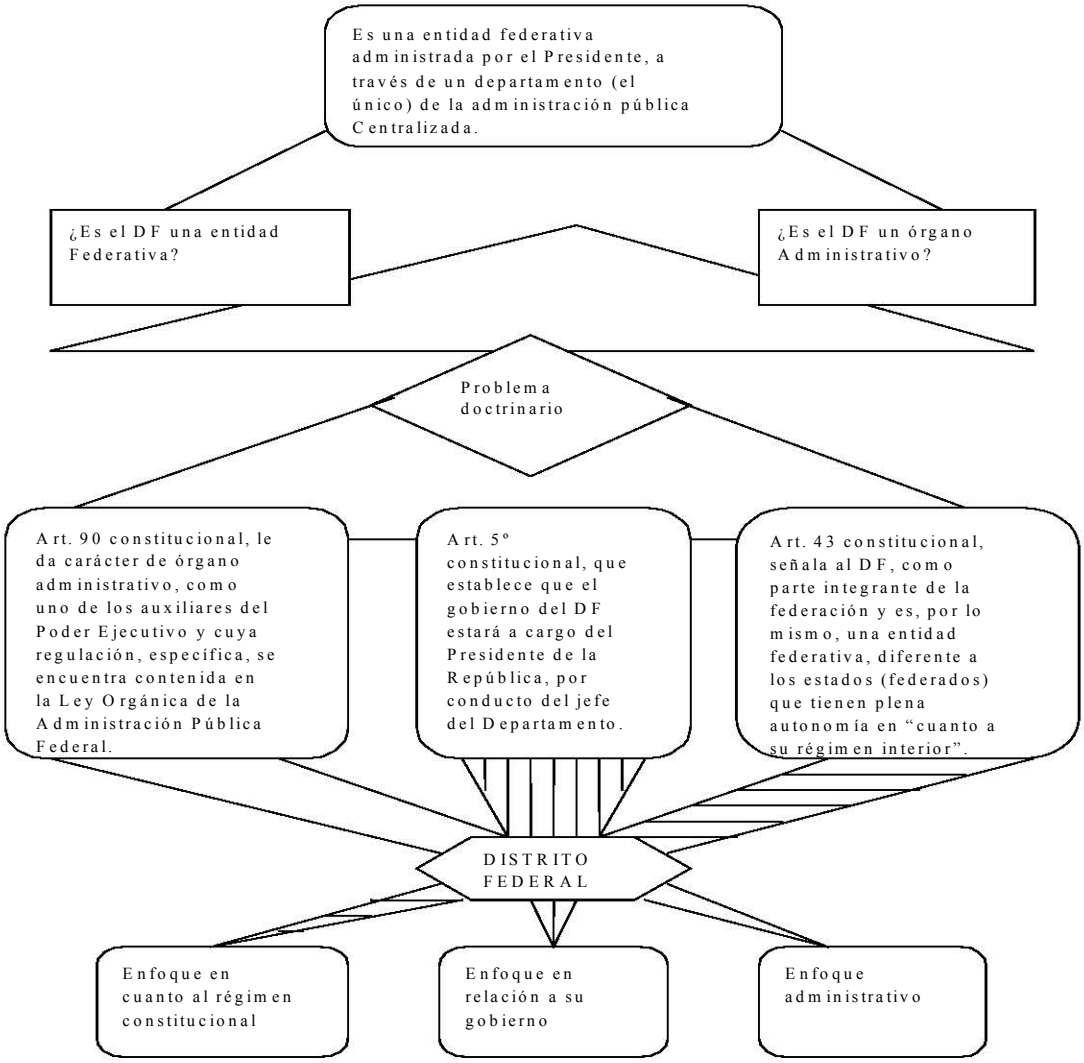
El constitucionalista Eduardo Ruiz, afirmaba que el DF era una entidad anómala que no tenía personalidad jurídica, sin embargo, sus habitantes gozaban de todos los derechos naturales, civiles y religiosos. No eran ciudadanos de un estado con título a sus privilegios; pero eran ciudadanos de la nación. No tenían una legislatura propia, pero debían vanagloriarse de vivir bajo un gobierno paternal, atento a sus necesidades y celosos de su bienestar.[26] Sin embargo, gran parte de los capitalinos no compartían la misma opinión.

Por otra parte, de acuerdo a lo que se menciona en el artículo 121, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes válidas para el territorio, de cada estado miembro de la República, únicamente pueden ser expedidas por la legislatura local, electa por los ciudadanos de este estado miembro. Sin embargo, cabe mencionar que por las características de nuestro sistema político, en realidad la ley no tenía efectos reales ya que el Presidente era quien tenía la última palabra respecto a lo mencionado y, a su vez, el Distrito Federal estaba sometido constitucionalmente por éste.

Es importante destacar que el Distrito Federal no es un Estado, y la regla que se menciona en el artículo 124 Constitucional no es aplicable a su gobierno. Por otra parte, el artículo 122 de la Ley Suprema dispone que el gobierno del DF está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. En cambio, diferenciando a los estados federados, éstos no están a cargo de los poderes federales y por otra parte en el Distrito Federal no hay poderes, ni ejecutivo, ni legislativo ni judicial, sino órganos que ejecutan las funciones de esa índole, pero no son poderes.

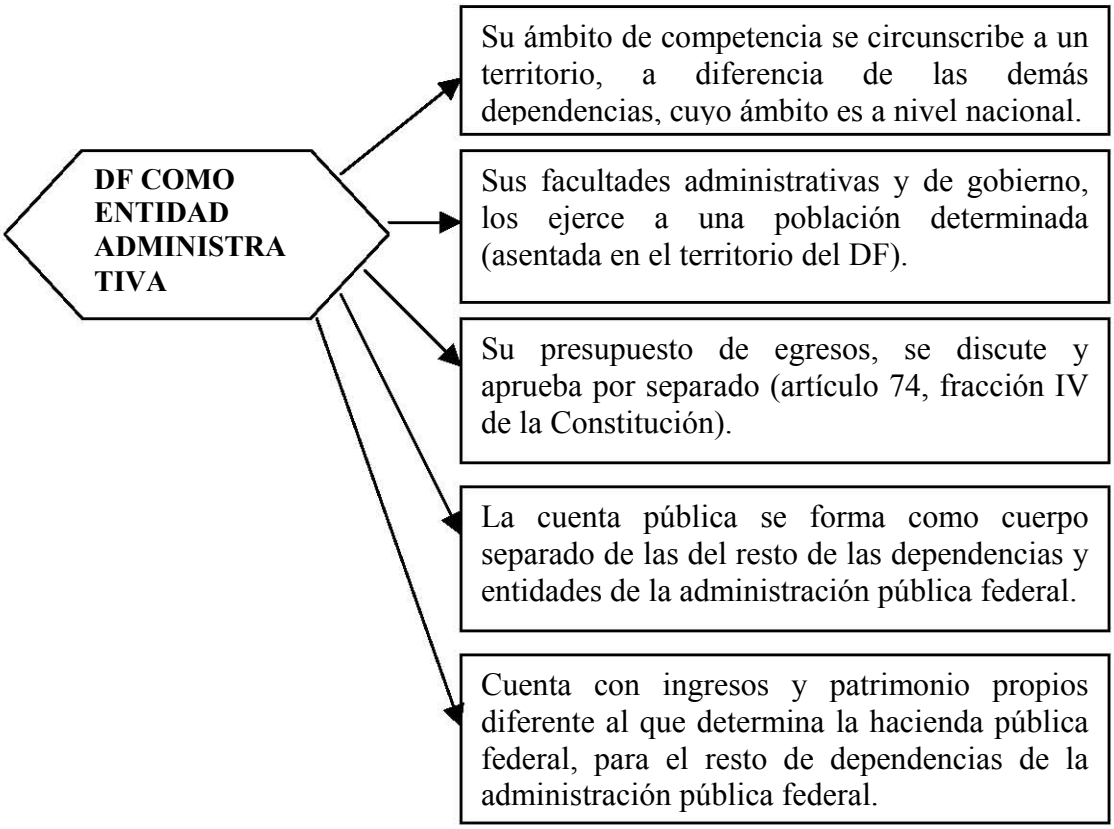
Asimismo, los bienes contenidos en la Ciudad de México, eran bienes de carácter federal y las autoridades federales eran las únicas autoridades legitimadas para normar en todos los aspectos a la ciudad de México, con la colaboración de autoridades secundarias locales; debía existir una concurrencia de autoridades federales y locales en torno a los propósitos de beneficiar el bien común.

Desde el principio también se suscitaron problemas para definir su naturaleza jurídica, lo podemos resumir en el siguiente esquema (debe leerse de abajo hacia arriba):[27]



[26] RUIZ, Eduardo. "Derecho Constitucional". México, Edición Facsimilar, UNAM, 1978. Obra citada por: GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio y SOLÍS ACERO, Felipe. Op. cit., p. 238.
[27] Ibidem, p. 29.

En cuanto a la diferencia, que se guardaba, del Distrito Federal con las dependencias de la Administración Pública Federal, el diagrama siguiente nos ilustra:[28]



2.4. Antecedentes históricos de la relación Ejecutivo Federal y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal

No cabe la menor duda del dominio que ejercía el Presidente de la República sobre el anteriormente llamado regente de la Ciudad y que estaba a cargo del Departamento del DF. Como sabemos, ésta figura ha desparecido y se ha creado la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

[28] Ibidem, p. 30.

Este dominio se expandía en tres ámbitos importantes: el político, el jurídico y el económico-administrativo.

2.4.1 Relación legal

La tarea de resolver la residencia de los poderes federales en el contexto de la instauración del sistema federal en nuestro país fue con la intención de mantener la unidad de la naciente nación mexicana, federal, republicana y democrática.

En el artículo 50, fracción XXXIII, de la Constitución de 1824 se otorga la facultad al Congreso de la Unión para elegir un territorio delimitado y de esa manera poder servirse de él como residencia de los poderes federales; a su vez, asignar facultades para ejercer, en el mismo lugar, las atribuciones asignadas al órgano legislativo de un estado y posibilitar al DF para acreditar diputados al Congreso de la Unión. También, con ello se suplió al entonces Jefe Político por un Gobernador y subsistieron los Ayuntamientos en los pueblos del territorio del Distrito Federal

Bajo la vigencia de la Constitución centralista de 1836 se suprimieron el sistema federal y consecuentemente el Distrito Federal, es decir, se sustituye el sistema federal por el centralista. Este hecho provocó la desaparición de la entidad del DF y, surgida la ley del 30 de diciembre de 1836, fue denominado Departamento de México, manteniéndose la ciudad como capital nacional.

Ya en la Constitución de 1857 el gobierno del Distrito Federal es reformado en cuanto a su organización y se repone el sistema de la Constitución de 1824.

El 26 de marzo de 1903, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal estableció que éste formara parte de la Federación y se dividiera en trece Municipios regidos de acuerdo con disposiciones dictadas por el H. Congreso de la Unión. El Presidente de la República, como titular del Ejecutivo Federal, ejerció el Gobierno del Distrito Federal mediante la Secretaría de Gobernación y por conducto

de tres funcionarios: el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas.

Dadas las reformas presentadas por Venustiano Carranza al Congreso Constitucional en Querétaro; se dio nuevamente al DF el carácter adicional de Entidad Federativa en 1917. Tal sistema era similar a los municipios en que políticamente y administrativamente se dividen las entidades federativas del país; estaban integrados por regidores electos popularmente y presididos por un alcalde llamado Presidente Municipal, en cuya designación tenía injerencia directa el Presidente de la República[29] aunque el H. Congreso de la Unión tenía facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. Pero dicho sistema se volvió a sustituir en 1928 por las reformas a la fracción VI del artículo 73 Constitucional, para convertirse nuevamente en Departamento. Con estas reformas se suprimió el régimen municipal y se encomendó el gobierno del DF al Presidente de la República. Esta ley atribuyó a éste, las facultades que anteriormente se encomendaban al Gobernador y a los Municipios. La titularidad de dicha institución se confirió al Jefe de Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Nación.

Posteriormente se pensó en que las denominaciones del Departamento del Distrito Federal y el Jefe del Departamento del Distrito Federal no correspondían constitucionalmente a la organización de una República Federal y representativa, por lo que el 3 de agosto de 1945, se promulgó un decreto presidencial por medio del cual se modificaron dichas denominaciones por las de Gobierno del Distrito federal y Gobernador del Distrito Federal para así ajustar la situación legal de esta instancia a lo establecido por el texto constitucional.

El 29 de diciembre de 1970 se publicó en una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. En esta Ley se modificó la estructura orgánica básica del Departamento del Distrito Federal, con lo cual la desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo y la participación ciudadana adquirió un

mayor grado de concurrencia en la Administración Local. La configuración actual, que identifica a la Ciudad de México con el Distrito Federal y la división en 16 delegaciones es producto de esta Ley Orgánica.

El 31 de diciembre de 1971 y el 30 de diciembre de 1972, se publicaron los decretos que reforman y adicionan respectivamente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como una medida de promoción de la desconcentración administrativa y de la reorganización interna. Estas reformas modifican la estructura orgánica del Departamento, en la cual los dos niveles jerárquicos básicos están representados por el Jefe del Departamento como máxima autoridad y los delegados como segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones.

El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, documento que define las funciones del Departamento del Distrito Federal en materia de Gobierno, Jurídica y Administrativa, de Hacienda, de Obras y Servicios y finalmente, Social y Económica.

Antes de 1987 el único departamento administrativo de la estructura del poder Ejecutivo era el DF. El artículo 90 constitucional mencionaba lo siguiente:

> "…la administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativos de la federación, que estarán a cargo las secretarías de Estado y departamentos administrativos".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal especificaba en el artículo quinto que:

> "…el gobierno del DF estará a cargo del Presidente de la República, quién lo ejercerá por conducto del jefe del Departamento del DF, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica correspondiente.

[29] Ver a: BURGOA ORIGÜELA, Ignacio. Op. cit. Abril 18, 2001.

En el artículo 73 de la constitución política, fracción VI, base primera, establecía: "el gobierno del DF estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano y órganos que determine la ley respectiva", dicho órgano es precisamente el Departamento del DF.

El Distrito Federal enfrentaba una doble circunstancia:

1) Como sede de los poderes de la Unión, su gobierno estaba sujeto al Presidente de la República
2) Pero la administración de este territorio fue encargada a un departamento de la administración centralizada, dada la imposibilidad práctica de que el presidente de la República pudiera ejercerla de manera directa.

De lo anterior se puede concluir que el Departamento del DF era una dependencia que formaba parte de la administración pública federal centralizada, aunque en su regulación y normatividad jurídicas se encontraban elementos diferentes al resto de las que tienen ese carácter en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal. Por ejemplo:

a) Era la única dependencia cuyo ámbito de acción se encontraba delimitado a un territorio específico, el del DF, y sus facultades administrativas y de gobierno las ejercía sobre una población determinada.
b) Otra diferencia importante la constituía su particularidad financiera, dado que, bien es cierto que su presupuesto de egresos formaba parte del presupuesto total de la administración pública federal ya que se examinaba, discutía y aprobaba por separado (artículo 74). De igual forma, en lo referente a la cuenta pública de dicha entidad federativa, se formaba un cuerpo separado de la del resto de las dependencias y entidades que la conforman.
c) En lo referente a los ingresos, es también notorio que el DF, se separaba del resto de las dependencias centralizadas, ya que poseía una ley de ingresos propia con un catalogo impositivo, diferente al de la hacienda publica federal. Lo anterior se complementaba al contar con un patrimonio que le era propio,

como lo establecían los artículos 32 al 43 del capítulo respectivo de la propia ley orgánica.

d) Si bien el artículo 32 le atribuía al DF "personalidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le fueran necesarios", esto no hizo que se rompiera la relación de dependencia y jerarquía respecto al titular del Poder Ejecutivo Federal, según antes lo demostramos, dado que dicha personería jurídica se limitaba a la adquisición y administración de un patrimonio que le permitía flexibilidad y oportunidad en las decisiones administrativas, pero no llegaba en ningún caso a conformar una personalidad jurídica diferente de la del Ejecutivo Federal.

En el constituyente de 1916-1917 precisamente se incorporó, en el artículo 43 de la Constitución, al Distrito Federal como parte integrante de la federación y se mantuvo la prescripción de que las funciones ejecutiva y legislativa del Distrito Federal correspondieran a los poderes federales.

Como se ha visto, durante la mayor parte de su existencia como entidad, el Distrito Federal fue gobernado exclusivamente por los órganos federales, careciendo de Asamblea legislativa propia y de gobernador electo, circunstancia que en la actualidad ha cambiado en algunos aspectos.

A partir de las reformas impulsadas por la voluntad ciudadana con el ánimo de un mejor ejercicio de sus derechos políticos, se crearon nuevas instancias y órganos de gobierno que de manera paulatina han ganado mayores funciones.

Específicamente, en 1988 se creó la Asamblea de Representantes a efecto de lograr que los habitantes de la capital contaran con un órgano de representación.

Pero cabe mencionar que, como ya se hizo referencia, aún el artículo 122 de nuestra Constitución Política no reconoce el carácter de poderes a los órganos de gobierno del Distrito Federal. En este sentido, la Jefatura de Gobierno del DF, es un

órgano administrativo que depende de los poderes federales y por ende, en cierta forma, del Ejecutivo Federal.

Por otra parte, dado que el territorio es el asentamiento de la población, pero también el ámbito de validez del orden jurídico y político, nos damos cuenta que en la época presidencialista de México, por sus características, las decisiones importantes de Gobierno del DF, en su territorio, son nulas, ya que era clarísima la capacidad ilimitada de la decisión presidencial.

Pero no sólo en el Distrito Federal sucedía lo anterior; sino también en las entidades federativas, donde el poder del Presidente era muy influyente e ilimitado en las decisiones de gobierno, dada su capacidad de elegir a los gobernadores. En realidad, en la praxis, no existía el principio de autonomía y división de poderes locales, como lo marca nuestra constitución.[30]

2.4.2 Relación política

En la cuestión política, la relación del Ejecutivo Federal con los órganos del gobierno del Distrito Federal, era una relación de sometimiento total. Como ya se mencionó, el Ejecutivo poseía facultades extralegales de decisión en el DF. El regente o comisionados[31] de este territorio, "complacían" los mandatos presidenciales con la intención de asegurar una carrera política prominente, además de que su puesto lo debían a la voluntad presidencial.

La carencia de autonomía del Distrito Federal, se debía a que legalmente, no podía darse por sí misma una Constitución, carecía de un congreso local y de un

[30] En el artículo 116 constitucional, párrafo 1 menciona lo siguiente: El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

En el artículo 121, fracción I, menciona: Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

[31] Eran tres comisionados, uno de ellos pertenecía al Cuerpo de Ingenieros Militares y los otros dos estaban afiliados a partidos diversos. Ejercían las funciones de una autoridad ejecutiva municipal.

Ejecutivo independiente.[32] Sus autoridades directas eran el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, órganos confirmados y electos no por los ciudadanos del Distrito, sino por toda la Nación.

Sin embargo, aunque el Distrito Federal hubiese contado legalmente con poderes de gobierno autónomos, aún así hubiera estado bajo el mandato presidencial. Basta recordar a las entidades federativas que a pesar de su autonomía, constitucionalmente reconocida, la última palabra la daba el Ejecutivo Federal.

La relación entre el Presidente y los órganos de gobierno del DF dejaba mucho que desear a los ciudadanos de la Ciudad, que en realidad perdían esa calidad de "ciudadanos", ya que no tenían el derecho de votar y decidir por quiénes serían gobernados, dejándolos en una evidente situación de desventaja respecto de los ciudadanos del resto de la república.

La ausencia absoluta de derechos políticos de la población, se consolidó aún más en 1928 y durante décadas se desarrolló la lucha por recuperarlos. Es curioso que mientras que desde 1940 se restablecieron los ayuntamientos de elección popular de los territorios federales, el Distrito Federal fue la excepción, convirtiendo así a sus habitantes en la población con menos derechos en todo el país.

Si bien se desarrollaron algunas formas de representación como la de jefes de manzana, asociaciones de residentes y el Consejo Consultivo de la ciudad, más bien eran formas de control corporativo con poca representatividad que buscaban legitimar las políticas del gobierno de la ciudad. Sin embargo durante el siglo XX, de los años treinta a los sesenta hubo participación ciudadana muy activa en las colonias y barrios, una lucha constante por la solución de las demandas inmediatas y por la democratización de la vida de la ciudad.

---

[32] El artículo 73, fracción VI, base primera dela Constitución mencionaba: "El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva."

2.4.3 Relación económico-administrativa

Respecto a los ingresos, el DF se separó del resto de las dependencias centralizadas, ya que poseía una ley de ingresos propia con un catálogo impositivo diferente al de la hacienda pública federal; lo anterior se complementaba al contar con un patrimonio que le era propio, como lo establecen los artículos 32 al 43 del capítulo respectivo de la ley orgánica que lo rige.

Sin embargo, si bien el artículo 32 le atribuía al DF "personalidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le fueran necesarios", esto no hacía que se rompiera la relación de dependencia y jerarquía respecto al titular del Poder Ejecutivo Federal, sólo se limitaba a la adquisición y administración de un patrimonio que le permitía flexibilidad y oportunidad en las decisiones administrativas, pero no llegaba en ningún caso a conformar una personalidad jurídica diferente de la del Ejecutivo Federal.

2.5 Antecedentes de la cultura política en el Distrito Federal

Las limitantes que surgieron para ejercer derechos políticos entre los ciudadanos del DF, los acostumbró a una nueva pauta cultural, la cual se puede caracterizar de la siguiente manera:

a) Nula participación de los habitantes de la Ciudad de México en los procesos políticos locales.
b) Desconfianza en las instituciones gubernamentales.

Por otra parte, a falta de una administración pública más vinculada, comprometida y responsable con la ciudadanía, se suscitó lo siguiente:

a) Presión de las demandas ciudadanas por mayores espacios de participación en las decisiones gubernamentales.
b) Desigualdad de oportunidades

c) Creación de un sistema jurídico y político que se distingue básicamente por la falta de la formación del gobierno mediante el voto popular.

> "Una de las características más inquietantes de la cultura en el Distrito Federal es la desigualdad de su calidad y su distribución. Mientras algunos sectores tienen acceso a información y cultura de primera clase, las grandes mayorías deben contentarse con cultura 'chatarra'. Esto ha provocado una fragmentación aún mayor del tejido social, la privatización de los espacios públicos y la agudización de las desigualdades que se originan en la economía.
>
> Un papel importante en esa situación han jugado los medios de comunicación masiva cuya importancia ha crecido enormemente en la última década. Preocupados sobre todo en dominar el mercado, su interés comercial se sobre pone con frecuencia a la responsabilidad social. Así, el nivel y los contenidos de sus emisiones que para muchos defeños son fuente principal, si no única, de información y esparcimiento, se contraponen a las necesidades colectivas más esenciales. Como resultado de ello, muchas potencialidades educativas y formativas de las instituciones culturales se desperdician y una gran posibilidad de modificar conductas y relaciones que ponen en peligro la viabilidad misma de la gran metrópoli, se pierden.[33]

Debemos acordarnos que la hegemonía priísta tenía controlados a los medios de comunicación; obviamente esto afectó enormemente la cultura del DF y del país.

Televisión y radio son y fueron los únicos medios de consumo casero masivo, y cabe mencionar que estamos ante una industria con rasgos monopólicos. De todos los medios de comunicación masiva, dos empresas de televisión comercial de señal abierta son hoy las que mayor penetración tienen en la sociedad y las que más contribuyen a formar los valores sociales dominantes. El canal 2 de Televisa en el Distrito Federal entra anualmente en 4.8 millones de hogares y el canal 5 en otros tantos. Pero si se toma la totalidad de la zona centro del país, el primero cubre 8.4 millones de hogares y el segundo 8.7.[34]

---

[33] SEMO, Enrique. "La cultura en el Distrito Federal"; en revista Proceso No. 1254, 12 de noviembre de 2000, p. 60.
[34]Proceso. Op. cit., p. 61.

Fueron y son pocas las personas que cuentan con los medios necesarios para adquirir libros y revistas regularmente y la gran mayoría lo hace esporádicamente o nunca. El libro es un producto típico de las minorías privilegiadas y por lo regular, el grupo de alto nivel educativo tiene acceso a más información, tanto cuantitativa como cualitativamente, y le permite formarse una opinión propia, así, en este grupo gozaron de un buen nivel de simpatía los candidatos de oposición y proliferaron actitudes críticas ante el desempeño del sistema político. Se puede resumir lo anterior en la afirmación que la extensión de la educación, sobre todo en sus niveles medio y alto, favorecieron el desarrollo de una cultura política pluralista y crítica entre los ciudadanos más informados.[35]

Por poner un ejemplo de lo antes mencionado, recordamos las elecciones de 1998 para escoger al Presidente de la República, en el DF los electores que se manifestaron por el candidato del PRI fueron personas sin educación o bien con estudios de primaria solamente, en tanto que entre el electorado de Cárdenas y Clouthier estaba presente una mayor proporción de personas con educación media superior.

Uno de los aspectos importantes que determinaban las preferencias electorales de los habitantes del Distrito Federal a nivel Federal fue la acelerada urbanización que obedeció en gran medida a la expansión de asentamientos urbanos irregulares, especialmente sobre terrenos que perdieron su vocación ejidal y esta evolución contribuyó a desestabilizar el funcionamiento de los mecanismos reproductores del predominio electoral del PRI en la capital del país.[36]

También nos damos cuenta que los ciudadanos del DF, solo podían votar en elecciones federales y su voto en contra del partido oficial en 1988 no fue en todos los casos por una nueva cultura política, sino por la insatisfacción de sus necesidades. Sin embargo, surgían movimientos populares sociales de nuevo tipo a

---

[35]Para estos datos ver a: PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe. *Caleidoscopio Electoral: elecciones en México, 1979-1997*. México, Ed. FCE, 2000, p. 186.
[36]PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe. Op. cit., p. 199.

efecto de nuevas actitudes ciudadanas que se estaban formando y que las burocracias corporativas no tuvieron capacidad de controlar.[37]

Pero a pesar de todo, el pluralismo político en el Distrito Federal siempre ha rebasado con mucho al resto del país, pues es en la capital del país donde se concentra con mayor peso y variedad el voto por los partidos de oposición. Esto se explica por las circunstancias prevalecientes en esta entidad, tales como el mayor acceso a la educación, mejores niveles de vida y más información que favorecen tarde o temprano el surgimiento de actitudes pluralistas ante la política,[38] aunque como ya se mencionó, estas oportunidades no llegan a todos los ciudadanos.

En efecto, aunque el DF es sede del centralismo político, donde se encuentran los poderes federales, los ciudadanos no contaban con derechos políticos para elegir a sus gobiernos locales y, aún así, una gran mayoría de ellos siempre estuvo dispuesto a escuchar a los partidos de oposición del Partido Oficial.

Esta circunstancia hizo del Distrito Federal, por lo menos desde los años cuarenta, cuando se establecieron las instituciones básicas de la vida partidaria y electoral nacional, la más típica de las entidades federativas del país en su comportamiento electoral.[39]

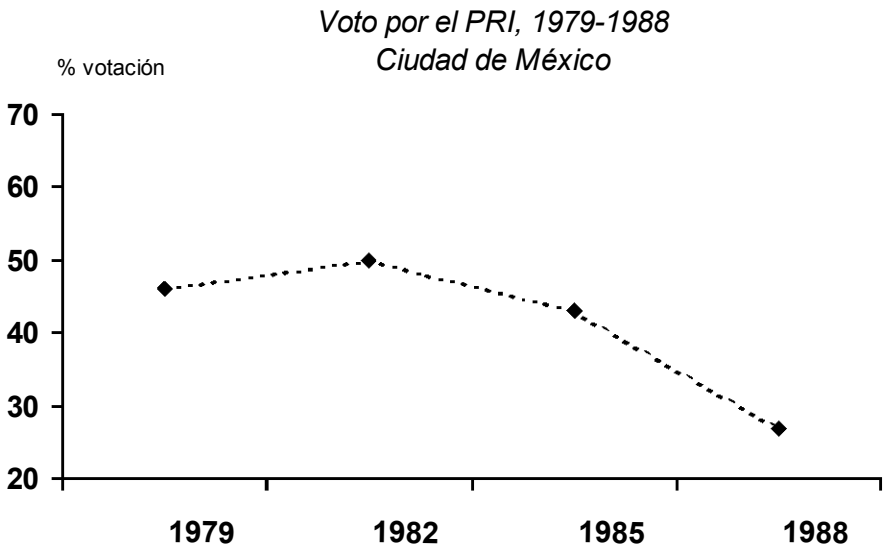
---

[37]Ibidem, pp. 197-200.
[38] Ibidem, p. 175.
[39] MOLINAR, Juan y VALDÉS, L. "Las elecciones de 1985 en el Distrito Federal"; en Revista Mexicana de Sociología. México, UNAM, 1987, pp.183-216; PESCHARD, Jaqueline., "Las elecciones en el Distrito Federal entre 1964 y 1985"; en *Estudios Sociológicos*, vol. VI, núm. 16, El Colegio de México, 1988, México, pp. 67-102. Citado por: PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe. Op. cit., p. 175.

III. FENÓMENOS SISTÉMICOS COYUNTURALES ANTES DE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA RELACION EJECUTIVO FEDERAL-JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Para poder entender los cambios orgánicos que se proyectaron en los resultados de las elecciones de 1997, de 2000 y de 2003, es necesario hacer antes un recuento de los fenómenos que en su momento fueron coyunturales y que al paso del tiempo, sumados cada uno de ellos, fueron generando un cambio estructural.

Al parecer desde los años cincuenta, los ciudadanos del Distrito Federal se mostraron menos apegados a los candidatos del PRI. Asimismo, en el Distrito Federal fue donde proliferaron con mayor fuerza los electores de los partidos de oposición. Fue en los años 80 cuando toda una gama de inconformidades que se venían arrastrando desde hace tiempo, dieron cabida a un fenómeno electoral nunca antes visto: la perdida desmedida de votos del PRI; ver la siguiente gráfica:



Gráfica nuestra, elaborada de acuerdo a datos encontrados en bibliografía consultada.

Fueron 24 años de bonanza económica para México, pero se desperdició en el mantenimiento de las prebendas de los grupos repartidores y no generadores de riquezas. Los miembros que pertenecían al PRI: obreros, campesinos, pequeños productores y empleados, eran los beneficiados. Los que no estaban en el reparto era la clase media: los nuevos profesionistas, los empleados calificados, los comerciantes no incorporados a la CNOP, que a partir de 1950 se furon contando en millones de personas, y que a fines de los sesenta exigen su incorporación por medio de un movimiento estudiantil en el que además se demandaban acciones estrictamente democráticas y universales que generaran condiciones positivas para ejercer sus libertades políticas. Este movimiento universitario de 1968, ponía en evidencia las características reales de nuestro régimen político: su autoritarismo, corrupción, clientelismo, compadrazgo, centralismo, no representatividad, su antidemocracia y desigualdad. Su objetivo era de índole civil y de interés nacional, cambiar las condiciones de la política de ese entonces en la base del ejercicio de libertades individuales y colectivas. También exigía como antes lo habían hecho maestros y médicos, mayor espacio para la clase media en la toma de decisiones nacionales, tener expectativas claras sobre su futuro, tener alguna garantía de empleo y de que el desarrollo nacional se orientase en su beneficio, o al menos, que pudiesen intervenir en la discusión sobre ello.[1]

Lamentablemente la reacción del gobierno fue violenta dada la pésima culminación de este movimiento: su matanza en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco y el sometimiento militar de algunos otros. Este hecho marcaría por el tiempo hasta ahora vivido el recuerdo de ese movimiento, y ni las promesas más atractivas de los siguientes gobiernos (esfuerzos restauradores del echeverrismo y las promesas generadas por el *boom* petrolero) impedirían que estas exigencias cívicas y estudiantiles se extendieran a lo largo y ancho del país.

Cabe mencionar que la rebelión de las clases medias urbanas, con el movimiento de los estudiantes de 1968, afectaría posteriormente a la relación de la

[1] SCHETTINO, Macario. Op. cit., p. 69.

Presidencia de la República con las fuerzas económicas del país, dado el deterioro que sufrieron a partir de 1970, al punto que entre 1974 y 1976 sobrevinieron importantes enfrentamientos entre la Presidencia y los grupos empresariales. Esta relación empeoró entre 1982 y 1983, al calor de la nacionalización de la banca decretada por el presidente López Portillo al final de su mandato.[2]

Fue en los años setenta cuando se generaron estancamientos económicos, crecimientos desmesurados del déficit del sector público y de la deuda externa, agotamiento de los mercados 'fáciles'. A ello se aunaron las erróneas y desastrosas medidas populistas tomadas por los gobiernos de aquélla época;[3] el malestar por la falta de espacios para reformular el proyecto nacional y, sobre todo, el lento pero paulatino fortalecimiento de grupos sociales y políticos descontentos por la falta de democracia.

En el sexenio de Echeverría se dio preferencia al mantenimiento del proceso de distribución entre grupos corporativizados con la intención de controlar el poder por medio de su instrumento ideológico: *el populismo*, es decir el endeudamiento externo. La deuda externa pasó de cuatro mil millones de dólares en que estaba al entrar Echeverría a los más de veinte mil millones que dejó a su salida. En 1976 la situación era insostenible y se tuvo que devaluar el peso, negociar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y entrar en crisis. El sistema nuevamente había caído en sus propias redes: "repartir lo que no hay no lleva a nada bueno; pero sin repartir, el corporativismo no sobrevive".[4]

Con la llegada de José López Portillo a la presidencia de la república renace nuevamente la esperanza de un buen futuro para el país. Esto se debió al

[2]Ver a: PARAMIO, Ludolfo. "México después de la alternancia"; en SALAZAR, Luís (coordinador). Op. cit., pp. 468-470.
[3]Al suscitarse las crisis económicas, el superpresidencialismo mexicano comienza a invadir con la política a la economía nacional; en otras palabras, comienza a desarrollar una economía populista. En esta fase se recuerda la muy divulgada frase de Luis Echeverría "La economía se maneja desde los Pinos", con lo cual se manifestaba que los recursos debían ser alcanzados por todos y en determinado caso de no ser así, se obtendrían de donde se pudiera, ya fuera endeudamiento, abuso de los recursos naturales, teso bonos, etc.
[4] SCHETTINO, Macario. Op. cit., p. 76

descubrimiento de grandes mantos petroleros y su ascendiente precio, pero el problema fue que Estados Unidos había resentido todos los incrementos de los precios del petróleo, estaba luchando por bajar su inflación y lo hacía elevando las tasas de interés.[5] La deuda de México se incrementó a aproximadamente 80 mil millones de dólares. Mientras el precio del petróleo había dejado de subir y amenazaba con bajar.[6] Y pasó lo que tenía que pasar, una nueva crisis económica.

La crisis sobrevino entre 1982-1986 y aunque De la Madrid se encargó de mantenerla en buen nivel, el sistema seguía siendo el mismo: corporativo y autoritario; por lo que la única forma de mantener el poder era la misma de antes: repartiendo prebendas y negociando con los grupos.

Por otra parte, los empresarios, aquellos que habían vivido de las barreras arancelarias y los contratos con el gobierno, ya no tenían margen de negociación, ya las fronteras se habían cerrado. De la Madrid los desplazó sustituyéndolos por el grupo de los financieros, grupo privado que daría fuerza al grupo de los técnicos en el poder. En consecuencia se despidieron a miles de trabajadores, muchos de ellos empleados públicos.[7]

Pero eso no fue todo, se originó un conflicto al interior del partido hegemónico, entre los priístas tradicionales y los gobiernos modernizadores de 1982, que condujo a la estatización de la banca poco antes de que Miguel De la Madrid llegara a la Presidencia. La inconformidad era que De la Madrid conformó un grupo tecnocrático con visiones diferentes al Estado de bienestar para resolver los problemas del país. Este grupo llegaba con una nueva ideología: la neoliberal.

Obviamente las prácticas de tendencias neoliberales se expresaban en políticas de ajuste ortodoxas, privatización y desregulación de la economía. Esto con la intención de que en un futuro venidero el mercado y la libre empresa

[5] En lugar de 7% u 8% normal en los créditos internacionales, la tasa para 1980 y 1981 llegó a estar en 22%.
[6] Ibidem, p. 75.
[7] Para 1985, campesinos y obreros ya no tenían mucha importancia en las decisiones políticas reales. Ahora los agentes relevantes eran los financieros, la clase media y la iglesia católica.

tendrían más campo de acción y en su efecto directo el Estado reduciría sus funciones; se adelgazaría. Ya no se trataba de una economía cerrada, sino abierta.

Otro factor de inconformidad política se dio en las elecciones de 1986 en Chihuahua. Estas elecciones dejan ver la ventaja que tenía el PAN sobre el PRI y en el que aparece la visión del "fraude patriótico": un argumento patético que aseguraba que la posible victoria del PAN en ese estado sería el primer paso de su anexión a Estados Unidos. Francisco Barrio sufrió uno de los fraudes más escandalosos de la historia moderna, y el PRI se alzó con la victoria.[8]

Por otra parte, las rupturas del PRI empiezan a externarse con un grupo que no oculta su descontento. Este grupo liderado por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, exgobernador y expresidente del partido respectivamente, se lanzarían con el nombre de Frente Democrático Nacional en las elecciones de 1988 para la Presidencia de la República.[9]

El 6 de julio de ese año, se dio uno de los escándalos electorales más grandes del país, ya que el sistema de cómputo que debía indicar los resultados electorales empezó a fallar, y pocos minutos después se anunció que se había "caído". Jamás se podría saber quién había ganado realmente la contienda, ya que poco después las boletas electorales se quemaron junto con la mitad del Palacio Legislativo.

Esta "caída del sistema" sería una de las experiencias electorales inolvidables para los ciudadanos, ya que se sumaba a todas aquéllas inconformidades que años anteriores se venían arrastrando y comunicando a las nuevas generaciones. Este

[8] Pero no debe pasarse por alto que la primera gubernatura que se le reconoció a la oposición fue en 1989, en Baja California.

[9] "Al inicio de 1988, hay cinco candidatos a la presidencia de la República. Por el PRI, el gran estratega de los tecnócratas, Carlos Salinas de Gortari; por el PAN, Manuel J. Clouthier, por el recientemente formado Partido Mexicano Socialista (PMS), crisol de la izquierda construido con grandes dificultades desde finales de los setenta, Heberto Castillo; por el Partido Revolucionario de los Trabajadores, Rosario Ibarra de Piedra; y por una cosa llamada Frente Democrático Nacional (FDN), que agrupaba pequeños partidos que habían sido siempre paleros del PRI, el entonces Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), se presentaba uno de los líderes de la corriente democrática recién salida del PRI, Cuauhtémoc Cárdenas". Ibidem, p. 80.

"golpe de Estado técnico" como le llamaría Muñoz Ledo, tendría que superar por una parte la ilegitimidad, que muy reconocidamente se había generado en contra del nuevo gobierno y, por otra, la desacreditación del sistema electoral.

Pero también se debe identificar que aparte de los hartazgos de los procesos políticos y de la injusta distribución de la riqueza, hubo otros factores naturales que en su momento crearon necesidades sociales muy importantes que no se resolvieron adecuadamente ya no a nivel federal, sino local. Nos referimos al problema de la vivienda en el DF que jugó un papel muy importante a raíz del gran sismo de 1985. Muchas colonias resintieron fuertes daños ocasionados por el temblor. La dureza de la respuesta gubernamental a las demandas populares de reconstrucción generó en los damnificados una actitud de repudio hacia el PRI y fue la detonación de una movilización social-política en el Distrito Federal.[10]

En el aspecto legal, la dilatada etapa de transición a la democracia en México se dio a lo largo de veinte años y que tuvo como referente básico el ciclo reformista en material electoral comprendido entre 1976 y 1996.[11]

Pero entre estas reformas, había algunas que no tuvieron un efecto estructural importante en su momento, y que fueron más un evento coyuntural que no propiciaron cambios importantes en el sistema presidencialista mexicano, pero con posterioridad empezaron a funcionar como base del sistema de partidos y del sistema de gobierno. En su conjunto redefinieron fuertemente, al paso del tiempo, tanto los estilos del quehacer político gubernamental como la relación entre los actores del sistema, haciendo más complejas las oposiciones, diversificando el debate, abriendo nuevos espacios a la participación social, consiguiendo avances políticos sustantivos desde la perspectiva de la lógica democrática y, en consecuencia, diluyendo fuertemente el rostro del antiguo autoritarismo mexicano.[12]

[10] Ver a: PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe. Op. cit., pp. 79-100.
[11] GUTIÉRREZ, Roberto. Op. cit., p. 269.

La reforma político-electoral de 1977, que hoy se considera la fuente legal de la pluralidad partidista, tenía entre sus motivaciones liberar tensiones acumuladas dándole un espacio a la izquierda política y social que actuaba en los márgenes de la legalidad, cuestionando la legitimidad del Estado.[13]

Posteriormente, a partir de 1988 se llevan a cabo reformas electorales[14] que fueron resultado de acuerdos entre el PRI y el PAN y, al final, en medio de la tormenta de 1994, con la abierta participación del PRD. Fue en este año cuando se dio una aceleración de los ritmos de la política hacia la democracia que se formalizó y codificó en una reforma electoral.

Sin embargo, esta aceleración se dio en medio de una situación política y social de extrema gravedad, que arrancó en enero de 1994 con el alzamiento zapatista-indígena en Chiapas; siguió en marzo con el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio; pasó por unas elecciones muy concurridas, que rindieron resultados legales pero no equitativos, al decir del triunfador en la contienda presidencial, Ernesto Zedillo, y aterrizó en un nuevo asesinato, el del destacado político del PRI Francisco Ruiz Massieu, cuyo hermano, encargado por el presidente Salinas de la investigación criminal, acabó por acusar al gobierno en su conjunto.

El desenlace de esta cadena de desgracias en la cúpula gobernante fue la estruendosa crisis financiera de fines de 1994[15] que en 1995 llevó al país a una

---

[12] Ver a: GUTIÉRREZ, Roberto. Op. cit., p. 269.

[13] Consultar a: PARAMIO, Ludolfo. "México después de la alternancia"; en SALAZAR, Luís (coordinador). Op. cit., p. 459.

[14] Las elecciones federales de 1988 marcaron de manera definitiva lo que sería "la Reforma Política" salinista, ya que el avance democrático que empujaron los electores el 6 de julio de 1988, y que provocó la "caída del sistema", no hizo sino radicalizar las posturas políticas de la elite gobernante, que se cerró a la posibilidad de hacer cambios que condujeran al país a un proceso de transición democrática.

La "Reforma Política" propuesta se limitó a la elaboración de un nuevo código electoral, el COFIPE, que en sus comienzos no representó ningún avance democrático, sino por el contrario, fue diseñado para rehacer la debilitada hegemonía priísta tras las elecciones de 1988.

[15] A finales de 1994, poco después de la toma de posesión del Presidente Ernesto Zedillo, estalló una de las crisis económicas más severas de los últimos años. Fue la crisis del llamado "error de diciembre", la cual se extendió a 1995 y en menor medida hasta 1997.

terrible circunstancia de declive económico acompañado de una alta inflación e inestabilidad financiera y cambiaria.[16] A consecuencia de todos estos eventos, posteriormente se culpabilizó a Salinas de la crisis generada, se encarceló a su hermano Raúl y se levantaron mil sospechas sobre el periodo de gobierno transcurrido.[17]

En ese momento se originó un nuevo rompimiento del frágil equilibrio de la restauración económica y política lograda por Salinas. También significó la tentativa de redefinición de las relaciones entre el PRI y el titular del Ejecutivo que afectó la imagen y, sobre todo, la cohesión interna del PRI. Este giro culminó con la reforma constitucional de 1996, la cual abrió el paso a la reforma electoral que fue propuesta y votada por los cuatro partidos con representación legislativa y casi por la totalidad de los senadores y diputados que formaban el Congreso de la Unión.[18] Todo esto originó el declive del PRI frente a los partidos de oposición y se reflejó en las elecciones del Distrito Federal en 1997 y en las elecciones presidenciales del año 2000.

En suma, se podría distinguir dos etapas; la primera es una fase de liberalización, que consiste en una apertura del sistema otorgada y controlada desde arriba, y la segunda fase de democratización, fruto de la negociación y del establecimiento de pactos políticos entre el régimen y los actores políticos independientes. La primera fase se inició en 1977-1978 y corresponde a la reforma política auspiciada por Jesús Reyes Heroles, entonces secretario de Gobernación. Esta primera fase, aunque fue desbordada por la elección presidencial de 1988, todavía tuvo que esperar nuevas oleadas como la creación del IFE (1990) aunque éste siguió bajo el control del secretario de Gobernación, situación que con estiras y aflojas perduró hasta 1994.[19] Durante la segunda fase de transición a la democracia, cuyo inicio se sitúa en algún momento entre las reformas electorales de 1994,

[16] PARAMIO, Ludolfo. Op. cit., 456.
[17] Ibidem, p. 423.
[18] Ibidem, p. 468.

ocurrieron los cambios más profundos y la democratización electoral dejó de ser esa especie graciosa de concesión presidencial, para pasar a ser un asunto público, de interés nacional, negociado y pactado por los principales actores políticos. Con esas dos reformas, el IFE puso cuidado de las irregularidades electorales y el Tribunal Electoral creó un espacio institucional legal para resolver las diferencias electorales.[20]

3.1. Implicaciones de las elecciones de 1997, de 2000 y de 2003 en la relación Ejecutivo Federal-Jefatura del distrito federal.

3.1.1 Alternancia en la Jefatura del Distrito Federal, composición de la Asamblea Legislativa y Congreso de la Unión (1997)

Alternancia y transición en la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal

Es importante especificar si hay un fenómeno de transición democrática o alternancia. La transición la entendemos como: "el período de sustitución pacífica y negociada de los viejos mecanismos verticales y autoritarios de control político por un auténtico régimen de partidos plural, representativo, sustentado en elecciones libres, transparentes, capaces de devolver al elector el principal derecho del ciudadano: elegir a sus gobernantes".[21]

En el DF ya habían disposiciones legales transitorias que recuperaban el derecho al voto, perdido en 1928, para las elecciones de 1997, y que mencionaban lo siguiente: "por única vez, el Jefe de Gobierno del DF que se elegirá en 1997, ejercerá su mandato por tres años, hasta el 7 de diciembre del año 2000. Las normas que rijan las elecciones del DF entrarán en vigor el 1º de enero de 1998.

---

[19] PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe. "Alternancia y nueva geografía política del poder"; en SALAZAR, Luís (coordinador). Op. cit., pp. 351-352.
[20] PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe. Op. cit., pp. 352-353.
[21] Ibidem, p. 28.

Para la elección de Jefe de Gobierno y diputados de 1997, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales".

Fue entonces que en 1997, en el Distrito Federal, amplios sectores del electorado castigaron al partido gobernante negándole su voto. Mientras la oposición se expresó con nuevas victorias en las elecciones locales y se vislumbró la caída de la votación hacia el PRI a un 38%. El poderoso voto de castigo de 1997 confirmaba que la posibilidad de derrotar al PRI existía, y el triunfo de Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática (PRD), le convertía de nuevo en el candidato natural para el enfrentamiento decisivo con el régimen. Pero debe comprenderse que el voto de 1997 no tenía de antemano un destinatario natural; Cárdenas se benefició al ser el candidato más verosímil frente al PRI en el DF -donde además es mayor la presencia relativa del voto de izquierda-, y que existían sectores significativos del electorado que estaban disponibles para los candidatos y las campañas que mejor supieran canalizar sus deseos de cambio.[22]

El emergente Jefe de Gobierno del DF, Cuauhtémoc Cárdenas, convocó en su toma de posesión a los partidos políticos, ong´s, y a aquellos líderes de organizaciones ciudadanas, cívicas, sociales, etc., para que participaran en el objetivo de dotar de facultades plenas a los ciudadanos del DF, tanto desde el punto de vista político como en el jurídico-institucional.[23]

---

[22] Ver a: PARAMIO, Ludolfo. Op. cit., pp. 426-427.

[23] Así, en el mes de febrero de 1998, se instaló la Mesa Central de la Reforma Política para el Distrito Federal, que se subdividió en tres mesas para abordar los siguientes temas: elaboración del Código Electoral para el DF; elaboración de una nueva ley de participación ciudadana; y aspectos jurídico-políticos del DF.

En la Ley de Participación Ciudadana se incluye nueve instrumentos de participación, plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, unidades de quejas y denuncias, etc.

Por su parte, el Código Electoral del DF, agrupa lo que concierne al proceso electoral y a los medios de impugnación y quejas que corresponden al tribunal electoral. Este Código es la base jurídica para la creación del instituto electoral del DF, que sería el encargado de organizar todo tipo de elecciones y consultas en la Ciudad de México, tales como las del Jefe de Gobierno, diputados locales, titulares de demarcación, plebiscitos, referéndums, etc.

Una novedad que contiene el Código es que puede anularse una elección si uno de los candidatos de los partidos políticos contendientes rebasó los topes de financiamiento para las campañas.

Asamblea Legislativa

La asamblea Legislativa se conformó en 1988. En las bases legales del Distrito Federal se menciona que en la Asamblea Legislativa: 1) los diputados que la integren se elegirán cada tres años por voto directo; 2) el partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el DF, se le asignarán diputados de representación proporcional en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta.

En este sentido, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en 1997, contó con 40 representantes electos por mayoría y 26 por representación proporcional. En un hecho sin precedente en la corta historia de ese órgano, el PRI perdió las 38 curules que tenía y dejó la mayoría al PRD, pero éste último no tuvo ningún legislador plurinominal. El PRD obtuvo 38 curules por mayoría relativa y las dos restantes las obtuvo el PAN. Como el PRD obtuvo mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa por la sola vía de los diputados de mayoría relativa, se le aplicó una disposición legal que limita -en este caso a cero- el número de diputados de representación proporcional por adjudicar al partido mayoritario, por ello, los 26 diputados locales de representación proporcional se dividieron entre el PRI, PAN, PVEM y el Partido Cardenista (PC) de la siguiente manera: once para el PRI, nueve para el PAN, cuatro para el PVEM, uno para el PT y uno para el PC.

Pero al instalarse la Asamblea el 15 de septiembre de 1997, el diputado del PC y uno de los diputados del PVEM se integraron a la fracción del PT, por lo que este cuerpo legislativo inició sus labores con la siguiente integración: 38 diputados por el PRD, 11 por el PRI, 11 por el PAN, 3 por el PVEM y 3 por el PT; posteriormente, una diputada fue expulsada de la fracción perredista, permaneciendo como independiente.

Congreso de la Unión

A nivel federal, en 1997 el PRI perdió la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, suceso que no se había registrado jamás en la vida institucional del país. El PRI cayó del 50% recibido en 1994 y del 61% de 1991 a un modesto 39% el 6 de julio de 1997. Entre las elecciones presidenciales de 1994 y las intermedias de 1997 el entonces aún partido gobernante perdió poco más de cinco millones de votos.[24]

Asimismo, no logró un solo triunfo en la capital del país, cuyos 30 distritos fueron ganados por la oposición: 29 por el PRD y 1 por el PAN.

Distribución de los triunfos distritales 1994-1997

Entidad	PRI		PAN		PRD		PT	
	1994	1997	1994	1997	1994	1997	1994	1997
DF	37	0	3	1	0	29	0	0

Integración de la Cámara de Diputados 1997

Partidos	Votos	% Votos	Diputados MR	Diputados RP	Total Diputados	% Diputados
PAN	7,810,492	26.6	64	57	121	24.2
PRI	11,477,911	39.1	165	74	239	47.8
PRD	7,548,986	25.7	70	55	125	25.0
PC	329,985	1.1	0	0	0	0.0
PT	757,589	2.6	1	6	7	1.4
PVEM	1,119,180	3.8	0	8	8	1.6
PPS	99,637	0.3	0	0	0	0.0
PDM	194,667	0.7	0	0	0	0.0

Fuente: Elaboración propia con base en información del IFE y el TEPJF.

[24] En 1991, el PRI ganó 192 distritos (el 64% de sus triunfos) con una diferencia superior a 30 puntos porcentuales, en tanto que para 1994 la cifra se había reducido al 82 (el 27%). En 1997 incluso la oposición ganó distritos la zona de baja competencia: cuatro el PAN y cuatro el PRD. Estos datos ilustran con claridad el cambio sustancial que se ha producido en nuestro sistema de partidos. El PRI ha dejado de ser el partido hegemónico que fue durante más de sesenta años y ahora se enfrenta al difícil aprendizaje de que sus diputaciones de mayoría las tendrá que disputar en distritos cada vez más competidos, en los cuales ya no encontrará los votos cautivos a su favor como en el pasado, sino un electorado más reflexivo acerca de la utilidad de su voto.

Votación e integración de la Cámara de Senadores 1997

Partidos	Votos	% Votos	Senadores 1994	Senadores 1997	Total Senadores	% Senadores
PAN	7,881,121	26.9	23	9	32	25.2
PRI	11,266,155	38.5	63	13	76	59.8
PRD	7,564,656	25.8	8	8	16	12.6
PC	337,328	1.15	0	0	0	0.0
PT	745,881	2.5	1	1	2	1.6
PVEM	1,180,004	4.0	0	1	1	0.8
PPS	96,500	0.3	0	0	0	0.0
PDM	193,509	0.7	0	0	0	0.0

Fuente: Elaboración propia con base en información IFE, p. 32

La conformación del Congreso quedó de la siguiente manera: en la Cámara de Diputados, al PRI le correspondieron 239 diputados (165 de mayoría y 74 de representación proporcional); al PAN 121 (64 y 57); al PRD 125 (70 y 55); al PT siete (uno de mayoría y seis de representación proporcional) y al PVEM, ocho plurinominales. Ninguno de los partidos obtuvo la mayoría absoluta de la Cámara, de manera que por primera vez en la historia el Presidente ya no contaba con mayoría de diputados de su partido, lo que hacía necesaria la negociación con otras fuerzas políticas, no sólo para reformar la Constitución, sino también para aprobar o modificar leyes secundarias y cuestiones tan importantes para el gobierno como el presupuesto.

Además, el PRI perdió la mayoría calificada en el Senado, ya que de los 95 escaños que tenía le quedaron 64, a los que se sumaron los 13 que obtuvo por el principio de representación proporcional, para quedar finalmente con 77 senadores. Para realizar una enmienda constitucional se requería de las dos terceras partes de los votos, que en el caso del Senado son 86 posiciones, por lo que el PRI perdió su capacidad de modificar por sí solo la Constitución.

El PAN contaba en 1994 con 25 escaños, pero en 1997 aumentó su cuota con los nueve ganados para totalizar 33. El PRD conservó los ocho que ya tenía, pero

aumentó su peso político con otros ocho adicionales para disponer de 16. El PVEM y el PT ganaron una curul por partido en el senado.[25]

Los cuatro partidos opositores que sí obtuvieron escaños de representación proporcional, lograron sumar 261 diputados que representaron el 52.2% de la cámara, a los que posteriormente se unió un diputado priísta que renunció a su partido para incorporarse al PRD.

La oposición parlamentaria en el Senado rondó en un 40% de la Cámara. En efecto, el PRI ya no era el único partido que pudo ganar las senadurías de mayoría de las entidades, debido a que en 1997 en diez de ellas fueron partidos opositores los que se colocaron en primer lugar de la votación: en siete el PAN y en tres el PRD.[26]

Aunado a esto, los partidos opositores estuvieron sólidamente instalados en el ámbito de los gobiernos estatales y municipales y lo que hiciera o dejara de hacer el gobierno mexicano en el terreno del avance de la democratización estaba sometido al más intenso escrutinio internacional. [27]

Las elecciones de 1997 propiciaron un gobierno dividido que significó, para algunos, la ingobernabilidad;[28] para otros, la posibilidad de generar por primera vez un equilibrio real entre los poderes y un elemento más que apuntaba la transición a la democracia.[29]

---

[25] Ver a: BAUTISTA CONTRERAS, Daniel. "El Congreso de la Unión y la división de poderes"; en REVISTA A vol. IX, Núm., 23-24, enero-agosto, México, UAM, Azcapotzalco, 1998, p. 47.

[26] Desde 1946, el PRI dominó casi por completo la Cámara de Diputados, ya no se diga el Senado, que hasta 1988 fue un cuerpo prácticamente impenetrable para los partidos de oposición.

[27] Sin embargo, una característica que se distinguió en las elecciones anteriores a la de 1997 fue una creciente competitividad electoral, que no sólo se reflejaba en el crecimiento de las posiciones obtenidas por la oposición, sino también en el ámbito local. BAUTISTA CONTRERAS, Daniel. Op. cit, p. 46.

[28] 136 candidatos priístas a diputados de mayoría relativa fueron derrotados y, como consecuencia de ello, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados

[29] No cabe duda que las elecciones federales de 1997 fueron las primeras elecciones más limpias y transparentes en la historia reciente del país. Varios factores, algunos de ellos surgidos a partir de la reforma de una año atrás, contribuyeron a generar esta conclusión: mayor equidad en los recursos para la competencia, la organización a través de un órgano autónomo sin la participación del gobierno, la cobertura de las casillas por parte de los

Desde la instalación y la toma de protesta de la nueva legislatura, se pudo observar que el problema de tener un gobierno dividido no era fácil de superar. Sobre todo si se tomaba en cuenta que, hasta las tres últimas elecciones (88, 94 y 97), México era un caso en donde el partido hegemónico, con más de siete décadas en el poder, había tenido una cómoda mayoría en el Congreso, lo que le permitió gobernar sin tener la necesidad de negociar con otras fuerzas políticas enmiendas a la Constitución.[30]

Porcentaje de la Cámara de Diputados que mantuvo el PRI desde 1946 hasta 1994[31]

AÑO	% MINIMO	MÁXIMO	PROMEDIO
1946-1961	93.7	96.6	94.9
1964-1976	81.7	83.6	82.8
1979-1985	72.3	74.8	73.7
1988-1994	52.2	64	58.7

Fuente: BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier "La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano. Evolución reciente y perspectivas de cambio", en POLIS 96-I, México, UAM-I, 1997, p. 57.

Porcentaje del senado que mantuvo el PRI hasta 1994

AÑO	PORCENTAJE
HASTA 1982	100
1988	93.7
1991	95.3
1994	74.2

Fuente: BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier, Op. cit., 57.

Coaliciones legislativas que eran posibles en la Cámara de Diputados (1997)

Fracciones en la Cámara de Diputados	Mayoría simple (251 diputados)	Mayoría calificada (334 diputados)
PRI+PT	NO	NO
PRI+PVEM	NO	NO
PRI+PT+PVEM	SI	NO
PRI+PAN	SI	SI
PRI+PRD	SI	SI

partidos (sobre todo de oposición), la prontitud en la información de la jornada y la aceptación de los resultados por parte de los partidos políticos, entre otros. Ibidem, p. 46.

[30] Ibidem, p. 48.

[31] Ibidem, p. 58.

PAN+PRD	NO	NO
PAN+PRD+PT o/y PVEM	SI	NO

Coaliciones legislativas que eran posibles en la Cámara de Senadores

Fracciones en la Cámara de Senadores	Mayoría simple (65 senadores)	Mayoría calificada (86 senadores)
PRI	SI	NO
PRI+PT	SI	NO
PRI+PVEM	SI	NO
PRI+PT+PVEM	SI	NO
PRI+PRD	SI	SI
PRI+PAN	SI	SI
PAN+PRD+PT o/y PVEM	NO	NO

Ya con estas circunstancias, se delimitaron realmente las funciones de cada órgano de gobierno, las cuales eran: Ejecutivo, aplicar las leyes y está confinado al gobierno; Legislativo, hacer las leyes y está confinada al parlamento;[32] y la función jurisdiccional, que consiste en dirimir los litigios provocados por la aplicación de las leyes y está depositada en los jueces.

Con las elecciones de 1997 se mermaron las facultades metaconstitucionales del presidente. El cuasimonopolio del PRI desapareció, dando paso a una creciente competitividad electoral y a un sistema de partidos plural. Este resultado se debe en gran medida a las sucesivas reformas electorales, que incluyeron la exclusión del Ejecutivo en la organización de éstas.

El presidente de la República ya no cuenta con todos los espacios de la estructura tanto administrativa como partidaria, los cuales significaban un gran caudal de recursos que le permitían, en algunos casos, compensar la disciplina y en otros repartir el poder. El presidente tal vez siga teniendo el poder para nombrar a

[32] Jorge Carpizo, en su estudio clásico sobre el presidencialismo mexicano, enumera las razones por las cuales históricamente el presidente había logrado subordinar al poder Legislativo y a sus miembros: a) La gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido aprueban las medidas que el Ejecutivo desea; b) Si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial; c) En relación con el inciso anterior; por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitial; d) Además del suelo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político; e)La aceptación que el poder Legislativo

los candidatos a los puestos de elección popular de su partido, entre ellos los de los legisladores, pero ya no existe garantía de obtener el puesto.

En suma, la creciente competitividad del sistema partidista mexicano ha repercutido en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. A partir de las elecciones de 1997 y la nueva integración del Congreso, se ha abierto la posibilidad de ver realizado el sistema de pesos y contrapesos en México.

Empero, el poder que el presidente aún conserva, demostró que sin la vieja aplanadora priísta el Ejecutivo pudo negociar cuestiones medulares del gobierno como la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, sin que las propuestas originales hubiesen tenido grandes alteraciones durante el primer periodo ordinario de sesiones. Además el Ejecutivo todavía tiene en sus manos enormes recursos económicos, administrativos, judiciales y regulatorios para doblegar al poder legislativo.[33]

Por otro lado, frecuentemente se olvidó de que la mayoría opositora en el Congreso no garantiza por sí sola un ejercicio legislativo más libre y democrático, sino que debe sortear una mayoría priísta en el Senado y la mayoría de los congresos locales en manos del PRI, que siguen estando al servicio de los intereses del presidente.

Ahora bien, la creciente competitividad electoral, así como la aparente consolidación de un sistema de partidos multipartidista, pone de relieve que si se mantiene el marco jurídico actual, en futuras elecciones el Presidente difícilmente

---

sigue los dictados del Ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo; f) Los legisladores no pueden hacer carrera legislativa porque no son susceptibles de reelección en el periodo inmediato.

[33] El doctor Miguel Carbonell menciona que "al perder el PRI el poder, la Constitución dejó de ser aplicable para un nuevo sistema de pluralidad política, en el que el poder se diluye en tres fuerzas, y existe la necesidad de redactar un nuevo texto para los nuevos tiempos. La Constitución fue uno de los apéndices legitimadores del régimen y en ese sentido fue labrada a imagen, semejanza e intereses del régimen priísta; una Constitución para un sistema de partido hegemónico, hiperpresidencialista o superpresidencialista que, por lo mismo, dejó de ser funcional en un sistema en el que se asoma el pluralismo partidista tanto a nivel federal como regional, y en el que el presidente de la República dejó de tener el control sobre el Congreso de la Unión, que le servía como línea de transmisión y concreción de sus ideas". PROCESO. La otra cara de Rosario Robles. México, No. 1246, 17 de septiembre de 2000, p. 28.

contará con la mayoría de su partido en el Congreso.[34] De esta manera, el buscado equilibrio de poderes correría permanentemente el riesgo de transformarse en parálisis e ingobernabilidad. Por ello, ante la imposibilidad de generar consensos mínimos en las Cámaras sobre temas medulares de gobierno como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, en el futuro inmediato se debe legislar en lo referente a los instrumentos jurídicos que prevengan un escenario de esa naturaleza.[35]

Situación entre Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

Las elecciones federales y locales de 1997 representan un momento clave para analizar la transición del PRD de partido contestatario y radical, de permanente confrontación con el gobierno, atrapado en las luchas facciosas internas, a uno capaz de construir acuerdos internos y externos que le permitieran presentarse a la ciudadanía como una opción viable de gobierno.

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la dirigencia nacional, acompañado por una serie de cambios en los liderazgos estatales y locales del partido desde el segundo semestre de 1996, el PRD inició un proceso de fortalecimiento de su estructura organizativa con miras a las elecciones de 1997.[36] Su éxito electoral, sin duda alguna, también se debió al impacto nacional que a través de los medios de comunicación provocó la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas en el Distrito Federal.[37]

---

[34] Los resultados de las elecciones de 1997 pueden calificarse como muy exitosos para el PRD. Ello le permitió colocarse como la segunda fuerza electoral en la Cámara de Diputados.
[35] BAUTISTA CONTRERAS, Daniel. Op. cit., p. 58.
[36] En el año electoral de 1997, en el D.F., sería elegido por primera vez el Jefe de Gobierno y se renovaría la Asamblea Legislativa.
[37] El buen manejo publicitario de quien se convertía en el primer jefe de Gobierno electo de la capital del país a partir del 5 de diciembre de 1997, coadyuvó significativamente a que las candidaturas y las propuestas del PRD penetraran en distintos sectores de la ciudadanía, hecho que se tradujo en la obtención de más votos, no sólo en el DF sino en toda la República.

Sin duda, uno de los grandes avances de la reforma electoral de 1996 fue la posibilidad de que los habitantes de la ciudad de México elegirían a su jefe de gobierno. La elección por voto directo del gobierno de la Ciudad más grande del mundo y que es además el lugar donde residen los poderes federales, se presentó en 1997 como un logro importante de la apertura democrática que el país ha venido alcanzando en los últimos años, más aún si se considera que desde siempre la elección del gobernante de la Ciudad de México había sido un privilegio exclusivo del Presidente de la República.

La elección del gobierno de la Ciudad de México abrió un nuevo escenario de competencia para los partidos políticos. Desde que se aprobó la reforma a finales de 1996 las principales fuerzas políticas comenzaron a perfilar sus candidatos, concientes de los grandes beneficios que les podría traer el triunfo en la elección del DF.

Cuauhtémoc Cárdenas enfrentó estos retos principales: en primer lugar, convencer a un exigente electorado de que tenía las propuestas y las soluciones para resolver los numerosos y complejos problemas que enfrentaba la Ciudad de México (como la inseguridad, la deficiencia en el transporte, la insuficiencia de vivienda y la proliferación del comercio ambulante, entre otros).

En opinión de varios analistas, el triunfo del PRD en la capital sorprendió a los propios perredistas no sólo por haber ganado su primera gubernatura, la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa y 29 de las 30 diputaciones federales que estaban en juego en el DF, sino también por los altos porcentajes de votación con los que se ganaba la capital del país, además del impacto nacional que tuvo la candidatura de Cárdenas y que contribuyó a elevar significativamente los porcentajes de votación para el PRD.

El proceso de reformas de los marcos legales electorales que tuvieron lugar entre el mes de noviembre de 1996 y el mes de abril de 1997 en las entidades que

celebraron elecciones en el transcurso de 1997, se derivó de una situación inédita en la historia del reformismo electoral federal mexicano: la reforma Constitucional en materia electoral de 1996 dispuso que los principios constitucionales fueran observados en las legislaciones electorales de los Estados (Artículo 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Para el PRD y el PAN, 1997 les ofreció la posibilidad de conquistar nuevos espacios, ampliación en su plataforma electoral con perspectiva para la elección presidencial del año 2000, además de servirles de foro para un posicionamiento político más atractivo.

El PRD con su ideología de izquierda, expresaba en la JGDF su inconformidad de las decisiones provenientes de derecha y sucedió lo mismo por parte de otros partidos políticos. Esta situación polarizó la relación institucional esperada y comenzaron las críticas motivadas por la bandera ideológica, particularmente de 1997 a la fecha.

Asimismo, la relación institucional entre el Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del DF se rompía en el momento de competir por mejorar su imagen pública, cuestión que guiaba a la crítica constante siempre pensando en futuras elecciones.

Por ejemplo, en la administración de Rosario Robles, que suplió a Cuauhtémoc Cárdenas, se notaron varios desacuerdos no sólo con la política de Ernesto Zedillo, sino también con otros funcionarios federales como: Luis Téllez, ex secretario de Energía, por el horario de verano; con Francisco Barnés y Juan Ramón de la Fuente, ex rector y rector de la UNAM, por el conflicto universitario; con Francisco Labastida Ochoa y Diódoro Carrasco, ex secretarios de gobernación, por el asunto de los partidas asignadas al rubro de seguridad pública; con Miguel Limón Rojas, exsecretario de Educación, por el cobro de cuotas atrasadas por derechos de agua potable y por el plantón de maestros en el Zócalo; con Oscar Espinosa, exregente de DDF y exsecretario de Turismo por su declaración patrimonial, y con Jorge

Serrano Limón, dirigente de Pro Vida y la Iglesia católica por la despenalización del aborto. A Zedillo, Robles no sólo lo desairó al negarse a asistir a un acto oficial, sino que hasta se mofó de él. El 7 de noviembre de 1999, recriminó que el presidente utilizara la residencia oficial de Los Pinos para dar un mensaje como priista sobre la elección interna de su partido. Días después desde el Palacio de San Lázaro reclamó un trato equitativo en la distribución de las participaciones federales. Antes, en plena contienda electoral, había ganado la partida a los candidatos del PRI, al hacer públicas las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos del gobierno de la ciudad.[38]

Como se nota, esta nueva forma de hacer política del dirigente de gobierno del DF, ya no es la de acatar las órdenes del Ejecutivo Federal, sino de descalificarlo, con la finalidad de formar un gran capital político y llegar a ser figura de peso nacional, pero también, sin lugar a dudas, por las diferencias de ideología y de toma de decisiones en el gobierno.

La política y la relación entre el Ejecutivo Federal y la JGDF se ha convertido en una batalla que se muestra en los medios de comunicación, que se transparenta ante los ojos de los televidentes. Ahora se escuchan críticas duras contra el oponente político, con la intención de convencer al pueblo de que son los salvadores de ellos, se habla de que no se cubrirá a ninguna persona por actos delictivos y corruptos; se combatirá la impunidad.

Se busca popularidad y un índice mayor de aprobación ante los gobernados. Se promueve la imagen y la construcción de una figura política que impacte; asimismo, se venden logros y hay autocalificaciones de eficiencia y eficacia. Ahora el Jefe de Gobierno del DF y el Ejecutivo Federal buscan convertirse en un producto mediático.

La intención es desenmascarar al opuesto y alabarse así mismo; en cuestiones de seguridad pública se echan la culpa el uno respecto del otro; se hacen

[38] PROCESO No. 1246. Op. cit., pp. 28-32.

comparaciones y se dan cifras. Acerca del presupuesto se presume que se utiliza más racionalmente que los partidos de oposición. En suma, el trabajo institucional en ocasiones se deja de lado para ocuparse de encontrar el punto negro entre los titulares de estos órganos de gobierno.[39]

3.1.2 Alternancia en la Presidencia de la República, composición del Congreso de la Unión, Asamblea Legislativa y Jefatura de Gobierno del DF (2000)

Alternancia en la Presidencia de la República

En la elección federal del año 2000, el candidato presidencial panista obtuvo casi dieciséis millones de votos contra trece y medio de su principal contendiente, es decir, Fox derrotó a Labastida con una ventaja de casi dos millones y medio de sufragios; esto se tradujo en una ventaja a favor del panista de seis puntos porcentuales y de una apretada diferencia de un punto en la contienda por las dos cámaras legislativas.[40]

La elección del año 2000 cerró setenta años de un régimen autoritario de partido hegemónico. El Instituto Electoral Federal se ocupó la transición a la democracia electoral, concluyendo con la alternancia en el poder por la vía institucional.

La Alianza por el Cambio triunfó contundentemente en la votación presidencial, con lo cual se comprobó que el voto útil de la izquierda terminaría por castigar el empecinamiento político de Cuauhtémoc Cárdenas por llegar a la primera

[39] Un ejemplo claro es la entrevista que le hizo Denise Dresser a Rosario Robles Berlanga (exjefa de gobierno del DF) el 1 de octubre del año 2000. Se le pregunta sobre el problema de la delincuencia, sobre sus quejas dirigidas al Congreso Federal; ya que este había reducido la partida presupuestal y, sin embargo, ella utilizó el presupuesto para promoverse en lugar de atacar los problemas de la Ciudad. Rosario lo negó y mencionó que el presupuesto que dedicó a comunicación es menos a 11% de todo el presupuesto de Ciudad de México y que es la quinta parte de lo que dedicó el Presidente de la República (Ernesto Zedillo) y proporcional de lo que dedican los gobiernos panistas. Nos atacaron por querer comunicar la obra del gobierno y nos atacaron porque no querían que se informara porque de eso dependía que se renovara la confianza en el proyecto que estaba gobernando la ciudad...". PROCESO No. 1248, 1 de octubre del 2000.

[40] PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe. "Alternancia y nueva geografía política del poder"; en SALAZAR, Luís (coordinador). Op. cit., pp. 354-355.

magistratura del país.[41] La izquierda mexicana fue de vital importancia para alcanzar la expectativa de derrocar al régimen del PRI, aglutinó a distinguidos simpatizantes de Cárdenas quienes lo abandonaron y se manifestaron abiertamente por Vicente Fox. Dos semanas antes de la jornada electoral, 27 intelectuales –entre ellos Germán Dehesa, Enrique Serna, René Avilés y Mariclaire Acosta- firmaron un desplegado llamando a votar por Fox con la condición de que asumiera 10 principios de gobierno. Los diez principios a los que se comprometió Fox fueron los siguientes: 1) establecer un gobierno plural, incluyente y de transición democrática nombrando mexicanos progresistas en la Secretaría de Desarrollo Social y Petróleos Mexicanos; 2) garantizar la educación laica y gratuita; 3) mejorar sustancialmente el sistema de salud pública; 4) promover la cultura y los valores de México con recursos sustanciales para la comunidad artística; 5) tolerancia a la diversidad y respeto absoluto a las minorías; 6) plena libertad sindical con medidas como el sufragio libre y secreto en votaciones para el control de los contratos colectivos; 7) Estado promotor de la economía con una política agresiva de apoyo a los pequeños empresarios y recursos masivos administrados por la comunidad a las regiones más pobres; 8) reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas con la adopción inmediata de los Acuerdos de San Andrés; 9) respeto pleno a las conquistas de las mujeres ratificando los convenios internacionales y; 10) reforma integral a la administración y procuración de justicia de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos.[42]

Además de Adolfo Aguilar Zinser y Jorge Castañeda, se unieron a la candidatura de Fox el excomunista Joel Ortega, Héctor Castillo (hijo de Heberto Castillo), Francisco de Souza (exfotógrafo de Cuauhtémoc Cárdenas y candidato ganador o delegado en Cuajimalpa), y hasta las hermanas del perredista Pablo Gómez[43].

---

[41] Ver a: ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, et al (coordinadores). Op. cit., p. 66.

[42] Desplegado firmado por Vicente Fox, "Ante los testigos que suscriben este documento. A todos los mexicanos expongo", LA JORNADA, 27 de junio del 2000; en VALDÉS VEGA, María Eugenia. "Los medios y la Democracia en México"; en ESPINOZA TOLEDO; Ricardo, et al, (coordinadores). Op. cit., p. 134.

[43] Las cuentas finales de los candidatos, Masiosare, suplemento político de La Jornada, 2 de julio de 2000, p. 3.

Aparte de que el PRI perdió la Presidencia de la República, también perdió una importante cantidad de puestos de representación popular que lo ubicaron sólo como un partido político más y ya no como el partido hegemónico e invencible que era antes.[44]

> "En un partido acostumbrado a ganar durante siete largas décadas y que para algunos, lo había hecho por los peores medios, podría esperarse que para sobrevivir el 2 de julio el PRI recurriera al relleno de urnas, el acarreo de electores, la alteración del padrón electoral; las prácticas que le habían permitido la aplicación de su credo: 'mantenerse en el poder cueste lo que cueste'."[45]

Sin violencia se logró la salida del PRI en el poder. Pocos fueron los elementos con que contó el público para comprender que este hecho era la culminación de un largo proceso de reforma político-electoral -que había atravesado etapas, enfrentando obstáculos y caído en retrocesos- que cambió la naturaleza del régimen político.

> "El corresponsal de Business Week en México, Geri Smith, sostuvo que el fraude electoral ya no sería posible, gracias a las reformas de 1996, porque por primera vez el voto presidencial es supervisado por el independiente Instituto Federal Electoral.
>
> James F. Smith (Los Ángeles Times) señala que México por primera vez en treinta años está en la víspera de un cambio presidencial sin una devastadora crisis económica de por medio".[46]

En otro artículo, Ken Elling Word (Los Angeles Times) señala que en una nación donde los fraudes del partido en el poder crearon todo un *léxico de la trampa,* los votantes mexicanos hacían más que escoger un nuevo presidente el 2 de julio. Ellos probarán las reformas históricas que pueden producir la elección

[44] Ver a: VALDÉS VEGA, María Eugenia. "Los medios y la Democracia en México"; en ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, et al, (coordinadores). Op. cit., 2003, pp. 115-139.
[45] Alizal, Laura del. "El triunfo de Vicente Fox en la elección presidencial visto por la prensa europea"; en ESPINOZA TOLEDO; Ricardo, et al, (coordinadores). Op. cit., p. 142.
[46] CASTRO MARTÍNEZ, Pedro. "Las elecciones en México y la prensa de los Estados Unidos"; en ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, et al, (coordinadores). Op. cit., p. 159.

presidencial más limpia que se haya registrado en el país. En este proceso destaca la actuación del Instituto Federal Electoral.[47]

Por medio del voto, subraya *The economist*, los mexicanos dejaron atrás el predominio priísta y convirtieron a su país finalmente en una verdadera democracia. Algunos periódicos vieron la elección como inicio de la democratización en México y otras simplemente como alternancia en el poder. El llamado del candidato triunfante a que miembros del opositor PRD y del derrotado PRI se integraran a su gobierno fue visto como una señal de que el diálogo y la reconciliación entre las principales fuerzas políticas eran inevitables debido a la integración del Congreso, en donde el PRI había logrado la mayoría relativa.[48]

La necesidad de tener puentes, de crear alianzas era inevitable. Se especuló que Andrés Manuel López Obrador, el nuevo jefe de gobierno de la ciudad de México del PRD, podría ser más receptivo a la invitación de Fox de lo que era el líder real del partido y candidato perdedor en la elección presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas. Por el lado del PRI se pensaba que algunos ex secretarios de Estado en el gobierno de Zedillo, como José Angel Gurría y Luis Téllez podrían integrarse al gobierno panista.[49]

Un aspecto importante de las elecciones del 2 de julio fue el voto joven que apuntó "la emergencia de ciudadanos mejor educados, personas que no pueden ser controladas a través del miedo o por organizaciones del partido que una vez alcanzaron cada barrio y fábrica".[50] Esto es un gran cambio en relación con el pasado, cuando la gente joven no se preocupaba por ir a votar, asumiendo que el PRI ganaría a través de su control monolítico, su popularidad o fraude efectivo.

Según el último reporte del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) con el 93% de casillas recibidas, Vicente Fox, candidato de la Alianza por el

[47] Ibidem, pp. 159-160.
[47] Ibidem, p. 156.
[48] ALIZAL, Laura del. Op. cit., pp. 143-147.
[49] Ibidem, p. 148.

Cambio se llevó el triunfo en la elección para Presidente de la República con 15, 104, 165 votos que representaban el 42. 71% de los votos totales. Francisco Labastida se colocó en segundo lugar con 12,654,930 que representaban el 35.78% de la votación total. En tercer lugar se colocó Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de la Alianza por México, con 5,842,589 votos que representaban el 16.52% de la votación final. Hacia las once de la noche del 2 de julio, este resultado final sería indicado por las tendencias que arrojarían los conteos rápidos a cargo del Instituto Federal Electoral (IFE). Así, hacia las once de la noche, Vicente Fox tendría la primera confirmación oficial de su triunfo en las elecciones.[51]

Vicente Fox dijo que trabajaría con los 31 gobernadores del país, con todos los alcaldes y el Gobierno del Distrito Federal, para que todos asumieran el compromiso de cambiar la nación en los siguientes 6 años. Finalmente, Cuauhtémoc Cárdenas manejó un discurso en el cual nuevamente colocó al PRD como el frente de un proyecto de nación que se opone diametralmente al que propugna Fox, *"Tenemos ahora que constituirnos en la oposición más firme y afectiva al entreguismo, al neoliberalismo económico, el oscurantismo, al oportunismo y a la improvisación*". Con esto, obviamente ya se intuía la relación entre su partido y Fox.

La victoria foxista en el 2000 es ante todo la derrota de un proyecto político autoritario que permitió a 18 presidentes, de Venustiano Carranza a Ernesto Zedillo, aunque cada vez con menor énfasis, presentarse como los herederos de la Revolución Mexicana, y hablar en nombre de ella, aunque la casi totalidad de éstos sin respetar su legado.[52]

> "El nuevo equipo gobernante, formado por empresarios y políticos conservadores, no sólo abandona la retórica sobre "la Revolución Mexicana" sino que proseguirá en la vía que siguieron

[50] CASTRO MARTÍNEZ, Pedro. Op. cit., p. 160.
[51] CHICHA AMPARÁN, Aquiles. "Los marcos del discurso político en los Debates presidenciales"; en ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, et al, (coordinadores). Op. cit., pp. 188-190.
[52] Ver a: GARRIDO, Luis Javier. Op. cit., p. 68.

los últimos gobiernos tecnocráticos priístas, que fue la de desmantelar las instituciones sociales creadas por el Estado que se reclamaba del movimiento armado 1910-1917.[53]

El proceso electoral del 2 de julio de 2000 es, en sí mismo, el más relevante del siglo XX en términos de participación ciudadana y de credibilidad, certidumbre y transparencia institucional. No sólo se produjo la alternancia –condición exigida por algunos para aceptar que la transición había llegado a buen puerto –sino que por segunda ocasión consecutiva volvió a producirse un gobierno sin mayoría.

Si las elecciones federales de 1997 fueron excepcionales desde el punto de vista de una mayor equidad en los recursos para competencia, su organización a través de un órgano autónomo, el orden mostrado por la ciudadanía, los escasos conflictos postelectorales y la rápida aceptación de los resultados, las ocurridas el 2 de julio de 2000 lo fueron aún más.[54]

Las peculiaridades de esta elección, más allá de su ejemplar organización, las encontramos a diferentes niveles: a) el partido ganador; b) la participación electoral; c) la rápida aceptación de los resultados; d) el porcentaje de votos para el titular del Ejecutivo; e) el comportamiento electoral (voto dividido).

Contando con la presencia de figuras provenientes de la izquierda como asesores fundamentales de su campaña, y tratando de abrir la puerta a otros intelectuales de similar procedencia, Fox lograba dar una nueva credibilidad a la idea de que votar por él no era lo mismo que votar por el PAN: era votar por el cambio, sin riesgos ni retrocesos.[55]

El diseño y la práctica de la campaña de Fox cumplieron sus objetivos; las maneras populistas atrajeron el voto frustrado y agresivo; la ambigüedad

[53] GARRIDO, Luis Javier. "La Revolución Mexicana: sólo memoria"; en PROCESO No. 1255, México, 19 de noviembre del 2000, p. 68.
[54] CASAR, María Amparo. "Las elecciones del 2 de julio y la LVIII legislatura"; en SALAZAR, Luis, et al, (coordinador). Op. cit., p. 389.
[55] PARAMIO, Ludolfo. Op. cit., p. 432

programática e ideológica dio seguridades al electorado conservador, a la vez que presentaba a Fox como único candidato que podía aglutinar al conjunto de la oposición, sin esas preocupaciones ideológicas y programáticas que según Cárdenas le impedían llegar a una alianza con el PAN.

Según Alan Riding, lo primero que tenía que hacer Fox al tomar posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, era lograr la recuperación de la credibilidad en el gobierno, ya que tenía el conflicto de la impaciencia de la gente que en un par de años reclamaría el cambio prometido".[56] También tendría que explicar, al tiempo, la brecha entre lo que se ofrece y lo que se brinda ya que posiblemente le iba a esperar un destino parecido al de Cuauhtémoc Cárdenas: el rechazo luego de haber generado tantas expectativas. Pero el reto de Cárdenas en 1997 en el DF fue más difícil, porque los problemas estaban mucho más concentrados, eran enormes y muy visibles, además de que los poderes de cambio del jefe de Gobierno electo eran más limitados que los del Presidente.

Fox tuvo la simpatía de la opinión pública: lo que no tuvo fue un Congreso incondicional. Por eso ha tratado de constituir consensos y lograr que los partidos asuman sus propias responsabilidades. La democracia es interdependencia; lo demás es dictadura. En México es posible que se dé la llamada cohabitación, pues es un gran desafío para los mexicanos aprender a vivir sin rey, pero una de las características que ha aparecido en los ciudadanos es que se vuelven cada vez más impacientes. Este es el problema de Fox y su acción definirá la credibilidad del ataque a la corrupción, al abuso del poder y a la violencia. Pero lo más importante, su acción definirá si realmente hemos transitado a un sistema democrático.[57]

---

[56] RIDING, Alan. "*El cambio promedio, cuestión de décadas*"; en PROCESO No. 1247 24-sep-2000, p. 28.

[57] Sin embargo, con base en indicadores como los mencionados, puede argumentarse que el PRI ha dejado de ser un partido hegemónico para convertirse en un partido predominante dentro de un sistema político en ampliación. En términos de Giovanni Sartori, un sistema de partido hegemónico es aquel en que existen diversos partidos que no tienen posibilidad alguna de desplazar al partido gobernante, por lo que para sobrevivir deben ajustarse a los dictados de éste. En cambio, en un sistema de partido predominante diversos partidos compiten efectivamente por el voto popular, dando la ciudadanía libremente el triunfo al partido predominante.

Así en la actualidad, México tiene un sistema con tres partidos "grandes" y dos "pequeños": el centro ocupado por el PRI, en cuyo interior existe una diversidad ideológica y pugnas subterráneas por el poder; la centro-derecha ocupada por el PAN, y la izquierda retenida por el PRD en disputa con el PT, mientras que el PVEM intenta, al margen de disputas ideológicas, plantearse a sí mismo casi como un "no partido".

Sin embargo, como se verá en el capítulo IV, los cambios políticos importantes de México se venían produciendo desde los años setenta y culminan en el año 2000 con la transición y la alternancia en el poder.

Una de las características importantes de la transición en el poder mexicano a nivel presidencial fue *el cambio pacífico*. La votación en las urnas no fue violenta y el reconocimiento de la derrota del Partido Oficial tampoco, inclusive el entonces todavía Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León lo reconoció, asimismo el candidato presidencial del PRI, Francisco Labastida.

El tres de julio del año 2000 estaban los mexicanos conscientes quién sería el próximo presidente. Obviamente como parte de este cambio, tuvo que ver, en gran medida, la reforma político-electoral de 1996 y la conjunción de todos los eventos coyunturales anteriormente descritos.

En el ámbito electoral, se contaba con un órgano autónomo que daba pie a la esperanza de elecciones claras, transparentes e imparciales en el futuro: el IFE. El reconocimiento de este organismo, provenía de la experiencia electoral del momento, en donde hubo una relativa igualdad en cuanto a la cobertura electoral nacional para cada partido. La Alianza por el Cambio cubrió el 95.2 por ciento de las casillas en todo el país, el PRI el 98.6 y la Alianza por México el 91.1 por ciento. En total, los seis partidos y coaliciones movilizaron a 346 mil 958 ciudadanos para la vigilancia de la elección: tres representantes de cada partido por cada casilla. En esas condiciones, lo que resultaba realmente difícil era que un fraude electoral pudiera pasar por alto.

La transición del PRI de partido hegemónico a predominante, y la consecuente creación de un sistema de partidos más plural, es resultado de una transformación profunda de la estructura social de México: la urbanización, el aumento de los índices de escolaridad, la escolarización, la industrialización, el crecimiento del sector terciario (servicios) de la economía, el mayor acceso a fuentes de información.

En otras palabras, la modernización social estimula la transformación de la cultura política. La cultura política localista, ignorante y ajena a la práctica política y por tanto abstencionista, así como la cultura política súbdito dependiente de la tutela estatal y por tanto abstencionista, así como la cultura política de cautivo del PRI, van siendo subsumidas por la cultura política cívica.

La elección estuvo vigilada por 38 mil 433 observadores electorales. Los visitantes extranjeros pudieron también encaminar todo el proceso: en el año 2000 asistieron a dar fe de la limpieza de la elección 860 visitantes de 58 países.

Fueron 37 millones 603 mil 484 ciudadanos los que constituyeron la votación total a nivel nacional.

*Año 2000: Votación para Presidente de la República**

Alianza por el Cambio	**PRI**	**Alianza por México**	**PCD**	**PARM**	**DSPPN**
15, 988, 544	13, 576, 189	6, 259, 018	208, 257	157, 119	592, 072
42.52%	36.10%	16.64%	0.55%	0.42%	1.57%

*Resultados después de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cuadro extraído de ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, et al (coordinadores). Op. cit., p. 27.

Composición en el Congreso de la Unión

En el año 2000 los resultados electorales obtenidos por la Alianza por el Cambio no fueron del todo promisorios, en tanto no lograron obtener la mayoría en ninguna de las dos cámaras. El PAN obtuvo un repunte significativo respecto a los escaños que poseía en 1997, al pasar de 121 a 207 diputados, y de 33 a 46 senadores. Combinado con sus aliados del PVEM, las bancadas se lograron incrementar a 223 diputados y 51 senadores, respectivamente, cantidades que fueron insuficientes para permitirles formar por sí solos mayoría absoluta en alguna de las dos cámaras[58].

Integración de la Cámara de Diputados LVIII legislatura (2000-2003)

Zona y principio	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	PSN	PAS	TOTAL
1ra Circunscripción	18	16	4	1	1	0	0	0	40
2da Circunscripción	17	16	3	1	2	0	0	0	40

[58] Ver a: ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, et al, (coordinadores). Op. cit., p. 53.

3ra Circunscripción	11	18	6	1	2	1	1	0	40
4ta Circunscripción	13	13	6	2	3	1	1	1	40
5ta Circunscripción	12	14	7	1	3	1	1	1	40
Representación Proporcional	71	79	26	6	11	3	3	3	200
Mayoría Relativa	135	132	24	1	6	1	0	0	300
Total (Agosto 2000)	206a	211b	50cd	7c	17a	4d	3	3	500
Marzo 2001	207	210	50	8	16	3	3	3	500

Fuentes: IFE (2000): Voz y Voto n. 91, septiembre 2000, pp. 41-49.

a. Originalmente el PAN obtuvo 206 diputados, pero un diputado del PVEM –Miguel Angel Torrijo- se pasó al PAN, pasando éste a 207 diputados y dejando al PVEM con 16.
b. En enero de 2001, el diputado Humberto Mayans se separa del PRI, en protesta por los acontecimientos políticos en Tabasco y se convierte en diputado independiente,, por que la fracción priísta fue de 210 miembros al momento de redactarse este trabajo.
c. Una diputada del PRD –Rosa Velia Cota Montaño- se integró al grupo parlamentario del PT, por lo que la fracción contó solo con 8 miembros.
d. Sin embargo, el PRD, se quedó con 50 miembros en su fracción al recibir la incorporación de un miembro de Convergencia Democrática –Arturo Hervis-, cuyo grupo se redujo a 3 elementos.

Integración de la Cámara de Senadores LVIII y LIX legislaturas (2000-2006)

Principio	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	PSN	PAS	TOTAL
Mayoría Relativa	27	32	4	0	1	0	0	0	64
Representación Proporcional	9	13	4	1	4	1	0	0	32
Primera Mayoría	10	15	7	0	0	0	0	0	32
Total	46	60	15	1	5	1	0	0	128
Porcentaje	35.94	46.88	11.72	0.78	3.91	0.78	0	0	100

Fuentes: IFE (2000): Voz y Voto, n. 91, septiembre 2000, pp. 41-49.
El senador electo Marcos Carlos Cruz Martínez, postulado originalmente por el PT, anunció de manera informal su intención de adherirse al grupo parlamentario del PRD, en cuyo caso este partido contaría con 16 en lugar de 15 senadores.

En este sentido, la situación de voto dividido no le permitió al gobierno foxista alzarse con un control de las cámaras legislativas, dado que en ambas, el PRI

obtuvo la primera mayoría relativa. En una prueba de autonomía con la dirigencia del partido, Vicente Fox asume que no puede intervenir en la dinámica de los grupos parlamentarios, y acepta las designaciones que éstos hacen el 28 de julio para colocar como sus coordinadores a Felipe Calderón Hinojosa (diputados) y Diego Fernández de Cevallos (senadores).

Con esta acción del Congreso de la Unión, en el año 2000, ya se percibía que Vicente Fox estaba limitado en su poder presidencial, ya no eran las mismas circunstancias cuando gobernaba el PRI. Obviamente, Fox también estaba limitado en las posibles decisiones que pudieran permitirle hacerse de poder en el DF.

En el DF la coalición PAN-PVEM lograría conquistar 2 de las treinta diputaciones federales, así como las dos senadurías federales por mayoría, dejándole al PRD la senaduría por primera minoría.

*Partidos y Alianzas en las elecciones federales 2 de julio 2000**

Alianzas	Partidos
Alianza por el Cambio (PAN-PVEM)	PRI
Alianza por México (PRD-PT-CD-PSN-PAS	PARM DS PCD

* Cuadro extraído del artículo de CASAR, María Amparo, "Las elecciones del 2 de julio y la LVIII legislatura", en SALAZAR, Luis C. (coordinador). Op. cit., p. 395.

Como se especifica, en las elecciones federales de 2000 compitieron 11 partidos de los cuales siete lo hicieron en dos coaliciones y cuatro por su cuenta.[59] Por otra parte, los siete partidos agrupados en las dos alianzas conservaron sus registros. En cambio, de los cuatro que decidieron competir por su cuenta, sólo el PRI mantuvo el registro. Los otros tres fracasaron en su intento de obtener el 2% de los votos efectivos.

[59] En las elecciones presidenciales de 1988 compitieron ocho partidos, de los cuales, cuatro postularon al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas. Sin embargo, estos partidos compiten para el Congreso de manera individual y todos ellos consiguen representación en la Cámara de Diputados. En las elecciones presidenciales de 1994 compitieron nueve partidos de los cuales cuatro lograron representación en la Cámara: PRI, PAN, PRD, y PT.

La distinción de este diagnóstico con la de los años anteriores se presenta en el siguiente cuadro:

Composición de la Cámara de Diputados 1988-2000[60]

Partido	1988 Curules	1991 Curules	1994 Curules	1997 Curules	2000 Curules
PAN*	101	90	119	122	207
PRI	260	321	300	239	210
PRD*	139	40	71	125	50
OTROS	-	49	10	14	33
TOTAL	500	500	500	500	500

*En 2000 Alianza por el Cambio
*Frente Democrático Nacional en 1988 y Alianza por México en 2000
Fuentes: Alonso Lujambio. La evolución del sistema de partidos, 1988-1994. Jorge Alcocer (coord.) *Elecciones, diálogo y reforma*; México 1994/II, México: CEPNA/Nuevo Horizonte Editores, 1995, pp. 32-72.
Mario Velasco y Guillermo Merelo, Los números del cambio, Voz y Voto, n. 54, julio 1997: pp. 30-36.
Aida Escamilla Rubio, El 2 de julio en cifras. El cotidiano, n. 104, noviembre-diciembre 2000; pp. 100-116.

Porcentaje de votación de las elecciones federales 2000 (Presidente, Senadores y Diputados)

Partido	Presidente	Senadores	Diputados
Alianza por el Cambio	43.47	38.10	38.32
PRI	36.91	36.74	36.86
Alianza por México	17.02	18.85	18.63

FUENTE: Cuadro extraído del artículo de CASAR, María Amparo. Op. cit., p. 397.

Si bien corresponde a los legisladores estudiar, aprobar o rechazar las iniciativas presentadas ante las comisiones legislativas y ante el pleno, el titular del Ejecutivo tiene la capacidad de vetar las iniciativas que hayan sido aprobadas por la mayoría de las cámaras. Esta división de funciones suponía que ambas ramas de gobierno debían cooperar para ver traducidas las iniciativas, cualquiera que fuera su origen. A su vez, la división abrió la posibilidad de llegar a la parálisis por el caso de que la cooperación y el acuerdo no se obtuvieran. Pero por otra parte, era difícil que el gobierno federal hiciera reformas a la Constitución con la intención de someter al Distrito Federal a su voluntad. Si en un momento determinado lo pensó, ni la oposición y ni los mismos ciudadanos lo hubiesen permitido.

En las elecciones intermedias de 1997, a estos partidos se suma el PVEM. Citado por CASAR, María Amparo. "Las elecciones del 2 de julio y la LVIII legislatura"; en SALAZAR, Luis (coordinador). Op. cit., p. 394.
[60] Citado por ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, et al (coordinadores). Op. cit., p. 110.

Esta situación de la LVIII Legislatura, convierte la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en una relación clave para la gobernabilidad del Distrito Federal. Ahora bien, ¿qué factores determinarón esta relación? Entre ellos cabe destacar los siguientes: a) la composición del Congreso y, a partir de ella, las coaliciones que, en principio, pudieron formarse; b) el grado de disciplina de las fracciones parlamentarias; c) las agendas de los partidos con representación en las cámaras; d) la agenda presidencial y; e) los poderes partidarios del Presidente.[61] Esta situación, adhiriendo los factores mencionados, se vive en la actual legislatura (2003-2006).

Coaliciones mínimas ganadoras en la Cámara de Diputados LVIII Legislatura (2000-2003)

Coaliciones	Reforma Constitucional	Leyes ordinarias
PRI-PAN 211+206=417	SÍ	SÍ
PRI-PRD 211+50=261	NO	SÍ
PAN-PRD 206+50=256	NO	SÍ
PRI-PVEM-PT-CD-PSN-PAS 211+17+7+4+3+2=244	NO	NO
PAN-PVEM-PT-CD-PSN-PAS 50+17+7+4+3+2=83	NO	NO
PAN-PVEM-PT-CD-PSN-PAS 206+17+7+4+3+2=239	NO	NO

Cuadro extraído del artículo de CASAR, María Amparo. Op. cit., p. 401.

Coaliciones mínimas ganadoras en la Cámara de Senadores (2000-2006)

Coaliciones	Reforma Constitucional	Leyes ordinarias
PRI-PAN 60+46=106	SÍ	SÍ
PRI-PRD 60+15=75	NO	SÍ
PAN-PRD 46+15=61	NO	NO
PAN-PRD-PVEM-PT-CD 46+15+5+1+1=68	NO	SÍ
PRI-PVEM-PT-CD	NO	SÍ

[61] A estos elementos es necesario añadir dos factores estructurales: la esfera de autoridad y recursos que la Constitución otorga a cada rama de gobierno y las normas que regulan el funcionamiento interno de los congresos. Ibidem, pp. 399-400.

60+5+1+1=67		
PAN-PRD-PVEM 46+15+5=66	NO	SÍ

Cuadro extraído del artículo de CASAR, María Amparo. Op. cit., p. 402.

Como puede observarse, el PRI –principal partido de oposición- no sólo tuvo la fracción más nutrida en ambas cámaras sino que en ambas fueron condición de posibilidad para el paso de reformas constitucionales relacionadas al Distrito Federal (333 diputados en el caso de la Cámara de Diputados y 85 en la de Senadores). También, el Revolucionario Institucional mantuvo el poder de veto sobre las iniciativas de reforma constitucional en ambas cámaras.

En la Cámara de Diputados, dos cualesquiera de los tres grandes partidos pudo aliarse para aprobar o derrotar una iniciativa. Los partidos pequeños, ni de manera individual, ni en conjunto tuvieron capacidad de "chantaje", esto es, en condiciones de disciplina por parte de los tres grandes grupos parlamentarios, no tuvieron el poder de definir el rumbo o destino de una iniciativa. En la Cámara de Senadores, las posibilidades fueron más ventajosas para el PRI pues este partido, en alianza con el PAN, el PRD o el PVEM, alcanzó la mayoría simple (3 posibilidades). En contraste el PAN, partido en el gobierno, sólo alcanzó la mayoría con el PRI o con el PRD y PVEM juntos. Por su parte, en esta cámara a diferencia de lo que pudo ocurrir en la de diputados, los senadores de los tres partidos pequeños sí tuvieron poder para inclinar la balanza hacia una posición u otra.[62]

La lógica de estas cifras y del principio mayoritario implicó que para las eventuales reformas de fondo, Fox y el PAN no podían prescindir de negociar con el PRI y con el PRD. Asimismo, se abrió la posibilidad de disminuir el peso del omnímodo presidencialismo que ha caracterizado al sistema político mexicano.

Tomando en cuenta las experiencias de la LVII Legislatura, primera sin mayoría por parte de algún partido, se constató un alto nivel de disciplina para los tres partidos más grandes. Para los dos segundos años de la legislatura (1998-

[62] Ibidem, pp. 402-403.

2000), la cohesión partidaria que presentó el PRI fue de 98%. Las cifras para el PAN y el PRD fueron, respectivamente, de 91% y 88%. Por su parte, los patrones de coalición en la LVII Legislatura fueron cambiantes aunque encontramos dos regularidades. La primera se refiere a la mayor convergencia entre el PRI y el PAN en materia económica. La segunda a la coalición de toda la oposición frente al PRI en materia política. Y, la tercera, al hecho de que el PRD es el partido con menos inclinación a formar coaliciones.[63]

El siguiente cuadro refleja algunas de las diferencias más relevantes por su posible impacto en las relaciones Ejecutivo-Legislativo y aquellas que puedieron darse entre los partidos dentro del Congreso.[64]

	LVII Legislatura	**LVIII Legislatura**
Tipo de elecciones	Intermedias	Concurrentes
Partido en el poder	PRI	PAN
Fracción mayor en la Cámara de Diputados	PRI	PRI
Diputados faltantes para que el partido en el poder consiga la mayoría simple	13	45
Posición de veto del partido en el poder	Sí (en la Cámara de Senadores)	No
Posición de veto para reformas constitucionales del partido en el poder	Sí	No
Capacidad de chantaje de partidos pequeños	No	Sí (en la Cámara de Senadores)
Relación del Ejecutivo con su fracción parlamentaria	Disciplinada	Incierta

Las elecciones de 1997 tuvieron influencia en los resultados del 2 de julio del año 2000, porque fueron la antesala de la disputa por el poder presidencial. En ese año, el PRI es derrotado en el Distrito Federal y pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y luego en los comicios del 2000 tampoco logró la mayoría absoluta en el senado y perdió la elección presidencial.[65]

[63] Al respecto ver a CASAR, María Amparo, "Las elecciones del 2 de julio y la LVIII legislatura", en SALAZAR, Luis (coordinador). *México 2000: alternancia y transición a la democracia*. México, DF, Ediciones Cal y Arena, 2001, p. 405.
[64] Ver a Casar, María Amparo. Op. cit., pp. 407-408.
[65] Ver a: ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, et al (coordinadores). Op. cit., p. 80

Ahora bien, el porcentaje de votación de los ciudadanos fue el siguiente:

*Año 2000: votación para Senadores de la República**

Alianza por el Cambio	PRI	Alianza por México	PCD	PARM	DSPPN
14, 203, 588	13, 629, 186	7, 024, 999	521, 086	274, 766	669, 650
38.11%	36.74%	18.85%	1.40%	0.74%	1.80%

* Resultados después de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, extraído de LARROSA HARO, Manuel (coordinador). *Elecciones y partidos políticos en México*. México, UAM, Iztapalapa, 1997, 2001, p. 28.

*Año 2000: votación para Diputados al Congreso de la Unión**

Alianza por el Cambio	PRI	Alianza por México	PCD	PARM	DSPPN
14, 212,476	13,720,453	6,948,204	428,577	272,425	698,683
38.23%	36.91%	18.69%	1.15%	0.73%	1.88%

* Resultados después de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el año 2000 la tasa de participación en las elecciones por parte de los ciudadanos ascendió al 64% de la lista nominal. Esto quiere decir también que un 36% no votó.

Algunos fenómenos políticos que se suscitaron respecto al Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del DF, fueron:

1) Que con la victoria del candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quezada, no se logró la mayoría absoluta en ninguna de las Cámaras.
2) Andrés Manuel López Obrador del PRD obtuvo la victoria para la JGDF, pero con la conformación de una Asamblea sin mayoría.

Estos aspectos nos hacen concluir que el Ejecutivo fue acotado durante los primeros tres años de su gestión por contrapesos democráticos en la Cámara de Diputados y acotado durante todo su sexenio por la integración de la Cámara de Senadores. Al igual, el Jefe de Gobierno del DF respecto a la Asamblea Legislativa, fue acotado en los tres primeros años.

Cabe mencionar que la conformación de la Cámara de Senadores en este año fue la más plural. Basta pensar que fue sólo hasta 1988 cuando, por primera vez, la oposición ocupó unas cuantas curules en esa cámara legislativa y a partir de entonces poco a poco, fue entrando y se instaló la pluralidad política.

"El resultado de esta aritmética política se resumió en cinco condiciones del juego parlamentario:

a) Ningún partido tuvo mayoría;
b) Pero incluso, ninguna de las coaliciones electorales tuvo mayoría;
c) Los partidos pequeños no alcanzaban a ser bisagra, ni siquiera todos juntos;
d) Cualquier iniciativa que debía ser aprobada por la Cámara de Diputados debía ser producto de un acuerdo parlamentario, y
e) Lo que es más: si el PAN y el presidente querían y debían cambiar la Constitución de la República, sólo lo lograrían con el concurso del PRI. En el caso de que se hubieran unido todas las demás bancadas, ni aún así alcanzaban los votos para cambiarlo. En el PAN como gobierno y en el PRI como oposición quedó la llave del cambio constitucional".[66]

Por otra parte, debemos recordar que en algunos cambios constitucionales se requiere de la mayoría de aprobación de los gobernadores de las 31 entidades federativas y en ese entonces había más de 20 gobernadores que no pertenecían al partido en el gobierno.

En suma, el sistema de partido hegemónico fue definitivamente enterrado en 1996 con la reforma constitucional en materia electoral pactada por los partidos políticos y el gobierno. Pero su declive se observa desde las elecciones presidenciales de 1988, fuertemente cuestionadas por el Frente Democrático Nacional, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y por el PAN; en 1989 comienzan las derrotas del PRI en el nivel de las gubernaturas,[67] en 1997 en el Congreso de la Unión y en el 2000 en la Presidencia de la República.

Composición en la Asamblea Legislativa

Existe un marco legal y administrativo *sui generis* en la ciudad de México, que se refleja en que la capital no tiene los atributos de los gobiernos libres y soberanos de los estados, lo que implica un Ejecutivo limitado en sus funciones, por el Ejecutivo Federal o por el Senado de la República. En ese mismo caso se encuentra la

[66] Ibidem, p. 32.
[67] La primera de las cuales fue Baja California. Ibidem, p. 80.

Asamblea Legislativa, que está supeditada en sus capacidades legislativas al Congreso de la Unión.

Como sabemos, en 1988 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero con funciones sumamente acotadas y casi con un carácter consultivo. En octubre de 1993 se ampliaron las facultades de la Asamblea, pero sin tener las facultades de un Congreso Local. Luego, en 1995, se convocó a la ciudadanía a la primera elección local en el Distrito Federal, para elegir 365 consejeros ciudadanos. Fue hasta 1997 en que se eligió al Jefe de Gobierno; pero, tanto éste como la Asamblea Legislativa tenían y tienen facultades restringidas.

En las elecciones del año 2000, la composición de la Asamblea quedó de la siguiente forma:

Integración de la II Asamblea Legislativa del DF[68]

	Dictamen IEDF	**Dictamen del TEPJF**
PARTIDO	**ESCAÑOS**	**ESCAÑOS**
PAN	24 (14 MR y 10 RP)	17 (14 MR y 3RP)
PRI	5 (5 RP)	16 (16 RP)
PRD	20 (19 MR y 2 RP)	19 (18 MR y 1 RP)
PVEM	10 (7 MR y 3 RP)	0
CD	1 (1 RP)	1 (1 RP)
PT	1 (RP)	1 (RP)
PCD	2 (1 MR y 1 RP)	1 (MR)
DS	1 (RP)	3 (3 RP)
PSN	1 (RP)	0
PAS	1 (RP)	0
TOTAL	66	66

Fuentes: Urna. Gaceta Informativa del IEDF. México, IEDF, Año 1, n. 6. julio 2000: Voz y Voto. N. 92, octubre 2000. p. 48.

En estas elecciones Acción Nacional culminó un año con paradójicos resultados, dado que obtuvo un repunte electoral respecto a los magros resultados que había obtenido en el anterior proceso federal de 1997. En la Asamblea Legislativa la mayoría fue panista y el PRI fue la “nueva minoría”. De esta manera el

[68] Ibidem, pp. 68-69.

gobierno de la ciudad se convirtió en uno de los más acotados. Sin embargo, la acotación que se dio en este periodo no tuvo una intención de sometimiento, sino del impulso o de la obstaculización de proyectos, en la que existe la crítica y la descalificación de las acciones políticas de gobierno. Además se debe tomar en cuenta que a la Asamblea no le corresponde determinar leyes generales para el Distrito Federal, sino al Congreso de la Unión, por lo tanto.

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal

Desde el 21 de marzo de 1993 un grupo de ciudadanos organizó un plebiscito en el que los participantes exigieron convertir al Distrito Federal en un estado de la federación, elegir por voto universal a sus gobernantes y contar con un órgano legislativo propio.

Como ya vimos anteriormente, ya existía en el Distrito Federal una clara tendencia descendente del voto por el PRI a nivel federal desde antes de 1988. Fue en 1997, cuando los ciudadanos del DF, contando con facultades para elegir a su Jefe de Gobierno, dieron la victoria a Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática en el DF.

Ya en el año 2000, se dio la victoria nuevamente al candidato del PRD. En esto, consideramos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue muy conciso y congruente con la ley, porque en dichas elecciones, para escoger al JGDF, se aplicaron las exigencias de requisitos planteados por el Estatuto de Gobierno y el Código Electoral del DF. El candidato del PRD Andrés Manuel López Obrador, de origen tabasqueño, tuvo que pasar por serias dificultades legales para acreditar en primera instancia su residencia conforme a los requisitos planteados por la ley.

> "Sin embargo, logra registrarse como abanderado de una Alianza por la ciudad de México, en la que se incorporaron los aliados federales del PRD más el Partido del Centro Democrático, quien decidió retirar la candidatura de Marcelo Ebrard, a cambio de obtener la segunda fórmula

de mayoría para el senado y varias candidaturas de mayoría para el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del DF".[69]

Elecciones para Jefe de Gobierno del DF- 2000[70]

PARTIDO	CANDIDATO	VOTACIÓN
PAN-PVEM	Santiago Creel Miranda	1,461,656 (33.87%)
PRI	Jesús Silva-Herzog Flores	988,351 (23.14)
Alianza por la Ciudad de México	Andrés Manuel López Obrador	1,694,184 (39.26%)
Democracia Social	Teresa Vale	144,405 (3.35%)
PARM	Alejandro Ordorica	16,552 (0.38%)

Fuente: IEDF y Sergio Aguayo Quezada: El Almanaque Mexicano, México. Grijalbo-Proceso, 2000. p. 258.

La Alianza por la Ciudad de México estuvo formada por el PRD, PT, PCD, PAS, PSN, y PCD, bajo el formato de la candidatura común, que significaba que cada partido contabilizaba individualmente los votos emitidos a favor de Andrés Manuel López Obrador. En caso de cruzarse la boleta en más de un espacio el voto sólo contaba para el candidato común.

3.1.3 Composición en la Asamblea Legislativa, en el Congreso de la Unión y situación entre el Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (2003)

Composición de la Asamblea Legislativa

PARTIDO	MAYORÍA RELATIVA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
PRI	0	7	7
PAN	3	13	16
PRD	37	0	37
PVEM	0	5	5
INDEPENDIENTE	0	1	1
TOTAL	40	26	66

Cuadro elaborado por nosotros. Datos obtenidos de bibliografía citada.

[69] Ibidem, pp. 65-66.
[70] Ibidem, pp. 67-69.

El PRD logró 37 diputados por mayoría relativa, el PAN logró 3 diputados por mayoría relativa y 13 diputados por representación proporcional, quedando con un total de 16 diputados. El PRI 7 diputados solo por representación proporcional. El PVEM logró 5 diputados por representación proporcional. Y un diputado independiente.

Composición del Congreso de la Unión

Composición en la Cámara de Diputados

PARTIDO	MAYORÍA	PLURINOMINALES	TOTAL
PRI	161	63	224
PAN	79	70	149
PRD	56	41	97
PVEM	3	14	17
CONVERGENCIA	0	5	5
PT	0	6	6
SIN PARTIDO	1	1	2
TOTAL	300	200	500

Composición en la Cámara de Senadores

PARTIDO	MAYORÍA RELATIVA	PRIMERA MINORÍA	PLURINOMINALES	TOTAL
PRI	32	15	13	60
PAN	27	9	9	45
PRD	4	8	5	17
PVEM	1	0	4	5
INDEPENDIENTE	0	0	1	1
TOTAL	64	32	32	128

Situación entre Ejecutivo Federal y Jefatura de Gobierno del DF

Como se nota en las explicaciones anteriores, la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal ha dejado de ser un cargo que dependa de la decisión directa del Ejecutivo Federal para designar a la persona que lo dirija. Los cambios legales que se han gestado desde antes de 1996 y en particular en este año, han propiciado un DF con electores capaces de elegir a su Jefe de Gobierno.

El PRI, habiendo sido durante sus 71 años de existencia un partido de Estado hegemónico, va a carecer desde ahora de los recursos apoyados por el gobierno

federal, asimismo de la autoridad presidencial para resolver sus conflictos internos y marcar la línea política en momentos de división o desorientación. De igual forma, esto indica que se agotan de manera efectiva los tiempos del superpresidencialismo, en tanto se abren tiempos en el que el Ejecutivo sólo propone y el Legislativo dispone, además de que ya no se somete al ahora Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, las elecciones de 1997 y del año 2000, nos dejaron entrever que los fraudes electorales ya no serían posibles, gracias a las reformas de 1996, porque por primera vez el voto presidencial fue supervisado por el independiente Instituto Federal Electoral. Y por otro lado, México por primera vez en treinta años estuvo en la víspera de un cambio presidencial sin una devastadora crisis económica de por medio.

El proceso de transformación, apertura y ampliación del sistema político mexicano está en curso; resultaría aventurado adelantar que vaya a continuar al mismo ritmo, más aún afirmar que conducirá a una democratización plena del ejercicio del poder. Y esto trastoca también al Distrito Federal.

El sistema de partidos, en particular, se ha transformado; el PRI, indudablemente, sigue siendo su centro, pero ya no en una posición hegemónica sino más bien predominante, y con la perspectiva de que se transforme en un "partido más" dentro de un sistema competitivo. Esta situación es importante en el Distrito Federal, ya que ahora los partidos políticos, para ejercer el gobierno desde la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, deben convencer al ciudadano para que vote por ellos. Ahora el que controlar, castigar con el voto la factibilidad de acceder al poder en el DF, no es el Ejecutivo Federal, sino el ciudadano.[71]

[71] El esquema de toma de decisiones piramidal, vertical y cerrado que caracterizó a México durante el largo periodote plena hegemonía priísta, centrado en el presidente de la República y su omnímoda capacidad decisoria, está dejando paso en estos días a un sistema multipolar, a una constelación de poder donde el Ejecutivo sigue siendo todavía el Sol, pero ahora rodeado de múltiples estrellas y astros que tienen rumbo y luz propia. Ibidem, pp. 67-68.

CAPITULO IV. OBSTÁCULOS Y TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES EN LA RELACIÓN EJECUTIVO FEDERAL Y JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1997 A 2003.

Se ha entrado a una nueva etapa de relación entre el Ejecutivo Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Esta relación es a nivel personal y a nivel institucional. La primera se interpreta como una relación de crítica, de vigilancia y competencia constante:

1) Ambos buscan estar presentes en la mira de los medios de comunicación.
2) Las críticas que expresa el Jefe de Gobierno del Distrito Federal hacia el Presidente de la República son:
   a) Es un Presidente autoritario
   b) Es ineficiente e ineficaz
   c) Nos dirige a la ingobernabilidad
   d) Tiene intereses personales y no generales
   e) Afecta a los ciudadanos porque su único interés es la lucha del poder por el poder, etc.
3) Las críticas del Presidente de la República al Jefe de Gobierno del Distrito Federal son:
   a) Hace obras de poca importancia o en todo caso a costa de un alto costo social (endeudamiento público).
   b) Es un gobierno populista.
   c) Es un gobierno que no respeta la ley y las instituciones, etc.

Por otra parte, en el ámbito institucional, se observa una relación basada en las leyes constitucionales. Esta nueva relación surgió a partir de 1997, año en que se eligió popularmente al Jefe de Gobierno del DF, aunque cabe mencionar que este cambio ya tenía su antecedente en reformas electorales precedentes, principalmente la de 1996 (el 1º de agosto). Esta reforma la consideramos un cambio estructural en

la medida en que gracias a ella se hicieron modificaciones a la Constitución, pero sobre todo se hizo un cambio verdaderamente importante en el ámbito político y jurídico a nivel federal y que tuvo sus efectos en el Distrito Federal.

Lo que nos interesa es la relación institucional, aunque la relación personal, en parte, es consecuencia de ésta y de intereses de partido.

Con estas reformas, en 1997 se inauguró en México el gobierno dividido y en el 2000 se volvió a presentar la misma situación a nivel federal. Además de que en el Distrito Federal se creó la Jefatura de Gobierno, anteriormente Departamento del Distrito Federal.

La nueva integración del Consejo General y de la Junta General Ejecutiva del IFE, los cambios en el financiamiento, los topes de campaña, el acceso a los medios de comunicación y la nueva lógica de funcionamiento del Tribunal Electoral, constituyeron un marco institucional y operativo en el cual se pudieron expresar los nuevos niveles de la competencia partidaria que condujeron a la caída sin precedentes de la votación para el PRI [1] a nivel federal y en el Distrito Federal.

Lo que generaron las reformas de 1996 fue:

1. *Una competitividad electoral*; en la que los partidos políticos opuestos al PRI tuvieron mayores y mejores posibilidades de competencia por los cargos públicos.
2. *La nueva conformación del Instituto Federal Electoral*. Se retiró al Secretario de Gobernación de la presidencia del mencionado instituto. Esto ya había sido un reclamo de la oposición y de buena parte de la sociedad para terminar con la "feria de las desconfianzas" en la organización de los procesos electorales en México.
3. *Modificaciones relevantes en la integración del Consejo General del IFE*, en virtud de las cuales el Consejero Presidente y los ocho Consejeros Electorales, designados por la Cámara de Diputados por mayoría calificada se constituyeron en el nuevo núcleo del funcionamiento de la máxima instancia electoral, pues

solamente ellos tendrían derecho a voz y voto.[2] Asimismo, se aprobó la asistencia a las sesiones del Consejo, con voz y sin derecho a voto, a consejeros del Poder Legislativo (uno por cada grupo con representación parlamentaria en alguna de las dos Cámaras), representantes de los partidos políticos con registro (uno por cada partido) y un secretario ejecutivo que sería nombrado y removido por dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero presidente.

4. *Nuevas atribuciones del Consejo General para formar comisiones especializadas* de seguimiento del trabajo del área ejecutiva. Esto permitió que el Consejo incidiera de manera directa en la organización del proceso electoral en su conjunto.[3] De esta manera se formaron las cinco comisiones previstas por el nuevo COFIPE, más otras dos, integradas exclusivamente por los consejeros electorales y los respectivos directores ejecutivos en calidad de secretarios técnicos: 1) de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas; 2) de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; 3) de Organización Electoral; 4) de Servicio Profesional Electoral, 5) de Capacitación Electoral y Educación Cívica; 6) de Administración y; 7) de Auditoría.
5. Se renovó también la Junta General Ejecutiva, al frente de cuyas direcciones tradicionalmente se habían ubicado miembros del PRI o fuertemente vinculadas a ese partido.
6. En los ámbitos distritales y locales se integraron los respectivos consejeros electorales a propuesta de los consejeros del nivel inmediatamente superior, a diferencia del sistema anterior que partía de las propuestas de las juntas respectivas. Además, se formó una comisión de consejeros en el Consejo General para recibir y evaluar las impugnaciones de los partidos contra

---

[1]Consultar a: LARROSA HARO, Manuel (coordinador). *Elecciones y partidos políticos en México*. México, UAM, Iztapalapa, 1997, 2001.

[2] Como órgano superior de dirección, se integra de un consejero presidente y ocho consejeros electorales, quienes son elegidos por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios. La duración en su cargo es de siete años y concurren a las sesiones del Consejo con voz y voto.

[3] A diferencia de 1994, cuando los consejeros ciudadanos se vieron limitados por la reforma electoral de ese año a ser meros observadores de un proceso ya bastante avanzado sobre el cual difícilmente pudieron influir.

consejeros presidentes locales y distritales, con la finalidad de producir los cambios necesarios.[4]

7. En julio de 1996 se aprobó por unanimidad la nueva distritación, que eliminaba las flagrantes desigualdades en el número de habitantes presentes en la anterior.[5]
8. *Financiamiento*: las cuestiones del financiamiento y de los gastos de campaña eran las zonas de mayor desigualdad en las condiciones de competitividad electoral hasta 1994.[6] La reforma de 1996 introdujo un esquema basado en dos principios: el primero postula la preeminencia del financiamiento público. En materia de financiamiento a los partidos, se estableció la preponderancia del financiamiento de origen público sobre el privado. En tal sentido, 70% del financiamiento público se entregaría a los partidos de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido en la elección inmediata anterior y 30% de manera igualitaria. Asimismo, se establecieron límites de gastos para los partidos.
9. En lo que se refiere al Congreso, se registraron importantes cambios. Para el caso de la Cámara baja, se presentaron básicamente tres cambios. Ningún partido podría tener por sí solo más de 300 diputados (60% de la Cámara) por ambos principios. Además, en ningún caso un partido político podría tener un porcentaje de diputados que excediera en más de 8% de su porcentaje de votación nacional emitida, a excepción del caso en que dicha diferencia se debiera a sus triunfos de mayoría relativa. Por otro lado, para conseguir la mayoría absoluta (50%+1 de los escaños) en la Cámara de Diputados, un partido político debía obtener al menos el 42.2% de la votación nacional emitida y un

[4] En total fueron impugnados: 23 presidentes de consejos locales, de los cuales fueron sustituidos nueve, y 80 presidentes de consejos distritales, de los cuales fueron sustituidos 37. Ver a: LARROSA HARO, Manuel (coordinador). Op. cit. Primera parte.

[5] El Consejo General anterior a la reforma de 1996 desarrolló los trabajos de redistritación con la finalidad de que los comicios de 1997 se llevaran a cabo en el marco de distritos electorales más coherentes con los cambios demográficos que tuvieron lugar en el país en los últimos veinte años, debido a que el anterior diseño de los distritos provenía de 1977.Por ejemplo, el sistrito XL del DF contaba con 615,816 ciudadanos, en tanto que el XXXIII tenía 51, 774, lo que evidentemente distorsionaba el valor del voto de los ciudadanos y sus efectos en la representación política en la Cámara de Diputados. La nueva distritación trató de acercar lo más posible el tamaño de los nuevos distritos a la nueva media poblacional distrital (270, 832), con una posibilidad de variación de +/- 15%, lo cual implicó modificar el número de distritos que corresponden algunas entidades, como el D.F., que perdió diez y el Estado de México que ganó dos. BECERRA, Ricardo, et al. Op. cit., pp. 19-28).

[6] Año en que el PRI ejerció el 81.2% del gasto total para la elección de diputados y el 71.4% de la presidencial.

mínimo de 165 triunfos de mayoría relativa.[7] Estas medidas contribuyeron a moderar el control que el PRI tradicionalmente había mantenido sobre la Cámara de Diputados.[8] Por otra parte, se introdujo una novedad en la integración de la Cámara de Senadores,[9] dos se asignarían al partido mayoritario, uno al partido que obtuviera el segundo lugar y el último sería electo por representación proporcional. Los partidos presentarían una sola lista, que sería votada en una sola circunscripción uninominal en todo el territorio nacional. El reparto se haría de acuerdo con el criterio de proporcionalidad pura.

10. *Medios de comunicación*: Se amplió considerablemente el tiempo que por prerrogativa de la ley corresponde a los partidos, estableciendo también la combinación 70%/30% y la obligación de transmitir los programas respectivos en los horarios de mayor audiencia. Asimismo, se establecieron tarifas aplicables a la publicidad comercial y se dotó de amplias atribuciones a la Comisión de

[7] Esta nueva fórmula condujo a que por primera vez en su historia el PRI ya no dispusiera de la mayoría absoluta de la Cámara: con el 39.1% de la votación nacional y tomando en cuenta los 165 diputados de mayoría que obtuvo, el otrora partido hegemónico solamente pudo recibir 74 diputaciones de representación proporcional, con lo cual sumó 239 diputados, es decir, el 47.8% del total.

[8] Los estudios que se conocían hasta hace poco más de diez años sobre el Congreso mexicano básicamente apuntaban a cuestiones que tenían que ver, por un lado, con el sistema electoral y, por otro, con la descripción de la estructura interna y las facultades del Congreso, pero no daban importancia al estudio de las consecuencias políticas de la conformación de éste, excepto para detallar las características que habían permitido la subordinación de este poder al Ejecutivo. No es hasta las elecciones federales de 1988 cuando esta consecuencia comienza a tomar relevancia dentro del análisis del sistema político mexicano. El resultado permitió que el Partido Revolucionario Institucional perdiera la mayoría necesaria (2/3 o 66% de la Cámara para reformar la Constitución e iniciar, con esto, una nueva etapa en este órgano de gobierno. Después de aquel controvertido proceso electoral, calificado unánimemente por la oposición como fraudulento o ilegitimo, al PRI le fue reconocida el 51.1% de la votación válida y 233 triunfos de mayoría relativa en las elecciones de la Cámara baja. Con los 27 diputados que le fueron asignados por el principio de representación proporcional, alcanzó por sí solo sólo el 52% del total de las curules. El hecho que por primera vez el PRI, en 1988, no contara con por lo menos dos terceras partes de este órgano, inauguraba para el partido gobernante la necesidad de adoptar mecanismos como la formación de coaliciones, así fueran estables ad hoc, para aprobar reformas o adiciones constitucionales. Esto significó el inicio de la institucionalización de la negociación de los compromisos entre las fuerzas políticas nacionales y la limitación al poder presidencial. BAUTISTA CONTRERAS, Daniel. "El Congreso de la Unión y la división de poderes"; en LARROSA HARO, Manuel (coordinador). Op. cit. pp. 35-40.

[9] A partir de 1934 y hasta 1997, aun cuando los diputados y senadores han podido reelegirse alternado legislaturas, las frecuencias de reelección muestran que esta limitada facultad nunca fue un elemento detonador de carreras parlamentarias. Ocupar un espacio legislativo simplemente se consideraba como una actividad temporal mientras se presentaba una oportunidad de avanzar en el escalafón político. Sin embargo, el órgano legislativo apareció como el instrumento ideal para la rotación de elites políticos. El poder se repartía. No existieron los incentivos suficientes para hacer que el legislador se esforzara y buscara una mayor profundización en las labores legislativas. Ibidem, pp. 19-27.

Radiodifusión del Consejo General para monitorear el tratamiento de los medios a la información político-electoral.[10]

11. *La justicia electoral*: El Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Con esta acción, el TEPJF es ya la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, tanto de los comicios federales (diputados, senadores y ahora también Presidente de la República), como de los locales (actuando como última instancia por encima de autoridades y tribunales locales).[11] Asimismo se creó la Ley del Sistema de Medios de Impugnación.

Por supuesto, la reforma de 1996 dejó algunas asignaturas pendientes en la agenda de la transición, como las coaliciones partidarias, las candidaturas independientes, el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación, así como el avance a una estructura menos pesada de la institución encargada de organizar las elecciones, etc.[12] Pero sin lugar a duda, estas reformas fueron origen de una nueva circunstancia política a nivel federal y a nivel local, específicamente en el DF.

Es así que las sucesivas modificaciones al diseño constitucional y legal de las instituciones de gobierno del Distrito Federal se han logrado en gran medida a partir de las reformas constitucionales de 1987, 1993 y de 1996, que han dado por resultado la existencia de un órgano propio, encargado de legislar en un número

---

[10] Otro aspecto inequitativo del sistema electoral mexicano era el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónicos, tanto en términos del tratamiento de la información como en los del acceso a la publicidad pagada. Tradicionalmente, buena parte de la radio y la televisión habían funcionado como entidades oficiales de difusión tanto del gobierno como del PRI…La reforma electoral de 1996 y el nuevo Consejo General del IFE permitieron cambiar sustancialmente la situación."

[11] El Proceso de 1997 fue un excelente laboratorio de prueba para esta instancia, que mostró sus posibilidades y limitaciones. El Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación (TEPJF) consta de una Sala Superior que funciona como segunda instancia, integrada por siete magistrados, nombrados para un periodo de diez años improrrogables, con sede en el DF, y cinco salas regionales que funcionan como primera instancia, con tres magistrados cada una, nombrados para un periodo de ocho años improrrogables, cuyas sedes están ubicadas en las capitales de las cabeceras de cada una de las circunscripciones plurinominales. La Cámara de Senadores nombra a los magistrados, por votación de mayoría calificada de dos tercios, a propuesta de la Suprema Corte De Justicia de la Nación. Para la designación que debía producirse el 31 de octubre de 1996 se dispuso que sería por una mayoría de tres cuartas partes de la votación, con la finalidad de garantizar el máximo tribunal electoral del país. Finalmente todas las fracciones parlamentarias llegaron al consenso en torno a la nueva integración del TEPJF.

[12] BECERRA, Ricardo, et al. Op. cit., p. 25.

amplio de materias de interés local, así como la elección de su Jefe de Gobierno y de los titulares de las unidades político administrativas en que se divide su administración territorial por voto universal. Ya en octubre de 1999 el Congreso de la Unión aprobó una reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permitió la elección de jefes delegacionales en julio del 2000.

4.1 Ámbito legal

Algunas reformas y leyes que se pueden considerar importantes para un cambio estructural en la relación Ejecutivo Federal y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, son las siguientes:

1. 1987, 10 de agosto, Decreto de reforma constitucional. Se restituye la base 3ª de la fracción VI y se crea la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal.
2. 1988, 6 de enero, Decreto que adiciona el Libro Noveno al Código Federal Electoral y reforma los artículos 7, 9 fracciones II y XI, o 343. Instaura la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
3. 1990, 15 de agosto, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Se configura el Instituto Federal Electoral en sustitución de la Comisión Federal Electoral, como el organismo responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones con patrimonio y personalidad jurídica propios.

   Se instaura el Tribunal Federal Electoral para la substanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como para la imposición de sanciones. Establece la expedición de una nueva credencial de elector con fotografía y el reconocimiento de su validez como documento de identidad oficial. Incorpora la figura de los delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos para castigar los ilícitos relativos al fraude electoral, mediante adiciones al Código Penal.

   En materia de financiamiento público a los partidos políticos, establece cuatro medios por los cuales será otorgado: por actividad electoral; por actividades generales como entidades de interés público; por subrogación del Estado de las

contribuciones que los legisladores habrán de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y por actividades específicas como entidades de interés público, como son tareas editoriales, educación y capacitación política.

4. 1993, 3 de septiembre, Decreto de reformas constitucionales a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100. Ponen fin al sistema de autocalificación de las elecciones y se establecen las bases para la conformación de un nuevo sistema de calificación de las elecciones que comprende dos momentos: uno administrativo que tiene lugar en el seno de los consejos del Instituto Federal Electoral (Consejo General, consejos locales y distritales); y otro jurisdiccional que tiene lugar en las salas de primera y segunda instancia del Tribunal Federal Electoral.

   Establecen que el Tribunal Federal Electoral tiene el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

   Determinan que en ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios, representación proporcional y mayoría relativa.

5. 1993, 24 de septiembre, Decreto de reforma, adiciones y derogaciones de diversos artículos del COFIPE. Reglamenta a los observadores nacionales. Modifica, en cuanto a la integración de la Cámara de Senadores, a tres senadores de mayoría y uno para la primera minoría, por entidad (antes eran sólo dos por entidad).

   En el reparto de los 200 diputados de representación proporcional de la Cámara, los partidos participarán con todo su porcentaje.

   Regula el financiamiento a los partidos; considera cinco rubros para el efecto: el público, el de la militancia, el proveniente de los simpatizantes, autofinanciamiento y producto de rendimiento financieros.

   Establece reglas para el uso y disposición de los medios de comunicación electrónicos (radio y televisión) por parte de los partidos, en cuanto a horarios, tarifas, y lineamientos en general.

   Para el desahogo de lo contencioso electoral, crea una Sala de Segunda Instancia.

6. 1993, 25 de octubre, Decreto por el que reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título V, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política Mexicana. Enmarca la reforma política del Distrito Federal efectuada en 1993, la cual es de singular importancia para el sistema electoral mexicano: En 1997, en el Distrito Federal se elegirá de manera indirecta al jefe de Gobierno del Distrito Federal, que será nombrado por el Presidente de la República y ratificado por la Asamblea de Representantes. El Jefe del Distrito Federal que nombra el Ejecutivo federal surgirá entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el DF, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea.

   El nombramiento sometido a la aprobación de la Asamblea, lo puede objetar hasta en dos ocasiones; en dicho caso, el Senado hará el nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

   Se mantiene la cláusula de gobernabilidad en la Asamblea de Representantes, con lo que el partido político que obtenga el 30% de la votación emitida en el DF obtendrá el control político con no más del 63% de los lugares de este órgano parlamentario.

   Desaparece la autocalificación y será el Tribunal Federal Electoral el encargado de conocer la validez de la elección.
7. 1993, 23 de Diciembre, Decreto por el que se reforman los artículos 344, 346, 352, 354, 355, 356, 361, 362 y 372 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Para la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes se aplicarán las normas que regulan la contratación comercial de tiempo en radio y televisión que establece el presente Código para la elección de diputados federales. Las juntas Distritales Ejecutivas correspondientes determinarán los topes de gasto de campaña para cada uno de los distritos electorales uninominales en que haya de elegirse un representante de la Asamblea del Distrito Federal, aplicando en lo conducente las normas que sobre la materia establece el presente Código para las elecciones de diputados

federales. Los órganos del Instituto Federal Electoral tendrán a su cargo la organización de las elecciones de los miembros de la Asamblea de Representantes.

8. 1994, 25 de marzo, Decreto por el que se reforman los artículos 402, 403, 404, 405, 406, 407, 409 y se adicionan los artículos 403, 405 411, 412 y 413 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. Tipifica los delitos y delincuentes tanto en materia electoral como en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, y establece las penalidades correspondientes para cada caso específico, de acuerdo con el tipo de delito y delincuente que señale el propio Código, dando particular atención a los funcionarios y servidores públicos.

   Entre lo más relevante de dichas disposiciones se encuentran: a) la prohibición a los ministros de culto religioso inducir al electorado a votar a favor o en contra de algún partido político a la abstención (artículo 404); b) la imposición de multa o prisión a los servidores públicos que obliguen a sus subordinados a votar a favor de un partido o candidato; o destine fondos o bienes que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido o candidato (artículo 407).

9. 1994, 19 de abril, Decreto de reforma constitucional. Dispone que la organización de las elecciones se hará por un organismo público autónomo con la participación de los ciudadanos. La autoridad de dicho organismo se integrará por consejeros ciudadanos designados por el Poder Legislativo y el Ejecutivo, y por representantes de los partidos políticos (artículo 41). Los magistrados del Tribunal Electoral deberán satisfacer los requisitos que se establecen para los ministros de la Suprema Corte (artículo 41).

10. 1994, 18 de mayo, Decreto por el que se reforman los artículos 5, 7 ,8, 33, 73, 74, 76, 77, 79, 88, 100, 113, 114, 182ª, 197, 198, 199, 200, 201, 269, 272 y 287; se adicionan incisos de los artículos 7, 74, 75, 102, 113, 203 y 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Amplifica las facilidades a los observadores electorales nacionales en su labor.

    Disminuye en cinco veces el tope a los gastos de campaña.

Establece una auditoria externa al padrón electoral, así como a las listas nominales de electores.

Crea la Fiscalía Especial para Delitos Electorales.

Establece la foliación de las boletas electorales.

Crea la figura de visitante extranjero.

Quedan sujetas a una estricta limitación las casillas extraordinarias y las especiales.

Modifica la integración de los órganos colegiados del IFE, quedando constituido el Consejo General por seis ciudadanos electos por la Cámara de Diputados con voto, cuatro del Congreso de la Unión con voto, un representante de cada partido sin voto y un representante del Poder Ejecutivo en función de presiente del IFE, con voto.

En el ámbito territorial, los consejeros locales y distritales quedan conformados de manera similar al IFE.

11. 1996, 1º de agosto y 22 de noviembre, Reformas constitucionales y Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por unanimidad, el Senado de la República aprobó la iniciativa enviada por la Cámara de Diputados para modificar 18 artículos de la Constitución en materia electoral y de reforma política del Distrito Federal, presentados de manera conjunta por los cuatro partidos con representación en el Congreso y el Ejecutivo Federal, en los que se proponen las siguientes reformas:

Establecimiento en la Constitución de la afiliación individual a los partidos; predominio del financiamiento público sobre el privado; establecimiento de un financiamiento específico para los gastos de campaña de los partidos políticos; aumento del financiamiento público a los partidos y mayor equidad para todos ellos; establecimiento de la autonomía del IFE respecto al Poder Ejecutivo, designando al nuevo presidente del órgano electoral a través de la mayoría calificada de la Cámara de Diputados; creación de la figura de Consejero Electoral, que sustituye a los actuales consejeros ciudadanos, que serán nombrados en número de 8 por la Cámara de Diputados; creación de la figura de

secretario ejecutivo del IFE, con voz pero sin voto; se determinó que a partir de 1997 se elegiría un senador más por cada estado por el principio de representación proporcional; en lo relativo a la justicia electoral, el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) pasó a ser parte del Poder Judicial; la Suprema Corte de Justicia podría conocer sobre recursos de constitucionalidad relacionados con actos o leyes electorales y con la protección de los derechos políticos de los ciudadanos; desapareció la figura del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, trasladando dicha función al TRIFE; elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a partir de 1997 y de los delegados a partir del año 2000; ampliación de las facultades de la Asamblea de Representantes para que ejercieron funciones de Congreso local; el nombramiento del Procurador de justicia del DF pasa a ser competencia del órgano legislativo local.

En el tema de la representación política se acuerda que la Cámara de Senadores se integre por 128 senadores, de los cuales, dos serán electos en cada entidad federativa según el principio de mayoría relativa, uno será asignado a la primera minoría y los 32 restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Para la integración de la Cámara de Diputados, se establece que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Se establece que el partido que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias, le será cancelado el registro.

Los partidos políticos podrán establecer coaliciones para las elecciones presidenciales, de senadores y diputados. En el caso de coaliciones parciales para senadores, la coalición deberá registrar entre seis y 20 fórmulas de candidatos; en el caso de diputados deberá registrar entre 33 y 100 fórmulas de candidatos.

En el tema de las condiciones de la competencia establece el acceso a los medios de comunicación otorgando tiempo en radio y televisión de manera

equitativa: 30 % en forma igualitaria y 70% en forma proporcional de acuerdo con la fuerza electoral del partido político.

Con relación al financiamiento, se conserva el financiamiento público y privado, entregando el 30% en forma igualitaria y el 70% restante proporcional a la fuerza electoral del partido político, se establece que cada partido no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total de financiamiento público; se establecen límites a las aportaciones en dinero que realice cada persona física y topes máximos de gastos de campaña.

Con relación al tiempo de las campañas, se establece que el día de la jornada electoral y durante tres días anteriores no se permitirá actos de campaña; asimismo, durante ocho días previos a la elección, queda prohibido difundir resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre preferencias electorales.

Aunque ya mencionamos las reformas que consolidaron un cambio estructural, es importante citar la **ley constitucional**, referida a las facultades del Ejecutivo en el DF, las facultades del Congreso de la Unión en la misma localidad, de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno del DF (**ver anexo 1**).

Por otra parte, en **la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998**[13] se mencionan las facultades del Jefe de Gobierno del DF (**ver anexo 2**).

En el artículo 12 de la Ley Orgánica, es donde se encuentra el fundamento legal para elegir al Jefe de Gobierno del DF. Esto ya es una transformación estructural.

En el artículo 14, percibimos que no existe autonomía en el Distrito Federal. El hecho de que las leyes o proyectos de ley que expida el Jefe de Gobierno, sean consideradas por el Presidente de la República nos indica la posible detención de las

[13] Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. México, D.F., Comité de Asuntos Editoriales, 2001.

mismas. Esta situación se podría remediar si la ley constitucional especificara la no incumbencia del Presidente en la revisión de las leyes expedidas en el DF.

Considerando ahora a los **Estatutos de Gobierno del Distrito Federal**,[14] en donde se hace referencia de los derechos ciudadanos, de la naturaleza del Distrito Federal, de las facultades del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal, presentamos en anexo 3 lo que se menciona.

En el artículo 10 de los estatutos, no se plantea un signo de autonomía para el Jefe de Gobierno, ya que si el Presidente de la República no está de acuerdo con la asignación del Procurador, libremente puede externar su inconformidad y esta facultad no tiene rasgos de principios democráticos. Empezaría una guerra de críticas, no una solución condensada y acordada.

Por otra parte, en el artículo 23, se encuentran las facultades legales para poder votar por los representantes locales del DF.

El artículo 27 de los estatutos, al igual como lo menciona la ley constitucional, son un gran obstáculo por los riesgos de carácter político para el Jefe de Gobierno; ya que el simple hecho de que en la Cámara de Senadores haya mayoría por parte de algún partido político, puede abusarse de esa situación para remover al JGDF, sobre todo si este pertenece a la oposición y representa una amenaza electoral futura.

4.2 Ámbito político

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como *órgano de representación* ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, nace por decreto promulgatorio publicado en el diario oficial el 10 de agosto de 1987. Con dichas facultades la I y II Asambleas

[14] Estatutos de Gobierno del Distrito Federal. México, D.F., Comité de Asuntos Editoriales, 1999.

funcionan hasta 1994. Como parte del resultado de la Reforma Política del Distrito Federal, publicada por decreto en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1993, se eleva a la Asamblea de Representantes como *órgano de gobierno,* con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal. Es entonces cuando la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal adopta la posición de I Legislatura. Luego pasó a denominarse *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, en virtud de un nuevo decreto, éste publicado el 22 de agosto de 1996, y que modifica el artículo 122 de la Constitución. El mismo ordenamiento señala que estará integrada por diputados en vez de representantes.[15] Este también fue un fenómeno estructural para los nuevos cambios.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal inició funciones en octubre de 1988, después de seis décadas de que la ciudad de México perdiera sus municipios y con ello sus autoridades electas.[16]

Como se mencionó, inicialmente no tenía facultades en materia legislativa. Esto significó que se convirtiera en receptor de las demandas capitalinas, fungiendo como intermediaria, o como gestor ante el Congreso, es decir, se convirtió en un representante pero sin capacidad de decisión y ejecución.

La creación de la Asamblea dio a los partidos políticos de la entonces oposición la oportunidad de participar en un proceso electoral que les permitió acceder a una instancia de representación política, que sin ser una cámara local o un cabildo, permitía institucionalizar la gestoría que desarrollaban los líderes políticos,

[15] Esta referencia la encontramos en la página de internet siguiente: http://www.asambleadf.gob.mx/E-01_t.htm.

[16] Se debe recordar que con base en los resultados de las consultas populares realizadas por el gobierno federal desde mediados de 1986, el 28 de diciembre de ese año, el presidente de la República envió una iniciativa al Congreso de la Unión para que los capitalinos tuvieran una Asamblea de representación ciudadana propia. La iniciativa consistía, entre otras cosas, en seguir manteniendo la situación jurídica y política del Distrito Federal como sede de los Poderes Federales; ratificar el principio constitucional de que el gobierno capitalino corresponde al jefe del Ejecutivo; y conservar en el Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo que se relaciona con el Distrito Federal. Se propuso adicionar a la fracción VI del artículo 73 constitucional las bases 2ª, 3ª y 4ª para crear la Asamblea.

particularmente los vinculados a los sectores populares. Así, desde 1987 con la creación de esta instancia, se alcanzó un reclamo democrático y la reforma política de la capital se centró en dos grandes propósitos. a) la restitución plena de los derechos políticos de los capitalinos y b) la construcción de instituciones democráticas de gobierno.

La participación política estaba dando un nuevo giro, ya no se trataba de que solo el Ejecutivo emitiera sus decisiones, sino también los capitalinos por medio de sus representantes, primero en la Asamblea y posteriormente en la Jefatura de Gobierno del DF. Fue el 26 de julio de 1994 cuando el Congreso de la Unión emitió un decreto en el que se señala que la Ciudad capital pasa a ser una "entidad federativa". Y posteriormente el 15 de noviembre, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea se constituyó como órgano de gobierno local, junto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia.

Con estas acciones legales, se estaba garantizando un cambio en la manera de hacer política en el Distrito Federal. El Jefe de Gobierno del DF, ya no dependería completamente del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión, sino ahora de los acuerdos con la Asamblea Legislativa. Llegaba el momento de discusiones, acuerdos y consensos. Nuestra transición de corte democrática se estaba formando.

Se debe hacer énfasis que por las reformas de 1996 se introdujeron cambios al artículo 122 constitucional, en el que el jefe de Gobierno de la ciudad ya no se le nombra regente. Si desde 1928 y hasta 1997 la ciudad de México estuvo gobernada por regentes nombrados por el presidente de la República, a partir de esta fecha se le cambió el nombre por la de *Jefe de Gobierno del Distrito Federal,* el cual sería elegido de forma democrática, por votación universal, secreta y directa. La reforma política de 1996 ciudadanizó los organismos electorales y prefiguró la estructura de un gobierno propio y autónomo para el Distrito Federal.

Un obstáculo que se percibió en la relación Ejecutivo Federal y Jefatura de Gobierno del DF fue, que en 1998 la nueva reforma arrastra las debilidades de la reforma de 1996, como la vulnerabilidad del Jefe de Gobierno ante una posible remoción por el Senado o los nombramientos del jefe de la policía y del procurador por el presidente de la República. Asimismo, se mantienen las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión en la ciudad de México. El sistema electoral capitalino se define desde 1996, y se hace de forma muy similar al esquema nacional: es decir, los asambleístas se eligen como legisladores locales y con las reglas de 40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, que se eligen mediante lista cerrada; lo electoral cobra presencia institucional a partir de la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal y en el año 2000 se eligen por primera vez los jefes de las 16 Delegaciones políticas.

Por otra parte, en las elecciones mexicanas del 2 de julio de 2000, tanto el Instituto Federal Electoral, organizador de la contienda, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, árbitro final en la calificación, jugaron papeles clave para garantizar un proceso transparente y un cambio de gobierno pacífico. Gracias al IFE y el TEPJF, se reconoció una transparencia en los comicios en el interior y exterior de la República mexicana. Estos órganos cumplieron con un trabajo autónomo en pos de dos objetivos básicos y complementarios: por un lado, la construcción de unas normas que garantizaran contiendas libres y en las que se respetara estrictamente la voluntad del sufragio y, por el otro, la existencia de un sistema plural de partidos competitivos, en el cual se cumpliera la máxima que establece que en un régimen democrático la única incertidumbre legítima es el sentido de los resultados electorales.[17]

.

El cambio estructural en materia electoral, que data principalmente de las reformas de 1996, y que rinde sus beneficios en las elecciones de 1997 y en el año 2000, se refiere a la función del Instituto Federal Electoral que, según marca la

[17] Consultar a: MURAYAMA, Ciro y SALAMANCA, Fabrice. "El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral en las elecciones de 2000"; en SALAZAR, Luis (coordinador). Op. cit., p. 42.

Constitución, es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales.

El IFE surgió con el propósito político de desmontar la vieja desconfianza en los procedimientos electorales, que había tenido como su momento culminante el desprestigio de la votación de 1988 con la famosa "caída del sistema".

La creación del IFE se remonta a 1990 y con él se han vivido diferentes reformas electorales que abarcan prácticamente todos los eslabones de una elección (fórmulas de integración del Congreso, confección de los distritos electorales, el financiamiento público y en general las prerrogativas que corresponden a los partidos políticos, la presencia de observadores nacionales y visitantes extranjeros, etc.). En un principio, el IFE estaba encabezado por el secretario de Gobernación y hoy por un consejero Presidente electo por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados. Entre los puntos a destacar de la reforma de 1996, se encuentran:

1. Haber concretado la autonomía de los órganos electorales al estipular que el gobierno debía abandonar la organización electoral y garantizar que esta función recayera en personas de confianza de los partidos en su conjunto.
2. El nombramiento de los magistrados del Tribunal por el Senado a propuesta de ternas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. La mejoría de las condiciones de la competencia al aumentar los recursos de los partidos, su acceso a los medios electrónicos de comunicación y el perfeccionamiento de las tareas de fiscalización de sus ingresos y egresos, así como la apertura de la competencia electoral en la jefatura de gobierno de la capital del país.[18]

"O, por ejemplo, en actividades cotidianas tan relevantes como la integración del padrón electoral, los partidos vigilan de forma directa a través de comisiones en los niveles nacional, local

[18] Ibidem, p. 43-45.

y distrital, los avances diarios en la actualización del universo de votantes, de forma tal que en todo momento pueden acudir, si así lo desean, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a inconformarse por alguna resolución del IFE que no se apegase del todo a derecho.

De este modo, el IFE resulta una institución autónoma pero estrechamente vigilada en cada una de sus acciones. La combinación de un cuerpo profesional suficiente, junto con el escrutinio de los partidos y de los ciudadanos que se incorporan a los consejos locales y distritales durante los meses que dura cada proceso electoral, respalda la certeza de que cada paso de la elección se realiza de manera abierta".[19]

Acordémonos que las elecciones de 1997 y de 2000, se desarrollaron en un escenario cuyo principal elemento novedoso, desde el punto de vista institucional, fue la autonomía del Instituto Federal Electoral respecto al poder ejecutivo, donde cada institución se ocupó de la función que realmente les correspondía, la de contar votos y la de asegurar el arbitraje de la contienda entre los partidos.

Estos cambios estructurales surtieron efecto en cada entidad federativa, en la que opera un consejo local compuesto por un Consejero Electoral Presidente, seis consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos; y en cada uno de los 300 distritos electorales hay una composición semejante de consejeros. Los consejeros presidentes de ambos órganos, además, actúan en todo tiempo como vocales ejecutivos de las demás juntas respectivas.

Asimismo, se creó el Tribunal Electoral del Distrito Federal, para hacerse cargo de las elecciones internas.

Con la erosión de estos mecanismos, las condiciones para una efectiva separación de poderes y para el desempeño de las tareas propias del Congreso se volvieron realidad. De hecho, diversos estudios han mostrado cómo, al volverse el congreso un cuerpo plural, la actividad legislativa se incrementó y cambió su forma de operar.[20]

---

[19] Ibidem, pp. 45 46.
[20] CASAR, María Amparo. Op. cit., p. 390.

Además, si en los años ochenta el Presidente era el principal iniciador, para la LVII Legislatura fue el responsable de la introducción de menos del 10% de los proyectos de ley que llegaron al Congreso. Adicionalmente, la tasa de aprobación de las iniciativas presidenciales disminuyó, pasando un promedio de 97% en las cinco legislaturas anteriores, alrededor del 85%. En contraste, la oposición (PAN, PRD, PT, PVEM, e independientes) presentó más del 50% de las iniciativas, las cuales tuvieron una mayor tasa de aprobación, llegando por primera vez al 15% total.

En el Congreso de la Unión, desde 1997:

1. El PRI osciló entre un comportamiento de colaboración y uno de oposición.
2. El PRI ya no poseyó un líder incuestionable capaz de mantener la disciplina.
3. Los líderes de las bancadas en la Cámara de Diputados y Senadores ya no obtuvieron recursos o instrumentos para mantener la disciplina.

En el caso del PAN las incógnitas giraron alrededor de dos ejes: los grupos al interior de la fracción parlamentaria y la relación entre ésta y el titular del Ejecutivo. Esto se debió no solo a lo inédito de la situación para el PAN, sino también a la peculiar relación del presidente electo con el partido que lo llevó al poder. Aun antes de tomar el poder, ambas partes han insistido en la autonomía que los caracteriza.

A diferencia de lo que ocurría con el PRI, ahora el presidente no cuenta con los recursos necesarios para que el partido que lo llevó al poder se mantenga en sintonía con los intereses del Ejecutivo.

También se ha otorgado mayor autonomía o potestad gubernativa y legislativa al Distrito Federal por conducto de sus órganos de gobierno exclusivos, que son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, ya que estos poderes podrán ejercer sus funciones en sus respectivos ámbitos de competencia sin la intervención federal, a pesar de que los poderes federales seguirán contando con atribuciones para actuar como otros tres órganos de gobierno locales.

Las facultades del Congreso de la Unión en el Distrito Federal se reducen a la expedición del Estatuto de Gobierno, legislar en las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, así como la expedición de las normas necesarias para hacer efectivo el ejercicio de las facultades conferidas a los poderes federales respecto del Distrito Federal.

La respuesta fue, entonces, la institucionalización de las nuevas reglas del juego político: un sistema de competencia electoral confiable y equitativo, que -a diferencia del anterior- no garantizaba el triunfo de uno de los contendientes, sino que, en palabras de Adam Przeworski, "institucionalizó la incertidumbre", es decir, se encargó de crear las condiciones para que cualquiera de los competidores tuviera posibilidades de ganar o de perder.

Fue en ese nuevo clima nacional de competencia electoral y respeto a la legalidad que, luego de diversas reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aprobadas en diciembre de 1997 por la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se creó el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), que es -de acuerdo con el artículo 124 del Estatuto de Gobierno del DF- la "*autoridad en materia electoral, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño*".

Un primer gran referente es, sin duda, la elección local del 2 de julio, que se empató con los comicios para renovar al titular del Ejecutivo y al Congreso de la Unión. Aquella fue la primera vez en que una institución local organizó los comicios en la ciudad de México. Durante este proceso electoral se confirmaron dos rasgos del electorado capitalino: a) su creciente nivel de participación, que registró un ligero aumento de 1997 al 2000, al pasar de 67% al 69%, índice superior al de la media nacional que fue de 63.9%; y b) su claro antipriísmo: durante más de cincuenta años la oposición partidista encontró en la ciudad de México un bastión electoral respecto al resto de la República, tendencia que se agudizó en las elecciones federales de

1988, cuando el PRI sólo alcanzó 27.6% de los votos, y que en 1997 se expresó con la contundente pérdida para el PRI de casi un millón de votos respecto a la elección de 1994, cuando obtuvo poco más de un millón 882 mil votos, que se redujeron a 990 mil en la elección de hace cuatro años.

Asimismo, por lo que toca a la rama ejecutiva, esta atribución que siempre fue facultada del Presidente de la República, quien la ejercía a través del funcionario designado por él mismo, ha pasado a ser función de un individuo electo libremente por la voluntad de los ciudadanos habitantes de la entidad.

En suma, los cambios estructurales en el ámbito político, que fueron generadas por las reformas legales, son las siguientes:

1. Elección popular para el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
2. Reincorporación de los derechos políticos a los ciudadanos del DF.
3. La existencia de una Asamblea Legislativa en proceso de mayor autonomía.
4. Estatuto jurídico del DF.
5. La solidez de un órgano electoral autónomo local como lo es el IFDF.
6. La creación de un Tribunal Electoral del Distrito Federal para la solución legal de los problemas electorales locales.
7. La solidez de un órgano electoral autónomo como lo es el IFE.
8. La conformación plural en el Congreso de la Unión.
9. El Congreso de la Unión como contrapeso del Ejecutivo.
10. Reformas a la ley electoral (fiscalización, coaliciones, candidaturas independientes y comunes, voto en el extranjero, instrumentos de democracia directa, segunda vuelta).
11. Diversas leyes sobre seguridad y justicia.
12. Reformas al poder judicial, etc.

4.3 Ámbito económico administrativo

Con la Asamblea Legislativa, se generó una real exigencia de rendición de cuentas a la JGDF y por parte de los ciudadanos se exige representatividad y se acaba con el antiguo vicio de presentar un ritual maquillado de informe anual, en el que el titular del Departamento del DF mencionaba sus actividades como quería y podía, pero no para ser evaluado respecto a la utilización de los recursos públicos.

Otro cambio estructural es que ahora cada partido político cuenta con los recursos necesarios para sus campañas, para denunciar alteraciones o para defender sus intereses legítimos frente a la autoridad electoral.

Sin embargo, en los Estatutos de Gobierno del Distrito Federal que fueron promulgados en 1994 por el Congreso de la Unión, se especifica lo siguiente:

> Artículo 2.-Corresponde al Congreso de la Unión:
>
> I…
>
> II. *Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública;*
>
> Artículos del 3 al 24…
>
> *Artículo 25.-La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación que de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.*

Se considera que este último artículo proporciona una ventaja en la relación Ejecutivo Federal y Jefe de Gobierno del DF, ya que el Ejecutivo no intervendrá en la vigilancia de la aplicación de los recursos por endeudamiento del Jefe de Gobierno del DF. Ahora, por otra parte, los integrantes de la Cámara de Diputados, que sean oposición del partido político al que pertenezca el Jefe de Gobierno del DF, no lo podrían atacar políticamente de manera fácil, ya que para sancionarlo se requieren pruebas. La actividad sería propiamente la de vigilar dicho mandato legal.

Por otra parte, debemos recordar que se reformó el artículo 122 de la Constitución a fin de dar mayor autonomía orgánica y funcional al Distrito Federal. El Jefe de Gobierno es titular de la administración pública del Distrito Federal, la cual está integrada por dependencias centrales, órganos desconcentrados y entidades paraestatales.

Ya en 1998 se publicó la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cuál ratificó en su artículo 10 la demarcación territorial del Distrito Federal en 16 delegaciones y en su artículo 12 decretó que el Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública. Por lo que se define que la cuestión del manejo de los recursos de gobierno, está al cuidado del Jefe de Gobierno del DF.

Así, el Distrito Federal se divide en demarcaciones territoriales dirigidas por órganos político-administrativos y su administración no se encuentra a cargo de órganos colegiados. La diferencia con los Estados de la Federación es que estos tienen como característica primordial de su estructura orgánica, por disposición expresa de la Constitución General, el régimen de Municipio Libre, distribución con la que no cuenta el Distrito Federal.

4.4 Ámbito sociocultural

Cuando se quiere reconstruir un país se debe reconstruir la política aunada a una reforma legal o generación de reglas nuevas. Esto fue bien visto con las reformas constitucionales y del COFIPE en materia electoral. Al igual la solución de los problemas económicos va aparejada de las correcciones en el ámbito político.

Y para corregir nuestro ámbito político debemos corregir nuestra cultura, nuestra manera de construir nuestras organizaciones y la manera en como definimos las reglas que acatamos (o imponemos). Las tres dimensiones son parte del cambio político necesario.

Uno de los rasgos que han caracterizado la cultura política de nuestra transición democrática es:

> "...la dificultad de articular eficazmente las transformaciones experimentadas con un posicionamiento consecuente de las fuerzas políticas dentro del entramado institucional que, paradójicamente, ellas mismas contribuyen a construir.[21]

Como hemos visto, se ha transformado de manera radical las reglas del juego político pero las visiones, tanto de las élites como de los amplios grupos sociales, acerca del poder, del ejercicio de la autoridad, de las formas de participación, del valor de la pluralidad y de la necesidad de la legalidad, lo hicieron únicamente de manera parcial. Esto no es gratuito o espontáneo, de hecho son las tradiciones culturales arraigadas en, y heredadas por, la larga etapa de la hegemonía priísta.

> Un cambio positivo fue el aprecio de las elecciones del 2000 que aumentó la credibilidad en las instituciones como lo dejó ver un estudio al respecto, según el cual el 66% de los mexicanos considera que somos un país democrático, mientras que el 57% señala que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, otorgándole un alto grado de confianza a instituciones como el Tribunal y el Instituto Federal Electorales.[22]

Pero nos damos cuenta que son percepciones y criterios más o menos objetivos respecto al sistema político, o la participación motivada por el convencimiento individual, múltiple o escasa información percibida.

En otras palabras, la cultura política de la mayoría de los ciudadanos se guía por las sensaciones y percepciones del momento, en términos de una cultura de orientación afectiva y en una menor parte por orientaciones cognoscitivas.

Se pueden sacar conclusiones basándonos en indicadores que nos proporcionen algún estado estadístico; por ejemplo algunos indicadores arrojados

---

[21] GUTIÉRREZ, Roberto. Op. cit., p. 269.
[22] Ibidem, pp. 271-272.

por la Encuesta Mundial de Valores[23] que fueron publicados por el periódico reforma entre el 9 y el 13 de mayo de 2000, señalan que el 75% de los mexicanos siente o ningún interés por la política, lo que en principio contrasta con la presencia mediática de campañas, candidatos o formación de gabinetes.

Pero si lo vemos en un sentido positivo, la población eliminó en las elecciones de 1997 y de 2000, una pasividad llamada "esperanza" en el gobierno. Esto contribuyó a un sistema pluralista, dado que el resentimiento por la incapacidad de respuesta del gobierno priísta hacia el pueblo mexicano en sus necesidades económicas hicieron eco de manera decisiva para el nuevo cambio.

Por otra parte, los medios de comunicación tuvieron un valor importante en la formación de la cultura política. Según Valdez Vega: [24]

> "Una de las transformaciones, más evidentes y trascendentales para la política mexicana fue la que se dio en los medios de comunicación, iniciándose con ello una nueva forma de relación entre gobernantes y gobernados. Durante décadas, los medios tuvieron un comportamiento regido por su alianza con el régimen priísta; la prensa escrita, la radio la televisión fueron espacios comprometidos casi invariablemente con las políticas impulsadas desde el gobierno por el partido oficial, y en ellos prácticamente no tenían cabida las voces opositoras. Para influir en la opinión pública, las organizaciones políticas y sociales al margen del priísmo tenían que recurrir a medios informales y a la movilización. Manifestaciones, mítines, marchas y plantones fueron lar formas de lucha utilizadas por los movimientos sociales para presionar a los responsables de solucionar sus conflictos, pero también, y muy especialmente, para difundir sus demandas entre la población y así obtener su apoyo

La causa de lo anterior, fue porque el PRI desgastó su legitimidad y entró en un proceso de liberalización de periodismo crítico y prensa profesional. Amplios sectores sociales arribaron a la ciudadanía y, en ese momento, dejaron atrás una cultura política signada por la subordinación al régimen. Aunque se puede suponer válida la hipótesis acerca de que la alternancia en el poder y la transición política tuvieron

[23] La Encuesta Mundial de Valores es una investigación que indaga acerca del cambio político, económico y sociocultural en el mundo. Ibidem, p. 273.

como requisito la emergencia de una nueva cultura política y que ésta sería visible en los medios de comunicación.[25]

Yankelovich señala que para lograr que la gente tenga opiniones sólidas, firmes y bien meditadas en muchos asuntos se necesita que haya evaluado con suficiente tiempo y empeño las consecuencias de sus puntos de vista; para él, esta opinión de buena calidad (o criterio público) puede no coincidir con la de los expertos, ni con las opiniones de las élites.[26]

> "En todo caso, las manifestaciones libres del pensamiento son necesarias para la vida democrática pues sólo mediante ellas pueden fincarse las bases de una opinión pública informada; la responsabilidad de los medios es enorme ya que en ellos recae el peso tanto de expresar –y en esa medida reflejar- a la opinión pública, así como la de plantear nuevos temas y problemas de la sociedad para que el público "se forme" la opinión sobre ellos.
>
> La libertad de expresión es un requisito para la democracias y un caso que ejemplifique bien esta aseveración es México, donde la vida política estuvo marcada por la presencia hegemónica de una formación política que no tuvo competencia efectiva de otros partidos durante casi todo el siglo XX".[27]

En este sentido, en el camino de su desgaste político, el PRI perdió la credibilidad ciudadana. Por mucho tiempo el vacío informativo ante algún hecho inesperado y con implicaciones políticas era llenado con especulaciones y rumores ante la insuficiente información o con las explicaciones que daba el gobierno, pero las expresiones de incredulidad frente a la verdad oficial fueron creciendo cada vez más. Sujetos al gobierno por obligaciones económicas y/o por convicciones políticas, casi todos los medios le eran incondicionales.[28]

---

[24] VALDÉS VEGA, María Eugenia. Op. cit., pp. 115-139.
[25] Ibidem, pp. 115-139.
[26] El autor cita encuestas en los Estados Unidos que prueban el afianzamiento de un criterio público (u opiniones estables y responsables del público) sobre los temas del aborto, la pena de muerte, la educación sexual en las escuelas y otros. Ibidem, p. 121.
[27] Ibidem, pp. 121-122.
[28] Ibidem, p. 124.

No obstante, en el caso de las televisoras que son las que poseen la más poderosa penetración comunicativa, los cambios no han sido muy profundos y "es un hecho que las dos principales empresas televisivas en México emitan información parcial, tendenciosa y apegada a los intereses del sistema política aún con rasgos hegemónicos.[29] Esto es una agresión no sólo a la pluralidad política, sino al derecho a la información de cada persona en este país".[30]

Televisa y TV Azteca, las dos empresas de televisión abierta en México, nacieron y crecieron al amparo del poder político y siempre se caracterizaron por su búsqueda y logro de ganancias exorbitantes con el manejo de la información, el entretenimiento y la diversión sirviendo a la lógica del régimen autoritario que los utilizó a su conveniencia. Emilio Azcárraga, dueño de Televisa hasta su muerte en 1997, sintetizó bien el tipo de relación entre los medios y los gobiernos priístas al decir que él era "un soldado de Presidente de la República" y del PRI. La otra empresa, creada por la privatización de los canales estatales a favor de Ricardo Salinas Pliego que dio origen a TV Azteca en el sexenio de Salinas de Gortari, estuvo marcada por criterios de favoritismo político y económico.

Sin embargo, los medios de comunicación jugaron un papel de gran trascendencia en el proceso electoral que definió la sucesión presidencial en el año 2000. No puede decirse que se tratara de un fenómeno inédito debido a que desde 1997, en la campaña electoral por la Jefatura de Gobierno del DF, se había observado el peso de su influencia en la opinión pública y, como rasgo nuevo y definitorio, que la opinión pública comenzó a expresarse realmente en los medios; no obstante y respecto de los procesos electorales anteriores, en el año 2000 se dieron

[29] Burdeau sostiene que la opinión pública ni siquiera existe tal como la entienden las empresas dedicadas a hacer sondeos de opinión. Según él, estos sondeos descansan en tres supuestos que pone en tela de juicio: 1)"que todo el mundo puede tener una opinión; o, dicho en otras palabras, que la producción de una opinión está al alcance de todos"; 2) "que todas las opiniones tienen el mismo valor"; y 3) "que hay un consenso sobre los problemas, en otras palabras, que hay un acuerdo sobre las preguntas que merece la pena hacer". También dice que lo que existen son, por un lado, opiniones constituidas por "ciertos grupos de presión movilizados en torno a un sistema de *intereses* explícitamente formulados", y, por otro, disposiciones que para él no pueden definirse como opinión, que entiende como "algo que puede formularse como un discurso que quiere ser coherente". Ibidem, p. 122.

[30] Ibidem, p. 126.

diferencias significativas en cuanto al poder de los medios de comunicación y su función de vehículo de información y propaganda política.

La personalidad de los candidatos fue fundamental para aprovechar la influencia de los medios de comunicación electrónica y este sentido es que se puede explicar el triunfo de Vicente Fox como candidato de la Alianza por el Cambio, quien como ningún otro, tuvo su apuesta en la publicidad política.[31]

El destacado papel de los medios de comunicación en el proceso electoral para elegir al presidente mexicano en el año 2000 es un tema todavía por estudiarse, pero podría concluirse provisionalmente que, a pesar de su favoritismo hacia el PRI, la radio y la televisión que difunden noticias y opiniones destinadas al gran público tuvieron un peso fundamental en el triunfo de Vicente Fox. Y no sólo se debe a la apuesta mercadotécnica que éste hizo, lo que apuntalaría la hipótesis de que los medios forman la opinión pública y no son canales de expresión de ésta, sino que también la reflejaron a causa del hartazgo ciudadano hacia la permanencia del PRI en el poder. Otra conclusión es que el debate sobre los medios electrónicos y escritos, debe ampliarse para que los cambios legales que les competen garanticen que no se perpetúe su subordinación al Poder Ejecutivo así sea con otro partido diferente al PRI.[32]

Por otra parte, aunque ya detallamos algunas consideraciones que deben prevalecer para mejorar la cultura política del Distrito Federal, también se debe reconocer que los cambios políticos que se han generado se sustentaron en un proceso incluyente de ciudadanización y concientización política de los habitantes de la ciudad de México. Estos cambios políticos fueron posibles porque los habitantes de la Ciudad lograron formar un consenso silencioso para la participación y la opinión, porque dentro y fuera de los gobiernos federal y local, dentro y fuera de los partidos y las organizaciones políticas, perseveraron en la defensa de sus derechos y se propusieron participar en la formación de los órganos de gobierno y en el proceso

[31] Ibidem, p. 134.

de toma de decisiones con efectos generales.

Diversos eventos participaron en la conclusión de esta cultura política democrática que debe ser alentada, protegida y desarrollada institucionalmente, tanto por el Gobierno de la Ciudad como por el Instituto Electoral del Distrito Federal, puesto que, además de reconocerse de ese modo el origen ciudadano de desarrollo democrático, significa también para muchos, el aval público de que los habitantes de la Ciudad viven en igualdad, en tolerancia y en civilidad y estas son las bases del desarrollo democrático que la Constitución Federal ha determinado como el auténtico sentido de la democracia mexicana.

[32] Ibidem, p. 137.

V. ESCENARIOS

5. 1 Escenarios posibles (2006 y 2012)

Partidos políticos: A, B, C

PRESIDENCIA	JEFATURA DE GOBIERNO	MAYORÍA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
A	B	C
A	B	B
A	B	A
A	A	B
A	A	A

En otras palabras, los partidos que están representados por A, B y C pueden ser PAN, PRI o PRD. En esta tesis se toma en cuenta los partidos más fuertes del país con posibilidades reales de obtener y ejercer el poder político en cualquiera de los tres órganos contemplados. Estos escenarios se proyectan hasta las dos elecciones presidenciales siguientes: las de 2006 y las de 2012.

Como nos damos cuenta son cinco escenarios de los cuales se obtienen las siguientes hipótesis:

a) Si se da el escenario uno, en el que la Presidencia de la República, la Jefatura de Gobierno del DF y la Asamblea Legislativa del DF son ocupadas por actores políticos de distintos partidos, se pueden generar dos casos: a) que haya una confrontación constante entre las tres oposiciones con la intención de ganar puestos públicos en futuras elecciones o; b) que se formen coaliciones como oposición al partido mejor posicionado y conseguir mayorías negociadas en la Asamblea Legislativa del DF con la finalidad de hacer residir sus propios proyectos políticos.
b) En el escenario dos, si la Presidencia de la República estuviera representada por un actor de un partido político y la Jefatura de Gobierno del DF al igual que la

Asamblea Legislativa del DF estuviesen controladas por actores políticos de otro partido, habría menos obstáculos en las decisiones del Jefe de Gobierno del DF, pero la pugna política se vería centrada en los trabajos sociales realizados por la Jefatura de Gobierno del DF y la Presidencia de la República. Se gestaría una circunstancia de competencia de labor social, por parte de estos funcionarios, con la intención de ganar credibilidad política. El Ejecutivo Federal institucionalmente tendría injerencia solo en las facultades que le da el artículo 122 constitucional, inciso B.

c) El caso tres nos muestra a un partido que controla el poder político en la Presidencia de la República y en la Asamblea Legislativa del DF y otro partido controla la Jefatura de Gobierno del DF. En este caso existiría la posibilidad de obstaculizar las decisiones del Jefatura de Gobierno del DF frente a la Asamblea Legislativa del DF con la finalidad de hacer trabajo político para las futuras elecciones. Ello también afectaría a los ciudadanos del DF por la falta de concertación entre las autoridades políticas e implicaría generar una sensación de ineficacia e ineficiencia por parte del Jefe de Gobierno del DF. Sin embargo este escenario también es poco probable.

d) En el caso cuatro, si un solo partido obtiene el control político en la Presidencia de la República y la Jefatura de Gobierno del DF y otro partido político obtiene la mayoría en la Asamblea Legislativa, las negociaciones se verían constantemente afectadas por pugnas políticas. Esta situación afectaría directamente a los ciudadanos del DF al no llegar a acuerdos para la solución de los problemas sociales. Sin embargo, este escenario es poco probable.

e) En caso de que el escenario cinco se cumpla, es decir, que los órganos Ejecutivo Federal y Jefatura de Gobierno del DF sean dirigidos por actores políticos de un mismo partido y, al mismo tiempo, en la Asamblea Legislativa se consiga la mayoría absoluta o relativa; existirán posibilidades de que el Ejecutivo Federal tenga mayor injerencia en el Distrito Federal. Aunque cabe mencionar, que por las condiciones de pluralidad política que vivimos en nuestro país, es difícil que el Distrito Federal dependa de la decisión unilateral del Presidente en turno.

Otra forma de ver los escenarios es de la siguiente manera:

PRD EN LA PRESIDENCIA

PRESIDENCIA	JEFATURA DE GOBIERNO	MAYORÍA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
PRD	PRD	PRD
PRD	PRD	PAN
PRD	PRD	PRI
PRD	PAN	PAN
PRD	PAN	PRD
PRD	PAN	PRI
PRD	PRI	PRI
PRD	PRI	PRD
PRD	PRI	PAN

PAN EN LA PRESIDENCIA

PRESIDENCIA	JEFATURA DE GOBIERNO	MAYORÍA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
PAN	PAN	PAN
PAN	PAN	PRD
PAN	PAN	PRI
PAN	PRD	PRD
PAN	PRD	PAN
PAN	PRD	PRI
PAN	PRI	PRI
PAN	PRI	PAN
PAN	PRI	PRD

PRI EN LA PRESIDENCIA

PRESIDENCIA	JEFATURA DE GOBIERNO	MAYORÍA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
PRI	PRI	PRI
PRI	PRI	PAN
PRI	PRI	PRD
PRI	PAN	PAN
PRI	PAN	PRI
PRI	PAN	PRD
PRI	PRD	PRD
PRI	PRD	PAN
PRI	PRD	PRI

Pero considerando los tiempos políticos actuales, y de manera particular la fuerza electoral del PRD en el Distrito Federal, podemos establecer que de todos los escenarios posibles antes mencionados el siguiente cuadro es más objetivo y más representativo de lo que se suscitará en las elecciones de 2006 hasta 2012.

PRESIDENCIA	JEFATURA DE GOBIERNO	MAYORÍA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
PAN	PRD	PRD
PRD	PRD	PRD
PRI	PRD	PRD

Otro escenario que podría presentarse en la vida política del Distrito Federal es la generación de una reforma política que garantice la autonomía de esta entidad con gobierno propio e instancias autónomas. Ya hay propuestas significativas para que el DF se convierta en un estado federado. En caso de lograr este objetivo, el Distrito Federal contaría con un gobernador y un Congreso local, por lo que la relación con el Ejecutivo Federal descansaría en un plano de autonomía sólida.

5.2 Reforma política[1]

Desde su creación en 1824, la estructura jurídica y política del Distrito Federal ha sido objeto de intensos debates que han tenido como vértice el conflicto de ser la residencia de los poderes federales y, al mismo tiempo, la aspiración de ser una entidad con gobierno y administración propios.

[1] Un obvio contenido en la idea de *reforma política* es la de cambio y tránsito de una situación determinada, a otra, por definirse y construirse. Se trata, así de cambios hacia formas y contenidos nuevos y distintos en una gama de aspectos o realidades existentes: mutaciones diversas en la construcción y ejercicio del poder político; en los grados y mecanismos de participación e influencia eficaz por parte de ciudadanos y grupos sociales en el proceso de decisiones, que afecta su vida y destino; en el funcionamiento del aparato de gobierno; en la distribución del poder y en la elaboración, aplicación y evaluación de políticas públicas; en la sujeción de las instancias y órganos de decisión pública, obligatoria para la sociedad, a expresas disposiciones de ley, y a normas anteriores y superiores a la constitución y operación de tales órganos; cambios asimismo en los procesos de información y rendición de cuentas en el uso del poder; en las funciones de medios masivos en esos amplios fenómenos socio-políticos; en las reglas y procedimientos de sanción electoral, y de otro tipo, respecto de la actividad de un gobierno o partido determinados, juicio éste que toma en cuenta propósitos, programas y plataformas de gobierno. En suma hablar de Reforma Política es hablar de vastos procesos de cambio en la relación entre gobernantes y gobernados y, aún más, entre Estado y sociedad.

Los primeros intentos por democratizar el Distrito Federal datan de 1857 en lo dispuesto por el artículo 53, que establecía que los ciudadanos del Distrito Federal debían tener el derecho de elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales de la propia entidad, así como a los diputados al Congreso de la Unión a razón de uno por cada 40 mil habitantes o por una fracción que pasase de 20 mil.

Sin embargo, este derecho de elección poco duraría, pues la dictadura porfirista modificó en octubre de 1901 la Constitución, en la que la organización interna del Distrito Federal quedó nuevamente sometida al Congreso de la Unión.

Por otra parte, la creación del Estado 32 o Estado de Anáhuac no era un debate político nuevo: en el siglo XIX y principios del XX, en el constituyente de 1917, fue motivo de arduas discusiones. El pasado inmediato también lo registra: en 1961 el Partido Popular, donde militó Lombardo Toledano, reafirmó sus propuestas como lo había hecho años antes acerca del gobierno del Distrito Federal, pero en ese año pedían la reforma al artículo 73 y los demás relativos de la Constitución para crear el Estado del Valle de México, dentro del cual se establecerían los municipios que la naturaleza económica y social del nuevo Estado señalara, así como el territorio y la forma de gobierno de la capital.

La propuesta de dotar de estructura de municipios a las delegaciones políticas tenía desde entonces muchas aristas por discutir, pero sobre todo: hacer del Distrito Federal otro Estado más de la federación como un proceso de transformación democrática que se ha dado en grandes metrópolis del mundo: la Comuna autónoma en París, la Alcaldía en Caracas, la División Municipal en Londres, o el Estado-capital en Alemania.

Sin embargo, en 1928 Álvaro Obregón, por necesidades reeleccionistas y por la constante oposición que encontraba en la entidad, impulsó una reforma constitucional para terminar con el régimen municipal y dejar en las manos del presidente de la República la totalidad del gobierno.

Hacia mediados de la década de 1980, las presiones y descontentos ciudadanos obligaron al gobierno de Miguel de la Madrid a abrir un espacio para la participación ciudadana en el gobierno de la ciudad. Un ejemplo de la situación existente para ese entones fueron los resultados del llamado Foro por el sufragio efectivo y la conversión del Distrito federal en el Estado de Anáhuac, organizado por cinco partidos políticos nacionales y organizaciones ciudadanas el 20 de noviembre de 1986; las conclusiones más importantes de este evento fueron:

1. Exigir los derechos políticos plenos para los capitalinos
2. La conformación de un nuevo estado de la República, el estado de Anáhuac
3. Que los capitalinos puedan contar con un órgano legislativo propio.

Ante esta petición de democratización del Distrito Federal, el Gobierno en turno solamente estuvo dispuesto a ofrecer la formación de la Asamblea Legislativa de Representación del Distrito Federal (ARDF), un órgano híbrido y limitado, con algunas facultades propias de un ayuntamiento, como la de dictar bandos y ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; otras son propias de un organismo parlamentario, que consiste en recibir los informes trimestrales de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes del DF se constituye entonces como un organismo sin facultades legislativas, que no es ningún contrapeso al titular del Departamento del DF, ni mucho menos tuvo la capacidad para gobernar.

Otra de las primeras convocatorias que se hicieron para la reforma política en el Distrito Federal, fue la del 21 de abril de 1992, cuando el regente Manuel Camacho Solís compareció ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) para informar sobre su gestión al frente del gobierno capitalino y convocar a los partidos políticos ahí representados a la elaboración de un proyecto para definir nuevas formas de gobierno en la Ciudad de México, ya que la Ciudad de México presentaba un sinnúmero de problemas que se habían venido agudizando y que

amenazaban con rebasar la capacidad de respuesta del gobierno y sus instituciones. Problemas tales como vivienda, contaminación, migración, transporte, drenaje, abasto, inseguridad, corrupción, basura y ambulantaje.

Tras el triunfo de Cárdenas en el DF la Reforma Política de la ciudad de México presentó adecuaciones para el tránsito de un gobierno autónomo, que incorpora la participación ciudadana, ley electoral y definición jurídica de las atribuciones políticas.

En las discusiones sobre la conversión de las delegaciones en municipios como parte de la tercera mesa de la reforma política del DF en 1997, se escondió una polémica de fondo: ¿el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas debía llamarse del DF o de la ciudad de México?

El PRI rechazó el cambio de nombre y la creación del Estado 32, pues ello implicaba para el Poder Ejecutivo el riesgo de perder injerencia en todos lo ámbitos de la vida de los capitalinos.

La secretaria de Gobierno del DF en ese entonces, Rosario Robles, convocó a todos los ciudadanos del DF a participar en el foro sobre Código Electoral para el DF, que se realizó el miércoles 22 de abril de 1997.

Pero aunque la mayoría de los capitalinos hubiesen aceptado la propuesta del PRD para municipalizar el DF, el PRI, a su vez, la hubiese detenido en la Cámara de Senadores ya que tenía mayoría relativa.

En esta etapa de la transición en el DF las fuerzas políticas se centraron en la Reforma Política. Por una parte el PRD ponía todo su esfuerzo en las iniciativas de la reforma política y por otra parte el PRI buscaba evadirlas.

El PRD consideraba inapropiadas las propuestas del PRI dentro de las

negociaciones de la Reforma Política, en el sentido de crear consejos ciudadanos que tuvieran voz y voto en la aprobación de reglamentos o leyes, pues esto significaba una duplicidad de funciones con órganos como la ALDF. Lo más práctico para el PRD era la creación de cabildos, en los que a nivel delegacional, los habitantes decidieran sobre rubros como el destino que se daría a los presupuestos.

Para la creación de un nuevo Estado Soberano, con su Congreso y Constitución propios, se propone la convocatoria a una Asamblea Constituyente libre y soberana en la que sus diputados sean electos directamente por los habitantes de cada barrio, pueblo y colonia.

Quienes se oponen a la municipalización hablan de la balcanización de la vida de la ciudad. Sin embargo, la municipalización de las delegaciones fortalecería el poder local y le daría autonomía. Se puede encontrar una fórmula creativa que le dé salida a estas contradicciones sin negar derechos políticos a nadie. La reconstrucción de México se va a dar a partir del poder local y de los municipios autónomos y es claro que el Distrito Federal no puede estar ajeno a este proceso ya que es la única entidad del país que no está municipalizada.

Por otra parte, es importante recordar que hay cuatro características que distinguen a la entidad en materia de comportamiento electoral: 1) altos niveles de participación electoral -desde los años setenta-, siempre por encima de los promedios nacionales de votación; 2) una marcada inclinación pluripartidista , es decir, la existencia de una tierra fértil para que florezca una variedad de alternativas y corrientes políticas, lo cual se manifiesta en el hecho de que desde los años setenta ningún partido político ha alcanzado la mayoría absoluta de votos y a que lejos de polarizarse en torno a dos grandes ofertas políticas como sucede en la gran mayoría de los estados, se diversifica, 3) la volatilidad del electorado que provoca que los resultados de las elecciones de un año a otro cambien notablemente, lo cual habla de la existencia de un voto de opinión más que de uno de fuerte identificación partidaria, y acorde con esta circunstancia, 4) su órgano de representación propio se

ha caracterizado por su composición plural, al ofrecer espacios no sólo para partidos más asentados, sino para partidos emergentes.

Esta cultura de los ciudadanos de la ciudad contribuye a dar una composición plural a la Asamblea Legislativa y los escenarios que se pueden vislumbrar en la relación Ejecutivo Federal-Jefatura de Gobierno del DF, tomando en cuenta estas circunstancias políticas, son los siguientes:

1) La Asamblea Legislativa buscará; por el medio institucional-legal y dentro de sus facultades obtener mayor autonomía en el régimen del Distrito Federal.
2) La Asamblea buscará ser un contrapeso de poder real frente a la Jefatura de Gobierno del DF e incluso exigir que el Ejecutivo Federal no se intrometa en los asuntos de la Ciudad.
3) El Ejecutivo del DF, al igual que la Asamblea, buscarán una reforma para que el Jefe de Gobierno del DF ahora sea Gobernador, con facultades similares a un Gobernador de una entidad federativa.

Estas suposiciones tienen su base a partir de marzo del año 2001, cuando integrantes de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del Gobierno del Distrito Federal, dieron inicio a una serie de negociaciones que tuvieron como objetivo reformar el régimen actual del Distrito Federal para otorgarle mayor autonomía.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, presentó el 13 de noviembre de 2001 a la Cámara de Diputados esta iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En dicha iniciativa se observan entre sus principales propuestas las facultades de la Asamblea Legislativa:

1) Artículo 108 constitucional. En el que se le da responsabilidad a la Asamblea Legislativa por violaciones a la Constitución.
2) Artículo 109. En el que se le da la facultad a la Asamblea Legislativa de expedir leyes de responsabilidad para servidores públicos y normas de sanción.
3) Artículo 110 constitucional. En el que se incluye a los Diputados de la Asamblea Legislativa en los juicios políticos por faltas o violaciones a la ley.
4) Artículo 122, apartado C. Se le da facultad a la Asamblea Legislativa de reformar el Estatuto constitucional con las dos terceras partes de los diputados de la misma; que la Asamblea Legislativa se conforme por representantes por representación proporcional y mayoría relativa; que se le dé la facultad que tiene cualquier congreso local de iniciar leyes en el Congreso de la Unión; que el Jefe de Gobierno del DF tenga las mismas facultades a la de un gobernador; que se le otorguen facultades para aplicar sanciones por violaciones a la constitución y para expedir legislación sobre aspectos orgánicos. La Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del DF, las Delegaciones políticas y el Tribunal Superior de Justicia del DF, son órganos parecidos a los de los Estados.

Sin embargo, este dictamen fue rechazado por el Congreso en el año 2002, quedando frenado definitivamente el intento de una Reforma Política para el Distrito Federal. Pero sin menoscabarla, hay que considerar que esta iniciativa es un paso importante hacia una posible homologación en lo futuro, de los derechos y atribuciones del DF a los del resto de las entidades federativas, lo que significa que las disposiciones del artículo 122, otorgarían prácticamente el mismo rango de autonomía y facultades a las autoridades locales del DF como a las de las entidades federativas.

La verdadera reforma política del Distrito Federal debe pasar forzosamente por reformas a la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, las reformas constitucionales de 1996 representaron un importante paso en la transición política de la ciudad, se avanzó en el reconocimiento de que tanto el Jefe de Gobierno en 1997, como los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales

en el año 2000, fuesen electos sus titulares, pero no se avanzó en cuanto a sus facultades y ámbitos de competencia, se mantuvo la visión administrativa al considerarlos como órganos desconcentrados.

También cabe resaltar, por su trascendencia, la nueva facultad de la Asamblea Legislativa para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en cualquier materia. Hasta hoy, dicha facultad de iniciativa se encuentra limitada a materias relativas al Distrito Federal, cuestión que no se justifica en un marco de autonomía y ejercicio de atribuciones del Distrito Federal en su calidad de entidad federativa.

Por otra parte, el programa perfilado por Fox ha provocado un aluvión de iniciativas. Muchas de ellas implican reformar la Constitución y por tanto han requerido de mayorías calificadas en ambas cámaras y su ratificación por la mitad de las legislaturas locales. La cuestión radica ahora en la voluntad política del Ejecutivo, pero principalmente del Congreso de la Unión para llegar a acuerdos e impulsar la reforma política del Distrito Federal.

Sin embargo, todo lo explicado nos deja entrever que la situación del país es extraordinariamente favorable para realizar una reforma política a fondo en el Distrito Federal. La caída del régimen político de partido de Estado, la presencia de un gobierno federal democrático y emanado de un proceso electoral legítimo, la propuesta de este gobierno federal de modificar nuestra Carta Magna para acrecentar los cauces democráticos, y la derrota política del PRI en esta ciudad capital, donde su propuesta política es prácticamente reducida y rechazada por la población, permiten a las expresiones democráticas avanzar en la construcción de un nuevo régimen político.

Cada partido político tiene sus propuestas respecto a la Reforma política en el DF; en el caso de aquéllos que están a favor, se pueden resumir los siguientes puntos:

1. Reformar los artículos 43, 44, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que los poderes Federales dejen de estar a cargo de la entidad en que tengan su sede.
2. Ampliar los derechos políticos de la ciudadanía capitalina, sentando las bases para la concreción de la instauración del estado 32 de la República, formando con ello los poderes locales en el orden ejecutivo, legislativo y judicial, elaborando una Constitución Política local, restableciendo el régimen municipal y la legislación democrática de la participación ciudadana en la vida pública y en las decisiones de gobierno, libre de corporativismo y clientelismo político.
3. Las delegaciones políticas deben estar bajo el régimen municipal se debe de legislar en materia de una ley orgánica para ellas, donde se especifiquen con nitidez las atribuciones del gobierno delegacional.
4. Redefinir la presencia de los Poderes Federales en el territorio del nuevo estado.
5. Que este nuevo estado 32 siga siendo la capital de la República.
6. Establecer mecanismos efectivos para coordinación metropolitana que permita aplicar políticas adecuadas a las particularidades originales.
7. Desmantelar toda la estructura montada durante décadas por el sistema priísta por medio de la cual se ha ejercido el poder de manera autoritaria, antidemocrática y centralista; además ha sido la base para establecer un tejido de corrupciones, complicidades, procesos fraudulentos, enriquecimientos ilícitos y uso del erario público de manera ilegal y patrimonialista.
8. Perfeccionar el marco normativo electoral del Distrito Federal, y en este aspecto el perfeccionar el Instituto Electoral local.
9. Dotar con mayores facultades a la Asamblea Legislativa para que adquiera el rango de Congreso Local.
10. Que el juicio político y la declaración de procedencia contra el Jefe de Gobierno del DF así como en contra de los Representantes a la Asamblea del DF, entre otros sea competencia de la propia Asamblea.
11. Que el Gobierno del DF, esté a cargo de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial Local.
12. Que el Estatuto de Gobierno del DF sea elaborado por la Asamblea Legislativa.

13. Dar facultades a la Asamblea Legislativa, en su caso, para la remoción del Jefe de Gobierno de la Ciudad o para nombrar substitutos en caso de falta del titular.
14. Que el Procurador sea nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la Asamblea.

Estas propuestas las han sustentado en las circunstancias que consideran antidemocráticas, las cuales son:

1) En materia de autoridades e instituciones de representación, el Distrito Federal es administrado por un jefe de gobierno, pero dicho jefe no tiene carácter de gobernador como cualquier otro Estado de la República y, por lo mismo, no tiene muchas facultades. Así, en gran medida, el poder metaconstitucional del presidente de la República sobre la capital sigue vigente o el mismo autoritarismo de un jefe de gobierno.
2) La capital tiene una Asamblea Legislativa con representantes populares pero propiamente dicho, no tiene diputados con plenas facultades de legisladores, porque algunas veces están maniatados al Jefe de Gobierno de la capital o ante el mismo jefe del Ejecutivo Federal. Además, dicha Asamblea no puede intervenir en el procedimiento de reformas a la Constitución de la República ni en el procedimiento de formación de nuevos Estados.
3) A pesar de que el Distrito Federal en muchas decisiones es tomado como un Estado más de la federación, propiamente dicho hasta la fecha no lo es. A ciencia cierta no se sabe cuál es la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal porque no es un departamento administrativo como lo fue anteriormente. Al no tener una Constitución local no es catalogado como un estado más de la federación: sólo es reconocido como la “ciudad de México”.

Además, es importante destacar que las grandes líneas de la Reforma Política del Distrito Federal pasan y deben pasar por temas como la concreción de la división de poderes; las modalidades del ejercicio de las libertades y de la participación política de los ciudadanos; la revisión del régimen de partidos políticos; la

conformación y consolidación de los organismos electorales locales.

A medida que la sociedad participe en la discusión y elaboración de las reformas, los obstáculos de la antidemocracia y el autoritarismo caerán, y a medida que la sociedad esté ausente del proceso reformador, sus espacios serán ocupados por las fuerzas que se oponen a la democratización del Distrito federal.

La reforma política del Distrito Federal es hoy uno de los temas más importantes en la agenda de los problemas nacionales. En el marco de los procesos de democratización política y reforma del Estado de nuestro país en los últimos veinte años, se han llevado a cabo cuatro importantes reformas al gobierno capitalino: 1986, 1993, 1996 y 1998.

El gobierno de esta ciudad, es la historia de un largo proceso que empezó hace mucho tiempo y que aún no termina, y que ha ido construyendo las reglas y las instituciones de un sistema democrático, representativo y autónomo, para tener un gobierno propio.[2]

Aunque debe mencionarse también, los argumentos de aquéllos partidos que no están de acuerdo con estas reformas, los cuales son los siguientes:

1. El Distrito Federal no puede ser autónomo porque no cuenta con un régimen interior de municipios. Las delegaciones políticas no son municipios libres y los jefes delegacionales que las dirigen tampoco son presidentes municipales.
2. Todo Estado Federal requiere de un territorio específico para el asiento de los poderes federales;
3. Todo Estado federal debe estar integrado exclusivamente por Estados y un Distrito Federal;

[2] Cfr. ZICCARDI, Alicia. *Notas sobre la forma de gobierno del Distrito Federal*. Inédito, 2001.

Sin embargo, el derecho comparado nos enseña que hay Estados federales con territorios federales, y Estados federales sin tales territorios. Estados federales como Alemania, Austria y Suiza no cuentan con un territorio específico que sea asiento de los poderes federales; en cambio, Estados Unidos, Brasil, Argentina o la India lo tienen. Desde este punto de vista se comprueba que no hay un modelo único de Estado federal. Puede decirse que hay tantos modelos federales como Estados organizados federalmente, aunque siempre sea posible extraer características similares.

Lo importante es que los principios federales se sitúen en un contexto constitucional y democrático, la existencia o no de un territorio exclusivo para el Distrito Federal debe ensamblarse, y esto es lo importante, con los valores constitucionales.

Debemos decir que la creación de un gobierno local plenamente autónomo, sustentado en un diseño políticamente democrático e institucionalmente eficiente, no es tarea fácil. Como señalan los expertos municipalistas, haber polarizado el debate de la forma de gobierno del Distrito Federal en torno a la creación del Estado 32 sustentado en una revisión del marco jurídico federal, es un obstáculo a vencer. En particular, es necesario analizar y actualizar las competencias que les corresponden a los tres órdenes de gobierno; la federación, los estados y los municipios.

A nivel federal, hoy existen en el interior de los partidos políticos corrientes a favor de fortalecer el régimen federal, acotando las funciones del Ejecutivo. Esto lo hacen otorgando un papel político más relevante al legislativo, pero también revalorizando a los estados, en tanto son signatarios del pacto federal.

Sin embargo, un obstáculo para esto último es que en la Constitución no son claras las competencias de los estados frente a las del gobierno federal y los municipios (art. 115, 116 constitucional). En consecuencia, éste es un obstáculo. Esto no quiere decir que sea imposible la creación del Estado 32, incluyendo en su

territorio la capital o creando un distrito Federal más pequeño, sino que para hacerlo es necesario revisar el marco de las competencias de los tres órdenes de gobierno y definir cuáles son las competencias exclusivas y cuáles son concurrentes de los tres ámbitos de gobierno.

El otro obstáculo es el propio diseño institucional extremadamente centralizado y burocrático. Porque como señalan los expertos municipalistas y federalistas de este país, en un sistema político federal, este es un tema que preocupa a toda la nación. Pero el Distrito Federal como parte de la Ciudad de México, que lo alberga, es la más clara expresión del federalismo centralizado que se instaló en el país, y por ello, el debate y las propuestas interesan principalmente a los capitalinos, a sus representantes políticos en la Asamblea Legislativa, al ejecutivo local y a las autoridades delegacionales.

No obstante, la propuesta, a diferencia de lo que haga cualquier congreso local con el gobierno de su Estado, deberá convencer a todos los mexicanos o por lo menos a sus representantes políticos en las Cámaras de la Nación, quienes deberán aprobarla y modificar los artículos de la Constitución que hacen referencia a la forma de gobierno del Distrito Federal. Así, la importancia y la complejidad de esta reforma son claras y su aprobación depende no sólo de lograr una propuesta bien sustentada, sino de un complejo proceso de negociación política entre los partidos políticos que integran a la Asamblea Legislativa y a todo el sistema.

VI. PROPUESTAS EN LA RELACIÓN INSTITUCIONAL DEL EJECUTIVO FEDERAL Y LA JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

En esta parte de la tesis se toman en cuenta los trabajos realizados en 1998 por parte de los diputados de la Asamblea Legislativa, acerca de la Reforma Política del Distrito Federal. Algunos de los temas que abordaron fueron: a) Estructura y funciones de los órganos jurisdiccionales del Distrito Federal; b) organización jurídico-política del Distrito Federal: función legislativa; c) Fortalecimiento de la procuración de justicia en el Distrito Federal, entre otros temas.

La relevancia que tienen estos trabajos en el problema que nos incumbe es la cuestión de la autonomía del Distrito Federal en el ámbito gubernamental. Por tal razón, se ha analizado y discutido la naturaleza y organización jurídico-política del Distrito Federal como entidad federativa. Además de esforzarse por definir y precisar su carácter dentro del marco jurídico; empezando por la Constitución General y su relación con la legislación secundaria. Además, se debió considerar para este proyecto de Reforma, el máximo grado de representatividad que el Distrito Federal puede adquirir, sin olvidar su carácter de Ciudad Capital.

En ese mismo sentido, encontramos circunstancias político-jurídicas no adecuadas al buen funcionamiento del gobierno local del Distrito Federal. Por ello, la relación entre los órganos locales de gobierno del Distrito Federal y los órganos federales se deben replantear ubicando las facultades, las intervenciones que tiene el Gobierno en esta entidad y en el gobierno del Distrito Federal. Se está ya considerando un análisis a fondo sobre qué se debe conservar, qué se debe dejar al Poder Ejecutivo Federal.

También se puede observar que el Distrito Federal tiene una restricción muy importante: no puede expedir su propio ordenamiento base, su ordenamiento

fundamental o constitución local que ahora es el Estatuto de Gobierno. Tal facultad corresponde al Congreso de la Unión conforme a la normatividad vigente.

Además de la referida limitación, en los apartados A y B del artículo 122 constitucional se establecen algunas limitaciones o restricciones al Distrito Federal y se ubican fundamentalmente en materia de legislación y de deuda pública, así como respecto de la remoción y propuesta de sustitución del Jefe de Gobierno (**ver anexo 1**).

Por otra parte, respecto a la remoción y propuesta de sustitución del Jefe de Gobierno se faculta al Senado para removerlo y al Presidente de la República para proponer al Senado a quien debe sustituirlo olvidando así que el Jefe de Gobierno ya no es designado por el Ejecutivo sino por sufragio directo de los ciudadanos de la entidad.

Sin embargo, el mismo artículo 122 constitucional, de manera un tanto contradictoria, le concede a la Asamblea Legislativa la facultad de nombrar o designar al sustituto que termine el encargo "En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa", del Jefe de Gobierno. Tal contradicción se hace más evidente por la frase "o cualquier otra causa" que pudiera interpretarse como incluyente de la remoción del Jefe de Gobierno como causa generativa de la sustitución.

Otro punto importante a considerar, es lo relativo a la deuda pública, que limita gravemente al Distrito Federal en su capacidad de atender las necesidades de su población y subraya la omisión existente sobre su reconocimiento como una entidad política de gobierno y no sólo administrativa. Los recursos del Distrito Federal también se ven limitados en cuanto sede de los Poderes Federales, pues una fuente principal de recursos se encuentra en los ingresos provenientes del impuesto predial y ante los numerosos bienes del dominio público que no lo causan, por lo tanto no se da esa percepción.

Vale la pena mencionar otro problema que se suscita en el primer párrafo del artículo 122 constitucional, que menciona lo siguiente:

> *"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"*.

Esa misma disposición se recoge textualmente en el artículo 7º del Estatuto en su primera parte al establecer que:

> "*El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local…"*

Tales disposiciones conservan un sentido de presidencialismo y centralismo que no corresponden al muy invocado nuevo federalismo, en el que las partes concertantes del Pacto Federal, es decir los Estados Federales y los Distritos representados en el Congreso Federal instituyen un Distrito Federal que si bien es sede de los poderes Federales prevé de manera insoslayable dos asuntos de primordial importancia: 1) las necesidades y derechos políticos de los ciudadanos en la autogestación de los problemas de la Ciudad que habitan con la plena autonomía; 2) que esos mismos ciudadanos conscientes del alto honor de habitar la ciudad capital de la República, sede de los Poderes Federales, asumen la responsabilidad que les otorga tal carácter y las obligaciones y limitaciones inherentes.

Consideramos que, por lo menos, dos deben ser los ejes que orienten la reforma política: la mayor responsabilidad y la mejor representación posibles.[1] Para ello se debe considerar la ampliación de facultades y competencias de los futuros poderes locales con una rendición de cuentas clara y expedita; equidad en la representación, en la asignación de recursos económicos para los partidos y ciudadanos contendientes, y garantizar la protección a las minorías de todo tipo.

[1] Dip. Cuauhtémoc Velasco Oliva coordinador de la Fracción parlamentaria de Convergencia por la Democracia. "Reforma Política Integral para el Distrito Federal", Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1986.

En esa misma lógica se debe elaborar una Constitución Local, en la que se integren temas de relevancia como la existencia de un Gobierno Autónomo conformado por los tres poderes públicos: Gobernador, Congreso Local y Tribunales y no por Órganos Locales: Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y Tribunal.

Asimismo, deben disminuirse las facultades del Congreso de la Unión y del presidente de la República respecto de la gobernación de la ciudad de México, estipulando solamente una garantía constitucional para casos de emergencia o desaparición de poderes locales y una salvaguarda jurídica respecto de los inmuebles de la Federación, de las representaciones diplomáticas e internacionales.

Como efecto de la disminución de las competencias y facultades de los Poderes Federales es necesario fortalecer a los Poderes Locales, especialmente al Legislativo y al Judicial. Así, la función legislativa debe ser competencia exclusiva de un Congreso Local y no concurrente como actualmente sucede; además, éste debe ser el responsable de autorizar los montos de endeudamiento del Gobierno de la ciudad, realizar la fiscalización de los otros Poderes Locales (gobernador y tribunales) y de los organismos autónomos (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal e Instituto Electoral del Distrito Federal).

Respecto del sistema electoral debe contemplarse la desaparición de la cláusula de gobernabilidad y la proposición de nuevas fórmulas de representación para integrar al Poder Legislativo y al órgano colegiado de las demarcaciones, la introducción de candidaturas ciudadanas y de los partidos políticos locales, la revisión de la distritación actual y, como se notó arriba, la incorporación del Tribunal Electoral del Distrito Federal al Poder Judicial Local.

6.1 Propuestas jurídico-políticas

Acerca del Distrito Federal

En la Reforma que está en constante discusión y consenso, debe verificarse el

artículo 44 constitucional, que señala a la Ciudad de México como sede de los poderes federales y capital de la República, con la intención de que no constituya impedimento alguno para que el Distrito Federal alcance su propio status jurídico-político como entidad federativa con poderes plenos.

En este mismo proceso de reforma política, debe buscarse la autonomía para las autoridades locales y la homologación de funciones con las autoridades de los demás estados, previstas en el artículo 116 constitucional (es decir, igualar al artículo 122 con el 116 constitucional). En otras palabras, se eregiría al DF en el Estado 32 de la Federación, otorgándole la facultad de autodeterminarse en todo aquello que no esté reservado a los Poderes Federales, que no esté prohibido por la Constitución General a los Estados-Miembros, o que no se les imponga positivamente por la misma.

Asimismo que este nuevo Estado de la Federación pudiera darse para sí, una Constitución donde se creen y organicen los Poderes del Estado. Además, tendría un régimen de excepción donde se asienten los Poderes de la Unión, sin que eso implique perder el derecho de la elección del poder Ejecutivo de la Ciudad.

Dicho Estado se organizaría por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y se organizaría internamente bajo el régimen municipal, con elección directa y secreta del Gobernador, de los ayuntamientos y del Congreso Local, así como la real independencia del Poder Judicial.

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal

Uno de los puntos importantes a tratar en la reforma es la transformación de la estructura de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal hacia un Poder Ejecutivo local equivalente y de igual jerarquía al de cualquier otra entidad federativa del país, aplicándosele, por lo tanto, todo lo relativo a los principios contenidos en los artículos 116 y 120 de la Constitución General de la República en lo tocante a la figura de los Gobernadores.

Se trata de homologar al Distrito Federal en cuanto a atribuciones y facultades con las demás entidades federativas, dotando al Jefe de Gobierno de la facultad de no depender del presidente de la República en materia de endeudamiento. [2] Por ello, las medidas que se deben considerar son:

1. Cambiar la denominación de jefe de Gobierno del Distrito Federal por la de Gobernador del Distrito Federal.
2. Otorgar el mando directo de la fuerza pública al Gobernador del Distrito Federal.
3. Que la designación de secretarios, como el de Seguridad Pública y el procurador de justicia del Distrito Federal, sea decisión del jefe de gobierno, y que se obtengan los beneficios que los otros estados tienen, como el de Ramo 33.
4. Que, en su relación con los poderes federales, el Distrito Federal se sujete a las mismas condiciones establecidas para otras entidades federativas: se deben eliminar las disposiciones que contradicen esta autonomía, que se ve reflejada hasta ahora en la facultad del Congreso de la Unión en lo relativo al régimen interior del Distrito Federal.
5. Debe desaparecer la facultad del presidente de la República de hacer del conocimiento del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso, la presunta existencia de causales para remoción del Jefe de Gobierno.

De esta manera, como una de las partes en las que se divide, para su ejercicio, el Poder Público local, la Función Ejecutiva del Distrito Federal estaría depositada en un solo individuo, que será el Gobernador del Distrito Federal, quien de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 120 constitucional tendrá la responsabilidad de publicar y hacer cumplir las leyes federales en la entidad, así como la de proveer, en su calidad de Gobernador, todo lo relacionado con la exacta observancia de las leyes locales.

Con base en el planteamiento anterior, el titular del Poder Ejecutivo local contaría, entre otras tantas contenidas en forma expresa en la Constitución Local, y

[2]Dip. Eugenia Flores Hernández. "Mecanismos para una reforma política integral en el DF", reflexiones del PT en torno ala reforma política en la capital del país, Asamblea Legislativa, 1986.

de manera enunciativa mas no limitativa, con facultades para:[3]

1. Iniciar leyes ante la Asamblea Legislativa, promulgarlas y publicarlas, y en su caso ejercer su derecho de veto.
2. Iniciar leyes en materia de ley de ingresos y de presupuesto de egresos, así como para proponer los montos de endeudamiento necesarios para el funcionamiento de dicho presupuesto.
3. Enviar cada año a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Ingresos de las Demarcaciones Municipales.
4. Rendir ante la Asamblea Legislativa, cada año, un informe sobre el estado que guarda la administración pública de la Ciudad.
5. Celebrar convenios con la Federación y las demarcaciones municipales en materia de operación y ejecución de obra, de administración tributaria y de prestación de servicios públicos.
6. Nombrar y remover libremente a los funcionarios de la Administración pública local.
7. Ejercitar los derechos que asigna a la Nación el artículo 27 constitucional, siempre y cuando no estén expresamente reservados al Gobierno federal o a las demarcaciones municipales.
8. Someter a la consulta de los ciudadanos de la Ciudad los actos que determine y para los que esté expresamente facultado por el Estatuto de Gobierno, a través del mecanismo del plebiscito.
9. Planear y conducir el desarrollo integral de la Ciudad en la esfera de su competencia, estableciendo procedimientos de participación y consulta popular, así como criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Programa General de Desarrollo.
10. Promover el desarrollo de la entidad, fomentar la actividad económica y productiva.
11. Proponer el nombramiento de Magistrados al Tribunal Superior de Justicia y del

[3] Algunas de las propuestas presentadas fueron el resultado del grupo de trabajo 3, reforma política del Distrito Federal: organización jurídico-política del Distrito Federal, consensos adoptados sobre el tema 3: Función Legislativa del Distrito Federal.14 de septiembre de 1998.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

12. Nombrar al Procurador de Justicia y al Secretario de Seguridad Pública de la Ciudad.
13. Garantizar el orden público en la Ciudad; coordinar el mando de los cuerpos de seguridad pública y tener bajo su mando la fuerza pública en el Distrito Federal, así como otorgar la autorización correspondiente para el funcionamiento de los organismos auxiliares de seguridad.
14. Proponer a la Asamblea Legislativa la desaparición de poderes de algún Cabildo de una demarcación municipal.

La Asamblea Legislativa

Es de gran relevancia que la Reforma tenga como uno de sus principales análisis la autonomía de la Asamblea Legislativa. Es conveniente que se le refuerce en la mayor medida posible facultándola para legislar al Distrito Federal, siendo ésta responsable de las leyes locales.

Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que, será el Congreso de la Unión el poder que tendrá facultades para legislar en lo relativo al Distrito Federal, a excepción de las que de manera expresa se confieran a la Asamblea Legislativa. Tal disposición se contrapone a los principios superiores de representatividad republicana, democrática y federalista, principios en los que se sustenta nuestro pacto federal.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe alcanzar el rango del Congreso Local, cuyas facultades deben ser equiparables y no menores a las que la Constitución confiere a las legislaturas locales. Asimismo su estatus de congreso local, con facultades plenas, debe quedar expresamente establecido en su Constitución Local. Así, la función legislativa en el Distrito Federal, sería considerada como uno de los órganos que integran el poder público del Distrito Federal, junto con la función ejecutiva y la jurisdiccional.

En tanto el Congreso de la Unión debe tener sólo facultades generales expresas en el Distrito Federal, como la de "dictar disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión". De esta manera, las disposiciones constitucionales que se refieren a las legislaturas locales, se entenderán aplicables también a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En suma, la propuesta para la Asamblea Legislativa se determina de la siguiente forma:

1. Que la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del distrito Federal corresponda a la Asamblea Legislativa y no al Congreso de la Unión.
2. Legislar plenamente en materia de seguridad Pública, deuda pública y las materias que se refieran al funcionamiento de la administración pública en el marco jurídico del Distrito Federal.
3. Ratificar los nombramientos del Procurador General de Justicia y del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.
4. Participar como legislatura local en los procesos de reformas a la Constitución.
5. Legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.
6. Emitir iniciativas de leyes, al igual que los congresos locales, ante el Congreso de la Unión.
7. Aprobar el Programa General de Desarrollo que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
8. Instruir los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia con respecto de las figuras del Jefe de Gobierno y otros servidores públicos del Distrito Federal, abrogando la facultad del Ejecutivo Federal de hacer del conocimiento del Senado, presuntas causales para la remoción del Jefe de Gobierno.
9. Crear un organismo permanente similar al de un Congreso Local, que sesione en los recesos de las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa.
10. Capacidad para legislar en todo aquello que no esté reservado a la autoridad federal, tal como está establecido para los estados del país.

11. Aprobar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que es el máximo ordenamiento legal de la entidad y que hoy por hoy decide y aprueba el Congreso federal. O en su caso, que tenga la facultad de expedir la Constitución local.
12. Que este Congreso tenga la facultad de aprobar los montos de endeudamiento de la entidad; que cuente con un órgano propio de control interno; que pueda iniciar juicio político al jefe de gobierno del Distrito Federal; que tenga la facultad de legislar en materia de responsabilidades.[4]

Ámbito judicial

En este terreno, lo que se debe buscar es la integración de la función jurisdiccional en el Distrito Federal. Es decir, se propone la integración progresiva de los diversos organismos dotados de funciones jurisdiccionales, tales como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal Electoral, como partes de la rama encargada de impartir la justicia en el Distrito Federal, en su sentido material y formal, con unidad procesal, dejando de estar dichos organismos bajo la tutela del Ejecutivo como sucede actualmente.[5]

También se propone fortalecer la autonomía y redefinir las funciones del Ministerio Público, se propone fortalecer su autonomía orgánica, presupuestal y normativa de la institución depositada en la Procuraduría General de Justicia, tal como fue concebida originalmente. Igualmente se propone fortalecer técnica y profesionalmente al órgano de la Procuraduría encargado de la función pericial, para que en su oportunidad sea dotado de autonomía orgánica y funcional.[6]

Ratificación por la Asamblea Legislativa de los nombramientos de Procurador General de Justicia y Secretario de Seguridad Pública. Asimismo dotarla de competencia para legislar en materia de seguridad pública en el ámbito local.

---

[4] Mesa de trabajo 3, organización jurídico-política del Distrito Federal, tema III: Función legislativa del DF, Dip. Margarita Saldaña, septiembre, 1998.
[5] Grupo I: Estructura y funciones de los órganos jurisdiccionales del Distrito Federal (consenso PAN, PRD, PT, PVEM, disenso-PRI).
[6] GRUPO II: fortalecimiento de la procuración de justicia en el DF.

Partidos políticos locales

Se debe permitir la existencia de partidos políticos locales, con objeto de ampliar el aspecto político-ideológico en esta entidad federativa caracterizada por una población con inclinaciones políticas plurales.[7]

Mantener el esquema de representación mixta, eliminando el premio de mayoría o cláusula de gobernabilidad prevista en el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del DF, es decir, aplicando en todo momento la fórmula electoral de la proporcionalidad pura y reduciendo el máximo de representación de un solo partido del 63% al 60% por ambas vías, tal como está fijado en el código electoral federal.

Que se establezca la figura de partido político local y para su registro se requiera contar con un porcentaje mínimo de afiliados, inscritos en el padrón electoral, con presencia en todos los distritos locales del Distrito Federal.

Derechos de los habitantes del DF

Restaurar a plenitud los Derechos Políticos y de participación de los capitalinos. No es posible para esta gran metrópoli soportar más centralismos absurdos y seguir siendo "cuasi" ciudadanos, o ciudadanos de segunda.

Para esto se requiere de la buena voluntad de los actores políticos, de los gobernantes locales y federales, así como de los legisladores, para dotar de mayores y mejores instrumentos jurídico-legales a los habitantes del Distrito Federal.

[7] En la gran mayoría de los estados -salvo Aguascalientes- está contemplada la existencia de este tipo de figuras. Otro argumento a favor proviene del ejemplo de la pasada elección del 2000 en que un partido político emergente, que contendía por primera vez -Democracia Social obtuvo el 4.9% de la votación capitalina, por lo que alcanzó a tener representación en la ALDF. Sin embargo, dado que no obtuvo el 2% de la votación nacional, Democracia Social carece de registro como partido político y tampoco tiene derecho a financiamiento público ni siquiera en el Distrito Federal. Esta aberración se corregiría con la existencia de partidos políticos capitalinos, facultados para participar en las elecciones locales de la entidad. Habría que asegurar, sin embargo, que la existencia de partidos locales no fragmentara demasiado la representación política en un lugar en el que la tendencia histórica ha sido la inclinación al pluripartidismo.

Debido a las modificaciones del Artículo 122 constitucional, así como al Estatuto del Gobierno, se ha logrado elegir al Jefe de Gobierno mediante sufragio universal. Pero estas reformas constitucionales deben avanzar a la democratización del DF, las propuestas concretas de reforma son las siguientes:[8]

1. Que los habitantes del Distrito Federal tengan un gobierno local representativo que cuente con las mismas facultades que los gobiernos de los estados.
2. Que los habitantes del DF tengan su propia Constitución Local, donde se establezcan los derechos humanos, sociales y políticos, así como sus prerrogativas y que la creación de esta Constitución quede a cargo de la Asamblea Legislativa.

Que sean derechos de los habitantes del Distrito Federal:

1. Participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad.
2. Participar en las llamadas figuras de democracia participativa: plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, audiencia pública, difusión pública, iniciativa popular, colaboración ciudadana, instancia de quejas y denuncias y las demás establecidas en la ley.
3. Exigir la transparencia de la función pública y, en consecuencia, ser informados sobre los procesos de toma de decisiones y sobre los actos específicos de autoridad a excepción de los asuntos reservados en razón de interés público que expresamente determine la ley.
4. Exigir cuentas sobre la gestión de gobierno de las autoridades.

Que la legislación reglamente los derechos político-electorales establecidos en el artículo 35 constitucional:

1. Votar en las elecciones populares;
2. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para

[8] Dip. Eugenia Flores Hernández. Op. cit.,1986.

cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

3. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
4. Que los ciudadanos puedan participar en la organización del proceso electoral como Consejeros Electorales y como integrantes de las mesas receptoras de la votación.
5. Que se reglamente la actividad de los ciudadanos como observadores electorales a lo largo de todo el proceso electoral.
6. Que se garanticen los medios para que todos los ciudadanos cuenten con credencial de elector.
7. Que la legislación sobre poderes locales contenga: a) los requisitos de elegibilidad de la elección y de la instalación de las autoridades y su forma de integración.
8. Que se incorporen en la Legislación Electoral para el Distrito Federal las condiciones de fiscalización de los partidos y de los gastos de campaña contenidas en el COFIPE.
9. Que se conforme un órgano superior de dirección, el Instituto Electoral del Distrito Federal, responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales y que se establezca un sistema de medios de impugnación en materia electoral local, cuya finalidad sea que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad. legalidad y definitividad en los distintos actos y etapas de los procesos electorales.[9]

Por otra parte, lo que consideramos que no se debe reformar es lo relativo a la propuesta de incorporar al Tribunal Electoral al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal con la intención de que se asemeje al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La propuesta de reforma, sostiene que el carácter

[9] Esta exposición se puede encontrar de manera detallada en los trabajos que se hicieron en la mesa de la reforma política para el DF, Grupo de trabajo número 1, consensos y acuerdos de los partidos políticos sobre la legislación electoral documento final. Dip. Margarita Saldaña Hernández, México, D.F, 30 de septiembre de 1998.

jurisdiccional de los tribunales electorales no tiene por qué estar separado del ámbito judicial, ya que en un régimen republicano el Judicial es uno de los tres poderes que configuran la estructura de gobierno.

Al darse la Reforma Constitucional de 1996, las diferentes entidades federativas ajustaron la normatividad de sus procesos y la organización de sus autoridades electorales locales a las bases constitucionales comunes previstas en el artículo 116 constitucional, con objeto de asegurar la legalidad y constitucionalidad en materia electoral. En esta adecuación, trece de las entidades federativas del país optaron por imitar, de manera extralógica, la transformación del antiguo Tribunal Federal Electoral en un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, es importante destacar que la motivación para incorporar al Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, fue hacer compatible la tradición de este Poder de no intervenir directamente en conflictos político-electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada. Es decir, lo que se buscó fue la distribución de competencias constitucionales entre la Suprema Corte y dicho Tribunal. En este caso, puede decirse que la adscripción del antiguo TRIFE al Poder Judicial de la Federación era obligada, ya que a partir de 1996, ese órgano jurisdiccional, además de conocer y resolver los diferentes medios de impugnación ordinarios, también estaba facultado para conocer de asuntos de carácter constitucional, precisamente a través del Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

En este orden de ideas, podemos afirmar que en el caso de los tribunales electorales locales no existe una necesidad u obligación para incorporarlos al Poder Judicial local, a ello se debe que en 18 entidades de la Federación, los tribunales electorales se mantengan como órganos autónomos e independientes con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Uno de los problemas centrales de la democracia en México había sido la falta de credibilidad social en la legitimidad y transparencia no sólo de los procesos electorales, sino también de su calificación y de la resolución de sus controversias. A

ojos de la ciudadanía, no resultaba del todo transparente el que un Congreso mayoritariamente constituido por un partido se erigiera en Colegio Electoral y resolviera, prácticamente por votación, lo que en realidad debiera estar sujeto a un ordenamiento jurídico claro, aplicado por juristas especializados.

El establecimiento de un Instituto Federal Electoral y, en su momento, del Tribunal Federal Electoral, como órganos de carácter autónomo (de hecho, el IFE como un órgano ciudadanizado), fue la mejor respuesta para recuperar la confianza pública en la legitimidad, transparencia y efectividad del proceso electoral. Al ser órganos autónomos y especializados, realmente se podía aducir que en los procesos electorales a partir de 1994 y, sobre todo, después de la Reforma Constitucional de 1996, estaban sujetos a los principios de legalidad, transparencia y equidad.

Por ello, es pertinente evaluar conscientemente si la propuesta de adscribir al Tribunal Electoral del Distrito Federal el Tribunal Superior de Justicia de la entidad, no significa un retroceso en la construcción de un régimen genuinamente democrático para la capital del país. En este sentido, no pueden pasarse por alto los resultados que han entregado a la sociedad las autoridades electorales del Distrito Federal -el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral-. Ambos, al parecer, han ejercido sus funciones satisfactoriamente y han ayudado a crear un clima de credibilidad y legitimidad.

Los anteriores aspectos, nos llevan a también plantear que, dentro del cúmulo de atribuciones que se le han conferido, el Tribunal Electoral disponga de un dispositivo que lo faculte para presentar ante la Asamblea Legislativa propuestas de reforma al Código Electoral local. Estas propuestas se relacionarían, fundamentalmente, con el trámite y substanciación de los Medios de Impugnación, lo que se deriva de la experiencia de los procesos electorales y de participación ciudadana, esto es, plantear propuestas para tener mecanismos que hagan más expedita la impartición de justicia electoral local. Es claro que ésta sería una mera facultad de presentación.

Aún y cuando el tema de la incorporación del Tribunal Electoral del Distrito

Federal al Tribunal Superior de Justicia, se maneje bajo el sustento de la tradicional división de poderes para en función de ella incluirlo en el ámbito judicial, ello sólo se reduce a la consideración de carácter doctrinario o de una política de ubicación estatal; pues es innegable que el Tribunal Electoral del Distrito Federal se ubica de manera independiente en razón de un fundamento constitucional vigente.

Para concluir sobre la cuestión electoral, es preciso recordar que las autoridades electorales autónomas nacen por una necesidad de legitimar y transparentar el desarrollo de los procesos electorales al margen de la intervención de los poderes del Estado. Las autoridades electorales son órganos que no deben estar sujetos a decisiones o interpretaciones de oportunidad política.

Todas las propuestas anteriores, contribuyen a la edificación de nuevas instituciones orientadas a regular el poder político entre las autoridades del DF y el Ejecutivo Federal.

El análisis de fondo es buscar un sistema de normas, pesos y contrapesos para que el efecto que resulte de la relación Ejecutivo Federal y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal sea una relación institucional estable. En otras palabras, con un sistema de pesos y contrapesos se emanciparía una pluralidad política en los órganos federales, principalmente en el Congreso de la Unión que puede servir de indicador para medir la participación ciudadana y su preferencia partidista. Obviamente esta pluralidad puede surgir por ideas puramente personales carentes de crítica y conocimiento objetivo, pero por el hecho de la variedad de ideas hay una participación general.

6.2 Económicas-administrativas

Uno de los temas en los que necesariamente se debe hacer énfasis, es en la cuestión de los recursos públicos con los que debe contar la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

En el caso del Tribunal Electoral del Distrito Federal, debe tener la autonomía necesaria para poder determinar el monto económico que se debe otorgar a los partidos locales para la renovación de los funcionarios en la competencia electoral. El financiamiento público para cubrir el sostenimiento de un régimen estable de partidos políticos, ha sido un elemento fundamental para la consolidación democrática. Es conveniente revisar con detalle los porcentajes de recursos financieros que se otorgan a los partidos políticos y los procedimientos que se utilizan para su fiscalización, particularmente en lo que se refiere a los plazos, los mecanismos de control y los topes de gastos de campaña.[10]

La fórmula, para decirlo de alguna manera, es lograr toda la capacidad de autonomía y de soberanía local, pero no poner en entredicho la operación de la Federación, que también merece y tiene de manera legal, política y factual su espacio.

En cuanto a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno, debe existir un control evaluatorio del presupuesto. Es muy sabido que para el año en que el Jefe de Gobierno toma posesión, la Asamblea del Distrito Federal tiene diez días para aprobar el presupuesto que le propone el Jefe de Gobierno. Si nos percatamos, la Asamblea Legislativa tiene muy poco tiempo para analizarlo. Este punto está diseñado para potenciar el poder del Jefe de Gobierno, quien presenta una iniciativa teniendo el monopolio de la misma. Además de que cuenta con un corto tiempo en comparación al resto del país en los estados, que es un mes o un mes y medio mayor. Esto está claramente diseñado para que no funcione la Asamblea en su control evaluatorio.

Peor aún, la ley no establece que el control evaluatorio que realizará cada comisión será comunicado a la comisión de presupuesto y cuenta pública. La

[10] En octubre de 1986, la diputación del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados propuso al país y a los capitalinos el reconocimiento de los derechos ciudadanos de los habitantes del Distrito Federal, así como la creación del Estado de Anáhuac, asentado éste, en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal. Parte de esta propuesta la retomamos y anotamos lo que nosotros consideramos importante.

comisión de presupuesto y cuenta pública en el Distrito Federal es la única que dictamina, sin estar enlazada con el resto de las comisiones en el proceso presupuestario. Esto ocasiona que la Asamblea no puede funcionar en este papel tan importante.

Cabe mencionar que el artículo 42 del Estatuto de Gobierno, dice que la Asamblea también tiene como atribución analizar los informes trimestrales que le envía el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Por lo que se concluye que el Pleno de la Asamblea puede analizar este asunto, pero no en comisiones.

Lo que sería prudente es que las comisiones estén obligadas a darle un reporte a la comisión de presupuesto y cuenta pública, de cómo se está ejerciendo el gasto del gobierno, una vez que se ha hecho un control evaluatorio de las políticas públicas fondeadas por ese presupuesto. Y por último, aumentar el plazo para la deliberación presupuestal, pues es irracional contar con un mes para que la Asamblea discuta con profundidad un proyecto de presupuesto en treinta días, y en diez días cada seis años.[11]

Facultad de percepción de ingresos propios

Una ciudad que quiere tener un estatuto de mayor independencia debe también fortalecer su capacidad de recaudar, para poder proveer los servicios que demanda la población y distribuir la riqueza justamente.

Actualmente las autoridades del Distrito Federal no pueden decidir sobre su propio presupuesto, el Gobierno y la Asamblea Legislativa están sujetos a decisiones federales. Las Delegaciones tienen muy poco margen de maniobra en los recursos que reciben y en la administración de los mismos. La ciudadanía con los mecanismos actuales tiene poco o nulo poder de decisión. Esto desalienta la

[11] Estas ideas fueron tomadas de Alonso Lujambio en el "Foro de análisis de la Reforma Política del Distrito Federal". México, D.F., 1998.

participación ciudadana.

Además se debe determinar la naturaleza jurídica de las demarcaciones del Distrito Federal, y su relación con los órganos centrales de gobierno. En ese sentido, buscar la posibilidad de que la propia gente participe en la asignación y el control del presupuesto de su delegación y de la ciudad. Esto hoy no es posible porque, como ya lo planteamos, la Ciudad de México no es un estado soberano que pueda manejar sus recursos con autonomía, las delegaciones son órganos desconcentrados con muy poco poder de decisión, y la cultura y leyes vigentes son paternalistas y defienden, en el mejor de los casos, el poder para la gente y no el poder de la gente.

Es necesario que el poder local, hoy delegaciones mañana municipios autónomos, tenga ingresos propios para poder resolver los problemas más graves del pueblo. A la fecha, las delegaciones sólo atienden problemas de limpia, vigilancia, parques y jardines, drenaje, pavimentación, etcétera, para dar mantenimiento a la infraestructura de la demarcación. Esto tiene que evolucionar, la ciudadanía tiene problemas de salud, educación, empleo, vivienda y qué mejor y más a su alcance que el poder local para resolver estas problemáticas.

Siempre es más fácil endeudarse o pedirle recursos a la federación (por la vía que sea) que recaudar. Las delegaciones reciben una parte ínfima de los recursos. Debieran en principio, al igual que los municipios en el resto de las entidades, recaudar el predial. Esto permitiría lograr una relación más cercana entre autoridad y sociedad, aunque antes habría que repensar las responsabilidades de gasto y la geografía de ciertas delegaciones, diseñadas con el objetivo de controlar políticamente a las clases medias, algo en lo que el viejo PRI y el nuevo PRD seguramente concuerdan, desafortunadamente.

6.3 Socioculturales

Se debe considerar que nuestra cultura política debe ser también cívica, que radica en un involucramiento ciudadano en los diversos procesos de toma de decisiones que ocurren a lo largo y ancho del tejido sociopolítico de una comunidad y que es contraria a una cultura súbdita que es característica de los regímenes autoritarios.

> "Sin una base social activa, corresponsable y constructiva, el quehacer institucional no encontrará un correlato cívico-cultural capaz de asegurar la viabilidad de sus iniciativas, así como de acompañar y al mismo tiempo limitar democráticamente el ejercicio del poder". [12]

La cultura política no sólo descansa en los ciudadanos, sino en los servidores públicos, con los cuales se ha percibido en el seno de la sociedad falta de ética profesional, corrupción, flojera, irresponsabilidad. Esta situación es percibida por los ciudadanos como un espectáculo sin objetivo alguno (en un sentido de interés general) lo que ocasiona apatía y abstinencia en la hora de votar.

Se debe consolidar una cultura política participante con orientaciones cognoscitivas o de conocimiento de los derechos y obligaciones de los capitalinos, ya que el peor enemigo de la democracia es la ignorancia.

Debe buscarse no confundir a la democracia como una participación permanente de la sociedad porque se estaría hablando en realidad de movimientos de masas, y estas son la base del corporativismo.

Se debe definir hasta donde llega la participación ciudadana y con qué elementos mínimos debe contar para hacerlo conscientemente. Un elemento que consideramos de primordial importancia es la educación de nuestros deberes y

[12] GUTIÉRREZ, Roberto. Op. cit., p. 274.

derechos ciudadanos en donde se incluirían los límites y los alcances de su comportamiento en la sociedad y en el gobierno.

Sin cultura política con orientaciones cognoscitivas de alto nivel no puede haber democracia, porque no hay una conciencia política clara y ello conlleva a una elección no racional, sino solamente emotiva.

Para una transición a la democracia se deben dar los cambios importantes o sumas de cambios que al parecer no tienen importancia en un momento dado, pero que poco a poco van siendo referencia o influencia para configurar uno o varios cambios trascendentales. Se concluye con ello que la transformación que esperamos es lenta, gradual y debe ser legal en circunstancias de consenso, negociación e institucional. Cuando aparezcan estos requisitos en los niveles políticos y culturales, será un momento de significado importante en el que se podrá decir que nuestra cultura política va mejorando y tiende al nivel de países más democratizados.

Cuando se ejerza en las acciones cotidianas una cultura política de alto nivel se tomaran en cuenta aspectos importantes como: la participación ciudadana, la efervescencia política, la necesidad de transparencia, de rendición de cuentas que hoy en día está tan deteriorada en el Distrito Federal y que se necesita para perfeccionar su sistema democrático, respeto al voto y a las instituciones, responsabilidades ciudadanas, transparencia electoral y aplicación judicial en las irregularidades, entre otros aspectos.

Uno de los puntos que se tienen en la mira es precisamente la cuestión electoral. Es necesario profundizar, una vez obtenido el voto ciudadano para la elección del Gobernador de la Ciudad de México (hoy Jefe de Gobierno) y la constitución de nuestras propias autoridades electorales, en la participación ciudadana como base de la cultura democrática que oriente el cambio y que garantice la permanencia del sistema democrático como la mejor forma de convivencia de los ciudadanos en el Distrito Federal.

En efecto, entre los objetivos del Instituto Electoral del Distrito Federal están el desarrollo de la vida democrática en la ciudad de México, el fortalecimiento de su régimen de partidos políticos, la promoción de los derechos político-electorales de los ciudadanos y el cumplimiento de sus obligaciones y la promoción del voto y la difusión de la cultura democrática.

Pero se necesita trabajar más en la difusión de la cultura democrática como presupuesto del cambio institucional y político, en la circunstancia que atraviesa el país y no sólo su ciudad capital, resultaría de un altísimo costo político y social partir de condiciones apriorísticas o de ideas preconcebidas de lo que debe ser el futuro del Distrito Federal. Una vez que el proceso de ciudadanización de los habitantes de la ciudad de México, entendido éste como la toma de conciencia individual y grupal del derecho a la participación política y su apropiación como un valor inherente a su condición de particular en el ámbito de la convivencia cotidiana en la Ciudad, haya avanzado lo suficiente, será natural que continúe su camino y se perfeccione mediante más efectivas formas de organización.

Se debe tomar en cuenta que para fortalecer la participación ciudadana es necesario invertir recursos y diseñar programas dirigidas a la población para su involucramiento en decisiones estratégicas y en la solución de sus problemas más graves. Para lograrlo hace falta un nuevo modelo que ponga en el centro el bienestar del pueblo y su participación en la construcción de una sociedad que haga efectivos los derechos humanos y desarrolle un sistema de toma de decisión auténticamente democrática.

Debe quedar también claro que la sociedad por sí misma no alcanza a generar los instrumentos de cambio institucional y estructural por sí misma, que cuando se deja a la simple fuerza de la presión y la dinámica social la decisión del rumbo político, éste ocurre con suma lentitud o bien con una carga propia de violencia. Por eso, el trabajo no estaría completo sin la coadyuvancia de los órdenes del poder público y de las instituciones políticas ciudadanas como los partidos y las

organizaciones políticas, tanto el Gobierno de la Ciudad como el Legislativo local, deben compartir la tarea de impulsar la cultura democrática y promoverla como parte de sus objetivos fundamentales, pero antes se requiere que las élites políticas adquieran una cultura política democrática.

En ese sentido, es ilustrativa la reflexión de José Woldenberg cuando menciona que los ciudadanos han hecho su parte en la transformación democrática del México contemporáneo, pero es insensato creer que pueden hacerla todo por sí mismos, una actitud favorable hacia la cultura democrática, la escucha de las inquietudes sociales en el ejercicio electoral que excede el mero ejercicio de sufragar, es parte de la concepción moderna de una sociedad democrática. En esto, los partidos políticos deben ofrecer mejores respuestas y el Instituto Federal Electoral es la instancia adecuada para promover y avanzar en esta actitud pública.

CONCLUSIONES

1. De acuerdo al análisis que se ha hecho, nos damos cuenta que la hipótesis general de esta tesis resulta viable, ya que como hemos visto, las reformas legales que se han hecho dieron una nueva configuración a la relación institucional de los órganos en comento. Sin estas reformas legales hubiese sido imposible este cambio radical en el poder público mexicano. Asimismo, la creciente concientización política que los capitalinos tomaron para desempeñar su papel, fue un gran impulso para la realización de estos cambios, los cuales siguen surtiendo efecto en los objetivos planteados al inicio de la década de los noventa: la reforma política del Distrito Federal y la creación del estado 32.

2. La hipótesis (a) de esta tesis es de comprobación verídica. El hecho de que se creara la figura de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y se lograra la alternancia política a nivel federal, cambió enormemente la relación de estos órganos de gobierno. Ahora se entraba a una etapa de respeto, de crítica constante o de acuerdos, eso lo decidían y lo siguen decidiendo los jefes de dichos órganos. Estas circunstancias fueron posibles por el hecho de que la carrera política del Jefe de Gobierno del Distrito Federal no dependía de la voluntad del Presidente en turno, como pasaba con el regente capitalino; ahora la carrera política del Jefe de Gobierno está sometida a la voluntad popular local. Con las reformas a la Constitución y al COFIPE la regulación electoral pronto demostró la garantía de respetar este mandato.

3. La hipótesis (b) también es certera, el hecho de que estos órganos de gobierno no sean gobernados por políticos del mismo partido, nos deja entrever que para llegar a acuerdos y consensos se debate, se critica y se analiza el tema en discusión. Lo mismo ocurre en los órganos legislativos federal y del Distrito Federal, Ahora notamos a un Ejecutivo con menos facultades, con ánimos de negociación respecto a los demás poderes federales, con ánimos de lograr acuerdos en torno a las decisiones políticas para beneficio del país. Asimismo,

ahora se tiene que discutir y analizar el monto del presupuesto de ingresos y de egresos y como es obvio esto trastoca al Distrito Federal. En otras palabras, las decisiones y los mandatos políticos ya no dependen de una sola persona.

4. La hipótesis (c) es sumamente importante, y se verifica su cumplimiento, ya que no hay ninguna entidad federativa que esté en las condiciones en las que se encuentra el Distrito Federal respecto a la autonomía. Ciertamente se ve tan normal esta circunstancia por el hecho de no ser una entidad federativa, aunque ya vimos lo negativo de esta situación. La Asamblea debe convertirse en un Congreso local para ser exclusiva en su ramo y así no interfiera el Presidente en la propuesta que dirige al Congreso de la Unión respecto al monto de endeudamiento del presupuesto de egresos en el Distrito Federal, ni tenga la facultad de iniciar leyes o decretos en materia al gobierno del Distrito Federal, de lo contrario se generará un ambiente de confrontación y de pocos acuerdos políticos.

5. Como hemos visto, los cambios institucionales en la relación entre la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y el Ejecutivo Federal se deben hacer, en primera instancia, reformando la Constitución, en la que se garantice una relación institucional autónoma entre estos órganos de gobierno. En consecuencia, es necesario que el Distrito Federal se homologue a una entidad federativa en forma y fondo; es decir, jurídica y políticamente, contando con su propia Constitución local, Gobernador, Congreso, Poder Judicial, Instituto Electoral y Tribunal Electoral.

6. Se debe considerar que lo anterior no solo se debe hacer pensando en el cambio institucional entre estos órganos de gobierno, sino que se tome en cuenta que lo más importante de este diseño institucional es la respuesta a las necesidades de una ciudad única, con problemas y requerimientos urbanos que abarcan la totalidad de su territorio, por esa razón se deben ampliar de manera gradual y persistente sus ámbitos de autonomía y autogobierno.

7. Por otra parte, se concluye que a los vecinos del Distrito Federal se les debe garantizar los derechos y responsabilidades necesarios para convertirse en verdaderos ciudadanos y dejar, por completo, su situación de "*ciudadanos súbditos*", ya que antes de 1996 carecían de facultades jurídicas y políticas para elegir a sus gobernantes. De esta forma, ejercerían libremente su derecho al sufragio.

8. Aún así, nos damos cuenta que ahora el problema principal no son sólo los límites de las leyes o los diseños institucionales, sino también las actitudes y concepciones, es decir, de cultura política, tanto de las elites gobernantes como de los propios ciudadanos.[1]

   Los 71 años de paternalismo con fuertes lazos de corporativismo y leyes impropias, pero legítimas institucionalmente, dejaron una cultura política autoritaria. Por ello, se corre el riesgo de que si no se toman las medidas adecuadas, tanto en el gobierno y los medios de comunicación, lejos de cambiar la cultura política de una gran parte de los capitalinos se refuerce la que se ha vuelto costumbre. El ciudadano debe actuar de manera informada y votar libremente oponiéndose a la compra, coacción o inducción del sufragio. Con ello, el ciudadano contribuiría a evitar un sistema de partido hegemónico o peor aún, un régimen autoritario.

9. Asimismo, concluimos que ahora para acceder a la Jefatura de Gobierno o a la Presidencia de la República, será necesario que los actores políticos y los partidos políticos estén comprometidos a formular programas y propuestas que, aunque vinculados a demandas ciudadanas reales, pueden ser vistos como expresión de su identidad política y de su idea de nación o sociedad.

10. Gracias a las reformas políticas de los años 90, se han originado grandes cambios políticos en los que se notan principios de pluralidad política, un sistema

[1] Ver a PESHARD, Jacqueline. "La cultura política en México"; en MERINO, Mauricio (coordinador). Op. cit., pp. 202.

de partidos más competitivos y de gobiernos divididos a nivel federal y que han tenido sus efectos en el Distrito Federal, con la intención de proyectar esa congruencia política en todos los niveles de gobierno. Aunque aún falta mucho por hacer.

11. Podemos concluir que ya no tenemos un sistema político súperpresidencialista con un partido hegemónico, en el que la presidencia era articulada de manera cuasi exclusiva del conjunto de relaciones de poder. Aunque cabe mencionar, que aún quedan rasgos de presidencialismo en la ley, tal es el caso del Distrito Federal. En otras palabras, nuestro sistema político autoritario ha transitado a un sistema de corte democrático, y esta afirmación se puede verificar tomando en cuenta los cambios estructurales que hemos mencionado a lo largo de esta tesis. Sin embargo, nuestro sistema político democrático aún no está consolidado, los rasgos autoritarios y corporativos que aún quedan deben ser trabajados.

12. Los medios de comunicación han dejado de estar subordinados a los intereses presidenciales. Después del 2 de julio de 2000, Fox ha sido el primer presidente que ha resentido ese cambio. Hoy se ven medios de comunicación independientes y muy críticos que ya no solapan al presidente de la República como en los años del autoritarismo exitoso del PRI.

13. Asimismo, los titulares de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y Ejecutivo Federal, en variadas ocasiones han olvidado su formalismo institucional para criticarse mutuamente y mantener un duelo verbal constante. A su vez, en ocasiones avalan sus acciones o medidas públicas con la intención de elevar su popularidad y servirse de ella en espera de contiendas electorales. Esta actitud se encierra en un marco de competencia política, en la cual los medios de comunicación toman un papel importante para transmitir información, criterio o manipulación a los ciudadanos locales.[2]

[2] Constantemente hemos visto en los noticiarios cómo los titulares de estos órganos se critican. Las entrevistas que se les hace por alguna revista o medio electrónico de comunicación nos dan idea de la competencia política en la que se encierran. Esto ha sucedido desde 1997, Cárdenas criticaba al Ejecutivo Federal que en ese entonces

14. Desde las elecciones de 1997 –los procesos electorales han venido siendo en México razonablemente fiables y transparentes, y el PRI, habiendo perdido la mayoría absoluta en la Cámara, ha debido negociar con la oposición en las cuestiones legislativas fundamentales. Esto es de verdadera relevancia, porque en cuestiones legislativas que tienen que ver con el Distrito Federal se presenta la oportunidad de hacer reformas importantes por la vía del acuerdo y el consenso.

15. También se concluye que no es más democrática una comunidad mientras más veces se le llame a las urnas, sino en la medida que la voluntad popular encuentra canales efectivos para hacer llegar su voz a las cúpulas de toma de decisión. De ahí la importancia de la información.

16. En materia electoral, la reforma política debe permitir la creación de partidos políticos locales, como ocurre actualmente en otras entidades federativas del país; será necesario eliminar la llamada cláusula de gobernabilidad, a fin de conformar un esquema en el cual exista una representación proporcional lo más fiel posible y, fortalecer por la vía de las modificaciones legales al órgano encargado de instrumentar la función pública del Estado de organizar las elecciones.

17. En el DF es posible y necesario instaurar un régimen interno de división de poderes, así como dar paso a la democratización plena de su vida política, todo ello sin necesidad de cambiar la sede de los Poderes Federales.

18. Ahora bien, tomando en cuenta las condiciones de nuestro sistema político actual, vemos que el sistema de partidos ha modificado su perfil y ha dejado de ser un modelo de tipo hegemónico; asimismo, los partidos de oposición han

---

era Ernesto Zedillo; Rosario Robles criticó a la mayoría de funcionarios públicos no correspondientes a su partido, pero la crítica más elocuente ha sucedido entre Andrés Manuel López Obrador (exjefe de Gobierno del DF) y Vicente Fox (actual Presidente de la República). Para esto, ver por ejemplo, la revista PROCESO No. 1272, 18 de marzo de 2001, p. 42; PROCESO No. 1256, 26 de noviembre de 2000, p. 49, entre otras.

reacomodado sus fuerzas, los antiguos partidos pequeños están en vías de extinción, aunque probablemente se formen otros nuevos.

Las cosas ya no serán igual, ya no las hará de modo exclusivo quien esté en el poder. El que llegue ya no podrá gobernar solo, esto es un hecho. Y el Distrito Federal tiene ya ese derecho de elegir a sus gobernantes.

19. El presidente se verá en la necesidad de pactos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y éste último ya no estará supeditado a las decisiones del presidente de la república, sino a la evaluación de resultados que emita los ciudadanos que le corresponde gobernar. En suma, podemos decir que la relación entre el gobierno capitalino y el gobierno federal, desde que se inició la elección democrática del jefe de Gobierno, ha estado en una fase más acelerada de tensiones y no de subordinación.

ANEXOS

ANEXO 1

Artículos, párrafos y fracciones seleccionados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referidos al Distrito Federal:

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.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

…

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión, y
V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
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 disponga la ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los diputados a la Asamblea Legislativa serán electos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley, la cual deberá tomar en cuenta" para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 Y 99 de esta Constitución;

II. ...

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30 % de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. …

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: '

a) Expedir su Ley Orgánica, la que será enviada al jefe de gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su Publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30

de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del jefe de gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

…

c)…

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

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 inciso s 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;

g) Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h)…

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública y sobreexplotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución;

m)…

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

…

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. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

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

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de 10 días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

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

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA. Respecto a la organización de la administración pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales

en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán electos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA. Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I…

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; Y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución;

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz, electos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El consejo designará a los jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la Ley Orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución, y

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su Ley Orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la Ley Orgánica respectiva determinarán su organización, Competencia y normas de funcionamiento.

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.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el ,artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable Y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes

…

ANEXO 2

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal[1], publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998 (artículos, párrafos y fracciones seleccionados):

Artículo 1º...

Artículo 2º.- La administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada…

Artículo 5º.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servicios públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables.

…Asimismo, se encuentra facultado para crear mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículos 6 y 7…

Artículo 8º.- La ciudad de México es el Distrito Federal, entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10 y 11…

Artículo 12.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal; será electo y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables…

[1] Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.* Colección Ordenamientos Jurídicos, México, DF, 1999.

Artículo 13…

Artículo 14.- El Jefe de Gobierno promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión.

El Jefe de Gobierno podrá elaborar proyectos de reglamentos sobre leyes que expida el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y los someterá a la consideración del Presidente de la República…

Artículo 16.- Los titulares de las Secretarías, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales tendrán las siguientes atribuciones generales:

I…
II. Someter, respecto de los asuntos de su competencia, una vez revisada por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a la aprobación del Jefe de Gobierno los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares; vigilar que se cumplan una vez aprobados;…

Artículo 17.- Al frente de cada secretaría , de la Oficialía mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales habrá un titular, que para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará en su caso, por los Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y jefes de Unidad Departamental, así como por los demás servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior y los manuales administrativos.

Artículos 18 y19…

Artículo 20.- El Jefe de Gobierno podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con el Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades, los gobiernos estatales y con los municipales, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan.

Asimismo, podrá celebrar convenios de concertación con los sectores social y privado dentro del ámbito de sus atribuciones con apego a la ley.

ANEXO 3

Estatutos de Gobierno del Distrito Federal[2] (partes seleccionadas):

Artículo 2º.- La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.

Artículos del 2º al 6º…

Artículo 7º. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 8º.- Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:

I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y

III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Artículo 9º…

Artículo 10.- El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República…

Artículos del 11º al 19º…

Artículo 20.- Los ciudadanos del Distrito Federal tienen derecho a:

[2] Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura. *Estatutos de Gobierno del Distrito Federal.* Comité de Asuntos Editoriales, México, DF, 1999.

I. Votar y ser votados, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes de la materia, para los cargos de representación popular;…

Artículos 21 y 22…

Artículo 23.- Son obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal:

I. Votar en las elecciones, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes, para los cargos de la representación popular;

II. Inscribirse en los padrones de contribuyentes del Distrito Federal;

III. Desempeñar los cargos de representación popular del Distrito Federal, para los cuales fueren electos, los que en ningún caso serán gratuitos;…

Artículo 24.- Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

II. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública; y…

Artículo 25.- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación que de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 26.- En caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, corresponde a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, nombrar a propuesta del Presidente de la República, al sustituto de concluya el mandato, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del presente Estatuto.

Artículo 27.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el presente Estatuto.

Artículo 28.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento de la Cámara de Senadores o, en su

caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción a que se refiere el artículo anterior.

Artículos 29, 30 y 31…
Artículo 32:- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un sustituto que concluya el mandato, en los términos que disponen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el presente Estatuto;
II. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias competencia de éste relativas al 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;
IV. Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos a que se refiere la fracción anterior, al rendir la Cuenta Pública;
V. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión;
VI. Ejercer las demás que atribuciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las leyes.

Artículo 33…

Artículo 34.-Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal…

Artículo 35.- El Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad…podrá instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre:
a) La disposición de la fuerza pública; y
b) El ejercicio de funciones de seguridad pública.

En el caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública;

I. Para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, podrá instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre:

a) La disposición de la fuerza pública; y

b) El ejercicio de funciones de seguridad pública.

En el caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública.

II. Solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo...

Artículo 36.- la función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 37.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en un circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los diputados a la Asamblea Legislativa serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente…

IXI..

b)…

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de sesenta y tres por ciento del total de diputados electos mediante ambos principios.

b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

c) Para el caso de que los dos partidos tuviesen igual número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, a aquel que obtuviese la mayor votación le será

asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Artículos 38 y 39…

Artículo 40.- Toda resolución de la Asamblea tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Presidente y por un Secretario de la Asamblea, en la siguiente forma: "La Asamblea Legislativa tiene facultades para:"La Asamblea Legislativa del Distrito Federal decreta"…

Artículo 41…

Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

I. Expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el sólo efecto de que ordene su publicación;
II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal…

III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;…
V. …
VI. …
VII. …
VIII. Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

X. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para el Jefe de Gobierno, diputados de la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.

XI. …

XII. …

XIII. …

XIV. …

XV. …

XVI. …

XVII. …

XVIII. …

XIX. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables;

XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados...

XXI. Designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo;

XXII. Remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves que establece el presente Estatuto, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura.

La solicitud de remoción podrá ser presentada por el Jefe de Gobierno o por los diputados de la Asamblea Legislativa, en este caso se requerirá que la solicitud sea presentada, al menos, por un tercio de los integrantes de la legislatura. La solicitud de remoción deberá presentarse ante la Asamblea debidamente motivada y acompañarse de los elementos probatorios que permitan establecer la probable responsabilidad.

Artículo 43.- Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

La cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa...

Artículo 44.- Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función

social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes.
Artículo 45.- Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal otorgarán atribuciones y funciones sólo a los órganos locales del gobierno del Distrito Federal.

Artículo 46.- El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

I. A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
II. Derogada
III. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
IV. A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las siguientes bases:
a) No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:
1. Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;
2. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
4. Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y…

Artículo 48.- Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

Artículo 52.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación

universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 53…

Artículo 54.- La Asamblea Legislativa expedirá el Bando para dar a conocer en el Distrito Federal, la declaración del Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos de la ley de la materia.
Artículo 55.- Si al comenzar un periodo no se presentase el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 5 de diciembre, cesará, sin embargo, el Jefe De Gobierno del Distrito Federal cuyo periodo haya concluido, se reputará como falta absoluta y se encargará desde luego de la Jefatura de Gobierno, el Secretario de Gobierno en funciones, hasta en tanto la Asamblea Legislativa nombre al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sustituto que terminará el encargo.

Artículo 56.- En el caso de remoción del Jefe de Gobierno de Distrito Federal, el Senado hará el nombramiento en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a sus normas internas. Para el nombramiento deberán cumplirse los requisitos previstos en las fracciones I, II, III, IV y X del artículo 53 de este Estatuto.

Artículo 57.- El nombramiento de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con el carácter de sustituto para concluir el periodo, que haga el Senado de la República, será comunicado a los Poderes de la Unión y a los órganos legislativo y judicial del Distrito Federal.

Artículos 58 y 59…

Artículo 60.- El Jefe de Gobierno ejercerá su encargo durante seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, fecha en que rendirá protesta ante la Asamblea Legislativa.

En caso de sustitución por falta absoluta o remoción, el Jefe de Gobierno sustituto rendirá su protesta ante la Asamblea Legislativa o ante el Senado según sea el caso.

El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe de Gobierno, con cualquier carácter o denominación, en ningún caso podrá volver a ocuparlo.

Artículo 61…

Artículo 62.- El jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá solicitar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal licencia para separarse del cargo por un periodo hasta de ciento veinte días naturales, en cuyo caso el Secretario de Gobierno en funciones quedará encargado del despacho; para el caso de que al concluir el término de la licencia concedida no se presentare, se reputará como falta absoluta y la Asamblea Legislativa nombrará un sustituto que concluya el encargo.

Artículo 63…

Artículo 64.- Para los efectos del artículo 28 de este Estatuto, será necesario que las comunicaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Cámara de Diputados sean presentadas por la mayoría de sus miembros, a fin de que sean tomadas en cuenta por el Senado de la República o en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Las comunicaciones deberán expresar los hechos que se estime afecten o hayan afectado las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas.

Artículo 65.- Sólo si las comunicaciones a que se refiere el Artículo 28 son hechas suyas por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la comisión Permanente del Congreso de la Unión en su caso, dará inicio el procedimiento respectivo en el órgano que corresponda.

La Comisión de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que conozca de la solicitud de remoción dará vista al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que en el término de diez días manifieste lo que en su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinente, debiendo dicha comisión formular el dictamen respectivo dentro de los diez días siguientes. El Jefe de Gobierno podrá acudir ante el Pleno del órgano respectivo.

La remoción será acordada por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Artículo 66.- Son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal las siguientes:

I. Invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;
II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;
III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;

IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponde, afectando el orden público;

V. …

Artículo 67.- Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

I.- Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;

II.- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;

III.- Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

IV.- Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República;

V…

VI…

VII.- Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos de este Estatuto;

VIII…

IX.- Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;

X…

XI…

XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

…

XIII…

XIV.- Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los Términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;

XV. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;

XVI…

XVII.- Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;

XVIII. Remitir a la Asamblea Legislativa, dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.

XIX…

XX…

XXI…

XXII…

XXIII. Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite;

XXIV.- Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;

…

Artículo 68.- A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, de conformidad con lo siguiente:

I.- No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a:

a) Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;

b) Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal;

c) Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables;…

II…

III.- Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal;

…

Artículos del 68 al 86…

Artículo 87.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo expuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

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.

Artículos 88 al 93…

Artículo 94.- El Distrito Federal manejará, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, su hacienda pública, misma que se compondrá de las contribuciones que la Asamblea Legislativa establezca, mediante ley, así como de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y en general de cualquier otro ingreso que en derecho le corresponda.

El Distrito Federal participará en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para lo cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal suscribirá con la Federación el convenio respectivo, en los términos de la legislación aplicable.

Artículo 95.- L a recaudación, comprobación, determinación y administración de las contribuciones y demás ingresos a que se refiere el artículo anterior, quedará a cargo de las autoridades fiscales del Distrito Federal en los términos que determine la ley.

Artículo 96.- Los bienes inmuebles del dominio público dela Federación ubicados en el territorio del Distrito Federal estarán única y exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales. Sin embargo, respecto de dichos inmuebles, se deberán acatar, en lo conducente las disposiciones que en las materias de desarrollo urbano y protección civil del Distrito Federal contengan las leyes que expida la Asamblea Legislativa, los reglamentos correspondientes y las disposiciones administrativas que con base en ellas dicte la autoridad competente salvo que éstos se destinen al uso común, a la prestación de un servicio público, o se relación con materias estratégicas o de seguridad nacional, o se presentes situaciones de emergencia, derivadas de siniestros o desastres. Corresponde a la Federación la restauración y conservación de monumentos históricos, artísticos o arqueológicos y demás bienes de propiedad federal que se encuentren en el territorio del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá participar en dicha restauración y conservación, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con la legislación aplicables y los convenios que se suscriban con las autoridades federales competentes, fundamentalmente de aquellos que en el contexto urbano de la Ciudad de México sean representativos de ella.

Artículos del 97 al 104...

Artículo 105.- Cada Delegación se integrará con un Titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo

determine la Ley, así como con os funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos.

...

Artículo 106 al 107...

Artículo 108.- Sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación sobre responsabilidades aplicables a los servidores públicos del distrito Federal, la asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno o de los diputados, podrá remover a los Jefes Delegacionales por las causas graves siguientes:

I. Por violaciones sistemáticas a la Constitución, al presente Estatuto o a las leyes federales y del Distrito Federal;

II. Por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

...

Artículos 109 al 119...

Artículo 120.- La renovación del as autoridades legislativa y ejecutiva de carácter local, así como de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, se realizará, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Son principios rectores de la función electoral en el Distrito Federal los de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza e independencia. La emisión del sufragio será universal, libre, secreta y directa.

Artículos 121 al 122...

Artículo 123.- La organización de las elecciones locales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Electoral del Distrito Federal, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan la Asamblea Legislativa, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

Artículo 124.- El Instituto Electoral del Distrito Federal será autoridad en materia electoral, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeñó; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y seis consejeros de la Asamblea Legislativa y los representantes de los partidos políticos; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento d los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del

organismo público. Los órganos de vigilancia se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

Artículo 125.- El Consejero Presidente y los consejeros electorales del consejo General serán elegidos suc4esivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dela Asamblea Legislativa, a propuesta de lo grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán tres consejeros electorales suplentes generales. La ley determinará la duración en el cargo así como las reglas y el procedimiento correspondientes. El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años.

Artículo 126...

Artículo 127.- El Instituto Electoral del Distrito Federal tendrá a su cargo, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en os términos que señala la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

Artículo 128.- El Tribunal Electoral del Distrito Federal será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia.

Artículo 129.- Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de este Estatuto y según lo disponga la ley, acerca de:

I. Las impugnaciones en las elecciones locales de diputados, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;
II. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado, en los términos que señalen este Estatuto y las leyes;

...

BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE, Pedro (coordinador). *Sistemas políticos Electorales Contemporáneos*. México, Ed. IFE. Vol. 9, 2001.

ALMOND, Gabriel y POWELL, G. *Política Comparada*. Ed. Paidos, Buenos Aires-Argentina, 1978.

AMARO GUZMÁN, Raymundo. *Introducción a la Administración Pública*. México, Ed. Mc Graw Hill, 1993.

BECERRA, RICARDO, et al. *La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas*. México, Ed. Cal y Arena, 2000.

BOBBIO, Norberto. *Diccionario de política*. México, Ed. Siglo XXI Editores, vol. 1 y 2, 1987.

BURDEAU, Georges. *Tratado de Ciencia Política*. México, UNAM, ENEP Acatlán, 1985.

CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México, Ed. UNAM, 1986.

COLOMA, José María. *Léxico de Política*. Barcelona, Ed. Laila, 1976.

DHAL, Robert. *La Poliarquía, participación y oposición*. México, Ed. Iberoamericana, 1993.

ESPINOSA TOLEDO, Ricardo, et al, (coordinadores). *Elecciones y Partidos en México 2000*. México, Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio y SOLIS ACERO, Felipe. *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*. México, Ed. INAP, 1985.

JUSTO LÓPEZ, Mario. I*ntroducción a los estudios políticos, formas y fuerzas políticas*. Argentina, Ed. Depalma, Vol. II, 1996.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. México, Ed. Editora Nacional, 1983.

LANOSA HARO, MANUEL (coordinador). *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*. México, UAM, Iztapalapa, 2000.

LARROSA HARO, Manuel (coordinador). *Elecciones y partidos políticos en México*. México, UAM, Iztapalapa, 1997, 2001.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ed. Ariel, 1965.

MERINO, Mauricio (coordinador). *La ciencia política en México*. México, D.F., Ed. FCE, 1999.

PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe. *Caleidoscopio Electoral: elecciones en México, 1979-1997.* México, Ed. FCE, 2000.

PESCHARD, Jacqueline. *La Cultura Política Democrática*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 2. México, D.F., Instituto Federal Electoral, 2001.

SALAZAR, Luís (coordinador). *México 2000: alternancia y transición a la democracia*. México, Ed. Cal y Arena, 2001.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. México, Ed. Porrúa, 2001.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México, Ed. INAP. 1998.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México, Ed. FCE, 1996.

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la Democracia*?. México, Ed. Nueva Imagen, 1997.

SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Vol. I. Madrid, Ed. Alianza, 1980.

SCHETTINO, Macario. *Propuestas para elegir un futuro, México en el siglo XXI*. México, Ed. Océano, 1999.

SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. México, Ed. Porrúa, 1990.

SIRVENT, Carlos (coordinador). *Partidos Políticos y procesos electorales en México*. México, Ed. UNAM, 2002.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México, Ed. FCE, 1983.

WEBER, Max. *El político y el científico*. México, D.F., Ed. Ediciones Coyoacán, 1997.

REVISTAS Y ENSAYOS

BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier "La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano. Evolución reciente y perspectivas de cambio", en *POLIS 96-I*, México, UAM-I, 1997.

BURGOA ORIGÜELA, Ignacio. Conferencia*: Naturaleza Constitucional del Distrito Federal, Origen y Destino*. Abril 18, 2001.

BURGOA ORIGÜELA, Ignacio. *Naturaleza Constitucional del Distrito Federal, Origen y Destino*, abril 18, 2001.

CASANOVA ALVAREZ, Francisco. *Ensayo: El concepto del sistema político*. México, UNAM, FES Acatlán, 2001.

PROCESO No. 1254, México, 12 de noviembre del 2000.

PROCESO No. 1255, México, 19 de noviembre del 2000

PROCESO. La otra cara de Rosario Robles. No. 1246, México, 17 de septiembre del 2000.

PROCESO No. 1248, México, 1 de octubre del 2000.

REVISTA A, vol. IX, Núm., 23-24, enero-agosto, México, UAM, Azcapotzalco, 1998.

REVISTA de reflexión teórica y política del Partido del Trabajo: Paradigmas y utopías, bimestre julio-agosto, No 5. México, D.F., Ed. Comisión Ejecutiva Nacional del PT, 2002.

ZICCARDI, Alicia. *Notas sobre la forma de gobierno del Distrito Federal*. Inédito, 2001.