

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO.**

**COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

**LA ELECCIÓN DEL PRIMER JEFE DE GOBIERNO  
DEL DISTRITO FEDERAL Y LA NUEVA GESTIÓN  
1997-2004**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL GRADO DE:**

**MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A:**

**CELIA PATRICIA JOSEFINA PÉREZ LÓPEZ**

**ASESOR:**

**DOCTOR ROBERTO MORENO ESPINOSA**

**MÉXICO, D.F. VERANO DE 2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## DEDICATORIAS

COMO UN HOMENAJE A MIS PADRES:

DON RICARDO PERETE Y SALLY DE PERETE

Periodistas ejemplares de gran personalidad, de conocimientos bastos, con una entrega total por su vocación, quienes me dieron la vida, amor, consejos, comprensión y sobre todo apoyo en todo lo que yo emprendí. Los amo inmensamente.

A MI ESPOSO Y MIS HIJOS:

ING. JORGE LUIS MORALES GALICIA,  
JORGE RICARDO Y JORGE IVÁN MORALES PÉREZ

Quienes han sido el motivo de mi superación y la razón de mi existir. Gracias por regalarme en todo momento sus sonrisas, ternura y todo su amor.

A MI FAMILIA Y AMIGOS:

En especial a mi hermana BONNIE PERETE por su amor, comprensión y actitud siempre positiva, también a mis abuelitos, suegros, cuñados, concuños, tíos, primos y sobrinos, quienes han estado conmigo en los momentos más importantes de mi vida.

A MI ASESOR DE TESIS:

DR. ROBERTO MORENO ESPINOSA

Un reconocimiento por su destacada personalidad académica. Un excelente profesor que con su gran labor, talento, profesionalismo y calidad humana me motivó y me guió para realizar y concluir mi tesis.  
Muchas Gracias.

A MI ESTIMADO DR. FELIPE TORRES TORRES:

Por su dedicación y orientación para que mi tesis llegara a feliz término, un amplio agradecimiento por proporcionarme gran parte de la bibliografía y sobre todo, por su valiosa amistad.

A MI QUERIDO MAESTRO JUÁREZ:

Una mención muy especial por ser un extraordinario ser humano y profesionalista, por su paciencia y apoyo incondicional para lograr una meta tan importante en mi vida.

AL HONORABLE JURADO:

DR. ROBERTO MORENO ESPINOSA  
DR. FELIPE TORRES TORRES  
DR JAVIER DELGADILLO MACÍAS  
DRA ELENA JEANNETTI DÁVILA  
MTRO. MORGAN QUERO GAIME

Por su prestigiada trayectoria académica y profesional en la Universidad más importante de América Latina, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

## Í N D I C E

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>MARCO REFERENCIAL. BASES PARA SU COMPRENSIÓN</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I.- LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN 1997</b>	<b>19</b>
1.1.- Conceptos de Partido Político	19
1.2.- Clasificación de los Partidos Políticos.	21
1.3.- Antecedentes de los Partidos Políticos participantes en la elección para Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997	24
1.3.1.- Partido Revolucionario Institucional. (PRI)	25
1.3.2.- Partido Acción Nacional. (PAN)	29
1.3.3.- Partido Demócrata Mexicano. (PDM)	34
1.3.4.- Partido Popular Socialista. (PPS)	35
1.3.5.- Partido de la Revolución Democrática. (PRD)	37
1.3.6.- Partido Cardenista. (PC)	39
1.3.7.- Partido del Trabajo. (PT)	41
1.3.8.- Partido Verde Ecologista de México. (PVEM)	43
1.4.- Algunos antecedentes de la participación de los partidos políticos desde 1977 a 1996	45

**CAPÍTULO II.- TRAYECTORIAS DE LOS CANDIDATOS A LA PRIMERA JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1997** 51

2.1.- La época de los Regentes	51
2.2.- Curriculum de los Candidatos a la primera Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	55
2.2.1.-Alfredo del Mazo González (PRI)	58
2.2.2.- Carlos Castillo Peraza (PAN)	57
2.2.3.- Baltazar Valadez Montoya (PDM)	58
2.2.4.- Manuel Fernández Flores (PPS)	59
2.2.5.- Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (PRD)	60
2.2.6.- Pedro Ferríz Santacruz (PC)	61
2.2.7.- Viola Trigo (PT)	62
2.2.8.- Jorge González Torres (PVEM)	63

**CAPÍTULO III.- ANTECEDENTES, PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL** 67

3.1.- Evolución Territorial del Distrito Federal	67
3.2.- Algunos problemas contemporáneos de la Ciudad de México	77
3.3.- Propuestas de los partidos políticos a los problemas del Distrito Federal 1997.	81
3.3.1.- Propuesta del Partido Revolucionario Institucional (PRI)	81
3.3.2.- Propuesta del Partido Acción Nacional. (PAN)	83
3.3.3.- Propuesta del Partido Demócrata Mexicano. (PDM)	85
3.3.4.- Propuesta del Partido Popular Socialista. (PPS)	87
3.3.5.- Propuesta del Partido de la Revolución Democrática. (PRD)	88
3.3.6.- Propuesta del Partido Cardenista. (PC)	90
3.3.7.- Propuesta del Partido del Trabajo. (PT)	92
3.3.8.- Propuesta del Partido Verde Ecologista de México. (PVEM)	93

<b>CAPÍTULO IV.- LAS REFORMAS ELECTORALES Y SUS CONSECUENCIAS EN EL DISTRITO FEDERAL</b>	<b>99</b>
4.1.- Algunos Rasgos del Régimen Electoral Tradicional en México	99
4.2.- Algunas Consecuencias de las Leyes Electorales Federales	102
4.2.1.- La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE)	102
4.2.2.- El Código Federal Electoral	105
4.2.3.- El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y la Reforma de 1996	107
A) Poder Legislativo	109
B) Poder Ejecutivo	110
C) Poder Judicial	111
4.2.3.1.- Los Órganos de Gobierno del Distrito Federal	112
A) Asamblea Legislativa	112
B) Jefe de Gobierno del Distrito Federal	113
C) Tribunal Superior de Justicia	114
4.2.3.2.- La Distribución de Competencias entre los Poderes de la Unión y las Autoridades del Distrito Federal	114
A) Corresponde al Congreso de la Unión	114
B) Corresponde al Presidente de la República	114
C) El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:	115
Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa	115
Base Segunda. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal	119
Base Tercera. Respecto a la Organización de la Administración Pública Local en el Distrito Federal	120
Base Cuarta. Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás Órganos Judiciales del Fuero Común.	121

<b>CAPÍTULO V.- DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS DEL DISTRITO FEDERAL CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS</b>	<b>125</b>
5.1.- De la naturaleza jurídica del Distrito Federal	126
5.2.- Antecedentes Jurídicos del Distrito Federal	127
5.3.- La Organización del Distrito Federal en la Constitución de 1917 y sus reformas	127
5.4.- Bases Constitucionales de Organización del Distrito Federal anteriores a la reforma de 1993	129
5.4.1.- Poder Legislativo	129
5.4.2.- Poder Ejecutivo	130
5.4.3.- Poder Judicial	130
5.4.4.- Asamblea de Representantes	131
5.5.- Reformas Constitucionales del Distrito Federal de 1993	132
5.5.1.- Poder Legislativo	133
5.5.2.- Poder Ejecutivo	133
5.5.3.- Poder Judicial	134
5.5.4.- Órganos de Gobierno del Distrito Federal	135
A) Asamblea de Representantes	135
B) Jefe del Departamento del Distrito Federal	136
<b>CAPÍTULO VI.- DEBATE ENTRE LOS CANDIDATOS DEL PRI Y DEL PRD Y RESULTADOS ELECTORALES DE 1997</b>	<b>141</b>
6.1.- Debate sobre proyectos políticos entre el PRI y el PRD	141
6.2.- Los órganos del IFE durante el proceso electoral del Distrito Federal en 1997	146
6.3.- Resultados electorales del Distrito Federal en 1997	151



<b>CAPÍTULO VII.-LA NUEVA GESTIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL 1997-2004. PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	<b>159</b>
7.1.- Participación Ciudadana	160
7.2.- De los Consejos Ciudadanos a los Comités Vecinales	162
7.3.- Elección Vecinal	163
7.4.- Organizaciones Territoriales	166
7.5.- Organizaciones de Colonos	167
7.6.- Organizaciones Vecinales	168
7.7.- Organizaciones Ecologistas	169
7.8.- Organizaciones de Defensa del Patrimonio Histórico	170
7.9.- Organizaciones Civiles	170
7.10.- Organizaciones de Mujeres	170
7.11.- Organizaciones de Jóvenes	170
7.12.- Organizaciones de Derechos Humanos	171
7.13.- Organizaciones Profesionales	171
7.14.- Promoción del Desarrollo Comunitario	171
7.15.- Organizaciones de Comerciantes	172
7.16.- Organizaciones Políticas	173
<b>CAPÍTULO VIII.- GESTIÓN EDUCATIVA</b>	<b>177</b>
8.- Gestión Educativa	177
<b>CAPÍTULO IX.- GESTIÓN EN LOS SERVICIOS DE SALUD</b>	<b>185</b>
9.1.- Política de Salud	185
9.2.- Sistema de Atención a la Salud del Distrito Federal	187
9.3.- Programa de Educación para la Salud de la Familia	187
9.4.- Atención Integral a la Salud	188
9.5.- Mejoramiento de la Capacidad Resolutiva de los Servicios de Salud	191

<b>CAPÍTULO X.- DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA</b>	<b>205</b>
10.1.- Políticas de Carácter Local Metropolitano	205
10.2.- Políticas de Control y Reordenamiento Urbano en el Interior de la Capital	206
10. 3.- Crisis en los Ochenta y su Efecto en la Ciudad de México	208
10. 4.- Terremotos y Reordenamiento	209
10. 5.- Las Políticas Urbanas en el Sexenio 1998-1994	212
10. 6.- Acciones Recientes en Materia de Uso del Suelo y Tenencia de la Tierra	213
10. 7.- Cambios en la Producción Habitacional en la ZMCM	217
10. 8.- Vivienda Propia Arrendada	219
10. 9.- Población Urbana y Tipos de Tenencia	220
10. 10.- Dinámica de la Construcción de Viviendas	223
10. 11.- La Oferta de Vivienda en la ZMCM a Principios de los Noventa	224
10. 12.- El Mercado de la Tierra Urbana	224
10. 13.- La Oferta de Inmuebles en Arrendamiento	225
10. 14.- Diagnóstico General de los Inmuebles en Arrendamiento	226
10. 15.- Vivienda con Renta Congelada	228
10. 16.- La Vivienda Estatal con Renta Formal	229
10. 17.- La Vivienda Estatal con Renta Informal	230
10. 18.- La Vivienda Precarista	231
10. 19.- La Vivienda de Interés Social	232
10. 20.- La Vivienda Media	232
10. 21.- La Vivienda de Lujo Tipo “A”	231
10. 22.- Finalmente la Vivienda de Lujo Tipo “B”	232
10. 23.- La Oferta de Vivienda en Renta en 1991	233
10. 24.- La Experiencia del Primer Gobierno Electo en Vivienda	235
10. 25.- Magnitud de la Demanda y Calidad de la Vivienda	235
10. 26.- Reglas de Operación del INVI-DF	242
10. 27.- Subsidios Elevados a Rango de Ley	242
10. 28.- Ley de Vivienda	243

<b>CAPÍTULO XI.- OTRAS ACCIONES DE POLÍTICA SOCIAL</b>	<b>253</b>
11.1.- Adultos Mayores	253
11.2.- Población con Capacidades Diferentes	254
11.3.- Madres Solteras	255
11.4.- Indígenas Migrantes	255
11.5.- Jóvenes	256
11.6.- Obra Pública	256
11.7.- Legislación de la Nueva Gestión	259
11.8.- Medio Ambiente	264
11.9.- Cultura	264
11.10.- Turismo	265
11.11.- Deporte	265
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>269</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>297</b>

# INTRODUCCIÓN

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo ha surgido con la finalidad de presentar un punto de vista, sobre un acontecimiento histórico en la vida electoral y “democrática” de nuestro país, que en este caso particular, la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Proceso electoral donde la ciudadanía de la Ciudad de México eligió -por primera vez en nuestra historia- al titular del gobierno de la capital de nuestra nación en 1997.

Estas elecciones resultan históricas en la vida del México de fin de siglo XX, por la intervención de una serie de elementos que la hacen totalmente diferente hasta estos momentos y es el inicio de la reciente práctica política del actual siglo XXI en nuestro país. Entre algunos de los motivos podemos enumerar los siguientes:

En primer término, porque son las primeras votaciones para elegir al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mediante el sufragio universal y directo de la ciudadanía, (recuérdese que anteriormente para designar a la máxima autoridad en la capital del país, al entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, su nombramiento era constitucionalmente facultad exclusiva del Presidente de la República). Es decir, esta elección de 1997, es el parteaguas entre la designación de un gobernante por un solo hombre –el Presidente de la República- para pasar a su elección por el electorado del Distrito Federal. Con este acontecimiento se comienza a realizar una política para la ciudadanía del Distrito Federal desde su ámbito local y se rompe con la tradición de practicar una política para la capital del país desde Los Pinos.

En segundo lugar, porque el triunfador de este proceso electoral surgió de un partido de oposición al partido oficial y por lo tanto, opositor al gobierno federal. Este acontecimiento contribuyó a modificar el mapa geopolítico del país y administrativamente significó ingresar a una etapa de los gobiernos de responsabilidades compartidas con una pluralidad cada vez más vistas en los ámbitos federal, estatales y municipales en todo México.

En tercer lugar, debido a las características propias del Distrito Federal en los rubros que lo hacen de diferente naturaleza con relación al resto de los estados integrantes de la federación, esta elección de 1997, representa el inicio de una reforma de apertura política, electoral, administrativa y jurídica que hasta la fecha continúa desarrollándose, en una entidad federativa con el mayor número de habitantes del país y que durante casi 70 años estuvo excluida para elegir a sus gobernantes locales.

En cuarto lugar, los resultados de estas elecciones –hasta entonces- fueron las más transparentes que hayan existido en esta capital del país y son calificadas por ciudadanos, partidos contendientes y la opinión pública como elecciones no fraudulentas, derrumbando así la postura de que muchos ciudadanos mexicanos y extranjeros, dudaran del respeto y de la efectividad de los comicios. Asimismo, se derrumbó la postura que existe en los países denominados de “incipiente democracia” dominados por un partido oficial mayoritario, donde la oposición casi no tenía posibilidades de triunfar en una elección y en este caso se triunfó en un proceso electoral muy importante con relación al efecto que conllevó al resto de los estados de nuestro país.

En quinto lugar, en materia electoral cabe destacar que debido a su naturaleza el Distrito Federal no contaba con instituciones electorales locales, razón por la cual, para desarrollarse esta elección tuvo que realizarse con la organización, el arbitraje y la estructura del Instituto Federal Electoral (IFE), y con el marco legal del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) surgido de una reforma en 1996. Es importante señalar que estas particularidades solo serían para esta elección de 1997 ya que en lo consecuente, se realizaría un órgano electoral local, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) quien actualmente es responsable de organizar las elecciones locales del D.F., donde ahora el electorado capitalino elige al Jefe de Gobierno, a los 16 Jefes Delegaciones y Asambleístas.

Sin duda alguna, el avance democrático que ha surgido en el Distrito Federal es el resultado de muchos años de esfuerzo por los diversos actores sociales que paulatinamente se fueron abriendo a un régimen cuasi monopólico, donde, además, el denominado “partido de estado”, ya llevaba algunas elecciones federales donde no ganaba o lo hacía, con muchas dificultades y cuestionamientos.

Por ello tenemos como propósito central de la presente tesis describir y analizar la naturaleza de los cambios político electorales a través de las distintas reformas y últimas disposiciones de las leyes electorales en el Distrito Federal que han permitido diversas modificaciones, tanto en la oferta política nacional v como el incremento de la competencia electoral.

Estos cambios se visualizan a través del trabajo documental y de campo dentro de un caso particular: la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997. Este trabajo, comprende un Marco Referencial, once capítulos además de las Conclusiones.

En el Marco Referencial nos referimos a los elementos del Estado que están en continuo movimiento entre los cuales incluimos a los procesos e instituciones electorales que se retroalimentan constantemente para preservar la existencia del mismo Estado y explicamos a grosso modo como van evolucionando algunos elementos electorales durante el siglo XX que contribuyen a la paulatina apertura del sistema electoral mexicano.

En el primer capítulo, nos referimos a los partidos políticos como elementos del Estado que participan en esta contienda electoral de 1997, asimismo observamos algunas de sus definiciones, su clasificación, sus antecedentes, su postura ideológica y su inclusión en la vida político electoral contemporánea de nuestro país.

En el segundo apartado, se ofrece una serie de características predominantes en la denominada época de los regentes durante el siglo XX, y presentamos algunas características de los gobernantes de la capital del país en esta época. Posteriormente, damos paso a presentar las trayectorias políticas de los ocho candidatos al gobierno capitalino a fin de conocerlos no solo en campaña sino de sus trayectorias personales donde observamos sus cualidades laborales, profesionales y políticas.

En el tercer capítulo vemos los antecedentes jurídicos que han modificado la evolución territorial del Distrito Federal hasta llegar a la época contemporánea cada vez más compleja. De este modo, resumimos algunos de sus problemas contemporáneos más relevantes, que resultan necesarios resolver y que fueron consideradas como las propuestas de solución que

presentaron los ocho candidatos con sus respectivos partidos políticos, que contendieron en esta elección de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México en 1997.

El cuarto capítulo nos ofrece una explicación de las leyes electorales federales y sus consecuencias en el D.F., para explicar, cómo se ha llegado a estas elecciones más abiertas, competitivas y participativas de la ciudadanía, abordando algunas características del régimen tradicional electoral en nuestro país, la importancia de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, del Código Federal Electoral de 1986, el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales de 1991 y su reforma de 1996 que propició las reglas jurídicas y electorales para elegir al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el quinto apartado, se presentan algunas diferencias y semejanzas entre el Distrito Federal con otros estados y municipios, así como su naturaleza jurídica, su evolución y organización desde 1917 hasta su reforma de 1993, incluyendo algunos elementos jurídico administrativos que se han incluido en sus disposiciones y que han marcado algunos avances en su administración.

En el sexto apartado, se presentan las propuestas del debate político que se desarrolló en 1997 entre los candidatos más fuertes de ese entonces, los del PRI y PRD, así como la actuación de los órganos del Instituto Federal Electoral en este proceso electoral y los resultados que arrojó esta contienda.

Por último, en los capítulos del séptimo al décimo primero se trata el tema de la Nueva Gestión del Gobierno del Distrito Federal del los años 1997 - 2004.

Este trabajo enfrentó no pocas dificultades, la primera que para ubicar este tópico requerimos de un gran acopio de información documental que generalmente se encuentra dispersa o resulta poco accesible; también resultó complicado dar cuentas de un proceso que para muchos, resultaba un “caso juzgado”, pero esto finalmente se superó con la paciente ayuda de compañeros y maestros de la Coordinación de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM a quienes estaré siempre agradecida.



MARCO REFERENCIAL.  
BASES PARA SU COMPRENSIÓN

## MARCO REFERENCIAL. BASES PARA SU COMPRENSIÓN

*“La Elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Nueva Gestión 1997-2004”* es nuestro tema de estudio contenida en esta obra, que presentamos desde el punto de vista de la Administración Pública, razón por la cual, consideramos necesario este apartado para explicar de manera general, como visualizamos el desarrollo de las diversas instituciones que conforman el Estado y su interacción con las elecciones, tales como son: el Estado, la Administración Pública o el Gobierno, los Partidos Políticos, el Sistema Electoral y los Procesos Electorales, entre otros, para llegar al contexto en que se da este importante acontecimiento electoral para el Distrito Federal y para la vida democrática nacional.

En este sentido, entendemos que el concepto de Estado moderno -de carácter jurídico burgués-, está conformado de varios elementos como son el territorio, la población y el gobierno. Es decir, en un Estado, su población se regula a través de un marco jurídico instrumentado a través de instituciones que coadyuven a preservar la relación gobierno-sociedad.

En las diversas definiciones que se le otorgan al Estado, observamos que destaca de manera inherente que el Estado es un ente socio político que está presente en todos los rubros de la vida humana: político, administrativo, jurídico, económico, social y cultural.

De esta manera, observamos que Diego Bautista define al Estado como:

*“... la forma de organización política de la comunidad. Es un todo compuesto de partes, es una reunión numerosa de ciudadanos en orden de garantizar la independencia y la libertad. El Estado es la comunidad del bien común, es la comunidad que incluye a las otras formas de comunidad. El bien que persiga el Estado será el bien supremo.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Diego Bautista Oscar. *Principios políticos para la administración pública. Política y Administración.* Tesis de Maestría en Administración Pública. FCP y S – U.N.A.M. México, noviembre de 1994. p4.

Asimismo, otra concepción clásica del Estado nos la ofrece Marco Tulio Cicerón donde señala que:

*“El Estado es cosa del pueblo y el pueblo no es cualquier aglomeración de hombres reunida de un modo cualquiera, sino una reunión de gente asociada por acuerdo mutuo para observar la justicia y por comunidad de intereses.”<sup>2</sup>*

Cabe señalar que, el Estado no es el gobierno (público) o viceversa, el gobierno no es el Estado, como frecuentemente se dice o se equipara; el Estado es una persona moral que se integra por tres elementos, entre ellos el gobierno, que a su vez se conforma con elementos de la población, previo proceso electoral.

El denominado “estado de derecho” se conforma de leyes que expiden órganos de gobierno en que se regulan las relaciones en sociedad, dichas leyes deben de observarse por todos los miembros de la sociedad misma, a fin de que sea dable convivir pacíficamente, dentro de ciertos lineamientos que se regulan en los cuerpos legislativos, como reglas que permitan el desarrollo social en general.

En ese contexto el Estado a través del gobierno y las instituciones dialoga, consensa, acuerda y negocia con los actores políticos representativos de la sociedad como son principalmente los partidos políticos, las agrupaciones y organizaciones políticas con la finalidad de legitimar actos de gobierno y medidas que pueden afectar la vida pública. Por lo tanto, dentro de esta dinámica el Estado y los actores políticos acuerdan las reglas de participación para obtener la titularidad de la Administración Pública que es el resultado de los procesos electorales legales y legítimos por el voto.

Por otra parte, el Estado se perpetúa a través de las instituciones, se manifiesta y regula las relaciones entre el gobierno y los servicios que presta a la sociedad. En otras palabras, la Administración Pública *“es un instrumento que le sirve al Estado para*

---

<sup>2</sup> *Cit. Por. González de la Garza, Mauricio. México rumbo a México p. 82 Ed. Grijalbo. México, 1993.*

*ejecutar sus actos, es el medio por el que este se auxilia para cumplir con los fines sociales y ello lo hace creando instituciones con carácter público. Estas instituciones tienen por objeto satisfacer las necesidades del interés general, tratando de generar un bienestar común.*<sup>3</sup> La administración pública es el gobierno en acción e intermediaria entre Estado y población. El poder público está regulado por un marco jurídico que es aplicable a todas y cada una de las instituciones públicas.

Así la administración pública ocupa un rol preponderante en la sociedad política actual. De acuerdo con el Dr. Roberto Moreno:

*“Las Administraciones Públicas de las entidades federativas no han permanecido estáticas ante los cambios y transformaciones que caracterizan a la vida económica, política y social del país y a sus expresiones en el ámbito regional y local, así como los derivados del ámbito internacional, la Administración de las entidades federativas y municipios adquieren mayor relevancia en el fin del siglo XX por ser dichos ámbitos donde la democratización de la vida pública, los procesos descentralizadores las manifestaciones de una sociedad más plural, abierta y diferenciada, se expresan y expresarán de manera crecientes.”*<sup>4</sup>

Aunque se puede observar ciertas diferencias y similitudes podemos advertir que, el Estado es un ente que a través del tiempo se erige y se legitima como un sistema general que repercute en todas las esferas sociales. representadas en sus instituciones. En tal caso, el Estado se reproduce, se reforma y se perpetúa a través de las instituciones de la Administración Pública y esta a su vez, se encarga de regular las relaciones entre el gobierno y los servicios que proporciona a la sociedad. Por ello, la Administración Pública solo podemos entenderla como:

---

<sup>3</sup> Osornio Corres, Francisco. *La administración pública en el mundo*. UNAM Colección Grandes tendencias contemporáneas. p.4.

<sup>4</sup> Moreno Espinosa, Roberto. *La administración pública estatal y municipal en el estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. Ed. UAEM-IAPEM, Toluca, Estado de México. México, 1996. p.p. 138 –139 y 141.

... *“un instrumento que le sirve al Estado para ejecutar sus actos, es el medio por el que éste se auxilia para cumplir con los fines sociales y ello lo hace creando instituciones con carácter público. Estas instituciones tienen por objeto satisfacer las necesidades del interés general, tratando de generar un bienestar común.”*<sup>5</sup>

Ese carácter de institucionalidad permite situar a la administración pública como el gobierno en acción en tanto componente tangible del Estado. Así se desprende del planteamiento del Dr. Ricardo Uvalle quien ha concluido que:

*“Gobernar es dar rumbo a la heterogeneidad de la vida civil; es guiar con apego al derecho y con los valores políticos, el esfuerzo que pueden aportar los individuos y sus organizaciones. La capacidad de dirección que el gobierno pueda tener depende de su adaptación al cambio, a lo previsto y también a los imprevistos. Gobernar no es considerar que puede suceder, sino saber absorber con el concurso de las instituciones las contingencias que suelen colectarse en la vida colectiva. Un testimonio de gestión y modernización administrativa.”*<sup>6</sup>

La administración pública encuadra con las funciones de gobierno, no es por lo tanto una situación o un esquema arbitrario o caprichoso o improvisado, sino la garantía de un orden de gobierno que permite un vínculo de relación con la sociedad a través de una tarea colectiva común. Esta sociedad es de un mutuo interés, sobre lo que profundiza el Dr. Uvalle:

*“Sociedad y gobierno no se repelen. Se contienen y complementan para vencer las imperfecciones e insuficiencias que traen consigo la vida de los individuos. El gobierno, por tanto, se explica en relación razón de la sociedad. No es una instancia que tiene capacidades autárquicas. Por el contrario, es tan fuerte en la medida en que la sociedad vive con prosperidad. Es débil cuando los individuos y sus organizaciones, no encuentran en él, al medio que posibilita aprovechar mejor*

---

<sup>5</sup> Osornio Corres, Francisco. *La administración pública en el mundo*. Colección Grandes tendencias contemporáneas. Coordinación de Humanidades. UNAM. 1986, p.4.

<sup>6</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno del estado de Sinaloa*. Ed. Gobierno del estado de Sinaloa, Secretaría de Administración, México, 1992, p.140.

*el esfuerzo individual sin excluir o mediatizar las potencialidades de sus ciudadanos”<sup>7</sup>*

La administración pública aprovecha las potencialidades de los ciudadanos y organizaciones, razón por la cual en varias ocasiones se dialoga y consensa para mantener dicha relación, esto ocurre con los acuerdos entre gobierno y partidos políticos que sustentan las teorías del estado moderno de la representatividad y del régimen democrático que implica el acceso al ejercicio de la administración pública a través de los procesos electorales.

Asimismo, las instituciones electorales y los partidos políticos están regulados por leyes electorales que les permiten mediante procesos electorales conseguir y ejercer el poder público.

Las diversas teorías del estado moderno y de la representatividad sustentan al régimen democrático moderno,\* donde se establece el acceso al ejercicio de la administración pública a través de elecciones, dependiendo de cada país con sus reglas electorales. Para el caso mexicano, a partir de esta premisa, cobran importancia los procesos electorales, ya que estos cumplen con la función de legitimar las reglas y requisitos para acceder al poder público y ejercerlo.

Teóricamente el ejercicio del poder es permitido a cualquier ciudadano pero, con condiciones políticas, jurídicas y electorales de candidatos registrados por los partidos políticos. Estas reglas generan un proceso de selección legal tanto para los individuos y para los partidos políticos, cuyos ganadores en los procesos electorales se les permite acceder a la titularidad de la Administración Pública en sus diversas modalidades sea federal, estatal o municipal.

---

<sup>7</sup> *Ibid*, p14.

\* Nacido en el pensamiento revolucionario francés, materializado a raíz de la caída del antiguo régimen monárquico en 1789 y el ascenso de la burguesía al poder. Primero los jacobinos y después los gerandinos. Las primeras repúblicas modernas fueron la norteamericana de 1776 y la francesa de 1793.

De lo anterior, deducimos que el Estado a través del gobierno dialoga, consensa, acuerda y negocia con los actores políticos y sociales como son principalmente los partidos políticos, con la finalidad de legitimar su proceder y actuación en la vida pública. Es decir, el Estado y los partidos políticos acuerdan las “reglas del juego,” para acceder al ejercicio de las administraciones públicas federal, estatales y municipales, así como de los poderes legislativos federal y estatales.

De este modo, surgen las instituciones electorales encargadas de organizar los procesos electorales\* legitimando los procesos electorales ante la sociedad, ofreciendo credibilidad en la planeación, organización y control en el desarrollo de los mismos.

Estos procesos electorales están consagrados en nuestra Constitución Política, han ido consolidando nuestras instituciones ya que *“el proceso electoral es meramente un acto de intercambio, en donde los electores otorgan su voto a aquellos candidatos que tienen un paquete de promesas de bienestar económico y social que les satisface.”*<sup>8</sup>

Para el caso mexicano, el sistema electoral “mixto” ha permitido el juego de contrarios y ha alcanzado sucesivas metas, renovando los puntos de partida, las magnitudes y directrices del mandato ciudadano ejercido a través del sufragio universal.

Esta evolución del sistema electoral nos va acercando a la premisa de que la soberanía emana del pueblo y al derecho de los mexicanos a gobernarnos, a contar con instituciones electorales al elegir a las autoridades en los cargos de la administración pública.

---

\* Se desprenden orgánicamente del control gubernamental a partir de 1996. La autonomía de los órganos electorales se mantiene aún en discusiones de menor escala. El Tribunal Electoral conserva ciertas sospechas de dependencia al Poder Ejecutivo por los artículos 76 y 96 cuyo contenido pone en entredicho el libre albedrío de las decisiones ante conflictos electorales.

<sup>8</sup> Mohammad Naghi N. *Mercadotecnia electoral*. México, 1984.

De este modo, nuestra Constitución Federal consagra este sistema electoral como una estructura jurídica administrativa, y en la práctica vive en constante perfeccionamiento. El sistema electoral se ha expresado en diversos ámbitos y se ha modificado de acuerdo a las circunstancias históricas propias de cada época, notándose grandes cambios en las últimas tres décadas.

Cabe señalar que este sistema electoral se ha modificado con el fin de enriquecer la representación nacional y el mapa político, electoral y demográfico de nuestro país. Es un sistema plural de partidos políticos nacionales que representan la diversidad de fuerzas sociales y corrientes ideológicas nacionales, regionales y locales.

Asimismo en lo que respecta a los organismos y procesos electorales, estos han sido objeto de un largo proceso de perfeccionamiento -todavía no concluido- con el objetivo de asegurar el respeto, la credibilidad y la confiabilidad del voto.

En lo referente a los partidos políticos nacionales, cabe mencionar que constituyen uno de los más importantes sujetos del desarrollo electoral.\*\*

La ley los reconoce por primera vez en 1946 (Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946. Aprobada: 12/feb/1949 publicada: 21/feb/1949/) *incorporándolos a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.*<sup>9</sup> y les confiere exenciones desde 1951 (aprobada: 03/dic. y publicada 04/dic/mismo año) donde se otorga el derecho al voto a las mujeres, las reformas de 1963 y 1973 relacionadas con los “diputados de partido”.

Los partidos políticos nacionales son sujetos de prerrogativas, establecidas sistemáticamente a partir de la Ley Electoral Federal de 1973 (Aprobada: 30/dic/1972 publicada: 05/ene/1973) y ampliadas progresivamente desde entonces hasta la actualidad, incluidas sus respectivas reformas.

---

\*\* A raíz de la reforma de 1946, el país entendía un proceso electoral como aquel proceso carnavalesco, en el que ya se sabía quien sería el gobernante en virtud del diseño de la ley y la predominancia de un partido político casi único, la oposición ocupaba un lugar de comparsa, se trataba de partidos “sostenedores” del régimen.

<sup>9</sup> Exposición de motivos de la iniciativa del Código Federal Electoral. D.D.F 3 de nov.1986. Ed. Comisión Federal Electoral. Secretaría Técnica. México, 1986. p.24.



En el año de 1977 los partidos políticos son reconocidos constitucionalmente como *entidades de interés público* y sujetos de prerrogativas incluidas en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) reformada en 1981 y 1982. Posteriormente, con el Código Federal Electoral (CFE) de 1986/1987; y, finalmente, con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1990 y sus reformas entre 1992 y 1996.

En esta última reforma destacan las modificaciones relacionadas con los diputados de representación proporcional, la de los 32 Senadores plurinominales, y sobre todo, la del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (tema de este trabajo) así como la elección de 66 Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre otros muchos espacios sujetos a la elección popular.

Por su trascendencia en la vida nacional y en particular a la del Distrito Federal la reforma de 1996 es la que da paso a la realización de este trabajo, referido a la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Esto se debe en gran medida a que el avance político electoral nacional en los procesos electorales se ha conseguido por parte de los actores políticos. A su vez, las reformas electorales han permitido la retroalimentación del régimen electoral federal y de las entidades federativas, esto es, el juego entre partidos contrarios periódicamente, sujetos al resultado de la voluntad popular, fomentando de esta manera, la competencia entre partidos, candidatos y propuestas, lo que ha dado como consecuencia, la transformación y el fortalecimiento de las instituciones del poder público.

Por lo que toca a este sistema electoral de carácter “mixto”, cabe señalar que no solamente refleja el gobierno de la mayoría, sino también reconoce a la minoría y permite a la mayoría ejercer las atribuciones de la administración pública con la participación de las minorías.

El sistema electoral mexicano contemporáneo es mixto, que cuenta con principios de mayoría absoluta y de representación proporcional tanto en el ámbito federal como local. Cuya mixtura electoral es un mecanismo mixto ágil, flexible y eficaz que elimine la sobre representación de las mayorías y la pulverización de la voluntad de las minorías. Este concepto lo explica Luis Farías con las siguientes palabras:

*“... en el sistema de mayoría relativa se elige al candidato que obtiene mayor número de votos en un distrito pero se desperdicia el resto de la votación, es decir sólo se terminan contando los votos del triunfador. Para remediar este desperdicio de sufragio y brindar acceso a las diferentes corrientes que integran el escenario político nacional a la representación política, el sistema de representación proporcional considera el total de votos y el peso porcentual de cada partido en ese total, y permite elegir con base en ello además de los diputados de mayoría a los de aquellas fuerzas políticas que, sin triunfos distritales forman parte significativa de la pluralidad del país y del juego democrático.”<sup>10</sup>*

Es a través de las instituciones como partidos políticos y en particular, de los órganos electorales responsables de los procesos electorales, que se aspira a tener un régimen electoral de partidos políticos competentes que conlleven a la participación, a la credibilidad, a la equidad y a la eficacia en el proceso de acceso al poder público y al ejercicio de la administración pública.

El rasgo común de los participantes ha sido darle al régimen electoral instrumentos de eficiencia y eficacia que aseguren la expresión justa de la voluntad general, la vigencia del régimen representativo, el respeto del pluralismo ideológico, la consolidación del régimen de partidos equitativo y del perfeccionamiento de los mecanismos electorales para asegurar la autenticidad del sufragio, la representatividad del voto, la confiabilidad de la elección y como consecuencia la competitividad y evaluación del ejercicio de la administración pública por parte del electorado.

---

<sup>10</sup> Farías Mackey, Luis. *La jornada electoral paso a paso*. México, 1997. p.4

El sistema electoral está regulado por la operación de las instituciones electorales. En el Distrito Federal, para la Jefatura de Gobierno del D.F. cabe señalar que solo se aplica el principio de mayoría, es decir, la ejerce el candidato del partido que haya triunfado en sus respectivas elecciones.

Para el caso de la Asamblea de Representantes del D.F. se aplican ambos principios de mayoría y de representación proporcional, que corresponden a la repartición de la votación total que obtenga cada partido político.

En la primera elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997, a pesar de ser una elección de carácter local, cabe destacar que fue realizada como consecuencia de una reforma a la ley electoral federal (en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE) y cuya responsabilidad involucró al Instituto Federal Electoral (IFE).

CAPÍTULO I  
LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN 1997

# CAPÍTULO I

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN 1997

El Estado además de contener elementos como son el territorio, el gobierno y la población, contiene a todas las diferentes instituciones o elementos que existan en la sociedad. En este sentido, se incluye a los partidos políticos que por una parte, son entidades de interés público necesarias para acceder y ejercer la administración pública, el poder y las relaciones con otros estados. Por otra, cumplen el objetivo de darle legitimidad al gobierno y al poder legislativo ante la sociedad.

Para el caso mexicano, es menester conocer qué es un partido político, cómo se pueden clasificar, cual es su historia, sus postulados de los partidos que participan en la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

### 1.1.- Conceptos de Partido Político

Durante la época moderna, en la vida política de todos los países han surgido los partidos políticos, algunos eruditos proporcionan concepciones y definiciones. México no es la excepción y en la vida práctica existen formalmente los partidos políticos, que surgieron como tales, durante el siglo XX y han evolucionado de diversas maneras, respondiendo a causas e intereses distintos, entre ellos, han surgido desde el gobierno, desde la oposición, la clandestinidad, la academia, por mencionar algunos.

Existen varias definiciones de partido político y para dar respuesta a esta interrogante, retomamos al maestro Lucio Mendieta y Núñez que se refiere al modelo autoritario de partido y señalando que:

*"El partido político es una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principios y mediante la retención o la conquista directa del poder estatal, o ejerciendo influencias en la orientación del mismo".<sup>11</sup>*

---

<sup>11</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. *Los partidos políticos*. Ed. Porrúa, México, 1985, p.20

Ostrogorsky nos señala que: *"Por partido político se entiende una agrupación de individuos organizados para el logro de una finalidad política."*<sup>12</sup>

Vicente Fuentes Díaz nos dice que un partido político es, *"un ejército de ciudadanos, sometidos a principios de organización, de táctica y de una concepción colectiva frente a los problemas de una nación, y que actúa bajo un mando común"*.<sup>13</sup>

Asimismo, este mismo autor amplía su concepto y considera que:

*"los partidos políticos solo pueden surgir en cierto grado de evolución histórica, cuando la técnica, la ciencia, las comunicaciones, la cultura, la prensa y otros factores del progreso humano han alcanzado un nivel superior, suficiente para permitir la divulgación de las ideas, el rápido desplazamiento físico de los ciudadanos, su intercomunicación por varios y suficientes medios, la difusión de la propaganda etc."*<sup>14</sup>

Por otra parte, Alberto Del Castillo concibe un partido político como un *"ente jurídico que se crea a través de la asociación de personas físicas que tiene la condición de ciudadanos, persiguiendo determinados fines y ciertos lineamientos e ideales comunes, con una plataforma político-social"*. Este autor agrega que... *"los partidos políticos importan una asociación de ciudadanos unidos por una serie de ideales y consideraciones de diversa índole, como puede ser el orden político, jurídico, social, ético, económico, etc, cuya finalidad última es la asunción del gobierno en elecciones populares, por medio de sus miembros, que previamente han sido asignados candidatos a cargos de elección popular"*.<sup>15</sup>

Para propósitos de este apartado, se agregan algunas características jurídicas y políticas, que poseen los partidos políticos modernos:

---

<sup>12</sup> Cit Por. Mendieta y Núñez, *Ibid*, p.p 14-15.

<sup>13</sup> Fuentes Díaz, Vicente, *Los Partidos Políticos en México*. Editorial Porrúa, México, 1996. p.5.

<sup>14</sup> *Ibid*, p.p. 7-10.

<sup>15</sup> Del Castillo del Valle, Alberto. *Diccionario de Derecho Electoral*. Ed. IEE-Hgo, México, 2000, p. 290.

Son constitucionalmente entidades de interés público; con una ideología común; cuentan con declaración de principios; con dirigencia nacional, estatal, distrital o municipal; con estatutos que norman sus actividades; con programa de acción; personalidad jurídica asimismo, cuentan con derechos y obligaciones, a la coalición, fusión, frentes, financiamiento, acceso a radio y televisión; y son sujetos de un régimen fiscal.

Asimismo, un partido político es, una agrupación temporal o permanente de individuos, guiados por una dirigencia o un líder, unidos por intereses y propósitos comunes para el logro de un fin político. Además cuentan, con estatutos que norman sus actividades, pretendiendo conseguir militantes y simpatizantes en las elecciones para ascender al poder público o con una finalidad política. Es decir, un partido político, se plantea la toma del poder de ahí se centra la política en una de sus acepciones: la lucha por el poder. Además, un partido político representa intereses de un segmento de la sociedad, de lo contrario si representa a toda, no es un partido político.

## **1.2.- Clasificación de Partidos Políticos**

La realidad es tan plural, incluso contradictoria en ocasiones, que para interpretarla lo más acertadamente, nos hemos permitido elaborar una clasificación de los partidos políticos retomando la obra del maestro Mendieta y Núñez para la cual presentamos un resumen de la clasificación que este autor hace basada en las modalidades de forma y de fondo que generalmente adoptan para conocerlos y comprenderlos mejor.

En este sentido, cabe destacar que ningún partido existe de manera pura en la realidad, pero la importancia de clasificarlos es la de hacer notar los rasgos más típicos de estos. De tal manera, que un partido político puede tener dos o más características, incluso aunque “aparentemente” parezcan elementos contrarios o diferentes. Como primera clasificación los encontramos como:

- 1) *partidos derechistas*
- 2) *partidos izquierdistas*
- 3) *partidos centristas.*

Estas tres categorías pueden contener las siguientes características y su clasificación subdividirse en:

**a).- Partido Político Temporal** es aquel que se forma ocasionalmente en vísperas de elecciones...frecuente en países de escasa cultura y pobre desarrollo democrático. Por ejemplo: PPS, PARM, PSUM, PDM, PST, PFCRN, etc.

**b).- Los Partidos Permanentes** son aquellos que han logrado una estructuración estable y que persiguen fines que logran más o menos parcialmente. Por ejemplo: PRI, PAN.

**c).- Los Partidos Personalistas**, se forman en torno de una persona. No quiere decir que carezcan de principios pero el elemento personal es el predominante. Por ejemplo: PVEM.

**d).- Los Partidos de Orientación**, se caracterizan porque se hallan estructurados sobre núcleos de intereses permanentes que subsisten a través de la sucesión de sus directivos. Pertenecen a esta clase de grupos los partidos conservadores. Su ideología está ligada a la religión y entraña la defensa de las jerarquías sociales y de los privilegios económicos y políticos de la clase alta. Son igualmente de orientación los partidos de izquierda. Por ejemplo PAN, PDM.

**e).- El Partido de Dominación** pretende ser el único y se opone a la formación y al funcionamiento de cualquier otro. Esta clase de partido solo prospera en los países totalitarios. Por ejemplo, también así se caracterizó el PRI.

**f).- Los Partidos de Influencia** siguen como táctica generalmente la de dar su apoyo a políticos, militantes a cambio del compromiso, por parte de estos, de seguir en el poder una línea de conducta favorable a los intereses del partido. Por ejemplo el PVEM.



**g).- Partido Clasista** es el que se constituye por individuos pertenecientes en su mayoría, o en su casi totalidad, a una clase social: clase alta, clase media, proletariado. Por ejemplo el PAN.

**h).- El Partido Secreto** ofrece las características formales y esenciales de cualquier otro: pero su constitución y sus actividades se llevan a cabo ocultamente. En este grupo deben clasificarse los partidos terroristas, los confesionales y los de masonerías.<sup>16</sup>

Finalmente, el maestro Mendieta y Núñez, adiciona a esta subdivisión otra característica a los partidos políticos de acuerdo a su papel en el régimen político, en dos clases de gran importancia:

**El partido poder:** Se da en los países de régimen parlamentario, en los que el Primer Ministro, que es al que gobierna realmente, se halla supeditado a las decisiones de su partido, expresada a través del parlamento. (Esta situación se da en algunos países de Europa occidental)

**El partido instrumento:** es característico de las democracias que tienen un régimen presidencialista y una población de bajo nivel cultural y débil fuerza cívica. En estos países el presidente domina al partido y se vale de él para realizar su política, nombra y remueve a los dirigentes e interviene en sus actividades de manera más o menos directa.<sup>17</sup> (También es un rasgo con el que se caracterizó el PRI).

A partir de esta clasificación, presentaremos dos ejemplos de los rasgos más comunes de los partidos políticos en México, aunque cabe señalar que esta clasificación involucra al resto de todos los partidos:

---

<sup>16</sup> Cfr. Mendieta y Núñez, *Op.Cit.*, p.p. 23 -31.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p.p. 31-32.

1.- El PAN es un partido derechista; de carácter permanente; en algunas entidades federativas es de dominación, en otras es de influencia; es un partido clasista actualmente con rasgos burgueses siendo un partido instrumento de la clase empresarial; (aunque antes de 1976 durante su crisis interna se le podía clasificar distinto, antes de la llegada plena de los empresarios) y surgió de una serie de circunstancias históricas particulares, como lo veremos adelante.

2.- El PRI “auto llamado de centro”; es de carácter permanente; personalista sujeto al titular del poder ejecutivo federal en turno y en algunos estados también; es de dominación; es clasista a su interior, ya que cuenta en sus bases con sectores de las clases medias y los más pobres en los sectores campesino, obrero y popular; también es un partido de poder y surgió en un momento histórico circunstancial, el cual se ha ido modificando, como veremos adelante. También el PRI fue influido por grupos burgueses, tanto que al revolucionario se le debe el nuevo paradigma neoliberal en México.

Toda esta clasificación referenciada nos lleva a deducir que para que se constituya un partido político, es de vital importancia formular un programa de acción para que sea la base del mismo. Su programa surge de acuerdo a las circunstancias políticas del momento, por lo que los partidos políticos son circunstanciales. Asimismo su programa y doctrina por sí mismos no determinan el valor real de cada partido político.

### **1.3.- Antecedentes de los Partidos Políticos participantes en la elección para Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997**

Cuando hablamos de la historia de los partidos políticos modernos en México, debemos considerar que estos surgen durante el siglo XX, a pesar de que en el siglo XIX proliferaban agrupaciones que se denominaban ya partidos políticos. En lo que respecta al tema del presente trabajo, indagamos los antecedentes históricos solamente de los partidos que presentaron candidato para Jefe de Gobierno del Distrito Federal como son

el PRI, el PAN, el PDM, el PPS, el PRD, el PC, el PT y el PVEM\*. Esto con el objeto de conocer de manera general, su fundación, su doctrina, sus postulados, su organización, su programa de acción y su evolución histórica.

### 1.3.1. Partido Revolucionario Institucional ( P.R.I.)

Comenzaremos con el entonces denominado *partido del gobierno* o *partido oficial*, el Partido Revolucionario Institucional, (PRI).

El antecedente del PRI, lo encontramos en el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual surge de las necesidades del gobierno posrevolucionario en 1929, después de la muerte del caudillo y presidente electo Álvaro Obregón en 1928. Este asesinato produjo una tremenda conmoción, sobre todo en el sector revolucionario y el entonces Presidente de México, Plutarco Elías Calles se encontraba en la necesidad de forjar “auténticos partidos políticos”. En el sector revolucionario comenzó a nacer la noción de un partido único de los revolucionarios mexicanos que terminara con la anarquía reinante en el país. Razón por la que se convocó a las agrupaciones revolucionarias a integrar el nuevo organismo, sosteniéndose entre algunas de sus tesis las siguientes:

- 1.- *“A falta de caudillo, que conquiste a las masas por sus solas cualidades personales, es necesario que las fuerzas políticas se organicen en partidos permanentes y de principios, a fin de continuar con la obra de la Revolución.*
- 2.- *Los nuevos partidos deben constituir un apoyo constante de los gobiernos de la revolución, pero deben censurarlos cuando se aparten del programa que tienen prometido, acabando así con quienes aplauden por sistema al gobierno y con quienes lo atacan por despecho.*
- 3.- *El nuevo partido aspira a agrupar a todos los revolucionarios del país”.*<sup>18</sup>

La clase gobernante revolucionaria pensaba que sin un organismo reclutador de las fuerzas revolucionarias, era imposible poner en vigor la Constitución de 1917. Por lo que

---

\* Este orden de presentación de cada partido político, corresponde a la cronología de sus antecedentes y de la obtención de su registro incluyendo a los que cambiaron de membrete.

<sup>18</sup> Cfr. Fuentes Díaz, *Op. Cit.* p. 148.

el 4 de marzo de 1929 se constituyó formalmente el Partido Nacional Revolucionario (PNR), aceptando en forma absoluta y sin reservas de ninguna naturaleza, el sistema “democrático” y la forma de gobierno que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre sus postulados originales encontramos los siguientes:

- *“Anhela hacer de México un país grande y próspero, en la elevación cultural y económica de esas grandes masas de trabajadores de la ciudad y del campo.*
- *Propugna el impulso a la industria nacional, hasta que este ramo alcance el desarrollo y perfeccionamiento que exigen las necesidades de una vida nacional económicamente autónoma*
- *Daba preferencia al capital nacional sobre el extranjero.*
- *En materia agraria proponía la liquidación inmediata del latifundismo; la ayuda crediticia, técnica y social a los campesinos más pobres.”<sup>19</sup>*

El PNR no se formó sobre la base de la afiliación individual. Fue al principio una coalición de los partidos regionales y agrupaciones existentes, a los que se les permitió seguir actuando con cierta autonomía en las contiendas locales, siempre bajo la vigilancia del alto mando del Partido. Con la vigilancia de la Dirección Nacional del PNR, los partidos regionales, estatales y municipales comenzaron a disminuir su autonomía. Sus jefes paulatinamente dejaron de ser rectores omnipotentes de la política local y en la esfera nacional disminuyó su área de influencia. El partido centralista fue absorbiendo a los caciques y partidos regionales y locales. En otras palabras, pasó un tiempo para que el radio de influencia de los caudillos locales se desvaneciera, debido a que surgió un fenómeno de absorción del poder central hacia los poderes locales a través del manejo presupuestal.

---

<sup>19</sup> *Ibid*, p.p. 150-151.

*“El PNR tuvo en sus orígenes una composición popular, pero se trataba de masas manipuladas por los caciques municipales o estatales, que permanecían inconscientes políticamente y que fueron utilizadas para darle al partido su carácter popular. La organización jurídica del PNR preveía un partido con una doble estructura. Por una parte, la estructura **directa** que reposaba sobre una estructura territorial Comités municipales, de estado, Ejecutivo Nacional y Directivo Nacional: por otro lado, la estructura **indirecta**, es decir, los partidos políticos nacionales, regionales, estatales y municipales que lo formaron”.*<sup>20</sup>

A consecuencia del desarrollo nacional, el anterior PNR se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) el 30 de marzo de 1938. El nombre del nuevo partido surgió como una nueva coalición de las fuerzas sociales del pueblo, suscrito por cuatro sectores: el Obrero, el Militar, el Campesino y el Popular. La creación del PRM surge con la práctica corporativa, en función de los objetivos del poder nacionalista de Cárdenas y su vínculo con los paradigmas socialistas, con un fin, paradójicamente, consolidar el capitalismo.

Entre sus principales postulados del PRM encontramos los siguientes:

- *“La colectivización de la agricultura que incluía además del crédito, tierra, agua, asistencia técnica, fertilizantes, etc. la creación del Seguro Agrario y la del Seguro Social para los trabajadores del campo.*
- *Abogaba por la reforma del artículo 28 de la constitución y de otras medidas para que el estado interviniera con más amplitud y eficacia en la economía, a fin de orientar el desarrollo de ésta y evitar desajustes y desequilibrios nocivos al interés popular.*
- *Abogaba porque el Estado asumiera íntegramente la dirección de la educación nacional, obligando a las escuelas particulares a observar estrictamente la política educativa oficial.”*<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Garrido Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada, La Formación del Nuevo Estado en México, (1928 1945)*. Ed, S. XXI México, 1985, p.p. 99-100.

<sup>21</sup> Cfr., Fuentes Díaz, *Op.Cit.* p.165.

A finales del sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se promovió la desaparición del sector militar y en enero de 1946 ocurre la transformación del PRM a Partido Revolucionario Institucional (PRI), continuando con los anteriores esquemas de la praxis política. En este contexto el primer candidato a la Presidencia de la República del PRI es Miguel Alemán Valdés.

Entre los principales postulados del PRI encontramos los siguientes:

- *Adhesión al programa de la Revolución Mexicana y a la Constitución General de la República.*
- *Reconocimiento de las desigualdades sociales que rigen el sistema capitalista.*
- *La continuación de la Reforma agraria mediante el reparto de la tierra y la organización y el impulso de la economía ejidal, procurándose la armonía social entre el ejido y la pequeña propiedad.*
- *La intervención obligatoria del Estado en la economía para proteger los intereses del pueblo y de la nación.*
- *La liberación económica de México y la desaparición de todo vestigio de su fisonomía semicolonial.*
- *La autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la proscripción de las guerras de agresión y la solución pacífica de las controversias internacionales.*

22

Cabe notar que los anteriores postulados del PRI son diferentes en relación con los postulados de sus antecesores, ya que en esta etapa de la vida nacional se fortaleció "la vida empresarial que acentuaba su influencia en los círculos oficiales y daba prioridad al desarrollo típicamente capitalista, tendencia en la que estaba comprometido Alemán."<sup>23</sup> (Aunque cabe señalar que el fortalecimiento del capitalismo en México no se creó con la llegada de Alemán a la presidencia por generación espontánea. Sin embargo, si desarrolla la industrialización debido entre otros aspectos a lo siguiente: 1) la organización empresarial impulsada por Cárdenas, formación de cámaras; 2) el pensamiento político del presidente en turno, 3) las razones exógenas de la II Guerra

---

<sup>22</sup> *Ibid.* p.p.170–171.

<sup>23</sup> *Ibid.* p. 171.

Mundial y la necesidad exterior de productos cuya producción resultaba imposible por la guerra y 4) las fuerzas capitalistas extranjeras. Por lo que a su organización interna respecta, cabe destacar que "los estatutos fueron modificados para crear el sistema de Asambleas Municipales, Distritales y Estatales, en relación con la designación de candidatos a ayuntamientos, diputados locales y federales, senadores y gobernadores".

24

Hasta años recientes, el PRI se había conservado en la titularidad de la administración pública federal por más de 70 años, todos los presidentes de la República habían surgido de sus filas; había dominado con su mayoría a las Cámaras de Senadores y de Diputados, había impuesto en todos los estados a sus candidatos a gobernadores, a diputados locales y alcaldes; todavía es el enemigo a vencer de todos los partidos de oposición y en las últimas elecciones ha visto disminuir sus triunfos y los votos de sus candidatos a puestos de elección popular, debido entre otros elementos a las constantes crisis económicas; a la elitización y burocratización de este partido; a la corrupción de sus gobernantes; al abandono de las causas populares; el empobrecimiento de la sociedad, incumplimiento de sus promesas, etc. A partir de diciembre de 2000 electoralmente el PRI dejó de ser un partido de mayoría absoluta para convertirse en un partido de primera minoría.

### **1.3.2. Partido Acción Nacional ( P.A.N.)**

Desde 1926, Manuel Gómez Morín, afanosamente trabajó reuniendo voluntades para formar un partido político y en 1939 funda el Partido de Acción Nacional del cual sería largo tiempo de su vida dirigente y guía moral. La idea de Acción Nacional nació de un grupo de jóvenes en el umbral de la vida pública. Los planes de organización de Acción Nacional alcanzaron forma definitiva en enero de 1939. En febrero quedó constituido el Comité Organizador. El día 16 de septiembre de 1939, reunida en el local de Frontón México, la Asamblea Constituyente de Acción Nacional adoptó los Principios de Doctrina

---

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 174.

y los Estatutos de la nueva organización. El PAN se caracterizó por ser el partido político de oposición más antiguo del México moderno.

Manuel Gómez Morín fue abogado egresado de la UNAM, quien de ser protestante se hizo católico a ultranza, revolucionario ayer y próspero banquero después, autor de varias leyes hacendarias y agrarias de la revolución. El polémico fundador del PAN escribió un libro en 1915, en el que llama a su generación para embarcarse en una vasta labor de reconstrucción nacional en todos los órdenes económico, político y moral.

La reacción contra las políticas de la época quedaron publicadas en sus documentos básicos y como antecedentes de su fundación, donde destaca lo siguiente:

*En 1929 los grupos de las facciones revolucionarias se aseguraron en el poder a través de la formación del PNR, logrando desorganizar a todos los partidos políticos anteriores. En ese mismo año el vasconcelismo hizo renacer las esperanzas, fue en ese momento que Gómez Morín escribió a Vasconcelos ". yo siempre he creído que lo importante para México es lograr integrar un grupo, lo más selecto posible, en condiciones de perdurabilidad, de manera que su trabajo, sin precipitaciones, pueda ir teniendo cada día, por esfuerzo permanente, un valor y una importancia crecientes.*

*En 1933 el país atravesaba por una intensa agitación social y por una seria crisis económica, la cual se había agravado por la fuga de capitales y el boicot extranjero. En 1935 el PNR logró la desorganización de las clases políticas y la mediatización de su acción, organizando a los obreros y campesinos en los sectores del partido. Todo esto hizo surgir diferentes grupos opositores al régimen político, que tenían como denominador común el rechazo a la política emprendida por Cárdenas.<sup>25</sup>*

Pero lo que deliberadamente omite el PAN es la otra cara de la moneda, es decir, lo que hay detrás de su propia historia. Fuentes Díaz lo resume así:

---

<sup>25</sup> Folleto de Difusión Internet del CEN del PAN. p.1.



*El PAN fue un desprendimiento del Sinarquismo. Después de la rebelión cristera se organizó la llamada Legión o Base, grupo secreto que se aglutinó en la Ciudad de México y en el Bajío al lado del clero con la idea principal de continuar la lucha frontal contra el Estado, el origen del PAN debe buscarse en el movimiento cristero derrotado pero latente y deseoso de revancha; en los latifundistas afectados por Cárdenas y en los núcleos sociales dependientes del régimen de haciendas; en una heterogénea clase media a la que el cardenismo removió bruscamente del esquema estratificado de la vida social de los años treinta y en el sector de empresarios opuestos furiosamente a la legislación laboral.<sup>26</sup>*

El primer ideario original de Acción Nacional tuvo vigencia de 1939 a 1957 y puede definirse en forma breve y sencilla: el pensamiento del PAN ha sido autodenominado humanismo político o solidarismo, se basa según este partido en el realismo moderado de la "filosofía aristotélico tomista". Además por consecuencia al "PAN le son gratas las figuras que se inclinaron por mantener la tradición hispánica y católica heredada de la colonia, en oposición a quienes lucharon para dar paso a las innovaciones políticas, a la modernidad social".<sup>27</sup>

El PAN justifica su oposición al gobierno argumentando los siguientes postulados:

*Aunque la Constitución mexicana establece una forma de gobierno republicana, democrática, federal, en la práctica se vive un sistema político antidemocrático, sin respeto a la autonomía de los estados, es decir, un sistema centralista, cuyo elemento clave es el poder presidencial, muy superior al constitucional y metaconstitucionalmente al de los Poderes Legislativo y Judicial, los cuales le están virtualmente subordinados.<sup>28</sup>*

Pero nuevamente, se omiten otros elementos de su historia, se calla que el PAN es un partido históricamente aliado del clero y del empresariado, sobre todo de los norteños, sobre todo, el empresariado que se sintió agraviado por la política de Cárdenas, véase el

---

<sup>26</sup> Cfr. Fuentes Díaz, *Op.Cit.* p.p.195-196.

<sup>27</sup> *Ibid* p. 201.

<sup>28</sup> Cfr. Folleto de Difusión ... *Op. Cit.* p.1

enfrentamiento Gobierno-Grupo Monterrey. Fuentes Díaz nos dice al respecto que "los empresarios regiomontanos tienen doble juego: ayudar secretamente al PAN manejándolo como pieza de ajedrez en sus presiones al Estado, y mantener al mismo tiempo "cordiales" relaciones con el mundo oficial para sacarle ventajas".<sup>29</sup>

Por lo que respecta a la organización del PAN cabe decir que se basa en los Estatutos Generales de Acción Nacional que son el instrumento legal que rige el funcionamiento del partido. Fueron aprobados inicialmente en la Asamblea Constituyente celebrada en la Ciudad de México del 14 al 17 de septiembre de 1939 y han sido reformados por la Asamblea cuando su actualización lo ha requerido.

La organización se establece en forma horizontal y vertical. La primera comprende las estructuras nacional, estatal, municipal y distrital, y en la actualidad está formada por el Comité Ejecutivo Nacional, 32 Comités Directivos Estatales y más de 900 Comités Municipales (en municipios que en total abarcan a más del 75 por ciento de la población). La forma vertical está integrada por grupos homogéneos en razón de oficio, profesión, actividad u otra similar.

Las estructuras estatales siguen, tanto en su vida interna como en su actividad política, los mismos lineamientos de la nacional, es decir, se rigen por Asambleas, Convenciones, Consejos y Comités Directivos, lo mismo ocurre con las estructuras municipales y distritales, excepto que en estas no se integran Consejos. Hasta mayo de 1995 el padrón del partido registra, 145,500 miembros.

La autoridad suprema de Acción Nacional reside en la Asamblea Nacional. Esta tiene dos formas:

---

<sup>29</sup> *Cfr.* Fuentes Díaz, *Op.Cit.* p.206 Este tema por su relevancia en la transformación económica de México es tratado por Abraham Nuncio, en su obra: El PAN Alternativa de poder o instrumento de la oligarquía empresarial.

1.- La Asamblea Nacional Ordinaria se reúne por lo menos cada tres años, y tiene entre sus facultades: nombrar y revocar a los miembros del Consejo nacional y tomar decisiones relativas al patrimonio del partido.

2.- La Extraordinaria se celebra cada vez que es convocada por el CEN o por el Consejo Nacional, y entre sus facultades tiene modificar o reformar los estatutos, transformar o fusionar al partido y cualquier otro asunto trascendental para la vida de Acción Nacional.

En las Entidades Federativas se celebran Asambleas Estatales y Municipales y en el D.F. Asambleas Regionales y Distritales para tratar los asuntos que los estatutos les asignen.

Con la intención de conocer más a fondo lo que ha sido y es el PAN encontramos las palabras de Gastón García Cantú que nos señala al respecto:

*La reacción procura, hoy, derogar algunas fracciones de los artículos 3º, 27, 123 y 130. La paz interior, afirman, se consolidará si desaparecen del texto constitucional disposiciones que impiden el ejercicio democrático. Invocan la Carta de las Naciones Unidas. Sobre la ofensiva armada de ayer, la jurídica de hoy. Ciertamente, el traslado de la reacción, del cuartel a las Cámaras, ejemplifica la diferencia del pasado y el presente. No obstante, las tesis reaccionarias, con ser distintos sus procedimientos, son las mismas.<sup>30</sup>*

El ascenso panista, después de varios años conflictivos con el “PRI-gobierno” entre los que destacan las elecciones estatales de Chihuahua y de Sinaloa en 1986 y el conflicto poselectoral federal de 1988. Estos dos últimos casos encabezados por Manuel J. Cloutier. Poco tiempo después el PAN llegó a su alianza con Carlos Salinas de Gortari a partir de 1989, al coincidir la negociación de la elección estatal en Baja California y los aspectos esenciales la política del gobierno neoliberal con los postulados del PAN.

---

<sup>30</sup> Gastón García Cantú. *El Pensamiento de la Reacción Mexicana. Cit Por*. Nuncio, Abraham El PAN Alternativa de poder o instrumento de la oligarquía empresarial. Nueva Imágen, México, 1986.

Desde entonces los espacios conquistados por el PAN han ascendido, hasta considerarse la segunda fuerza política nacional.

### 1.3.3. Partido Demócrata Mexicano ( P.D.M.)

El movimiento político denominado Sinarquismo, nació con el fin de provocar inestabilidad al gobierno de Cárdenas y hacer posible la rectificación regresiva de la política revolucionaria. Su origen se haya muy relacionado, en gran parte, con la rebelión cristera de los años de 1926 a 1929. Este movimiento origina simultáneamente el nacimiento del PAN y del PDM. Pero, veamos lo referente al PDM:

*"Dos hechos, evidentemente, precipitaron su nacimiento: 1.- el propósito de aniquilar la obra progresista de Cárdenas. 2.- La campaña del nazifacismo en escala mundial, además los sinarquistas hablan de que su grupo es continuación histórica del movimiento cristero".* <sup>31</sup>

De esa corriente inconforme surgió, desprendiéndose de la "Base" el grupo que habría de formar el sinarquismo con la ayuda del clero. En 1938 se convirtió en la Unión Nacional Sinarquista (UNS) y posteriormente se creó a manera de partido político con el nombre de "Fuerza Popular". El Gobierno de Ávila Camacho le otorgó el registro como partido político nacional con la finalidad de someterlo al orden legal.

Desde el punto de vista filosófico y doctrinario el sinarquismo surgió inflamado de un odio irreductible al liberalismo.

*"Sostenía que a partir de la Reforma el País se había debatido en la anarquía, y que todo lo realizado por la corriente liberal no fue sino oscura maquinación de las logias masónicas, en contubernio con intereses extraños empeñados en quebrantar nuestra unidad para adueñarse de México".* <sup>32</sup>

---

\* El PAN ha ganado hasta 1997 en siete ocasiones las siguientes gubernaturas: Baja California 1989-1995; Chihuahua 1992; Guanajuato 1991 y 1997; Jalisco 1995 y Querétaro 1997.

<sup>31</sup> Cfr. Fuentes Díaz, *Op. Cit.* p. 226-227.

<sup>32</sup> *Ibid.* p. 227.

"Fuerza Popular" nació, vivió y murió sin pena ni gloria.

*"En 1949 el gobierno federal le canceló el registro de partido nacional como respuesta al desacato sinarquista en el mitin del 18 de diciembre de 1948, cuando se cometió la desfachatez de encapuchar la estatua de Juárez. La opinión nacional vio su desaparición con la misma indiferencia con la que había visto su alumbramiento prematuro".* <sup>33</sup>

Como un desprendimiento del sinarquismo en un núcleo mayoritario, pero con tónica en ideario renovados, se formó en 1972 el Partido Demócrata Mexicano, uno de los organismos minoritarios que participaron en la reforma electoral de 1977 y alcanzaron para tal efecto su registro condicionado. Tuvieron que pasar 24 años (de 1948 a 1972) para que este movimiento sesionara legal y públicamente. En las elecciones presidenciales de 1994 participó con el membrete de UNE y su candidato fue el expanista Pablo Emilio Madero.

Después de las elecciones federales en 1994 el PDM perdió su registro legal. Pero para las elecciones federales de 1997 el PDM obtuvo nuevamente su registro para contender electoralmente y participaron con sus candidatos a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y demás puestos de elección popular.

#### **1.3.4. Partido Popular Socialista ( P.P.S.)**

Para comprender la formación de este partido político es imprescindible conocer las circunstancias de México en esa época. Al respecto Fuentes Díaz nos comenta refiriéndose al génesis del Partido Popular que contó con dos características:

*1.- Un análisis objetivo de la situación nacional e internacional, hecho a la luz pública, en un debate poco usual en la historia política de nuestro país. De ese estudio se derivaron los principios, la doctrina, el programa, la táctica y las metas del partido.*

---

<sup>33</sup> *Ibid.* p 236.

*2.- La experiencia organizativa y el espíritu militante de muchos de sus fundadores que habían participado en el movimiento obrero y campesino y en las organizaciones de la izquierda revolucionaria.<sup>34</sup>*

El principal promotor de este partido fue el licenciado Vicente Lombardo Toledano quien se había esforzado en contar con un nuevo instrumento de acción política, destacando que en septiembre de 1944 él y sus colaboradores de la Universidad Obrera constituyeron la Liga Socialista Mexicana. En consecuencia, el Partido Popular, tuvo sus raíces en la actuación de sus hombres que habían tenido participación en algunas organizaciones de izquierda y en el movimiento sindical y agrario, quedando fundado en 1948.

Una aportación importante del Partido Popular para la vida política de México es que este partido al nacer liquidó la tesis de que en México solo podía haber partidos políticos adictos al gobierno o partidos de oposición sistemática. Una de sus principales tesis que difundió fue que todo partido moderno debe basarse en la afiliación individual y voluntaria de sus miembros en la más amplia democracia interna.

*"En abril de 1955 el partido decidió adoptar oficialmente el socialismo científico como directriz doctrinaria y táctica, el cambio oficial del antiguo Partido Popular en Partido Popular Socialista y la adopción del socialismo científico se consumó a fines de 1960." <sup>35</sup>*

El Partido Popular fue un frente de lucha, en sus inicios opositora, pero a partir de que se convierte en PPS se alinea con el régimen y sus candidatos presidenciales son los mismos que los del PRI hasta 1982, pero en 1988 apoyó a otro candidato diferente al del PRI, incorporado al Frente Democrático Nacional a Cuauhtémoc Cárdenas. El PPS se ha destacado como un partido de opinión que defiende con claridad las tesis democráticas y nacionalistas.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, p.239.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p.245-247.

Cabe destacar que después de las elecciones federales en 1994 el PPS perdió su registro. Pero para las elecciones federales de 1997 lo obtuvo nuevamente para contender electoralmente y participa con sus candidatos a la jefatura de Gobierno del Distrito Federal aunque después de estas elecciones de 1997 vuelve a perder su registro nacional legal, debido a que no alcanzó el porcentaje electoral mínimo para conservarlo.

### **1.3.5 Partido de la Revolución Democrática ( P.R.D.)**

Para muchos ciudadanos con información política en ocasiones tendenciosa, resulta que cuando se habla del Partido de la Revolución Democrática, se piensa en un partido totalmente de izquierda clásico, pero si analizamos sus postulados veremos que no es un partido socialista ni mucho menos comunista. Cabe destacar, que para este trabajo, - por razones de su registro legal-, consideramos al Partido Comunista y a sus sucesores como antecedentes de lo que es ahora el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Esto es, debido a que los partidos políticos para participar en las elecciones requieren de su registro legal y esta corriente política organizada a través de su evolución histórica (Partido Comunista PC, Partido Comunista Mexicano PCM; Partido Socialista Unificado de México PSUM; y Partido Mexicano Socialista PMS ) negoció su proceder y su actuación con diversos grupos para que se constituyera Partido de la Revolución Democrática (PRD) con el anterior registro del PMS. En esta transformación se incluyeron a integrantes del propio PMS, del Frente Democrático Nacional y algunos expriistas que pertenecieron a la Corriente Democrática de este partido.

De esta manera, veremos que son tres factores esenciales que condicionaron el nacimiento del Partido Comunista de México en 1919:

- 1. El desarrollo de la clase obrera*
- 1. La transformación democrática del país, iniciada con la revolución de 1910, continuada con el movimiento constitucionalista de 1913-1916 y reafirmada, jurídicamente con la Constitución de 1917.*

## 2. *El triunfo de la Revolución Socialista de Octubre, en Rusia.*<sup>36</sup>

En 1929 el Partido Comunista cayó en la clandestinidad, donde su influencia masiva no creció sino que se redujo al mínimo. En mucho se debe a los argumentos de sus principales críticos, quienes opinaban que:

*El PC, a pesar de los calificativos que se da de "marxista-leninista" y de "vanguardia de la clase obrera" no ha sido un partido de la clase obrera. Es un partido de las clases medias, tanto por su composición social como por su mentalidad y el estilo de vida de sus miembros.*<sup>37</sup>

Durante mucho tiempo el Partido vivió en precarias condiciones, sus militantes efectivos se redujeron y su influencia que llegó a tener en ciertas organizaciones se abatió paulatinamente.

En 1977 con la Reforma Electoral y la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), el Partido Comunista obtuvo su registro oficial condicionado, saliendo así de la clandestinidad en la que había actuado por mucho tiempo.

Inaugurando el logro con relación a su registro, el Partido Comunista se transformó, surgiendo posteriormente el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), formado por elementos del propio Partido Comunista Mexicano (PCM), que a su vez contenían a las siguientes organizaciones:

*"el Partido del Pueblo Mexicano (PPM); el Partido Socialista Revolucionario (PSR); del Movimiento de Acción Popular (MAP) y del Movimiento de Acción y Unidad Socialista, (MAUS). La Fusión se hizo el 11 de marzo de 1981".*<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibid.* p. 249.

<sup>37</sup> *Ibid.* p. 264.

<sup>38</sup> *Ibid.* p. 305.



Nueve años después, ya en otras circunstancias políticas muy diferentes, que se comentarán posteriormente, se fundó el Partido de la Revolución Democrática. La convocatoria para formar el nuevo partido fue lanzada el 5 de mayo de 1989 y su constitución formal se registró el 10 de febrero de 1990 en la Sala de Armas Juan de la Barrera, constituyéndose formalmente el PRD, donde destaca que:

*El PRD es un partido que se manifiesta en contra de la crisis neoliberal depredadora y dependiente. Por lo consecuente, sus postulados principales se manifiestan a favor de los siguientes principios:*

- ◆ *Una política responsable de desarrollo.*
- ◆ *De una reestructuración productiva sectorial y regional.*
- ◆ *A favor de un medio ambiente y desarrollo sustentable.*
- ◆ *A favor de los derechos económicos y la igualdad de oportunidades.*
- ◆ *A favor de la democratización del trabajo.*
- ◆ *De una política demográfica y promoción social.*
- ◆ *De los derechos sociales para todos.*
- ◆ *De la identidad nacional y promoción de la cultura*
- ◆ *A favor de una política exterior independiente.*<sup>39</sup>

### **1.3.6 Partido Cardenista ( P.C.)**

El actual Partido Cardenista también ha tenido modificaciones a través de su historia. Comenzó llamándose Partido Socialista de los Trabajadores (PST), posteriormente en 1988 se nombró Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) apodado “el ferrocarril”. Actualmente se denomina Partido Cardenista (PC). Veamos sus orígenes.

En noviembre de 1971 el Comité Nacional de Auscultación y Coordinación, formado por intelectuales, obreros, estudiantes y líderes sindicales tenían la idea de formar un partido político.

---

<sup>39</sup> Declaración de Principios y Programa de la Revolución Democrática. Documentos Básicos Tomo I, CEN del PRD. México, 1995.

*"Es en febrero de 1973 que Rafael Aguilar Talamantes y sus seguidores se separaron del Comité por considerar que su permanencia en él les impediría alcanzar el objetivo principal: la formación de un partido político. Por fin en mayo de 1975, se instaló la asamblea constitutiva del Partido Socialista de los Trabajadores."*

40

El PST hace radicar el origen de la explotación sufrida por el pueblo en la acción del imperialismo yanqui y un poderoso aliado interno, el capital monopólico nacional. Según este partido, el sector que al alto nivel que se le opone es la burguesía nacionalista con su burocracia política gobernante, a la que debe darse apoyo popular para que resista la presión externa y esté en aptitud de ampliar los derechos democráticos del pueblo, premisa de ulteriores y más profundas transformaciones.

El PST declara que su filosofía es el materialismo dialéctico y se pronuncia por el internacionalismo proletario, pero sin subordinarse a ninguna organización internacional.

El PST, nueva fuerza que se une a las fuerzas que luchan por la democracia y el socialismo en México, esta prueba la realizó en la elección de diputados federales, en julio de 1979, en la que intervino con registro condicionado, en el cual demostró *"su capacidad organizativa, su audacia, su firmeza de principios y su sentido de realidad para abrirse paso en el campo del pluripartidismo y avanzar hacia las metas que se ha propuesto, de integrar, a la larga "un gobierno de trabajadores".*<sup>41</sup>

Después de las elecciones federales en 1994 perdió su registro el PFCRN, pero para las elecciones federales de 1997 se transformó en Partido Cardenista (PC) obteniendo nuevamente su registro para contender electoralmente y participar con sus candidatos a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y demás puestos de elección popular.

---

<sup>40</sup> Cfr. Fuentes Díaz, *Op.Cit* p. 275.

<sup>41</sup> *Ibid.* p.p. 276–277.

La transformación de este instituto político de PST, a PFCRN y luego a PC estuvo siempre caracterizada por los intereses que representaron sus dirigentes pues, promovieron la ocupación de predios, fomentaron a los “paracaidistas”, se aliaron y negociaron con el gobierno en turno y luego se aliaron al FDN para romper después con él. En resumen, fue un partido que supo camuflarse.

### **1.3.7. Partido del Trabajo (P.T.)**

Uno de los partidos más jóvenes en el México de fin de siglo XX es el Partido del Trabajo, el cual se fundó formalmente el 8 de diciembre de 1990, en el auditorio del Plan Sexenal de la Ciudad de México.

*El PT se formó a partir de la coordinación de varias organizaciones sociales: Comités de Defensa Popular de Chihuahua y Durango; Frente Popular de Lucha de Zacatecas; Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey; así como personas procedentes de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas UNTA; Coordinadora Nacional Plan de Ayala y del Movimiento Magisterial Independiente.*<sup>42</sup>

El PT se concibe como un partido integral donde existe la compatibilidad entre los ciudadanos y las organizaciones sociales cercanas al partido.

En las elecciones de 1991 solo obtuvo 270 mil votos, por lo que no consiguió el 1.5 por ciento que fija la ley para conservar el registro. Entonces se comenzó una campaña para realizar asambleas en más de la mitad de las entidades federativas del país. Pudo realizar 18 asambleas en otras tantas entidades. Siendo el 13 de enero de ese año que recibió su registro definitivo por resolución del Instituto Federal Electoral (IFE).

La plataforma política del PT fue aprobada en febrero de 1994. Los puntos principales de esta plataforma política se resumen en los siguientes puntos:

---

<sup>42</sup> ¿Qué es el Partido del Trabajo? Breve semblanza de la Organización Política más joven y de más rápido crecimiento en el país. Folleto Editado por el PT, México 1997, p.2.

Según este partido, la participación en elecciones forma parte de la táctica política, está orientada a organizar y acumular las fuerzas de la sociedad, y no constituye un fin en sí misma. El PT lucha por una sociedad socialista, plural, democrática y humana; por la construcción de instancias de poder popular independientes que asuman tareas generales, dando cauce a la iniciativa del pueblo para administrar y gobernar, hasta que todo el poder sea del pueblo organizado.

El socialismo que según plantea el PT es autogestionario, no burocrático. En su programa de acción se encuentran los siguientes postulados:

- *Libertad de culto religioso*
- *Lucha contra el presidencialismo exacerbado*
- *Acotar el poder constitucional del presidente*
- *Por un auténtico federalismo y respeto a la autonomía de los estados*
- *Inversión productiva para crear empleos*
- *Por una nueva política crediticia, que fomente la inversión y el crecimiento de la pequeña y mediana empresa rural y urbana.*
- *Fomento al campo*
- *Mayor inversión en infraestructura y crédito.*
- *Rechazan la concentración privada de la tierra*
- *Soberanía alimentaria.*
- *Sindicatos campesinos*
- *No a la enajenación e hipoteca de nuestros recursos petroleros.*

*Que el TLC sea revisado, para adecuarlo a las necesidades de la economía nacional, sobre todo de los pequeños y medianos empresarios de la ciudad y del campo. Se oponen a la política actual del gobierno, que privilegia al capital financiero especulativo, y está generando el cierre masivo de empresas y el despido de miles de trabajadores.*<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> *Ibid.* p.p. 2-4.

Por lo que respecta a la organización del PT destaca que cuenta con varias instancias, en las que observamos las siguientes:

*Nacionales:*

*Congreso Nacional,*

*Consejo Político Nacional,*

*Comisión Ejecutiva Nacional (Dirección Colectiva)*

*Estatales:*

*Congreso Estatal,*

*Comisión Ejecutiva Estatal,*

*Comisión Ejecutiva Municipal y*

*Consejos Municipales.* <sup>44</sup>

El PT fundó sus documentos básicos en un socialismo distinto al de la entonces URSS; mas tiene sus orígenes ideológicos en una corriente denominada maoista, que se desprende de ligas surgidas al calor de la época de las organizaciones urbanas radicales allá en los años setenta. También asumió un papel marxista leninista durante la administración de Salinas de Gortari (1988-1994) con el fin de restar votos a la oposición cardenista de entonces.

### **1.3.8 Partido Verde Ecologista de México ( P.V.E.M.)**

A finales de la década de los 70 surgió la organización “Brigada de Trabajo Democrático y Social”, dedicada al auxilio y solución de los problemas ecológicos en las colonias populares. En 1980 esta organización cambió su nombre por “Alianza Ecologista Nacional”. Posteriormente, con la intención de participar en las elecciones de julio de 1987 se fundó el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), pero no participó por no haber obtenido su registro como partido político.

*“Al año siguiente se integró al Frente Democrático Nacional (FDN) al concluir los procesos electorales de 1988, el PVEM se separó del FDN en 1990 se solicitó el registro condicionado con el nombre de Partido Verde Ecologista de México,*

---

<sup>44</sup> *Ibid*, p.p. 5-6.

*solicitud que fue injustamente rechazada por el Instituto Federal Electoral, situación que motivó la apelación al Tribunal Federal Electoral. El 28 de febrero de 1991 el tribunal falló a favor del partido, no obstante el IFE (Instituto Federal Electoral) condicionó el registro a la modificación del nombre y cambio del emblema. Así el Partido se denominó Partido Verde Ecologista de México y el emblema tenía una “V” de Verde que fue mutilada.”*<sup>45</sup>

Después de haber participado en las elecciones de 1991 el PVEM perdió su registro por no haber obtenido el 1.5% del total de la votación. Ante esta situación el PVEM tuvo que realizar “167 asambleas para constituirse en 24 estados de la República y el 13 de enero de 1993 recuperó el registro y el 14 de mayo de 1993 se celebró la asamblea general de este instituto político”<sup>46</sup> formalizando así su actual denominación. Algunos de los postulados más sobresalientes del PVEM señalan lo siguiente:

- Este partido cuenta con principios ecologistas y políticos, procurando la integración de los mayores en consejo de orientación y de las mujeres y hombres, jóvenes y niños de las diversas acciones ecológicas y políticas.
- Asimismo es un partido que contiene un proyecto nacional de gobierno enmarcado el concepto de que la vida es primero, debido a que cree que los humanos deben prioritariamente respetar la naturaleza y sobre esa base edificar la economía, gobernar y actuar en sociedad.
- Se pronuncia en contra de las costumbres individualistas, competitivas, consumistas, destructivas y derrochadoras que se fincan en modelos ajenos a México y son perjudiciales a la salud y al medio ambiente.

En las últimas elecciones de 1997 el PVEM no solamente conservó su registro, sino que aumentó su votación en toda la república. Destacando que la campaña de este partido

---

<sup>45</sup> *Historia del Partido Verde Ecologista de México*. Folleto Editado por el PVEM p.p.1-2.

<sup>46</sup> *Ibid*, p.2.

fue muy distinta a las de los demás partidos políticos, debido a que no hubo basura tirada por las calles, ni derroche de recursos.

#### **1.4.- Algunos antecedentes de la participación de los Partidos Políticos desde 1977 a 1996.**

Antes de la Reforma Electoral de 1977 solamente el PRI, el PAN, el PARM y el PPS contaban con registro. Después de largas pláticas, acuerdos y con la vigencia de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), obtuvieron su registro condicionado los siguientes partidos:

*Partido Comunista Mexicano PCM;*

*Partido Demócrata Mexicano PDM;*

*Partido Revolucionario de los Trabajadores PRT;*

*Partido Socialista de los Trabajadores PST; y*

*Partido Socialista Revolucionario PSR.*<sup>47</sup>

Estos nueve partidos contendieron en las elecciones federales de 1979. En lo referente al "Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) vemos que este último partido no obtuvo su registro condicionado por no haber cumplido todavía con los cuatro años de vida que exigía la ley."<sup>48</sup>

En 1986 se realizó y se aprobó el Código Federal Electoral (CFE), ley que estuvo vigente durante las elecciones federales de 1988.

Entre 1986 y 1987 surgió en el seno del PRI un grupo de militantes que se proponían "democratizarlo" sobre todo, en el método de selección de sus candidatos a puestos de elección popular, criticaban al gobierno de Miguel de la Madrid por aplicar el modelo económico neoliberal y asimismo solicitaban la reivindicación de la política económica

---

<sup>47</sup> Cfr. Fuentes Díaz, *Op Cit.* p.294.

<sup>48</sup> *Ibid.* p 299.

con los intereses nacionales y populares. Este grupo se denominó la Corriente Democrática.

Por su parte, la dirigencia Nacional del PRI los fue marginando paulatinamente y el verano de 1987 las diferencias se habían ahondado. En vísperas a la designación de candidato presidencial:

*“los líderes de la Corriente censuraban con mayor vehemencia, lo que repuntaba como el proceso de un nuevo "tapadismo" en el PRI, mientras la directiva de éste atrincheraba en los estatutos para contestar a las impugnaciones del grupo emergente. La corriente insistió, pues, en que se lanzara la convocatoria para nominar candidato.”<sup>49</sup>*

El 4 de octubre el PRI “destapó” a Carlos Salinas de Gortari como su candidato y el 12 de ese mismo mes la corriente democrática nominó a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato presidencial. Posteriormente se sumaron a la campaña cardenista el PMT, el PPS, el PFCRN y el PARM, ya que Cárdenas carecía de partido con registro. Poco después se sumó a esta candidatura Heberto Castillo, declinando su candidatura del PMS a favor de Cuauhtémoc Cárdenas, para sumarse a la campaña cardenista. Esta coalición de partidos políticos y organizaciones se denominó Frente Democrático Nacional (FDN).

Después de las cuestionadas elecciones de 1988 en la Cámara de Diputados se comenzaron a distanciar el PARM, PFCRN y el PPS, cuando el sistema empezó a cooptarlos. Surgiendo así, un reacomodo de los partidos políticos para las elecciones sucesivas.

---

<sup>49</sup> *Ibid.* p p. 314-315.



Promulgado en 1991 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y después de las elecciones federales en 1994 perdieron su registro el PPS, el PARM, el PDM y el PFCRN. El COFIPE se reformó en 1996 incluyendo la innovación respecto a la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por medio del sufragio universal, mismas que coincidirían con las elecciones federales de 1997.

Ante esta innovación electoral en el Distrito Federal los ánimos se agitaban y la necesidad ciudadana de intervenir en estos comicios, se agudizaba debido a la falta de espacios democráticos y por las consecuencias críticas de la crisis económica tan severa de 1995 denominada “el error de diciembre”.

Ante las elecciones federales de 1997 el PPS, el PDM y el PC (antes PFCRN) obtuvieron nuevamente su registro para contender electoralmente y participaron con sus candidatos a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, compitiendo con los otros cinco partidos mencionados (PRI, PAN, PRD, PT y PVEM). De este modo, ocho partidos políticos contaban con registro legal y presentaron a sus respectivos candidatos a competir por la primera jefatura del gobierno del D.F.

Basados en la obra de Lucio Mendieta y Núñez: “Los partidos políticos”, presentamos el siguiente cuadro sinóptico de los ocho partidos políticos que contendieron en las elecciones para el primer jefe de Gobierno del D.F. en 1997.

## CLASIFICACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE ACUERDO A SU IDEOLOGÍA Y TENDENCIA EN LA PRÁCTICA.

POSTURA IDEOLÓGICA				PRÁCTICA POLÍTICA							
DE FORMA Y FONDO POLÍTICO.				CARACTERIZADO POR SER:							
NOMBRE DEL PARTIDO	I	C	D	Temporal	Permanente	Personalista	De orientación	De Dominación	De Influencia	Clasista	Secreto
PRI		*	**		*			*			
PAN			*		*		*			*	
PDM			*				*			*	
PPS	*			*			*		*	*	
PRD	**	*		*		*					
PC	*	**					*		*	*	
PT	*	**		*					*	*	
PVEM		*		*					*		

I= Izquierda

C= Centro

D= Derecha

\*\* Es la tendencia en la práctica de cada partido, diferente a como se autodenominan

- ◆ Ninguno de estos partidos es Secreto.
- ◆ El PPS es un partido ambivalente entre la temporalidad y la permanencia.
- ◆ El PRD se inició basado en el toque personalista.

Los partidos clasistas como el PAN y el PDM son predominantemente de clase burguesa y de clase media, mientras que el PPS, el PT y el PC son predominantemente de la clase trabajadora, obreros y campesinos.

CAPÍTULO II  
TRAYECTORIAS DE LOS CANDIDATOS A LA  
PRIMERA JEFATURA DE GOBIERNO DEL  
DISTRITO FEDERAL 1997

## **CAPÍTULO II**

### **TRAYECTORIAS DE LOS CANDIDATOS A LA PRIMERA JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. ELECCIÓN DE 1997.**

#### **2.1.- La época de los Regentes**

Desde que surgió el Departamento del Distrito Federal (DDF) en 1928, al titular administrativo de esta dependencia del Poder Ejecutivo Federal se le denominó Jefe del Departamento del Distrito Federal o Regente de la Ciudad de México, cargo público que existió hasta 1997. Esta designación la realizaba el Presidente de la República en turno, así como también era su facultad legal quitarlo, removerlo o ratificarlo.

El fin de la época de los regentes acaba debido a una reforma electoral realizada en 1996 donde se puso fin a la designación del máximo gobernante del D.F. por el Presidente de la República, para pasar a que la ciudadanía por elección popular eligiera al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El periodo histórico, denominado de los regentes abarcó de 1928 hasta 1997, se caracterizó porque la mayoría de estos gobernantes fueron de origen provinciano y de militancia al partido oficial, en sus diversas modalidades, PNR (1929), PRM (1938) y PRI (de 1952 a 1997).

Desde la época del presidente Emilio Portes Gil (1928-1930) hasta la del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) donde termina la época de los regentes en 1997, el D. F. fue gobernado por 24 regentes, de los cuales solo en dos ocasiones lo han gobernado capitalinos y 22 han sido provincianos que ocuparon el máximo cargo administrativo como lo observamos en el siguiente cuadro:

### JEFES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL 1928-1997

REGENTE ORIGINARIO DEL ESTADO DE:	REGENTE ORIGINARIO DEL MUNICIPIO DE:	NOMBRE DEL REGENTE:	NÚMERO DE REGENTES:
Distrito Federal	Ciudad de México Ciudad de México	Manuel Camacho Solís; y Oscar Espinosa Villarreal	<b>2</b>
Veracruz	Tlacotalpan; Córdoba; Veracruz; Orizaba.	Eduardo Hernández Cházaro; Fernando Casas Alemán; Octavio Sentíes; y Manuel Aguilera Gómez.	<b>4</b>
Sonora	Piedras Prietas; Sahuaripa; Hermosillo.	Juan G. Cabral; Cosme Hinojosa; y Ernesto P. Uruchurtu	<b>3</b>
Coahuila	San Pedro de las Colonias; Múzquiz	Lorenzo Hernández y Raúl Castellano	<b>2</b>
Nuevo León	Monterrey; Monterrey	Aarón Saéñz; y Alfonso Martínez Domínguez	<b>2</b>
Hidalgo	Bondojito; Ixmiquilpan	Javier Rojo Gómez; y Alfonso Corona del Rosal	<b>2</b>
Campeche	Ciudad del Carmen	José Manuel Puig Casauranc	<b>1</b>
San Luis Potosí	Charcas	Lamberto Hernández	<b>1</b>
Michoacán	Morelia	Manuel Padilla	<b>1</b>
Querétaro	Querétaro	José Siurob	<b>1</b>
Estado de México	Tlanguistengo de Galeana	Carlos Hank González	<b>1</b>
Guanajuato	San Felipe Torres Mochas	Ramón Aguirre Velásquez	<b>1</b>
Morelos	Cuernavaca	Vicente Estrada Cajigal	<b>1</b>
No especificado	No especificado	Crisóforo Ibáñez	<b>1</b>
No especificado	No especificado	Enrique Romero Courtate	<b>1</b>
<b>TOTAL ORIGINARIOS DE TRECE ESTADOS</b>	<b>ORIGINARIOS DE 21 LOCALIDADES.</b>		<b>TOTAL DE REGENTES: 24</b>

Fuente: cuadro elaborado con datos de: Armendáriz Reyna, Ernesto. Regentes fuereños en "Bucareli. Suplemento de información y análisis político" de El Universal. Domingo 14 de noviembre de 1999. p.17. por lo que respecta a Crisóforo Ibáñez y Enrique Romero Courtate, este artículo no proporciona el lugar de origen.

Enseguida veremos otro cuadro complementario, que nos señala qué Regentes gobernaron el Distrito Federal, en qué fechas y con cual Presidente de la República coincidieron:

**JEFES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
Y PRESIDENTES DE LA REPÚBLICA DURANTE 1928-1997**

<b>NOMBRE DEL REGENTE:</b>	<b>GOBIERNO DURANTE:</b>	<b>SIENDO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA</b>	<b>EN EL PERIODO:</b>
José Manuel Puig Casauranc	Enero de 1929	Emilio Portes Gil	1 de diciembre 1928 al 5 de febrero de 1930
José Manuel Puig Casauranc. Crisóforo Ibáñez Eduardo Hernández Cházaro Lamberto Hernández Enrique Romero Courtate Lorenzo Hernández Vicente Estrada Cajigal Manuel Padilla	Continuó hasta junio de 1930 De junio a octubre de 1930 Dos días de octubre de 1930 De octubre de 1930 a octubre de 1931 Cuatro días de octubre de 1931 Octubre de 1931 a enero de 1932 Enero a agosto de 1932 Agosto a septiembre de 1932	Pascual Ortiz Rubio	Del 5 de febrero de 1930 al 4 septiembre de 1932
Juan G. Cabral Aarón Saénz	Septiembre a diciembre de 1932 Diciembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934	Aberlardo L. Rodríguez	Del 4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934
Javier Rojo Gómez	1 de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946	Manuel Ávila Camacho	1 de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946
Fernando Casas Alemán	1 de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952	Miguel Alemán Valdez	1 de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952
Ernesto P. Uruchurtu	1 de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958	Adolfo Ruiz Cortines	1 de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958
Ernesto P. Uruchurtu	1 de diciembre de 1958 al 30 de noviembre de 1964	Adolfo López Mateos	1 de diciembre de 1958 al 30 de noviembre de 1964

<b>NOMBRE DEL REGENTE:</b>	<b>GOBIERNO DURANTE:</b>	<b>SIENDO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA</b>	<b>EN EL PERIODO:</b>
Ernesto P. Uruchurtu  Alfonso Corona del Rosal	1 de diciembre de 1964 septiembre de 1966 septiembre de 1966 al 30 de noviembre de 1970	Gustavo Díaz Ordaz	1 de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970
Alfonso Martínez Domínguez  Octavio Sentíes Gómez	1 de diciembre de 1970 a junio de 1971  junio de 1971 30 de noviembre de 1976	Luis Echeverría Álvarez	1 de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976
Carlos Hank González	1 de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982	José López Portillo y Pacheco	1 de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982
Ramón Aguirre Velásquez	1 de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988	Miguel de la Madrid Hurtado	1 de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988
Manuel Camacho Solís  Manuel Aguilera Gómez	1 de diciembre de 1988 a noviembre de 1993  noviembre de 1993 al 30 de noviembre de 1994	Carlos Salinas de Gortari	1 de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994
Oscar Espinosa Villarreal	1 de diciembre de 1994 al 5 de diciembre de 1997.  Termina la época de los Regentes y comienza la Jefatura de Gobierno del D.F. Por esta ocasión sería por 3 años (dic.2000) en lo sucesivo este cargo será por seis años.	Ernesto Zedillo Ponce de León  A mitad de su sexenio se eligió por voto universal, directo para la Jefatura de Gobierno del D.F.	1 de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 2000

Fuente: cuadro elaborado con datos de: Armendáriz Reyna, Ernesto. Regentes fuereños en "Bucareli. Suplemento de información y análisis político" de El Universal. Domingo 14 de noviembre de 1999. p.17.

Durante 1928 a 1997 el D.D.F. contó con 24 Regentes; que coincidieron con 13 Presidentes de la República, durante 12 sexenios y medio; 3 Regentes repitieron periodo con 6 presidentes, siendo Uruchurtu el que repitió con 3; el periodo que más regentes tuvo fue el sexenio de 1928 a 1934 que tuvo 10 regentes e incluso con tres Presidentes de la República; en el denominado “maximato”. El Regente que menos tiempo ocupó el cargo fue Eduardo Hernández Cházaro con dos días y el que más tiempo ocupó con 13 años 9 meses fue Ernesto P. Uruchurtu.

Tres regentes, Puig (1929-1930), Sáenz (1934-1935) y Uruchurtu (1958-1959 y 1964-1965) terminaron sexenio con un presidente y comenzaron con otro, sucediendo esto en 4 ocasiones pues a Uruchurtu le correspondió hacerlo en dos ocasiones, pero fue nombrado Jefe del Departamento del D.F. por tres Presidentes de la República. (ver cuadro anterior).

Asimismo, solamente en seis ocasiones y con cinco Regentes, seis Presidentes iniciaron y terminaron su sexenio con un solo Regente, que son Ávila Camacho, Alemán, Ruíz Cortines, López Mateos, López Portillo y de la Madrid con Rojo Gómez, Casas Alemán, Uruchurtu (en dos ocasiones) Hank González y Aguirre Velásquez, respectivamente.

## **2.2.- Curriculum de los candidatos a la primera jefatura de gobierno del Distrito Federal**

Después de conocer a grandes rasgos, a los gobernantes que ha tenido el D.F. ahora presentaremos las trayectorias de sus respectivos candidatos, de los ocho partidos contendientes a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en 1997, donde encontramos aspectos relevantes en sus vidas, entre las que destacan: lugar de nacimiento, estudios o profesión, experiencia y cargos en la Administración Pública, su militancia partidista, puestos de elección popular, actividades académicas etc. con el objeto de conocer más sus trayectorias. Los cuales presentamos en el siguiente orden:



### 2.2.1. Alfredo del Mazo (PRI)

Partido Postulante:	<b>PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)</b>
Nombre del Candidato:	ISIDRO ALFREDO HILARIO DEL MAZO GONZÁLEZ
Fecha de Nacimiento:	No disponible
Lugar de Nacimiento:	Estado de México
Edad a la fecha de la elección:	No disponible
Posgrado:	Finanzas Públicas. Blacfriars College, Inglaterra.
Profesión u Oficio:	Licenciado en Administración egresado en 1967 de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM (1967)
Trayectoria Partidista:	1962 ingresa al PRI, dirigente juvenil, Integrante del IEPES y de la Comisión de Ideología.
Otras Candidaturas	Candidato a gobernador del Estado de México en 1981. Candidato a Jefe de Gobierno del D.F. en 1997
Puestos de Elección Popular:	Gobernador del Estado de México para el periodo 1981-1987. (donde solicitó licencia para separarse del cargo en 1986).
Experiencia en la Administración Pública:	Vicepresidente de la Comisión Nacional Bancaria en 1976. Director de Deuda Pública en 1977 Director de Instituciones Nacionales de Crédito en 1978 en la S.H.C.P. Director General del Banco Obrero 1979-1981. Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) 1986- 1988. Embajador de México ante la Comunidad Económica Europea (CEE) 1988-1994 Director General de INFONAVIT 1995 1997
Otras actividades importantes:	Profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM ) en la Universidad Iberoamericana (UIA ) y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México ( ITAM ). Miembro del Colegio de Licenciados en Administración y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
Método de selección para su candidatura:	Elecciones internas, triunfando en consulta a las bases sobre el Lic. Manuel Jiménez Guzmán y el Lic. José Antonio González Fernández.
Autor de libros, publicaciones, artículos etc.	Ideario/PRI Estado de México.

### 2.2.2. Carlos Castillo Peraza (PAN)

Partido Postulante:	<b>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN)</b>
Nombre del Candidato:	CARLOS ENRIQUE CASTILLO PERAZA
Fecha de Nacimiento:	17 de abril de 1947
Lugar de Nacimiento:	Mérida, Yucatán
Edad a la fecha de la elección:	50 años
Profesión u Oficio:	Licenciado en Letras por la Universidad de Friburgo, Suiza. en la Especialidad de Filosofía Política.
Trayectoria Partidista:	Ingresó al PAN en 1967. Secretario de Relaciones Internacionales del CEN del PAN 1979-1988. Fundador y Director del Instituto de Estudios y Capacitación Política de Acción Nacional. Consejero Nacional desde 1979. Presidente Nacional del PAN marzo de 1993 a marzo de 1996. Presidente de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.
Otras Candidaturas	Candidato a Gobernador de Yucatán 1981. Candidato a Presidente Municipal de Mérida, Yucatán en 1984. Candidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal 1997
Puestos de Elección Popular:	Diputado Federal 1979 -1982 Diputado Federal 1988 -1991
Experiencia en la Adm. Pública:	Ninguna
Otras actividades importantes:	Colaborador en los Diarios: Reforma, El Norte de Monterrey, Diario de Yucatán, Siglo XXI de Guadalajara, El Imparcial de Hermosillo. Colaborador en las revistas: Proceso, Nexos, Vuelta y del semanario Zeta de Baja California.
Método de selección para su candidatura:	Elección interna. Triunfando sobre el precandidato Lic. José Francisco Paoli Bolio.
Autor de libros, publicaciones, artículos etc.	Antología de textos de historia de Yucatán (Mérida), EL ogo antropófago (EPESSA MÉXICO), El PAN nuestro (Dante Mérida), Manuel Gómez Morín, constructor de instituciones (FCE), Disiento (Plaza y Janés), Coautor de libros: Medios, Democracia, Fines (UNAM), Estudios sobre valores Univ. La Salle), Filosofía y ámbitos culturales (Universidad La Salle) El futuro de la Izquierda en México (CEPNA), Religión y Cultura (CELAM Bogotá), Iglesia y Cultura en América Latina (CELAM Bogotá)
ACTIVIDADES ACADÉMICAS	Maestro en la Escuela de Filosofía en la Universidad La Salle de la Ciudad de México. Presidente Nacional de la Asociación Católica de la Juventud Mexicana. 1968-1971. Director de la Unión Social de Empresarios Mexicanos 1979-1981

Carlos Castillo Peraza fue un digno representante del PAN, (identificado con la corriente del neopanismo) fue coherente entre su ideario y sus acciones, por lo que se observa que a través de toda su vida colaboró en diversos ámbitos con los empresarios y con el clero católico.

### 2.2.3. Baltazar Valadez Montoya (PDM)

Partido Postulante:	<b>PARTIDO DEMÓCRATA MEXICANO (PDM)</b>
Nombre del Candidato:	BALTAZAR IGNACIO VALADEZ MONTOYA
Fecha de Nacimiento:	2 de junio de 1944
Lugar de Nacimiento:	Puebla, Puebla
Edad a la fecha de la elección:	53 años
Profesión u Oficio:	Periodista por la Escuela "Carlos Septién García" 1968 1971
Trayectoria Partidista:	Presidente del Comité Nacional Organizador del Partido Demócrata Mexicano 1971 Presidente del Partido Demócrata Mexicano en el Distrito Federal 1988 1991. Coordinador de las campañas a la Presidencia de la República por el PDM 1982, 1988 y 1994. Presidente Nacional del PDM 1994 1997.
Otras Candidaturas	Candidato a Diputado Federal 1981 Candidato a Jefe de Gobierno del D.F. en 1997
Puestos de Elección Popular:	Diputado Federal de la LII Legislatura. 1982 1985
Experiencia en la Administración Pública:	Ninguna
Otras actividades importantes:	Director del semanario ORDEN órgano informativo de la Unión Sinarquista 1968, 1970, 1991 1994 Articulista del periódico EL UNIVERSAL 1982 - 1994 Jefe Nacional de la Unión Nacional Sinarquista 1982 1986.
Método de selección para su candidatura:	Candidato natural. Ha sido muy coherente con su proceder y es una muestra representativa de su partido.
Autor de libros, publicaciones, artículos etc.	Diversos ya que fue articulista en periódicos y revistas.

#### 2.2.4. Manuel Fernández Flores (PPS)

Partido Postulante:	<b>PARTIDO POPULAR SOCIALISTA (PPS)</b>
Nombre del Candidato:	<b>MANUEL FERNÁNDEZ FLORES</b>
Fecha de Nacimiento:	16 de septiembre de 1933
Lugar de Nacimiento:	Nogales, Veracruz
Edad a la fecha de la elección:	63 años
Profesión u Oficio:	Licenciado en Derecho. Trabajador Textilero hasta 1952 Trabajador en la Industria Eléctrica 1952 – 1983
Trayectoria Partidista:	Militante del Partido Popular Socialista desde 1952. (Fundado como Partido Popular). Miembro del Comité Central del PPS desde 1963. Representante del PPS en la COPPAL marzo de 1996 en Panamá. Secretario General de la Dirección Nacional del Comité Central del PPS.
Otras Candidaturas	Pre - Candidato a la Presidencia de la República en 1988. Retirando esta candidatura en favor del Frente Democrático Nacional. Candidato a Jefe de Gobierno del D.F. en 1997.
Puestos de Elección Popular:	Diputado Federal 1985 1988. Diputado Local en el estado de Veracruz 1992 1995.
Experiencia en la Adm. Pública:	Ocupó diversos cargos de Dirección en el Distrito Federal.
Método de selección para su candidatura:	Candidato natural
Autor de libros, publicaciones, artículos, etc.	Un sin número de artículos como colaborador en el periódico EL DÍA.
Otras actividades importantes:	Miembro del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) desde 1952. Representante Departamental. Legislador de Contrataciones y Representante Divisional. En el comité central del SME: Secretario del interior 1969-1974. Secretario del exterior 1977-1979. Secretario General 1979-1983. Presidente de la Federación de Sindicatos de la Industria Eléctrica de América Latina y del Caribe 1982. Delegado a 5 congresos Sindicales Mundiales: V Moscú, URSS 1961. VIII Varma, Bulgaria 1961. IX Praga, Checoslovaquia 1978. X Habana, Cuba 1982. XII Damasco, Siria 1994. Delegado en diversos Congresos en: Ecuador, panamá, Venezuela, Hungría, Nicaragua, Cuba y Alemania. Secretario General de la Alianza Nacional de Trabajadores ANT 1990-1996. Profesor en la Univ. Obrera de México.

Manuel Fernández Flores es un clásico dirigente de la clase obrera con una brillante trayectoria sindical como lo ha demostrado a través de las múltiples actividades de toda su vida.

### .2.5. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (PRD)

Partido Postulante:	<b>PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD)</b>
Nombre del Candidato:	CUAUHTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO
Fecha de Nacimiento:	1 de mayo de 1934
Lugar de Nacimiento:	Ciudad de México
Edad a la fecha de la elección:	63 años
Profesión u Oficio:	Ingeniero Civil egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios en Francia, Alemania e Italia.
Trayectoria Partidista:	Anteriormente perteneció al PRI, donde fue presidente del IEPES en 1975. Abandonó sus filas en 1987. 1990 Presidente del CEN del PRD
Otras Candidaturas	1976 candidato a Senador por Michoacán.(PRI) 1980 candidato a Gobernador por Michoacán.(PRI) 1988 candidato por el Frente Democrático Nacional a la Presidencia de la República. (PPS, PARM, PMS, PFCRN. ) 1994 candidato por PRD Presidencia de la República. Candidato a Jefe de Gobierno del D.F. en 1997
Puestos de Elección Popular:	Senador de la República por el estado de Michoacán 1976 - 1982 donde solicitó licencia. En 1980 es candidato a Gobernador por Michoacán para el periodo 1980 – 1986
Experiencia en la Administración Pública:	1964 Residente de la Presa LA VILLITA 1964 Director de Estudios de la Comisión del Río Balsas. Subdirector General de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas LAS TRUCHAS 1976 Presidente de la Junta Directiva de la Sociedad Interamericana de Planificación 1976 Gerente del FIDEICOMISO Ciudad Lázaro Cárdenas. 1976 - 1980 Subsecretario Forestal y de la Fauna de la SARH.
Otras actividades importantes:	Fundador y Presidente de la Sociedad Mexicana de Planificación.
Método de selección para su candidatura:	Debate y elección interna. Triunfando sobre el Lic. Porfirio Muñoz Ledo.
Autor de libros, publicaciones, artículos etc.	Coautor del libro RADIOGRAFÍA DEL FRAUDE, Era, 1988 entre otros más.

### 2.2.6. Pedro Ferriz Santacruz (PC)

Partido Postulante:	<b>PARTIDO CARDENISTA (PC)</b>
Nombre del Candidato:	PEDRO FERRIZ SANTACRUZ
Fecha de Nacimiento:	17 de marzo de 1921
Lugar de Nacimiento:	Piedra Negras, Coahuila
Edad a la fecha de la elección:	76 años
Profesión u Oficio:	Licenciado en Derecho Licenciado en Filosofía y Letras (1939 - 1946 ) Maestría en Historia, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Locutor de Radio y Televisión y Profesor en la Escuela Bancaria y Comercial (EBC) durante 30 años.
Trayectoria Partidista:	Militante del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) Militante del Partido Cardenista (PC)
Otras Candidaturas	Candidato a Senador por el Distrito Federal en 1994 por el PFCRN Candidato a Jefe de Gobierno del D.F. en 1997 transformado en PC.
Puestos de Elección Popular:	Ninguno
Experiencia en la Adm. Pública:	Director NOTIMEX en 1982. Director General de Canal Trece (cuando era empresa paraestatal).
Otras actividades importantes:	Ingreso a XHTV canal 4, realizó varios programas de T.V. como: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ El Gran Premio de los 64 mil</li> <li>◆ Las 13 Preguntas del 13</li> <li>◆ El Gran Premio del Millón</li> <li>◆ Primera Fila</li> </ul> Presidente de la Asociación Nacional de Locutores Presidente de la Asociación Mexicana de los Medios de la Comunicación A.C. Asistió a diversos Congresos del fenómeno OVNI.
Método de selección para su candidatura:	Candidato externo, invitado por su trayectoria y su personalidad.
Autor de libros, publicaciones, artículos etc.	Artículos en las Revistas: Siempre, Impacto, Viva, Teleguía. Editó la revista semanaria: Un Mundo nos Vigila. Es autor del libro del mismo título en 1970. Asistió a diversos Congresos del fenómeno OVNI. Es coautor con Christian Buget del libro Los Ovnis y la Arqueología de México en 1978. Autor de ¿Dónde quedó el Arca de la Alianza? En 1981, solo por mencionar algunos.

### 2.2.7. Viola Trigo (PT)

Partido Postulante:	<b>PARTIDO DEL TRABAJO (PT)</b>
Nombre del Candidato:	MARÍA VIOLA ESPERANZA TAPIA FLORES. Nombre artístico: VIOLA TRIGO
Fecha de Nacimiento:	21 de septiembre de 1943
Lugar de Nacimiento:	Monclova, Coahuila.
Edad a la fecha de la elección:	54 años
Profesión u Oficio:	Carrera Comercial. Secretaria Ejecutiva Inglés Español y Cantante desde 1962
Trayectoria Partidista:	Logra ser candidata sustituta por el PT con carácter de "externa".
Otras Candidaturas	Candidata "externa" a Jefe de Gobierno del D.F. en 1997
Puestos de Elección Popular:	Ninguno
Experiencia en la Administración Pública:	Ninguna
Otras actividades importantes:	Participante en el proyecto AMO Apoyo a la Mujer Oaxaqueña 1987 Relaciones Humanas del Consejo de la cultura náhuatl 1989. Presidenta Fundadora de cultura fronteriza 1989. Fundadora del Grupo Impulsor de la Música Representativa de México 1989. Delegada al Congreso de Mujeres, de la Organización de Mujeres Hispanas en Liderazgo. Houston Texas, 1991 Conferencista Distinguida en la Convención de LULAC de Estados Unidos en Albuquerque, Nuevo México 1991. Coordinadora General de Primer Encuentro de Mujeres Hispanas en la Ciudad de México en 1992. Miembro del Consejo Ciudadano de Fomento Cultural de la delegación Coyoacán en 1995
Método de selección para su candidatura:	CANDIDATA SUSTITUTA por la Renuncia de <b>Francisco González Gómez.</b>
Autor de libros, publicaciones, artículos etc.	

### 2.2.8. Jorge González Torres (PVEM)

Partido Postulante:	<b>PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO (PVEM)</b>
Nombre del Candidato:	JORGE GONZÁLEZ TORRES
Fecha de Nacimiento:	7 de septiembre de 1942
Lugar de Nacimiento:	Ciudad de México.
Edad a la fecha de la elección:	54 años
Profesión u Oficio:	Licenciado en Relaciones Industriales por la Universidad Iberoamericana (UIA) 1961-1964. Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. 1971
Trayectoria Partidista:	Fundador del PVEM y Presidente nacional del mismo en 1987 a 1994.
Otras Candidaturas	Candidato a la Presidencia de la República por el PVEM 1994 Candidato a Jefe de Gobierno del D.F. en 1997
Puestos de Elección Popular:	Ninguno
Experiencia en la Administración Pública:	Ninguna
Otras actividades importantes:	1970 Fundador de la Organización Ciudadana Brigada de Trabajo, Democracia y Justicia Social 1979 fundador del Centro de Estudios Agrarios. 1980 Fundador del Centro de Comunicación Educativa. 1980 Funda la Alianza Ecológica, (antecesor del PVEM) Profesor en la UNAM y la UIA
Método de selección para su candidatura:	Electo en Asamblea Regional a candidato para la Jefatura de Gobierno del D.F.
Autor de libros, publicaciones, artículos etc.	Conferencias en diversas instituciones educativas como: CONALEP, CBTyS, y ITESM.

La curricula de los candidatos fue proporcionada por la Asociación de Editores de Periódicos Diarios de la República Mexicana (AEDIRMEX), que presidía *Don Ricardo Perete*, para la Reunión con los ocho candidatos a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en el Aniversario XLVI del Día de la Libertad de Prensa, (6 de junio de 1997).

Después de conocer a *grosso modo* las trayectorias de los ocho candidatos a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, resaltamos los siguientes aspectos:

- ◆ Solamente participa una mujer como candidata (Viola Trigo).
- ◆ Solamente dos son nacidos en la Ciudad de México que son los casos de Cuauhtémoc Cárdenas y Jorge González Torres.



- ◆ Seis nacieron en provincia (aunque legalmente no estaban impedidos para este puesto de elección), siendo dos de Coahuila, Pedro Ferriz y Viola Trigo; uno de Veracruz, Manuel González Flores; uno del Estado de México, Alfredo del Mazo; uno de Yucatán, Carlos Castillo Peraza; y otro de Puebla, Baltazar Valadez.
- ◆ De estos ocho candidatos, solamente tres han tenido cuando menos en una ocasión, experiencia laboral en la Administración Pública, que son los casos de Cárdenas, del Mazo y Ferriz.
- ◆ Siete presentan estudios de nivel superior (licenciatura) y únicamente Viola Trigo es secretaria ejecutiva y cantante.
- ◆ Cinco de ellos alguna vez realizaron actividades relacionadas con la docencia siendo profesores en diversas instituciones, a excepción de Cárdenas, Viola Trigo y Baltazar Valadez.
- ◆ Siete candidatos poseen militancia con sus respectivos partidos, es decir, solamente Viola Trigo es candidata de carácter externo. Siete han sido cuando menos en una ocasión candidatos a alguno o diversos cargos de elección popular a excepción de Viola Trigo.
- ◆ Solamente tres candidatos Valadez, del Mazo y Cárdenas han ejercido cargos de elección popular.
- ◆ Solamente el PRD, el PRI y el PAN efectuaron elecciones internas para seleccionar a su candidato para la jefatura de gobierno del D.F., mientras que Viola Trigo resultó ser candidata sustituta del ya candidato Francisco González Gómez del PT. El PVEM realizó una asamblea regional para elegir a su candidato. De los restantes tres partidos lograron sus respectivas candidaturas por ser líderes naturales de sus organizaciones políticas.

Después de considerar las trayectorias de los candidatos, observamos que, hay una gran probabilidad de que el primer Jefe de Gobierno, siga con la inercia histórica de los gobernantes con que ha contado el D.F., es decir, que en la gran mayoría de las ocasiones ha sido gobernado por provincianos.

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES, PROBLEMAS Y PROPUESTAS  
DE SOLUCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL

## **CAPÍTULO III.- ANTECEDENTES, PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL**

El Distrito Federal está inmerso en un mar de problemas tan complejos cuyas raíces se remontan muchos años atrás y que a priori parecen no tener soluciones, lo que lo hace difícilmente gobernable. Por consiguiente, el éxito o fracaso de un gobierno depende en gran medida, de las soluciones a los problemas históricos y contemporáneos y que estos, se vayan resolviendo. Es decir, el éxito de la política va implícito en la eficiencia y eficacia del ejercicio de la Administración Pública.

No puede soslayarse el conocimiento de la historia de la Ciudad de México, pues el desarrollo histórico nos permite ubicar y conocer los antecedentes de la formación de esta gran urbe; así como, contar con una mayor comprensión del contexto de los problemas cotidianos relevantes. De esta manera, veremos las propuestas realizadas por los ocho partidos políticos participantes en estas elecciones, pues ahora, el electorado tiene la libertad de ejercer su derecho al voto e influir en los resultados de los procesos electorales, dando su voto al partido y candidato que más le crea y que le inspire más confianza para resolver los problemas cotidianos de la capital de la República Mexicana.

### **3.1.- Evolución territorial del Distrito Federal**

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre siguiente fijaron las bases para la organización política y administrativa de los Estados Unidos Mexicanos. La fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución otorgó al Congreso la facultad de elegir el lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la Federación y la de ejercer dentro de su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado.

El 18 de noviembre de 1824 el Congreso señaló a la Ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y le asignó al Distrito, que desde entonces se llama Federal, la superficie comprendida en un círculo de dos leguas (8,800 metros) de radio con centro en la Plaza Mayor. Este territorio le fue segregado al Estado de México, cuyo gobierno, tras algunos incidentes, tuvo que mudarse del antiguo palacio de la Inquisición donde residía, a la Villa de Texcoco.

*“La ley del 18 de abril de 1826 dispuso que los pueblos cuya mayor parte de su población quedase fuera del círculo distrital (Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan) seguirían perteneciendo al Estado de México”<sup>50</sup>.*

La selección de la Ciudad de México como capital de la República se debió en gran medida a los argumentos que adujo ante el Congreso el diputado Servando Teresa de Mier, pues la comisión respectiva había propuesto la ciudad de Querétaro. He aquí una parte de su intervención:

*“La verdad sobre este punto es que México está en el centro de la población de Anáhuac; y ese centro político, y no el geográfico, es el que se debe buscar para la residencia del gobierno, que nada tiene que hacer en los desiertos...”<sup>51</sup>*

Al triunfo del centralismo, el Distrito Federal desapareció y su territorio fue incorporado al Departamento de México, con base en lo dispuesto en el artículo 3º de la **Sexta Ley de las Bases y Leyes Constitucionales expedidas el 29 de noviembre de 1836**. La República quedó dividida en departamentos, éstos en distritos, y éstos, a su vez, en partidos, subsistiendo los ayuntamientos. La agregación de la Ciudad de México al departamento de su mismo nombre se formalizó en febrero de 1837.

**Las Bases orgánicas del 12 de junio de 1843**, obra de la Junta Nacional Legislativa, dejaron subsistentes el Departamento y el Distrito de México, éste dividido en los partidos de la Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla.

El 22 de agosto de 1846 se dispuso que rigiera nuevamente la Constitución de 1824 y se restituyeron los estados en lugar de los departamentos. Estos hechos fueron ratificados por el Acta Constitutiva y reformada el 21 de mayo de 1847, cuyo artículo 6º prevenía que mientras la Ciudad de México fuera Distrito Federal, tendría voto en la elección de presidente y nombraría senadores.

---

<sup>50</sup> *Imagen de la Gran Capital*, Enciclopedia de México, S.A. de C. V., Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, Ciudad de México, 1985. p. 68.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

El 16 de febrero de 1854 el presidente Antonio López de Santa Anna, quien desde el 16 de diciembre anterior gobernaba con facultades omnímodas, decretó la comprensión del Distrito de México: al norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; por el noroeste, hasta Tlalnepantla; por el oeste, hasta Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el suroeste, hasta Huixquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el sur, hasta Tlalpan, Xochimilco e Iztapalapa; por el este, hasta el Peñón; y por el noreste, hasta la medianía de las aguas del Lago de Texcoco. El Distrito quedó dividido en ocho prefecturas centrales, que correspondían a los otros tantos cuarteles mayores que formaban la municipalidad de México, y tres exteriores (Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan).

La Constitución Federal de 1857 en la Sección II del Título II, relativa a las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, previó la erección del Estado del Valle de México, con el mismo territorio del Distrito Federal, sólo en el caso de que los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar. (Desde entonces se contemplaba el proyecto de convertir al Distrito Federal en un estado, pero como siempre esto ha sido bajo ciertos condicionamientos).

El 6 de mayo de 1861 el Distrito Federal se dividió en las municipalidades de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. El 10 de abril de 1865 el archiduque Maximiliano expidió el ***Estatuto Provisional del Imperio Mexicano***, conforme al cual el Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México. Esta disposición cesó al triunfo de la República.

El 4 y el 17 de agosto de 1898 se aprobaron ***los convenios de límites entre el Distrito Federal y los estados de Morelos y México***, respectivamente. Esos documentos fueron ratificados por el Congreso de la Unión el 15 y 17 de diciembre; y publicados en el Diario Oficial el día 23 siguiente.

Desde entonces, el Distrito Federal linda: al oriente, con el Estado de México, partiendo del punto denominado la Tranca, siguiendo hacia el norte y pasando por los puntos llamados Cuahuecatl, Tlepeteitle, falda oriental del cerro del guarda, cerro Cometitla, Cañada de la Cumbre, Chicomocelo, Xalcoyuca, Sayolincuautila, Las Nieves, Tepatitlán,

Chila, Terremote de San Andrés en el Lago de Chalco, Diablotitla, El Tepozán en el Lago de Texcoco, Pantitlán y Tlaltel de los Barcos, hasta el Tecal.

Al norte, con el Estado de México, partiendo del Tecal y pasando por los puntos denominados Tequesquitenco, la cumbre del cerro de la Rosca, el Pitahayo, Atlaquihualoya, Cantera Colorada y Chiquihuite; entre estos dos puntos la línea sufre una inflexión hacia el norte, para continuar por la cresta de la serranía ligada al Chiquihuite (cerro Cuate, Ocotal, Picacho, Mesa Alta, Los Metates, Puerto el Panal, la Joya, la Corona y cerro de Chalma) y bajar de allí al camino que conduce a Cuauhtepic y continuar por éste hacia el sur hasta el pueblo de San Lucas, y de allí hasta el río de Tlalnepantla, siguiendo por éste hasta el punto llamado la Patera, y seguir al poniente, pasando junto a las casas de la antigua hacienda de En medio y de los ranchos de San Pablo y Oviedo, las cuales quedan del lado del Estado de México, y continúa la línea por los límites de la hacienda de Careaga, hasta llegar al camino que conduce a Puente de Vigas.

Al oeste, con el Estado de México, partiendo del punto antes mencionado, hasta llegar al principio del camino de Las Armas, por todo éste hasta el punto que forma cruce con el camino de La Naranja, por donde baja hacia el oriente hasta encontrar el camino de León a Azcapotzalco, por éste hacia el sur (pasando por los puntos llamados el Comedero o Cernidero, Cuatro Caminos, Colegio y El Arquillo) hasta llegar a la barranca de Acenedo, luego por los puntos conocidos con los nombres de Huizachal, cerro de Tecamachalco y toda la cañada del mismo nombre hasta la mojonera de Santa Ana, de donde la línea continúa recta hasta el cerro de Manzanastitla, en jurisdicción de Cuajimalpa, para seguir por Hueyatla, pueblo de Santiaguillo, cerro de los padres, cañada del Espino y arroyo de Monamicueaitl, hasta el punto del mismo nombre cerca de Huixquilucan, pasando de allí a las cumbres de los cerros de Tetela y Tepacatitla, Puerto de las cruces y al oeste hasta la Pirámide, cerro de Tepehuizco y llano de Los Carboneros del Rey, bajando después hacia el sureste, por el cerro del Ángel y la Barranca del Pedregal, al punto llamado Ojo de Agua y seguir por las cumbres de los cerros Teponaxtle, Gavilán, el Muñeco, la Gachupina, El Cochinito, Hueytzoco, Minas de Centeno, Media Luna, Taravilla y el Texcal, el punto llamado Cruz del Morillo y los cerros que existen entre Picacho y Horno

Viejo, para pasar la loma de Agua de Lobos, Tecuiles, cerro de Tuxtepec y mojonera de la Media Luna.

Y finalmente, al sur, con el Estado de Morelos, partiendo del punto situado en lo más alto del cerro de Tuxtepec y siguiendo hacia el este por las cumbres de los cerros Tezoyo, Chichinautzin y Quimixtepec, Otlayucan, Zohuanquilo y Ocotecatli, y los lugares nombrados Yepac y La Tranca.

*Por decreto del 16 de diciembre de 1899 el Distrito Federal se dividió, para su régimen interior, en la municipalidad de México y en las prefecturas siguientes, cada una con las municipalidades que se indican entre paréntesis: Guadalupe Hidalgo (Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco), Azcapotzalco (Azcapotzalco y Tacuba), Tacubaya (Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa), Coyoacán (Coyoacán y San Ángel), Tlalpan (Tlalpan e Ixtapalapa) y Xochimilco (Xochimilco, Hastahuacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Ostotepec).<sup>52</sup>*

El 26 de marzo de 1903 se expidió la **Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal** quedó dividido en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. De conformidad con el artículo 18 de esta ley, la entidad debía regirse, en cuanto a su régimen interior, por las disposiciones que dictara el Congreso de la Unión, quedando sujeto en lo administrativo, político y municipal al Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación.

En diciembre de 1916, en su Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, el Primer Constitucionalista Jefe Venustiano Carranza propuso anexar al Distrito Federal los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y parte de Tlalnepantla, para lo cual el límite con el Estado de México se fijaría siguiendo la línea de cumbres de la serranía de Monte Alto y Monte Bajo, sugirió, además, suprimir la previsión del Estado del Valle de México, pero sus iniciativas no fueron aceptadas. En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 1º transitorio de la Constitución de 1917, el Ejecutivo expidió, el 13 de abril del mismo año, la **Ley de Organización del Distrito y**

---

<sup>52</sup> *Ibid*, p.p. 70.

**Territorios Federales**, la cual mantuvo las disposiciones del decreto del 16 de diciembre de 1899 en lo relativo a la división de la entidad.

*La reforma de la fracción IV del artículo 73 constitucional, del 28 de agosto de 1928, suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal y encomendó el gobierno de su territorio al Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del Departamento Central, creado en esa misma fecha, con jurisdicción en las antiguas municipalidades de México, Tacubaya y Mixcoac, y en 13 delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel (que por reformas de 1931 cambió su nombre por el de Álvaro Obregón), La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.*

*En la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, ya sólo aparecen, como partes de la entidad, la Ciudad de México y 11 delegaciones: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac (artículo 8).*

*Y en la Ley Orgánica vigente, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978, se reitera que los límites del Distrito Federal son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 (Cap. I, artículo 3) y se indica que el “Distrito Federal o Ciudad de México” (denominación por primera vez sinónimas en un texto legal) se divide, de acuerdo con sus características geográficas, sociales y económicas, en las siguientes 16 delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.<sup>53</sup>*

Que es la configuración actual del D.F. pero además, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala al Distrito Federal, entre las partes integrantes de la federación (art. 43) y preve en su artículo 44 que la Ciudad de México es el Distrito Federal sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Está compuesta del territorio que actualmente tiene y en caso de que los poderes federales se trasladen a otra sede, entonces se erigirá el estado del Valle de México con los límites y extensión que resuelva el Congreso de la Unión.

---

<sup>53</sup> *Ibidem.*



## EVOLUCIÓN TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL 1861 A 2000

<b>Nombre de la ley y fecha:</b>	<b>Situación Jurídico Territorial:</b>	<b>Integrantes:</b>	<b>Unidades territoriales:</b>
Acta constitutiva de la federación 31 enero 1824	Fijaron las bases para la organización política y administrativa		
Constitución Federal del 4 de octubre 1824	Fijaron las bases para la organización política y administrativa		
El congreso:	Señaló a la Ciudad de México sede de los poderes de la nación		
Ley del 18 de abril de 1826	Se dispuso que los pueblos cuya mayor parte de su población quedase fuera del círculo distrital seguirían perteneciendo al Estado de México.	Se excluyó a: Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan.	1 Distrito
Sexta ley de las bases y leyes Constitucionales 29 de noviembre de 1836.	El país quedó dividido en Departamentos, estos en Distritos, que se subdividieron en Partidos y estos en Ayuntamientos.	Departamento de México Distrito de México Con Partidos de Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla	1 Departamento 1 Distrito y 3 Partidos.
Las Bases Orgánicas. 12 de junio de 1843	Permanecen los Departamentos y el Distrito de México se dividen en partidos.	Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla	3 partidos

## EVOLUCIÓN TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL 1861 A 2000

<b>Nombre de la ley y fecha:</b>	<b>Situación Jurídico Territorial:</b>	<b>Integrantes:</b>	<b>Unidades territoriales:</b>
Acta constitutiva y reformada el 21 de mayo de 1847 (art. 6)	Se restituyen los estados en lugar de los departamentos, dispuestos en la constitución de 1824		
Decreto de Antonio López de Santa Anna 16 de febrero 1854	El distrito se dividió en 8 prefecturas que formaban la municipalidad de México y 3 exteriores	1.Ecatepec, 2.Tlalnepantla, 3.San Bartolo, 4.Santa Fe, 5.Huixquilucan, 6.Mixcoac, 7.San Ángel, 8.Coyoacán, 9.Tlalpan, 10.Xochimilco, 11. Iztapalapa,	8 prefecturas más 3 exteriores. Es decir 11 prefecturas
Constitución Federal del 5 de febrero de 1857	Se contempló la creación del Estado del Valle de México, con el mismo territorio del D.F., solamente que los poderes federales se trasladasen a otro lugar.		
6 de mayo de 1861	El D.F. se dividió en la municipalidad de México	Con los partidos de: 1.- Guadalupe Hidalgo, 2.- Xochimilco, 3.- Tlalpan y 4.- Tacubaya.	4 partidos
Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. 10 de abril de 1865	El D.F. quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México. Maximiliano expidió este ordenamiento que cesó al triunfo de la República.		

Convenio de Límites entre el D.F. y los Estados de Morelos y México. Del 4 al 17 de agosto 1898.	Convenios ratificados por el Congreso de la Unión el 15 y 17 de diciembre publicados en el Diario Oficial el 23 siguiente.		
Decreto del 16 de diciembre de 1899	<p>el D.F. se mantuvo en la municipalidad de México y en su régimen interior, se crearon 6 prefecturas:</p> <p>a).- Guadalupe Hidalgo  b).- Azcapotzalco  c).- Tacubaya  d).- Coyoacán  e).- Tlalpan y  f).- Xochimilco</p> <p>Cada una conformada por municipios</p>	<p>Surgen 21 municipios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.-Guadalupe Hidalgo</li> <li>2.-e Ixtacalco,</li> <li>3.- Azcapotzalco y</li> <li>4.-Tacuba),</li> <li>5.-Tacubaya,</li> <li>6.-Mixcoac,</li> <li>7.-Santa Fe</li> <li>8.- Cuajimalpa,</li> <li>9.-Coyoacán y</li> <li>10.-San Ángel),</li> <li>11.-Tlalpan,</li> <li>12.-Ixtapalapa</li> <li>13.- Xochimilco</li> <li>14.- Hastahuacan,</li> <li>15.-Atenco,</li> <li>16.-Tulyehualco,</li> <li>17.-Mixquic,</li> <li>18.-Tláhuac,</li> <li>19.- Milpa Alta,</li> <li>20.-Actopan y</li> <li>21.- Ostotepec</li> </ol>	6 prefecturas y 21 municipios
El 26 de marzo de 1903 se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal	Que dividió al D.F. en 13 municipalidades:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- México</li> <li>2.- Guadalupe-Hidalgo</li> <li>3.- Azcapotzalco</li> <li>4.- Tacuba</li> <li>5.- Tacubaya</li> <li>6.- Mixcoac</li> <li>7.- Cuajimalpa</li> <li>8.- San Ángel</li> <li>9.-Coyoacán</li> <li>10.-Tlalpan</li> <li>11.-Xochimilco</li> <li>12.- Milpa Alta e</li> <li>13.-Iztapalapa</li> </ol>	13 municipios
Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. 13 de abril 1917	Mantuvo disposiciones del decreto del 16 de dic. de 1899 en lo relativo a la división de la entidad.:		

<p>La reforma de la fracción IV del artículo 73 constitucional, del 28 de agosto de 1928</p>	<p>suprimió el régimen municipal en el D.F. y encomendó el gobierno de su territorio al Presidente de la República, quien lo ejercería a través del Departamento Central</p>	<p>1.-Guadalupe Hidalgo, 2.- Azcapotzalco, 3.- Iztacalco, 4.- General Anaya, 5.-Coyoacán Ángel (1931 Álvaro Obregón), 7.- La Magdalena Contreras, 8.- Cuajimalpa, 9.- Tlalpan, 10.- Iztapalapa, 11.- Xochimilco, 12.- Milpa Alta y 13.- Tláhuac</p>	<p>En 13 Delegaciones</p>
<p>Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941. (artículo 8)</p>	<p>sólo aparecen, como partes del D.F. la Ciudad de México y las delegaciones:</p>	<p>1.- Gustavo A. Madero, 2.- Azcapotzalco, 3.-Iztacalco, 4.- Coyoacán, 5.-Villa Álvaro Obregón, 6.- La Magdalena Contreras, 7.- Cuajimalpa, 8.-Tlalpan, 9.-Iztapalapa, 10.- Xochimilco, 11.-Milpa Alta y Tláhuac).</p>	<p>11 Delegaciones</p>
<p>Ley Orgánica vigente, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978 hasta la fecha.</p>	<p>se divide, en delegaciones políticas.</p>	<p>1.- Álvaro Obregón, 2.-Azcapotzalco, 3.- Benito Juárez, 4.-Coyoacán, 5.- Cuajimalpa de Morelos, 6.- Cuauhtémoc, 7.- Gustavo A. Madero, 8.-Iztacalco, 9.- Iztapalapa, 10.- La Magdalena Contreras, 11.- Miguel Hidalgo, 12.- Milpa Alta, 13.-Tláhuac, 14.- Tlalpan, 15.- Venustiano Carranza y 16.- Xochimilco</p>	<p>16 Delegaciones</p>

Fuente: para la realización de este cuadro se obtuvieron datos del título: "Imagen de la Gran Capital", Almacenes para los trabajadores del Departamento del Distrito Federal, Ciudad de México, 1985, varias páginas.

### 3.2.- Algunos problemas contemporáneos de la Ciudad de México

La realidad del Distrito Federal es tan compleja que a primera vista se muestra como una ciudad ingobernable. En medio de la ciudad más grande del mundo, muchas comunidades manifiestan las características- y el aislamiento- de pequeños pueblos.

*Coyoacán y San Ángel existían ambos antes de la conquista y, hasta los años treinta, estuvieron separados del centro de la Ciudad de México por campos; hoy día, los pueblos sobreviven como joyas de la arquitectura colonial española. La zona entorno al Zócalo es un mundo en sí. México ha sido gobernado desde la inmensa plaza desde que los aztecas fundaron Tenochtitlán y, hoy día, incluso en medio del ruido y el tránsito conserva mucha de su grandeza como símbolo de poder. Junto a la Catedral metropolitana del siglo XVI y el Palacio Nacional del XVII están las ruinas escavadas del prehispánico Templo Mayor que son recordatorio constante del pasado.<sup>54</sup>*

La Ciudad de México está situada a 2,255 metros sobre el nivel del mar, rodeada por montañas y volcanes, asentada en una zona sísmica, hundiéndose gradualmente en su subsuelo blando, lejos de fuentes de abastecimientos de agua, alimentos y energía y, literalmente con poco oxígeno. La capital ha seguido creciendo más allá de su capacidad para funcionar. Hoy en día, no sólo es la capital política del país, sino también es la capital industrial, financiera, comercial, cultural, de los espectáculos, e incluso religiosa. La estrategia económica seguida por el país desde los años cuarenta le obligaba a hacerlo. Se destinaron muchos recursos a la industria, el comercio y la construcción urbana, mientras que se descuidaba la actividad agrícola.

Estos problemas se agravaron debido a la planificación deficiente en todos los órdenes- desde la ubicación de las industrias hasta el abastecimiento de agua. La migración a la capital creaba la opción de una movilidad social que no podía existir en el campo. Durante el periodo 1940-1960 se observa el fenómeno de desplazamiento del

---

<sup>54</sup> Riding, Alan. *Vecinos Distantes. Un retrato de los mexicanos*. Ed. Joaquín Mortiz /Planeta. México, 1985. p.p.310-321.

conglomerado humano del campo a la ciudad. El entorno del Distrito Federal se ha ido destruyendo, sus servicios se han atascado, sus finanzas han sido diezmadas y sus recursos naturales se han agotado y a pesar de esto:

*La Ciudad de México sigue destacándose por la secular tradición del poder centralizado que fue seguido por una explosión demográfica sin precedentes a partir de 1940. Es diferente, porque no hay ninguna ciudad del mundo que, hoy día, sea mayor.*<sup>55</sup>

La grisácea nube de contaminación que cubre el Valle de México la mayor parte de los días del año; la recolección de basura es insuficiente, y las instalaciones para deshacerse de las 8,000 toneladas de desechos producidas diariamente en la ciudad se suman a la contaminación del aire. Más grave que el polvo o la basura quemada lo son las emisiones de las alrededor de 60,000 fábricas de todos tamaños que están asentadas en el valle. El principal culpable es el motor de combustión interna.

En la temporada de lluvias, los pasos subterráneos se inundan, los apagones de los semáforos y los policías poco capacitados producen atorones de tránsito que tardan muchas horas en dispersarse. Las manifestaciones políticas pueden paralizar enormes zonas de la ciudad. Encontrar un lugar para estacionarse es otra pesadilla más. Como los estacionamientos son caros y escasos los conductores buscan el lugar que pueden. A cambio de una propina, muchos policías "cuidan" y acomodan los automóviles que muchas veces forman una segunda y tercera fila en el arroyo vehicular, por lo que hacen más difícil el tránsito.

La contaminación del ruido de 90 decibeles es producida por autobuses, los camiones y no pocos autos viejos. La delincuencia ha estado difundida, pero es raro que la policía se moleste en combatirla, por lo que se ha aumentado cada vez más la inseguridad pública, a causa de la combinación del desempleo, aumento de la población, aumento de la pobreza y de la misma delincuencia.

---

<sup>55</sup> *Ibid*, p.p. 305-307.

La deforestación se ha dado con impunidad, zonas rurales de la ciudad han sido ocupadas por fraccionadores particulares y, en todas partes, la especulación de la tierra ha elevado los precios reales de los bienes raíces. La escasez de viviendas de bajo costo - las autoridades de la ciudad estiman un déficit de unas 80,000 unidades- ha aumentado el precio del alquiler mucho más allá de los presupuestos de los pobres, al tiempo que las elevadas tasas de interés y el temor a que se congelen los alquileres han desalentado la elaboración de proyectos particulares para la construcción de viviendas para los grupos de ingresos bajos. Los migrantes a la ciudad solo tienen la opción de invadir y asentarse en tierras del gobierno o particulares y construir ahí sus viviendas. El acto de las invasiones es conflictivo.

Los ciudadanos tienen como principales demandas los servicios de agua potable, drenaje, electricidad, calles pavimentadas, recolección de basura, más seguridad pública y con más insistencia, la distribución de títulos de propiedad. Mientras la Ciudad de México ofrezca más esperanzas que el campo- o de hecho, que otras zonas urbanas- los emigrantes seguirán llegando.

Ante la ausencia de una válvula de escape electoral, ha ido aumentando el temor, la ira y la frustración que sienten muchos defensores por la vida en la Ciudad de México. La mayor parte de las personas preparadas, ricas y políticamente enteradas del país están concentradas en la Ciudad de México, y sin embargo no tenían voto ni voz alguna en la administración de los asuntos urbanos y ninguna influencia en la elección del entonces Regente y sus dieciséis "Delegados," ni mucho menos en sus políticas. Es decir, que la sociedad mejor preparada y politizada del país habita en el Distrito Federal.

Esto resulta contradictorio si se toma en cuenta que: *“la concentración más grande de ricos, clase media y pobres está en la Ciudad de México, todos ellos con potencial para desestabilizar a la sociedad si sus expectativas fueran decepcionadas en forma permanente.”*<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibid*, p.p. 325-327.

Con toda frialdad se puede afirmar que el destino de la Ciudad de México, a largo plazo, quizá dependa de las políticas adoptadas fuera de la capital que de las que tome el gobierno de la ciudad.

Políticamente la lucha entre centralismo y regionalismo ha sido y será una contradicción constante en la vida de nuestro país: el centralismo ha dominado porque es más eficiente políticamente, pero el regionalismo ha subsistido porque es culturalmente más natural. Los ejemplos históricos nos demuestran que la extrema debilidad de los gobiernos posteriores a la Independencia facilitó la pérdida de la mitad del territorio mexicano a manos de Estados Unidos, la casi secesión del estado de Yucatán y Baja California y la ocupación del país por parte de tropas francesas. *“A su vez, esto llevó incluso a los provincianos a reconocer a que solo un gobierno fuerte podría conservar la “integridad territorial” de México. Dado que el regionalismo se podría interpretar como amenaza contra la unidad nacional, había que sofocar la oposición presentada por la provincia contra el grupo gobernante de la Ciudad de México.”*<sup>57</sup>

De este acontecer histórico, social y político, se puede considerar la gran importancia de lo que representa actualmente el Distrito Federal para la vida nacional.

El altiplano central de México, controlado por los Aztecas y después conquistado y convertido por los españoles, ha estado dominado por la capital desde hace mucho tiempo. En esta capital tan compleja, se percibe que la centralización de la vida nacional ha llevado a que las provincias cercanas proporcionen al Distrito Federal alimentos, mano de obra barata y cada vez más, productos industriales; acepta el liderazgo político y cultural de la capital y se beneficia con la proximidad del mercado más grande del país. Pero, a pesar de esto, el Distrito Federal es una zona socialmente heterogénea

---

<sup>57</sup> *Ibid*, p.p. 328-329.



*“se siguen hablando varias lenguas, ininteligibles entre sí- entre otras náhuatl, otomí y mazahua- al tiempo que las inmensas mansiones de la Ciudad de México y las depauperadas comunidades del Guerrero rural son reflejo de los contrastes económicos que abarca el altiplano. Algunas ciudades conservan su personalidad: Cuernavaca rincón apacible; Puebla fortaleza de centro industrial, Pachuca austera ciudad minera; Toluca nuevo centro industrial. Pero diseminados en una zona muy vasta, estos estados montañosos y semiáridos- Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Guerrero, México y Querétaro - componen una zona claramente mestiza.”<sup>58</sup>*

### **3.3.- Propuestas de los Partidos Políticos a los problemas del Distrito Federal 1997.**

Después de conocer la compleja problemática cotidiana y contemporánea del Distrito Federal, veremos las principales propuestas referentes a rubros como son: la Democracia y Desarrollo Político; Ecología; Educación; Empleo; Protección Civil; Salud; Seguridad Pública; Transporte y Vialidad; y Vivienda. Mismos que expusieron los ocho Partidos Políticos participantes en este proceso electoral de 1997 en el Distrito Federal,<sup>59</sup> en su plataforma política.

#### **3.3.1. Propuesta del Partido Revolucionario Institucional (PRI)**

El Gobierno Federal emanado del PRI había conservado un control político estrecho de la Ciudad de México, entre otros motivos debido a que el entonces Regente era nombrado por el Presidente de la República, y no se había permitido que ningún partido de oposición ganara el control político de la ciudad más importante del país. Por esto, algunos legisladores del PRI se opusieron al proceso democrático de la reforma política para el DF en 1996. Sin embargo, ante la aprobación de dicha reforma, no hubo más remedio que participar en las elecciones. Por lo que este partido hizo las siguientes propuestas para solucionar los problemas del D.F.

---

<sup>58</sup> *Ibid*, p.p. 333-334.

<sup>59</sup> Todas las siguientes propuestas de los partidos políticos fueron extraídas de: “*Contienda por el Distrito Federal*”. Revista Tiempo, Número 2687, junio de 1997, México, D.F. p.p.26-29.

Por lo que corresponde al tema de la DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO, el PRI propuso consolidar una ciudad integrada en su vida económica, política y social, con una administración eficiente que no sólo con plena legitimidad democrática, sino que fortalezca la coordinación metropolitana y la compatibilidad entre los poderes federales y locales, así como la creación de espacios de participación y corresponsabilidad ciudadanas cada vez más amplios.

En el aspecto de la ECOLOGÍA, el PRI propuso impulsar una política concertada y coordinada de acción para preservar el medio ambiente, detener el deterioro ecológico y aprovechar racionalmente los recursos que son patrimonio de las generaciones futuras. Así como cuidarse que se mantengan, evalúen y actualicen permanentemente los diversos programas diseñados para lograr en el mediano y largo plazos un verdadero desarrollo sustentable.

En EDUCACIÓN, aspecto tan importante para la sociedad, el PRI propuso completar el esfuerzo nacional de descentralización de la educación para que el gobierno del Distrito Federal se convierta en administrador del sistema educativo de la entidad. Desconcentrar a las delegaciones las funciones educativas, excepto la normatividad. Adecuar la política educativa para que los programas de estudio consideren los aspectos productivos de la economía del Distrito Federal.

Por lo que corresponde al EMPLEO, este partido propuso crear las condiciones adecuadas para que el aparato económico de la Ciudad de México conserve y genere nuevos empleos cada vez mejor remunerados y suficientes para la creciente población económicamente activa. Distribuir las oportunidades de empleo de la manera más equitativa posible.

En lo que se refiere a PROTECCIÓN CIVIL, el PRI incluye en su propuesta desarrollar un diagnóstico integral de la problemática de riesgo y alto riesgo en el Distrito Federal, editar el atlas riesgo y difundir las acciones de participación ciudadana en todos los tiempos de emergencia, así como promover la integración de brigadas en colonias, barrios y unidades habitacionales, generando una cultura de corresponsabilidad.

Por lo que toca a la SALUD, señala que se debe concluir el proceso de descentralización de los servicios de salud para el D.F. Mejorar la coordinación entre instituciones. Desconcentrar a las delegaciones todas aquellas actividades en materia de salud que implican acercar al proveedor de los servicios con los usuarios. Asimismo propone la readaptación, modernización y equipamiento de los hospitales con que cuenta la ciudad.

Realizar acciones integrales en la prevención del delito, entre otras elaborar un nuevo Programa de SEGURIDAD PÚBLICA, crear el Servicio Civil de Carrera Policial, promover la expedición de la Ley Contra la Delincuencia Organizada del Fuero Común y, una de las propuestas más aceptadas por la población, desaparecer la Policía Judicial.

Revisar y actualizar el Programa Integral del TRANSPORTE Y VIALIDAD para continuar la construcción de líneas del Metro y la ampliación del servicio de trolebuses. Impulsar y mejorar el transporte concesionado. Promover la operación de trenes eléctricos de alta calidad. Impulsar programas de educación vial. Aumentar el sistema de vialidades.

Emprender un ambicioso programa de VIVIENDA. Construir reservas de suelo para vivienda. Mejorar la vivienda existente. Redensificar zonas para favorecer la construcción. Financiar la construcción de vivienda popular. Promover la autogestión y la autoconstrucción. Regularizar predios. Mejorar las vecindades en alto riesgo. Estimular el ahorro popular para la adquisición de vivienda.

En las propuestas del PRI referentes a educación y salud, se plantea una descentralización de estos servicios, ya que el gobierno del D.F. por haber sido una área administrativa federal, no cuenta con las instituciones locales que le permitan agilización y autonomía en función de su dinámica administrativa.

### **3.3.2. Propuesta del Partido Acción Nacional ( PAN )**

En el tema de la DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO el PAN propuso impulsar una reforma política dirigida a hacer realidad el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y a constituir Poderes locales propios. Erigir al DF como el estado 32. Otorgar a este nuevo estado de la República la capacidad plena de darse a sí mismo su

propia Constitución Política. Promover un ejercicio gubernamental al servicio de los habitantes de la ciudad.

En cuanto, al tópico de la ECOLOGÍA, Acción Nacional propuso generar un modelo de desarrollo que considere la conservación, recuperación y restauración del medio ambiente. Impulsar el uso de gas natural en el transporte público. Eliminar en forma gradual el programa “Hoy no circula”. Construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales. Insistir en que se incluyan dentro de los programas del sistema educativo del D.F., acciones de educación ambiental.

En lo que se refiere a la EDUCACIÓN se incluyó en su propuesta reorganizar el sistema educativo y vincularlo a las actividades productivas. Ampliar la participación de los padres de familia en la educación de sus hijos. Fortalecer y hacer eficiente la carrera magisterial en el D.F. Reconocer la validez de los estudios realizados en las escuelas particulares incorporadas a todos niveles.

En lo referente al EMPLEO esta propuesta intenta promover la recapitación de trabajadores que hayan perdido su empleo y garantizar su inserción en el mercado laboral. Fortalecer las operaciones de la Dirección General del Trabajo y Previsión Social del D.F. para mejorar condiciones de trabajo y transformar progresivamente la relación obrero-patrón, en el contexto de una nueva ley laboral.

El PAN pretende reformar los cuerpos de PROTECCIÓN CIVIL de manera que funcionen permanentemente y otorgarles capacitación continua. Reforzar un programa de simulacros y prevención de desastres y sancionar su incumplimiento. Estructurar un programa de unidades de vigilancia y protección civil, que complementen a los actuales módulos de policía y servicios.

En cuanto a la SALUD se refiere, se pretende proporcionar servicios médicos a la población y mejorar la calidad de los mismos. Abatir la incidencia de las enfermedades transmisibles y limitar la de las no transmisibles. Incrementar, a través de la educación, la participación de los individuos en el autocuidado de su salud. Reforzar la asistencia social

principalmente a niños de la calle, personas de la tercera edad, discapacitados e indigentes.

Reformar el Artículo 122 constitucional para que la Asamblea Legislativa tenga facultades plenas en materia de SEGURIDAD PÚBLICA, donde se plantea establecer controles y mecanismos de seguimiento y evaluación de la actividad de elementos policiacos. Aplicar una política integral de prevención del delito. Revisar las responsabilidades que deben atribuirse a todas las partes involucradas en la solución del problema.

En el aspecto del TRANSPORTE Y VIALIDAD se intenta revisar periódicamente el Programa de Transporte Metropolitano. Mantener al Metro como la columna vertebral del transporte metropolitano. Fomentar el transporte colectivo escolar y de personal. Garantizar la seguridad de los usuarios del transporte público.

En lo que a VIVIENDA se refiere, el PAN propuso tomar las medidas necesarias para la promoción de la inversión privada en el sector de la vivienda. Consolidar un programa de apoyo a tareas de autoconstrucción y autorreparación de viviendas. Estimular la construcción de casas habitación destinada al arrendamiento.

### **3.3.3. Propuesta del Partido Demócrata Mexicano ( PDM )**

El PDM incluyó en su propuesta sobre el tema de DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO que se erija al D.F. como el estado 32 y se rija por una Constitución local propia. Que los capitalinos, mediante sufragio libre, universal y secreto elijan a su gobernador. Que la administración del nuevo estado se descentralice, mediante la transformación de las actuales delegaciones en municipios. Establecer estructuras de participación y decisión ciudadana como el referéndum.

En cuanto a la ECOLOGÍA este partido propuso descentralizar la ciudad y mejorar las vías de comunicación. La promoción y ejecución de una labor educativa, en favor de la restauración del equilibrio ecológico. La ampliación de todas aquellas medidas que la

ciencia y la técnica señalen, con el propósito de conciliar el desarrollo económico y las conveniencias ecológicas. La eliminación del programa "Hoy no circula". Optimización de la red de distribución de agua potable.

En el rubro de la EDUCACIÓN el PDM, propuso que el porcentaje del presupuesto del D.F. destinado a este fin, no sea menor del 5%. La construcción de escuelas necesarias para cumplir con cabalidad el derecho a la educación elemental. Participación de padres de familia en el proceso educativo.

En lo que corresponde al EMPLEO, se incluyó instrumentar el seguro de desempleo. Crear empleos a través de actividades económicas de la población y no de la burocracia. Impulsar a la pequeña y mediana empresas así como el autoempleo y la industria. Estimular la generación de cooperativas. Proporcionar capacitación en el rubro de oficios y labores técnicas.

El PDM no realizó señalamientos respecto al tema de la PROTECCIÓN CIVIL.

El partido del gallito señaló en su propuesta, implementar programas asistenciales y de SALUD en el hogar, la escuela y la fábrica para orientar sobre el mejoramiento de la alimentación, hábitos de higiene y medidas preventivas. Incremento de centros hospitalarios. Supresión del IVA en todos aquellos servicios que impliquen la prevención o curación de enfermedades.

En lo que se refiere a la aplicación de programas de SEGURIDAD PÚBLICA el PDM propuso que se den atención especial al combate contra pandillas, depuración de los cuerpos policiacos, la actuación ciudadana en la denuncia de los delitos y otorgar atención especial a víctimas de algún hecho delictuoso.

Por lo que corresponde al TRANSPORTE Y VIALIDAD este partido propuso la construcción de obras de vialidad necesarias y la racionalización del tráfico vehicular. La extensión y mejoramiento del sistema de transporte no contaminante como el Metro.

Tarifas justas y la garantía de seguridad, trato digno y comodidad a los usuarios de todo transporte colectivo. Promover la cultura vial.

En cuanto al aspecto de la VIVIENDA, el PDM propuso establecer estímulos fiscales para la construcción de vivienda en renta. Eliminar las trabas burocráticas para la construcción, exentándola de cargos fiscales.

#### **3.3.4. Propuesta del Partido Popular Socialista ( PPS )**

Al referirse a la DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO el PPS propuso la creación del estado de Anáhuac, elaboración de una Constitución local que contemple un programa de desarrollo económico y social de la entidad; creación de secretarías de gobierno que atiendan problemas específicos.

En cuanto a la ECOLOGÍA señala desalentar el uso del vehículo particular proporcionando un transporte público ágil, digno y económico a través de la expansión del Metro y de la elevación inmediata del parque vehicular de trolebuses; obligar a las industrias nacionales y extranjeras a cumplir con las normas sobre el cuidado del medio ambiente; impulsar y garantizar el mantenimiento de viveros y áreas verdes.

En cuanto a la EDUCACIÓN manifiesta dotar a todas las escuelas del suficiente número de recursos modernos de apoyo para que el proceso de enseñanza - aprendizaje alcance los niveles de calidad que exigen los cambios nacionales e internacionales; instrumentar un sistema de becas para los hijos de los obreros y los de las masas marginadas; fortalecer los salarios de los trabajadores de la educación; promover y alentar la educación media superior y superior.

En lo que respecta al rubro EMPLEO este organismo político contempla canalizar más recursos para la ampliación de obras públicas que generen empleo; incrementar en términos reales el poder adquisitivo de los salarios; establecer el seguro del desempleo; apoyar a las empresas pequeñas y medianas con créditos para que creen más empleos.

En lo que se refiere a la PROTECCIÓN CIVIL, el PPS no presentó propuesta.

En el ámbito de la SALUD señala integrar el sector salud para evitar la duplicidad de esfuerzos; construir hospitales de la ancianidad por el que vienen pugnando las asociaciones de jubilados y pensionados; ampliar la infraestructura en equipos, instrumental, insumos y personal capacitado en los servicios médicos que prestan las instituciones de salud dependientes del Departamento del Distrito Federal ( D.D.F.)

En el rubro de la SEGURIDAD PÚBLICA este instituto político presenta como propuesta diferenciar con claridad la delincuencia ocasional de origen social de la delincuencia profesional o de bandas organizadas; desaparecer toda clase de cuerpos policíacos que actúen inconstitucionalmente; concretar la creación de los institutos previstos en la Ley de Seguridad Pública del D.F.

En cuanto al tema del TRANSPORTE Y VIALIDAD indica Municipalizar el transporte colectivo de autobuses; crear el Instituto Metropolitano del Transporte Colectivo como un organismo descentralizado con atribuciones de planificación, construcción, prestación, operación y administración y mantenimiento del servicio; establecer el seguro del pasajero urbano.

El PPS incluyó en su propuesta de VIVIENDA implantar una reforma urbana integral que permita planificar el desarrollo de la Ciudad de México; reglamentar de manera inmediata el uso del suelo a fin de evitar la especulación; derogar las reformas inquilinarias por ser profundamente contrarias a los intereses del pueblo trabajador; crear la Procuraduría del Inquilino; lograr que el Estado retome los programas de construcción de vivienda.

### **3.3.5. Propuesta del Partido de la Revolución Democrática ( PRD )**

En lo que se refiere al rubro de DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO, el PRD Propone fortalecer la democracia política y juntos, gobernados y gobernantes decidir cuáles son las soluciones adecuadas a los problemas de la ciudad. Hacer una ciudad



libre y gobernable donde se viva un Estado de Derecho pleno, donde el Estado recupere sus responsabilidades sociales, donde los derechos de todos puedan hacerse valer, donde las oficinas públicas estén abiertas a las demandas de los ciudadanos y les brinden buen trato.

En cuanto a la ECOLOGÍA el partido del sol azteca propuso trabajar por una ciudad limpia en sus aires y sus aguas, con la toma de conciencia colectiva, con información veraz sobre la contaminación y con acciones concertadas entre sus estructuras productivas, sociedad y gobierno. Invertir más recursos para promover la investigación sobre las causas de la contaminación, sus impactos en la salud de la población y las opciones reales de solución al problema; presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) una iniciativa para reformar la Ley de protección Ambiental del D.F.

En lo que corresponde al tema de la EDUCACIÓN, el PRD señala que con la participación de estudiantes, padres de familia, maestros y de toda la sociedad, propiciar que se dé respuesta a la demanda y se eleve la calidad de la educación. Promover la descentralización de la educación y crear una Secretaría de Educación del D.F.; incrementar el financiamiento educativo, garantizar el acceso gratuito al sistema educativo y ampliar la matrícula para que sea lo más cercana al 100 por ciento en preescolar, primaria y secundaria, e incrementar los cupos en la educación media superior y superior.

En cuanto al EMPLEO el PRD indicó trabajar por una ciudad productiva, donde la economía crezca a partir del acuerdo entre trabajadores, empresarios y autoridades. Una ciudad que se siga desarrollando como centro financiero de alta especialización, con industrias limpias y tecnologías de punta, con una agricultura de alta productividad y servicios turísticos diversificados y al alcance de sus habitantes.

En cuanto a la PROTECCIÓN CIVIL, el PRD propuso tener una ciudad menos vulnerable a las fuerzas naturales o los errores humanos promoviendo la unificación de la planeación y gestión de la protección civil en un organismo metropolitano que actualice el

Atlas de Riesgos de la Zona Metropolitana y elabore y aplique un programa metropolitano de prevención de desastres y protección civil.

En el aspecto de la SALUD este instituto político propuso desarrollar una nueva ética pública en salud, considerándola una necesidad humana básica y el derecho a ella como responsabilidad de toda la sociedad y tarea del Estado; atender y fortalecer las instituciones públicas de salud del D.F. que desempeñan un papel central en la atención a la salud y cuentan con una infraestructura material y humana suficiente.

En el tema de la SEGURIDAD PÚBLICA este partido señala combatir con firmeza el crimen, y en particular la delincuencia organizada. Hacerlo siempre con respeto a los derechos de la población a partir de un nuevo pacto social de confianza entre autoridades y ciudadanos. Considerar la fiscalización ciudadana e institucional de las autoridades, conductas y formas de organización de los cuerpos que tienen a su cargo garantizar la seguridad pública.

En lo que se refiere a TRANSPORTE Y VIALIDAD el PRD señala avanzar en la formación de un sistema integrado y eficiente de transporte público de pasajeros, que reduzca el consumo de energéticos, la contaminación atmosférica y la pérdida de tiempo de trabajo. Concertar con el estado de México la elaboración de un Programa de Vialidad y Transporte Público Metropolitano.

En lo que corresponde a la VIVIENDA, el partido del sol azteca manifestó, trabajar en la creación de un sistema de ahorro y préstamo para vivienda popular, una bolsa de suelo urbanizado y tomar medidas que alienten la construcción de vivienda para arrendarse.

### **3.3.6. Propuesta del Partido Cardenista ( PC )**

El PC propuso al referirse al tema de la DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO, una vida digna para la Ciudad de México, es decir, procurar satisfactores a toda la población. Dar legalidad a las figuras de referéndum y plebiscito. Municipalizar al Distrito Federal. Concebir a la política con alteza de miras y espíritu de servicio a la comunidad.

Por lo que a la ECOLOGÍA corresponde el PC señala fomentar la participación corresponsable de una comunidad cada vez más informada, involucrar en la misma forma a los empresarios y fortalecer la acción de las autoridades. Instrumentar un Programa Integral de Impulso para un Desarrollo Sustentable. Fomentar programas de educación ambiental. Promover la electrificación del parque vehicular.

En lo correspondiente al rubro de la EDUCACIÓN este partido propuso agregar al presupuesto federal para educación pública fondos adicionales de la ciudad. Impulsar una nueva concepción comunitaria de la educación, de sus objetivos, de sus necesidades y recursos, de sus posibilidades y limitaciones.

En lo referente al EMPLEO el PC propuso una decidida política de capacitación para el trabajo y el fomento concertado con empresarios, creadores de fuentes de empleo, para simplificar trámites y aplicar ventajas fiscales. Impulsar la inversión productiva.

En PROTECCIÓN CIVIL este instituto político no señaló ninguna propuesta.

En el sector SALUD este instituto político propuso realizar un hospital en cada delegación con servicios gratuitos y prioridad en atención a los escolares de primaria y secundaria.

Por lo que toca a la SEGURIDAD PÚBLICA el PC propuso una policía honesta, capacitada y confiable, que actúe en coordinación con los vecinos. Crear la figura de la “policía vecinal, elegida por los mismos ciudadanos. Proporcionar suficientes oportunidades de educación y empleo para paliar el problema de la delincuencia.

En el aspecto del TRANSPORTE Y VIALIDAD se propuso la reordenación del espacio urbano para que las zonas habitacionales se acerquen a los centros de trabajo. Eliminar el costo de la verificación vehicular. Suprimir el programa “Hoy no Circula”.

Por lo que a la VIVIENDA corresponde el PC señala la cercanía de las nuevas zonas habitacionales con los centros de trabajo. Vivienda digna, corresponsabilizando a los trabajadores.

### **3.3.7. Propuesta del Partido del Trabajo ( PT )**

El PT señala en su propuesta al referirse al tema de la DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO, el registro de partidos políticos locales en el D.F. Que las delegaciones sean gobernadas por un órgano de gobierno electo. Que se implanten las formas de consulta y participación directa de la ciudadanía como lo son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

En cuanto a la ECOLOGÍA este partido manifiesta la producción de gasolina de óptima calidad. Encontrar fuentes alternas de energía para los automotores. Evitar la concentración de la actividad industrial, promoviendo el desarrollo de ciudades medias. Eliminar paulatinamente el programa "Hoy no circula". Ampliación del transporte eléctrico en todas sus formas.

En el sector de la EDUCACIÓN este instituto político propuso instrumentar sistemas educativos que incluyan capacitación técnica para sectores olvidados como adultos, indígenas, niños de la calle, minusválidos, etc. Incorporar a los programas educativos información sobre contingencias epidemiológicas y ambientales.

En cuanto al EMPLEO el PT señaló establecer una política de desarrollo económico para el crecimiento con creación de empleos y la recuperación real de la capacidad adquisitiva de los salarios. Ampliación de la potencialidad productiva de las empresas, mediante tecnología avanzada pero limpia. Vincular a los sectores científicos y tecnológicos con los sectores productivos.

El PT se refiere a la PROTECCIÓN CIVIL, como la exigencia de que las industrias que manejan sustancias peligrosas cumplan con programas de protección civil en sus

instalaciones. Así como crear una legislación sobre responsabilidad civil. Determinar zonas de riesgo para prohibir la construcción de vivienda en esos lugares.

Por lo que toca a la SALUD este partido propuso mejorar los salarios, las prestaciones y condiciones de trabajo de quienes laboran en centros de salud. Incorporar a más personal médico para aligerar cargas de trabajo. Fortalecer el equipamiento de los nosocomios.

En lo que toca al tópico de la SEGURIDAD PÚBLICA el PT manifiesta erradicar la corrupción de los cuerpos policíacos, mediante su profesionalización y mejora de salarios. Combatir enérgicamente al crimen organizado. Es indispensable proporcionar atención a las víctimas de los delitos. Propiciar formas de organización de los ciudadanos para que colaboren con los servicios de seguridad.

En el rubro del TRANSPORTE Y VIALIDAD este partido propuso regresar al modelo preferencial de transporte eléctrico, convirtiendo al Sistema de Transporte Colectivo Metro en la columna vertebral. Modernización del parque vehicular de pasajeros.

En el aspecto de la VIVIENDA el PT aboga por la creación de un fondo financiero para la adquisición de terrenos y la construcción de vivienda. Rescate de terrenos baldíos para su aprovechamiento e impedir los asentamientos irregulares en la zona rural. Establecer mecanismos transparentes para otorgar crédito para vivienda.

### **3.3.8. Propuesta del Partido Verde Ecologista de México ( PVEM )**

El PVEM señala en su propuesta referente al tópico de la DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO, promover la modernización de los procesos electorales en los aspectos organizativos, técnico-electrónicos, legales y representativos; legislar para que los partidos políticos accedan sin costo alguno y en forma equitativa a los diversos medios de comunicación y profesionalizar el aparato social responsable de las

elecciones; crear mecanismos de participación ciudadana; tomar medidas creíbles y verificables contra las prácticas de corrupción.

En cuanto se refiere al tema de la ECOLOGÍA el PVEM es partidario de modificar el enfoque modernizador anteponiendo una perspectiva de desarrollo urbano sustentable. Estructurar planes de desarrollo urbano de acuerdo con las características de deterioro ecológico que presenten; fortalecer el conjunto de tecnologías alternativas; instrumentar un sistema de incentivos fiscales para la protección del medio ambiente; aplicar severos impuestos a quienes descarguen contaminantes en el aire, cuerpos de agua y suelos; promover una cultura de protección defensa y mejoramiento de la ecología y el medio ambiente.

En lo correspondiente a la EDUCACIÓN este partido incluyó en su propuesta llevar a cabo una auténtica renovación curricular en criterios de equidad, suficiencia y eficiencia; elaborar e instrumentar programas permanentes de formación y actualización integral de los docentes en servicio; promover mejoras salariales y condiciones laborales adecuadas que sirvan como estímulos para superación de los docentes; articular la educación con el aparato productivo; y propiciar un mayor auge en la ciencia y la tecnología.

En cuanto al EMPLEO se refiere, este instituto político señala mejorar la distribución del ingreso mediante la desgravación fiscal a los grupos sociales más vulnerables, así como fomentar la generación de empleos; hacer cambios legales y administrativos para que los trabajadores participen de sus innovaciones técnicas y mejoren la productividad; otorgar indemnizaciones a las personas que se compruebe padecen enfermedades ocasionadas por la contaminación y el deterioro del medio ambiente.

En referencia al aspecto de la PROTECCIÓN CIVIL este instituto no llevó a cabo ninguna propuesta.

En referencia a la SALUD el PVEM, propuso reorientar el enfoque y la práctica curativa de las instituciones públicas de salud; recuperar las prácticas tradicionales y alternativas que han resultado ser más apropiadas, eficaces y de menos costo que los actuales

modelos; ampliar la cobertura de los servicios para beneficio de los grupos que no son derechohabientes de las instituciones públicas de asistencia y seguridad.

El tema de la SEGURIDAD PÚBLICA incluye para este instituto político dar dignidad a la función de la policía judicial y preventiva a través de estrictos sistemas de reclutamiento, capacitación, contratación y remuneración; posibilitar a la ciudadanía el acceso a la información de quiénes son los que vigilan por su seguridad.

En el aspecto del TRANSPORTE Y VIALIDAD este partido propuso impulsar un programa integral de transporte público para desestimular el uso de vehículos privados y promover la utilización de medios de transporte más económicos, eficaces y alternativos; revisar el Programa “Hoy no Circula”; evitar acciones de corrupción en los centros de verificación vehicular; desarrollar mejores combustibles.

Por lo que toca al rubro de la VIVIENDA este partido propuso formar reservas territoriales para evitar la especulación del suelo urbano; aumentar el subsidio a la vivienda popular; buscar nuevos mecanismos de funcionamiento de políticas de autoconstrucción y otros programas de vivienda para grupos de población urbana; impulsar el desarrollo de la vivienda ecológica y la recuperación de experiencias populares en cuanto a la utilización de diversos materiales de construcción.

Las propuestas a los problemas contemporáneos de la Ciudad de México elaboradas por los ocho partidos y sus candidatos son similares, tales como la participación ciudadana, la descentralización y desconcentración de servicios médicos y de educación, la participación de los padres de familia en el proceso educativo, promover la cultura vial, la creación del estado 32 o de Anáhuac, la elaboración de una Constitución Local, establecer el seguro de desempleo, apoyar a las empresas pequeñas y medianas con créditos para crear más empleos, la actualización del Atlas de Riesgos de la zona Metropolitana, atender y fortalecer las instituciones públicas de salud del Distrito Federal, contar con un eficiente transporte público de pasajeros. Dar legalidad a las figuras de Referéndum y Plebiscito, suprimir el Programa “Hoy no Circula”, erradicar la corrupción de los cuerpos policíacos mediante su profesionalización y mejora de salarios, propiciar

formas de organización de los ciudadanos para que colaboren con los servicios de seguridad.

Por lo que se refieren a las diferencias, podemos señalar que estas son muy tenues y estas se entienden a partir de las diferencias ideológicas de cada partido, pues en realidad son propuestas más de forma que de fondo, ya que ningún partido deja claro su postura ante el modelo económico vigente.



CAPÍTULO IV  
LAS REFORMAS ELECTORALES Y SUS  
CONSECUENCIAS EN EL DISTRITO FEDERAL

## **CAPÍTULO IV**

### **LAS REFORMAS ELECTORALES Y SUS CONSECUENCIAS EN EL DISTRITO FEDERAL**

#### **4.1.- Algunos rasgos del régimen electoral tradicional en México**

Desde el periodo denominado “régimen revolucionario” surgido desde 1929 hasta antes de la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en 1977, se puede decir que en todo el país no existieron en estricto sentido, unas elecciones competidas y equitativas, a pesar de que en este periodo surgieron algunos partidos políticos de oposición como el PAN y el PPS en 1939.

El sistema de partidos continuó siendo solo de forma, y solamente cumplía con un trámite administrativo para legitimar el triunfo o mejor dicho, la permanencia del partido oficial en el poder.

No obstante, el ejecutivo federal en cada sexenio, amplió y reformó paulatinamente la participación electoral democrática de los partidos políticos, de la sociedad y por supuesto, de los electores.

Prueba de ello, fue que en 1963 se cambió la ley para crear diputados de partido, o mejor dicho diputados para la oposición, quienes eran elegidos para ocupar un puesto en la cámara de diputados por medio de un plan de representación proporcional. Las reglas del juego político señalaban que los partidos que obtuvieran un mínimo de 2.5 por ciento de los votos para diputados federales tenían derecho a un diputado por cada 0.5 por ciento de sus votos obtenidos, teniendo hasta un límite máximo de veinte curules.

Otro ejemplo de estas reformas, sucedió en 1970 que señala que la edad mínima para votar se reduce de veintiún años a dieciocho. (Esta medida resultó ser una consecuencia del movimiento estudiantil de 1968).

Otra reforma electoral realizada en 1973 redujo la edad mínima para ser electo senador de treinta y cinco a treinta años y para diputado de veinticinco a veintiún años. También, estableció que los partidos de oposición que captaran el 1.5 por ciento de los votos tendrían cinco diputados y un diputado extra por cada 0.5 por ciento adicional de los votos, hasta un límite máximo de veinticinco escaños. Es decir, que la captación mínima de votos por partido se redujo de 2.5 a 1.5 con el fin de continuar con la pluralidad y supervivencia del sistema de partidos. Pero todavía era difícil que los partidos nuevos pudieran obtener el registro y por ende, las reformas resultaron poco convincentes y el abstencionismo siguió en aumento.

A pesar de estas reformas electorales el sistema electoral mexicano dejaba mucho que desear, por lo que estuvo muy cuestionado y gozó de muy poca credibilidad entre los actores sociales, pues la apreciación general sobre el sistema electoral se caracterizaba de la siguiente manera:

Sin una oposición formal, las elecciones no tendrían sentido y sin elecciones, el sistema perdería su fachada de legitimidad democrática. Asimismo, se consideraba al conjunto de partidos políticos como una "fiel oposición" hacia el gobierno.

Por otra parte, la competencia electoral entre partidos, jugaba un papel ideológico favorable hacia el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ya que la existencia de una oposición le permitía al sistema monopolizar el centro político, debido a que los partidos de derecha servían para recalcar sus cualidades "revolucionarias" y los partidos de izquierda para distinguirlo del socialismo."<sup>60</sup>

En ese entonces los diversos sectores sociales sabían que por medio de las elecciones "quienes se oponían al gobierno podían manifestar su desistimiento, pero al mismo tiempo perpetuaban el sistema "<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Riding, Alan. *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*. Ed. Joaquín Mortiz/Planeta México, 1985. p.118.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

Este sistema electoral "plural y mixto" en su gran juego político demostró que "tradicionalmente los partidos de oposición han servido de pequeñas piezas en el mecanismo de supervivencia del sistema mayor".<sup>62</sup>

Dentro de estas competencias electorales tan desiguales el gobierno contaba con los medios para asegurar que ningún partido de la oposición llegara a significar una amenaza para su monopolio del poder. Por mencionar un ejemplo:

*... solo el PRI estaba en posición de colocar a representantes en todas las casillas electorales y por ende, tenía cierta ventaja durante el recuento de las boletas de votos. Como los resultados oficiales, por ley, se anuncian una semana después de la votación, el gobierno contaba con mucho tiempo para arreglar el resultado o negociar tratos con la oposición.*<sup>63</sup>

Como los resultados de las elecciones ya se conocían desde antes de empezar las campañas, los candidatos de oposición no despertaban gran emoción electoral y ciudadana: pues los electores ya sabían que ganaría el PRI, sin importar su voto. La indiferencia del electorado ante los procesos electorales se vio en que la mayoría ignoraba los nombres o las posiciones políticas de los candidatos de la oposición. La impresión general que producían las elecciones eran de que el gobierno ajustaba los resultados, adaptándolos a sus necesidades políticas dentro de un contexto político económico que estuvo caracterizado por los siguientes aspectos:

0. La liberalización política
1. El desmantelamiento de la oposición radical
2. La cooptación de grupos
3. La legitimidad del régimen
4. La pluralidad partidaria
5. La credibilidad del partido del gobierno
6. Pasar de la competencia violenta a la competencia electoral

---

<sup>62</sup> *Ibidem.*

<sup>63</sup> *Ibid* p. 119.

7. La crisis del estado de bienestar
8. Pasar de la competencia violenta a la competencia electoral
9. La crisis del estado de bienestar

#### **4.2.- Algunas consecuencias de las leyes ElectORAles Federales**

En un sistema electoral tan cuestionado y con poca credibilidad, que parecía haber logrado el efecto contrario de lo deseado, que era la mayor participación de los electores, solamente había reformado sus leyes electorales, pero en la realidad poco había conseguido con la participación del electorado y la abstención en cada elección creció cada vez más. El sistema político electoral necesitó de implementar una serie de leyes y reformas electorales para subsanar las imperfecciones planteadas por los actores políticos, para seguir retroalimentando al sistema político electoral y en consecuencia al Estado. Las consecuencias de estas leyes las veremos a continuación.

##### **4.2.1. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos ElectORAles (LFOPPE).**

El sistema político mexicano causó crisis en las elecciones presidenciales de 1976, ya que el candidato oficial no tuvo contendientes y por lo tanto, obtuvo su triunfo seguro. Sin embargo para el sistema electoral esta situación lo ponía en crisis política tanto al interior como al exterior del país. El juego electoral no podía continuar de esta manera, había que elaborar otras reglas y acuerdos políticos con los actores sociales, para legitimar el sistema de partidos y los triunfos del partido oficial.

Con el objetivo de retroalimentar al sistema electoral mexicano, otra vez, a iniciativa del ejecutivo federal, se creó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos ElectORAles ( LFOPPE decretada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1977). Esta disposición innovadora en su momento, fue el resultado del subsanamiento

del sistema político que pretendía brindar mayor credibilidad en el sistema electoral tanto con los partidos políticos y con la participación de la sociedad en las urnas.

Dentro de las principales aportaciones de esta ley encontramos que aumentó el tamaño de la Cámara de Diputados de 300 a 400 escaños, 100 de los cuales serían llenados por la oposición, siguiendo una fórmula para la representación proporcional y de elecciones directas paralelas.

Ahora todos los grupos políticos podrían solicitar su registro "definitivo" o condicional como partidos o su reconocimiento como asociaciones políticas. Los partidos que pretendieran su registro permanente tenían que demostrar que cuando menos, contaban con 65 mil miembros distribuidos entre la mitad de los estados o distritos electorales del país y presentar ante la Comisión Electoral una lista notariada de sus partidarios. Quienes optaran por el registro condicional, solo tenían que demostrar que habían tenido actividades políticas durante cuatro años y con un nombre reconocido, pero deberían obtener, cuando menos, 1.5 por ciento de los votos en elecciones nacionales para obtener su calidad de permanente. El registro se perdería en caso de que un partido obtuviera menos de 1.5 por ciento en tres elecciones sucesivas.

Las prerrogativas resultaron un aspecto innovador para todos los partidos políticos registrados, ya que se estableció que todos tienen derecho a tiempo gratuito y por igual espacio en la radio y la televisión para efectuar transmisiones políticas regulares y la Comisión Electoral ofrecería equipos y asesoría a quienes no contaran con recursos propios para realizarlos.

Pero a pesar de estas "facilidades" en la nueva ley electoral tuvo diferentes reacciones por parte de los partidos políticos, sobre todo de los de oposición que buscaron el reconocimiento y el respeto del gobierno, en vez de organizar a la sociedad.

Esta ley electoral de 1977 propició un clima de mayor libertad en la sociedad, con una prensa más abierta y en la nueva tolerancia oficial ante huelgas, manifestaciones y disensión oral.

Actualmente se acepta como que el sistema electoral mexicano se ha caracterizado por su flexibilidad, adaptabilidad, por su propensión al cambio, para lograr su continuidad. Prueba de esto, son varias reformas y leyes electorales que se han promulgado durante los últimos 25 años. El potencial adaptativo del sistema electoral ha servido fundamentalmente como instrumento para recrear la continuidad institucional y para restituir la legitimidad del régimen político.

Paralelamente a la vigencia del régimen tradicional electoral mexicano, la estabilidad política y los consensos se cifraron en los beneficios del crecimiento económico y en la estructura “clientilista” corporativa del partido del Estado, pero, los cambios profundos del país en los últimos treinta años, los saltos modernizadores y urbanizadores que han modificado radicalmente la estructura social del país, aunados a la explosión de las recurrentes crisis económicas y el agotamiento del modelo de desarrollo impulsado por el régimen posrevolucionario, han venido a transferir a las elecciones responsabilidades y cometidos nuevos, que les han otorgado un mayor peso dentro de la vida política nacional.

La reforma política de 1977 fue el parteaguas de este proceso de transición hacia elecciones con mayor grado de credibilidad y diversidad política y con un potencial más alto para provocar efectos sobre los actores políticos formales, así como sobre la regeneración del consenso, fundamentado en la estabilidad política.

Al abrirse el sistema electoral a nuevas corrientes políticas, se dio agilidad a las elecciones y al debate, principalmente en la Cámara de Diputados, a la vez que se reivindicó el peso de los mismos, en el conjunto de las estrategias partidistas.

La LFOPPE contó con dos reformas en 1980 y 1982, orientadas a evitar la pulverización del sistema de partidos y a precisar los derechos de los partidos y los procedimientos para la asignación de las diputaciones plurinominales o de representación proporcional. Sin embargo, todavía los resultados de las elecciones eran cuestionadas y denunciaban fraudes del partido oficial en contubernio con el gobierno. Es decir, permanecía la poca confianza y credibilidad en los resultados electorales, así como en el desarrollo de estos

procesos, por lo que para el gobierno, el desafío era doble: por un lado, reivindicar la legitimidad de los procesos electorales a través de su encuadramiento dentro de las formas legales, y por otro, frenar la extensión de las manifestaciones de violencia urbana y rural.

A raíz de los procesos electorales de los últimos años y la experiencia del presunto fraude en los comicios para gobernador en Chihuahua en 1986, se sucedieron una serie de fenómenos dentro de los partidos políticos que hablan de un reconocimiento más o menos explícito de la importancia de las elecciones dentro de la lucha política en el país. Estos problemas electorales influyeron sobre la reforma a la legislación electoral de diciembre de 1986.

La revisión de la normatividad electoral parecía estar en uno de los primeros puntos de la agenda nacional. El 19 de junio de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo del presidente De la Madrid para que la Secretaría de Gobernación convocara a todos los partidos políticos nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general para participar en las audiencias públicas sobre la *Renovación Política Electoral y Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal*. Sin embargo la respuesta a esta convocatoria no fue muy favorable, pues la participación fue muy reducida.

#### **4.2.2.- El Código Federal Electoral (CFE)**

Es este contexto, se creó el Código Federal Electoral (CFE), con la participación de la consulta popular para la renovación electoral, que tuvo como objetivo medular: dotar de mayor consenso a las elecciones presidenciales de 1988.

El CFE aborda de modo enfático los problemas de la organización, la vigencia y lo contencioso en los procesos electorales, aspectos donde se centraron las denuncias de los partidos de oposición.



Con seguridad, los procesos electorales iban ocupando un lugar cada vez más relevante de la vida política nacional y en un lapso corto los partidos de oposición habían recibido lecciones muy rescatables que les permitirían reactivizarse y no quedarse a la zaga de los acontecimientos.

A excepción del PAN, que había optado por su imbricación con grupos empresariales, el resto de los partidos de oposición seguían dando batalla en dos frentes: uno, el electoral, para allegarse a un mayor número de simpatizantes y tener mayores posibilidades de influir en los procesos políticos institucionales y dos, de trabajo de base para penetrar en los grupos y organizaciones de la sociedad y articular sus demandas a través de nuevas formas de movilización.

Las posibilidades para tornar los procesos electorales en avances denominados democratizadores dependían en buena medida de esta promesa, porque el partido de Estado con toda su conocida y gastada estructura corporativa presentaba una tenue caída respecto al apoyo electoral, a pesar de que todavía seguía aglutinando a las grandes organizaciones de masas.

Sin embargo, el desarrollo de los últimos procesos electorales de 1988 reclamaban una normatividad y una conducta capaces de acreditar sin dudas, los comicios como vía para la disputa política y como fórmula para elegir quién o quiénes deben ejercer la titularidad de la administración pública o como debe ser la composición del poder legislativo.

A pesar de estas dudas, no se puede negar el avance electoral en el ámbito federal, ya que la alternancia partidista en la titularidad de las diputaciones federales y las senadurías han renovado la credibilidad y la participación de la ciudadanía y de los partidos políticos con respecto a la realización de los procesos electorales. Asimismo, los partidos políticos opositores, han incrementado su presencia nacional en los cargos de elección popular.

Sin embargo, a pesar de la promulgación y reformas a las leyes electorales federales, dentro de este avance, la capital del país no estaba contemplada en un proceso democratizador que permitiera todavía someter a elección popular la titularidad de la administración pública del Distrito Federal.

#### **4.2.3. EL Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ( COFIPE ) y la reforma de 1996**

El marco jurídico del Gobierno del Distrito Federal, anteriormente el Departamento del Distrito Federal, (D.D.F.) señalaba que su administración formaba parte de la Administración Pública Federal y su titular, el Jefe del D.D.F. o Regente, por ley sería nombrado directamente por el Presidente de la República.

Los habitantes de la ciudad más grande del mundo, no contaba con elecciones para elegir a sus gobernantes. Situación contradictoriamente “antidemocrática”, pues, mientras que en el resto del país, se realizaban elecciones para elegir al ejecutivo estatal (gobernador) y a los presidentes municipales, los ciudadanos de la capital de la nación no contaban con este derecho.

Esta problemática política ya había sido planteada con anterioridad, en varias ocasiones por los partidos políticos, pero siempre a falta de voluntad política del gobierno federal, los procesos electorales y la erección de un nuevo estado no se realizaron.

Además de lo anterior, para solucionar algunas inconformidades planteadas por los partidos políticos, causadas por la inequidad en los recursos utilizados en las campañas electorales, del resultado de los procesos electorales, se creó el Instituto Federal Electoral y junto con este se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1991.

Es hasta diciembre 1995 y enero de 1996, que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación, dialogó con los partidos políticos nacionales para llevar a cabo una reforma donde con el fin de democratizar la administración pública del D.F. eligiendo al primer Jefe de Gobierno del D.F., lo que llevó a hacer ajustes legales para dicho objetivo.

Razón por la cual se reformaron, adicionaron y derogaron varias leyes; se emitieron y se expidieron decretos y algunas disposiciones legales de transición, pues para este sexenio (1994-2000) el regente duraría solo tres años, para dar paso al primer Jefe de Gobierno que también duraría en el cargo los restantes tres años. Entre las leyes que se modificaron para hacer posible la elección del primer Jefe de Gobierno del DF están:

- ◆ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE),
- ◆ Ley Reglamentaria de las fracciones I Y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- ◆ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- ◆ El Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común; y para toda la República en materia de fuero Federal;
- ◆ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- ◆ Se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral;
- ◆ La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley de Expropiación y
- ◆ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por los motivos mencionados, el D.F. no era considerado un gobierno local, por lo tanto, carecía de una ley electoral propia, para realizar esta elección del primer Jefe de Gobierno, por lo que para realizar estos comicios se tuvo que recurrir legalmente al COFIPE (según la reforma a dicho código), así como se recurrió a la estructura del I.F.E. para organizar, operar y vigilar el desarrollo y dar a conocer los resultados. (Art.2 y 68 del COFIPE).

Asimismo, esta reforma incluyó entre otras, los aspectos relacionados con los diputados de representación proporcional, abrir a la pluralidad el senado aumentando 32 Senadores plurinominales (que serían asignados uno por entidad para cada primera minoría en la elección federal de 1997), un Jefe de Gobierno del Distrito Federal y 66 Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre otros.

Por su trascendencia en la vida nacional, esta reforma de 1996 dio paso a la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Como se ha mencionado, la reforma electoral de 1996, ocasionó reformas al artículo 122 Constitucional; que volvieron a modificar la organización del Distrito Federal,<sup>64</sup> las nuevas modificaciones provocaron cambios sustanciales, especialmente en tres aspectos:

- a).- La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y los del Distrito Federal :
- b).- La elección mediante sufragio universal y directo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y subsecuentemente de los delegados políticos; y
- c).- La inclusión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

De este modo, la reforma de 1996 modificó la conformación de la estructura gubernamental del Distrito Federal. Sobresaliendo los siguientes aspectos:

**A).- PODER LEGISLATIVO.** La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y los del Distrito Federal:

Esta reforma de 1996, derogó la fracción VII, del artículo 73, que establecía el principio de distribución de competencias entre la Federación y el Distrito Federal, según el cual, el Congreso de la Unión legislará en lo que no esté conferido a la Asamblea Legislativa (antes Asamblea de Representantes). Ahora este principio, se inserta en el artículo 122, letra A, fracción I, con lo cual, ya no se deja como antes al Congreso Federal, a través del

---

<sup>64</sup> Anteriormente las reformas de 1993 habían modificado la organización del Distrito Federal.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecer dicha distribución de competencias, y ahora esta distribución queda plasmada en la propia Constitución (Apartados A, B y C) “

65

Sigue siendo facultad del Congreso de la Unión, expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Apartado A, fracción I), sujetándose a las bases que establece la Constitución.

A partir de esta modificación es competencia de la Asamblea Legislativa: presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión; indicar derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal, y el establecimiento del Consejo de Ciudadanos.

Asimismo, el Congreso de la Unión queda también facultado para legislar en materia de Deuda Pública del Distrito Federal (Apartado A, fracción III) y para dictar disposiciones generales que aseguren el funcionamiento de los Poderes de la Unión (Apartado A, fracción IV).

**B) PODER EJECUTIVO.** La elección mediante sufragio universal y directo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y subsecuentemente, hasta el 2000, los delegados políticos

Con las reformas de 1996, las facultades del Presidente de la República respecto del Distrito Federal, se modificaron significativamente:

Anteriormente, el Jefe del Distrito Federal lo nombraba el Presidente, a partir de ahora, esta facultad sería por elección de los habitantes de la capital;

---

<sup>65</sup> Vieyra Alamilla, Tula Angélica, *“Las facultades de los Estados Federados en la Constitución”* Tesis Profesional. Licenciatura en Derecho. Universidad La Salle. México, D.F. 1998. p.149

Asimismo, el Presidente aprobaba el nombramiento o remoción del Procurador de Justicia del Distrito Federal, ahora el nombramiento se sujeta a lo dispuesto por el Estatuto;

Anteriormente, el mando de la fuerza pública y la designación del funcionario que la tendría a su cargo, era facultad del Presidente, a partir de ahora se aplicaría el artículo 115, fracción VII Constitucional, y la designación y remoción del funcionario se sujeta a lo dispuesto por el Estatuto, y será el Jefe de Gobierno del Distrito Federal quien ejercerá las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública; antes el Presidente podía iniciar leyes y decretos ante la Asamblea, ahora no. <sup>66</sup>

Únicamente subsistió de las facultades anteriores, la de enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de endeudamiento que someterá a su consideración el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Adicionalmente podrá; iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, en lo relativo al Distrito Federal, proponer al Senado quién deba sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en caso de remoción; y proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de las leyes del Congreso de la Unión, respecto del Distrito Federal. Por lo tanto, la reforma de 1996, disminuyó las facultades del Presidente de la República, sobre todo las específicas, aunque conserva algunas de carácter general.

### **C).- PODER JUDICIAL.** La inclusión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

La reforma de 1996, simplificó el texto del artículo 122, respecto de la organización y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia, principalmente, en cuanto al funcionamiento del Consejo de Judicatura del Distrito Federal, estableciendo principios básicos de su organización y dejando a disposiciones secundarias, su especificación.

Mediante la Base Quinta, se estableció la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con plena autonomía para dirimir controversias entre particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. <sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> *Ibid* p.150.

#### **4.2.3.1. Los órganos de gobierno del Distrito Federal**

El actual artículo 122 constitucional, establece: “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.

##### **A).- Asamblea Legislativa**

Antes de las reformas, se denominaba Asamblea de Representantes; asimismo, se cambia la denominación de sus miembros, antes Representantes, por Diputados. Este órgano queda consolidado como un cuerpo legislativo para el D.F. Su estructura queda determinada por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto a sus facultades legislativas, éstas se aumentan: para nombrar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en caso de falta absoluta de éste (Base Primera, fracción V, letra d); para expedir disposiciones que rijan las elecciones locales en el D.F. (letra f).

Subsisten además las relacionadas con su propia ley orgánica, presupuesto anual, revisión de cuenta pública, así como administración, hacienda pública y contaduría locales, justicia cívica, planeación del desarrollo, servicios públicos, materia civil, penal y de derechos humanos, fomento económico, expedición de leyes de los Tribunales del fuero común y de lo contencioso administrativo, así como para iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de Diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional,

---

<sup>67</sup> *Ibid*, p.151.

mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

### **B).-Jefe de Gobierno del Distrito Federal**

La principal característica de esta reforma, fue establecer la elección por voto universal y directo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Antes de la reforma de 1996, se estableció que el Jefe del Distrito Federal, sería nombrado por el Presidente de la República, de entre cualquiera de los Representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores, que pertenecieran al partido político que hubiese obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea. Este mecanismo de designación, no tuvo vigencia en la práctica, ya que un artículo transitorio indicaba que entraría en vigor en diciembre de 1997, pero antes de que esto sucediera, la reforma de 1996 al artículo 122, anuló su vigencia. Esta reforma adicionalmente se hace extensiva a los Delegados, a partir del año 2000 (artículo 10 transitorio).

Entre los requisitos para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se establecieron: el de residencia (3 años si es originario del Distrito Federal y 5 años si no lo es), y el de no reelección.

Entre las nuevas facultades se encuentran: iniciativa de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; nombramiento y remoción de servidores públicos dependientes del Ejecutivo local; y la dirección de los servicios de seguridad pública, conforme al Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad, recaerá en una sola persona, elegido por *votación universal, libre, directa y secreta*.



### **C).- Tribunal Superior de Justicia**

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función del *fuero común* en el Distrito Federal.

#### **4.2.3.2. La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las Autoridades del 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 señale esta Constitución.

##### **B).- Corresponde al Presidente 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; “<sup>68</sup>

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 elegidos 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. Los requisitos para ser Diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser Diputado Federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución.*

*III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30 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;*

---

<sup>68</sup> *Ibid*, p.155.

*IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*

*V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: <sup>69</sup>*

- 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 podrá 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.

Serán aplicables a la Hacienda Pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo, del inciso c), de la fracción IV, del artículo 115 de esta Constitución.

---

<sup>69</sup> *Ibidem*.

*c) Revisar la Cuenta Pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.*

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días de mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal, suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;<sup>70</sup>

*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 incisos b) al i) de la fracción IV, del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;*

*g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;*

*h) Legislar en materias civil y penal; nombrar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;*

---

<sup>70</sup> *Ibid*, p.156.

*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 estacionamiento; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, 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 de 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 3 de ésta Constitución; “<sup>71</sup>*

*m) Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;*

*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.*

---

<sup>71</sup> *Ibid*, p.157.

**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. (el primer Jefe de Gobierno es electo por tres años, cubriendo el periodo de 1997 a 2000, en lo posterior los periodos serán de seis años).*

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad, tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

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<sup>72</sup>.

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

---

<sup>72</sup> *Ibid*, p.159.

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;

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 diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los Diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Presentar iniciativas leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

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;

Ejercer las funciones de dirección de los servicios de Seguridad Pública, de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

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.”<sup>73</sup>

Asimismo, fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativo correspondientes, la forma de

---

<sup>73</sup> Ibidem.

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 elegidos 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 ser Magistrado del Tribunal Superior, se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de Magistrados que señale la Ley Orgánica respectiva.*

*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, quién también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos 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. <sup>74</sup>*

*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 y las disposiciones que prevean en materia de carrera judicial;*

*III...*

*IV...*

---

<sup>74</sup> *Ibid*, p.160.



V...

VI. *El Consejo de 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 presupuestos de egresos, que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.*

*Existirá un Tribunal de lo Contenciosos 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.*

*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.*<sup>75</sup>

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas 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 concurren y participen con apego a sus leyes.<sup>76</sup>

*H. Las prohibiciones y limitaciones de esta constitución que establece para los estados, se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.*

Hasta aquí, estos elementos importantes de la reforma jurídico-política de 1996 que sustentan la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997.

---

<sup>75</sup> *Ibid*, p.161.

<sup>76</sup> *Ibid*, p.162.

CAPÍTULO V  
DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS  
DEL DISTRITO FEDERAL CON LAS  
ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

## **CAPÍTULO V**

### **DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS DEL DISTRITO FEDERAL CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.**

El Distrito Federal en relación con la federación estados y municipios, presenta algunas diferencias. Jurídicamente, están regulados en diversos artículos constitucionales: El Distrito Federal está contemplado en los artículos 44 y 122, donde se establece que será capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los poderes federales; la federación en el 40 y 49 las entidades federativas en el 40 y 116; y el municipio en el 115.

Políticamente, al Distrito Federal lo podemos considerar como una entidad *sui generis*, que cuenta con órganos de autoridad propios, con facultades exclusivas, asimismo, los poderes federales intervienen como autoridad local, con una competencia diferente a la que ejercen como órganos de la federación. Como ley fundamental interna posee un Estatuto que es expedido por el Congreso de la Unión, más no una Constitución Local propia.

El Distrito Federal presenta algunas características que lo hacen semejante algunas veces a la federación, otras a los estados y otras más a los municipios.

Encontramos que son los poderes federales los mismos que actúan a nivel federal como representantes de la federación, que a nivel local como autoridades del Distrito Federal, pero con facultades diferentes. Por otra parte, es el Congreso de la Unión el encargado de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y de legislar en todo aquello que no se haya conferido a la Asamblea Legislativa.

Las entidades federativas y el Distrito Federal se les ubica en el Artículo 43 Constitucional como partes integrantes de la federación y su organización se encuentra regulada en el título Quinto constitucional. El Distrito Federal al igual que los estados tiene, además de su propio territorio, población y orden jurídico, sus propios órganos de

autoridad: un Jefe de Gobierno elegido por voto universal, directo y secreto, con facultades de carácter administrativo; Una Asamblea integrada por diputados elegidos también por voto universal directo y secreto con facultades para legislar; y un Tribunal Superior de Justicia, integrado por magistrados y por jueces de primera instancia con facultades de carácter jurisdiccional.

Asimismo, las autoridades del Distrito Federal gozan al igual que las de las entidades federativas del principio establecido en el artículo 124 constitucional, que establece que las facultades que no son otorgadas expresamente por la constitución a los poderes federales, se encuentran reservadas a los estados y de la misma prohibiciones y limitaciones que establece la constitución para las entidades federativas.

Por último, encontramos en relación con el municipio, que al Distrito Federal también se le da la facultad de tener la prestación de diversos servicios públicos y de aplicar a la formación de su hacienda pública, los rendimientos de bienes que le pertenezcan contribuciones, ingresos por prestación de servicios, etc.

### **5.1.- DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL**

Dentro de un Estado Federal debe existir una circunscripción territorial, que sirva de asiento a los órganos federales o poderes federales, como suelen comúnmente denominarse a las autoridades en que se depositan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de la Federación, y esa circunscripción se denomina para nuestro caso, Distrito Federal ... “de ahí que el Distrito Federal, sea una Entidad Federativa más, dentro de la Federación, aunque con modalidades jurídico-políticas que los distinguen de los Estados propiamente dichos.”<sup>77</sup> Nosotros consideramos al Distrito Federal, según los artículos 43 y 122 de la Constitución, como una fracción federativa, sede de los Poderes Federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos, con características tanto jurídicas, como políticas, propias, que lo hacen diferente de las demás Entidades Federativas.

---

<sup>77</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, p.929. Cit Por. Vieyra A. *Op.Cit.*

## 5.2.- Antecedentes jurídicos del Distrito Federal

La creación del Distrito Federal, tuvo su origen en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824, cuyo artículo 5, fracción XXVIII, establecía como facultad del Congreso General, la de: “Elegir un lugar que sirva de residencia de los supremos poderes e la Federación, y ejercer en su distrito, las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado”, así como, “Variar esa residencia cuando lo juzgue necesario” (artículo 50, fracción XXXIX). Por decreto el 18 de noviembre de 1824, se declaró a la Ciudad de México, sede de los Poderes Federales.”<sup>78</sup>

Actualmente la Constitución de la República señala al Distrito Federal, entre las partes integrantes de la Federación (artículo 43), y prevé en su artículo 44, lo siguiente:

*“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso de la Unión.”*<sup>79</sup>

## 5.3.- La organización del Distrito Federal en la Constitución de 1917 y sus reformas

Venustiano Carranza, presentó ante el Congreso Constituyente de Querétaro, el 1º de diciembre de 1916, un proyecto para la organización del Distrito Federal, en el cual propugnaba un régimen municipal, que consideraba a esta entidad, como parte integrante de la Federación. Propuso que el Distrito Federal, se dividiera en municipalidades gobernadas por Ayuntamientos de elección popular, a excepción del de la Ciudad de México, que estaría a cargo de Comisionados. La máxima autoridad administrativa, sería un Gobernador que dependiera directamente del Presidente de la República.

---

<sup>78</sup> Vieyra A., “Op. Cit. p.136-137.

<sup>79</sup> *Ibid*, p.p.137-138.

*“El Congreso Constituyente de 1916-1917, no aprobó la organización del Distrito Federal que propuso Carranza, habiéndole introducido una importante modificación que recogió la fracción VI, el artículo 73 Constitucional. Sin embargo, esta disposición conservó la división el Distrito Federal en municipalidades, cuyo gobierno, encomendó a Ayuntamientos de elección popular directa, suprimió a los Comisionados, y se mantuvo la facultad del Presidente de la República, para nombrar y remover al Gobernador de dicha entidad que dependía directamente del Ejecutivo Federal.”<sup>80</sup>*

Antes que la Constitución actual entrara en vigor (1º de mayo de 1917), Venustiano Carranza, expidió el 13 de abril de 1917, la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, mientras el Congreso de la Unión ejercitara la facultad de legislar para dichas entidades, Según dicha ley, el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un Gobernador, que dependía directamente del Presidente de la República, quien lo podía nombrar y remover libremente, dividía al Distrito en Municipios, cuyo gobierno correspondía a un Ayuntamiento, compuesto de miembros designados por elección popular directa, renovándose por mitad cada año.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México estaba formado de veinticinco concejales y el de las demás municipalidades, de quince cada uno. En éstos, la primera autoridad política local, era el Presidente Municipal, quien tenía la obligación de hacer cumplir leyes, decretos y bandos, dentro de su circunscripción territorial.

El 28 de agosto de 1928 se reformó la fracción VI, del artículo 73 y se suprimió el régimen de municipalidades en el Distrito Federal, cuyo gobierno quedó a cargo del Presidente de la República, para ejercitarlo por medio del órgano u órganos que determinase la ley respectiva, la cual se expidió el 31 de diciembre de 1928, y se denominó Ley Orgánica del Distrito Federal. Esta ley implantó un organismo de gobierno denominado Departamento del Distrito Federal, que encabezó un Jefe, que desempeñaría las funciones gubernativas, con el auxilio de un Consejo Consultivo, que

---

<sup>80</sup> *Ibid*, p.138.

debía representar a diferentes sectores de la población y cuya intervención en los asuntos del Distrito Federal, era regulado por la ley.

En cuanto al Jefe del Departamento de Distrito Federal, era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, *“la ley orgánica, le encomendó las facultades decisorias respecto a dicha entidad, la cual, para efectos administrativos fue dividida en delegaciones y subdelegaciones.”*<sup>81</sup>

Esta norma fue sustituida por la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal expedida el 31 de diciembre de 1941, la cual continuó con los lineamientos generales de la ley anterior; asimismo, esta fue remplazada por la del 27 de diciembre de 1970, misma que a su vez, fue abrogada por la del 29 de diciembre de 1978.

#### **5.4.- Bases constitucionales de organización del Distrito Federal anteriores a la reforma de 1993**

Antes de las reformas de 1993, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, desempeñadas por los diferentes órganos integrantes del gobierno del Distrito Federal, estaban organizadas de la siguiente manera:

##### **5.4.1. Poder Legislativo**

Lo ejercía el Congreso de la Unión, el cual actúa como legislatura de este Distrito y cuya competencia en lo que a este concierne, se integra con aquellas facultades que no corresponden a las materias federales, según el principio consagrado en el artículo 124 Constitucional (artículo 73, fracción VI). (p.140)

---

<sup>81</sup> *Ibid*, p.139.

#### **5.4.2. Poder Ejecutivo**

La función administrativa dentro del Distrito Federal, se depositaba en el Presidente de la República, según la base 1º de la fracción VI, del artículo 73. El ejercicio del gobierno, conforme a esta disposición lo despliega por conducto del órgano u órganos, que determine la ley respectiva, (es decir por el Jefe del Distrito Federal ), cuyo conjunto forma el Departamento del Distrito Federal . Asimismo, el artículo 89, señala diversas facultades expresas para el Presidente de la República, respecto del Distrito Federal, como son: el nombrar y remover libremente al Gobernador del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, conceder indulto a reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal, y por último, nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sometiendo los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal .

#### **5.4.3. Poder Judicial**

El Poder Judicial, no se deposita como función, únicamente en la judicatura tradicional compuesta por tribunales civiles y penales, sino además en otros órganos, conforme a la naturaleza de los conflictos de que se trate.

Por lo que se refería a las controversias civiles y penales, la función jurisdiccional en el Distrito Federal, se confía a un Tribunal Superior de Justicia, compuesto por Magistrados, nombrados por el Presidente de la República, con aprobación de la Asamblea de Representantes, así como por Jueces de Primera Instancia, y demás órganos que determine la ley orgánica (artículo 73, fracción VI, 5ª base).

Por otra parte, en materia laboral, respecto a los conflictos que surgían entre el Distrito Federal y entre aquellas industrias que nos sean de jurisdicción federal, serán de la competencia de la Junta de Conciliación y Arbitraje de dicha entidad, según el artículo 121, fracción XX y XXXI.



En cuanto a controversias que se susciten entre el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, la función jurisdiccional respectiva, se ejerce por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, según el artículo 123, apartado B in capite y fracción XII.

Por último, en los juicios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal, será competente para conocer: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 73, fracción XXIX-H).

#### **5.4.4. Asamblea de Representantes**

En 1987 surgen las reformas políticas y en lo que al Distrito Federal se refiere, consiste en la creación de un órgano colegiado denominado Asamblea de Representantes, la cual tenía como principal objetivo, como se desprende del artículo 73, fracción VI, base 4ª, el dar participación a través de ella a la ciudadanía del Distrito Federal, en importantes áreas de su gobierno administrativo. Por otra parte, la Asamblea de Representantes no contaba con competencia para expedir leyes que rijan en el Distrito Federal, sin embargo:

*“Se le ha investido de facultades que intrínsecamente, entrañan la creación de verdaderas normas legales, aunque supeditadas a las leyes que para el Distrito Federal, emita el Congreso de la Unión, así dicha Asamblea puede dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno (Artículo 73, inciso A, Base 3ª)”<sup>82</sup>*

Además de estas facultades, este cuerpo tiene otras, de índole administrativa, tales como las propositivas y de control, como son: proponer al Presidente de la República, la atención de problemas prioritarios que afecten a la población del Distrito Federal (artículo 73, fracción VI, base 3ª, inciso B); recibir informes trimestrales que el Jefe del Departamento del Distrito Federal debe rendir, sobre la ejecución y cumplimiento de presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual, para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado por partidos y programas (ídem,

---

<sup>82</sup> Burgoa O, Ignacio, *Op.Cit.*, p. 944 *Cit.Por.* Vieyra A. “Las facultades de... p.137.

inciso C); citar a los servidores públicos, según lo determine la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servidores y la ejecución de las obras encomendadas del gobierno del Distrito Federal (ídem, inciso D).

Otra facultad importante que tiene esta Asamblea, consiste en iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal (ídem, inciso J). Esta facultad corresponde ejercitarla no sólo a los miembros de la Asamblea, sino también a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente (Base 4ª).

Cabe mencionar, que la Asamblea tendrá dos periodos de sesiones ordinarios al año, y además sesiones extraordinarias, para asuntos de carácter urgente.

En cuanto a su composición, “estará integrada por sesenta y seis miembros, de los cuales cuarenta son electos según el principio de mayoría relativa, y 26 según el principio de representación proporcional.”<sup>83</sup> (Base 3ª).

### **5.5.- Reformas constitucionales del Distrito Federal de 1993**

El Distrito Federal, en un proceso de reformas modificó su estructura jurídica, administrativa y política. Se cambió desde la denominación del Título Quinto de la Constitución, que anteriormente señalaba “De los Estados de la Federación”, por el “De los Estados de la Federación y el Distrito Federal”. De esta manera, se buscó establecer una nueva estructura institucional que garantizara la seguridad y soberanía de los Poderes de la Unión, y a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos.

---

<sup>83</sup> *Ibid*, p.143.

Para dar cabida a la nueva normatividad, hubo necesidad de realizar cambios en la Constitución, a diversos artículos, siendo los más significativos los relativos a los artículos 73 y 122.

Entre los aspectos más importantes de esta reforma, tenemos:

#### **5.5.1. Poder Legislativo**

El artículo 122, párrafo primero, dispone que el gobierno del Distrito Federal, está a cargo de los Poderes de la Unión, que lo ejercen por sí y a través de los órganos locales; y en la fracción I, de dicho artículo, se prevé que corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que se harán las definiciones más importantes, en relación con los órganos de autoridad y el sistema democrático; es decir, el Estatuto es a nivel local, una especie de ley fundamental o Constitución local, para el Distrito Federal (artículo 73, fracción VI y 122).

Asimismo, se confiere a la Asamblea de Representantes la facultad de expedir su ley orgánica, y la de legislar sobre diversos ámbitos, siguiendo los lineamientos establecidos en el Estatuto, por lo cual, se retira que la Asamblea de Representantes sigue estando sometida al Congreso de la Unión.

Por otra parte, el Congreso de la Unión, además de lo anterior, también tiene facultades en el Distrito Federal, para: legislar en materia que no estén conferidas a la Asamblea de Representantes, amnistiar por delitos locales, para legislar en materia de profesiones, en materia de alcoholismo, etc.

#### **5.5.2. Poder Ejecutivo**

Se sigue encomendado al Presidente de la República, un papel determinante, como es: el nombrar al Jefe del Distrito Federal; aprobar el nombramiento o remoción del Procurador General de Justicia; tener a su cargo el mando de la fuerza pública, mismo

que lo podrá delegar al Jefe del Distrito Federal; promulgar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; enviar al Congreso, las propuestas de los montos de endeudamiento; iniciar leyes y decretos, ante la Asamblea de Representantes, así como vetar los proyectos de leyes y decretos de dicha Asamblea; conceder indultos a los reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

### **5.5.3. Poder Judicial**

La función judicial, se confía a un Tribunal Superior de Justicia (artículo 122, fracción I), cuya competencia y facultades, se determinan por el Congreso de la Unión, en el Estatuto de Gobierno, dejando a la Asamblea de Representantes, la facultad para expedir la Ley Orgánica de este Tribunal (Artículo 122, fracción IV, inciso d).

Respecto a su organización, se integra por Magistrados, nombrados por el Jefe de Gobierno y ratificados por la Asamblea de Representantes, con una duración de seis años en su encargo, con la posibilidad de ratificarse para convertirse en inamovibles; actúa en pleno o en salas.

Su competencia, se limita a ramas del derecho civil, penal y familiar. Asimismo, entre sus facultades tenemos: elaborar el proyecto de presupuesto, emitir su reglamento y reformarlo, juzgar y sancionar a los jueces inferiores y personal judicial, nombrar y cambiar a Jueces de Primera Instancia, entre otras.

En cuanto a los Jueces de Primera Instancia, la fracción VII, sólo los alude. Son funcionarios dotados de jurisdicción, nombrados por el pleno del Tribunal Superior de Justicia; durarán en su encargo seis años; son jueces especializados, y sus resoluciones son revisables ante el Tribunal Superior de Justicia.

Asimismo, se prevé la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuya ley será expedida ante la Asamblea de Representantes; tendrá jurisdicción en el orden

administrativo, gozará de autonomía y dirimirá las controversias que se den entre la Administración Pública local y los particulares.”<sup>84</sup>

Respecto a su organización, se integra por Magistrados, nombrados por el jefe de Gobierno y ratificados por la Asamblea de Representantes, con una duración de seis años en su encargo, con la posibilidad de ratificarse para convertirse en inamovibles; actúa en pleno o en salas.

Su competencia, se limita a ramas del derecho civil, penal y familiar. Asimismo, entre sus facultades tenemos: elaborar el proyecto de presupuesto, emitir su reglamento y reformarlo, Juzgar y sancionar a los jueces inferiores y personal judicial, nombrar y cambiar a Jueces de Primera Instancia, entre otras.

En cuanto a los Jueces de Primera Instancia, la fracción VII, sólo los alude. Son funcionarios dotados de jurisdicción, nombrados por el pleno del Tribunal Superior de Justicia; durarán en su encargo seis años; son jueces especializados, y sus resoluciones son revisables ante el Tribunal Superior de Justicia.

Asimismo, se prevé la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuya ley será expedida ante la Asamblea de Representantes; tendrá jurisdicción en el orden administrativo, gozará de autonomía y dirimirá las controversias que se den entre la Administración Pública local y los particulares.

#### **5.5.4-Órganos de gobierno del Distrito Federal**

##### **A).- Asamblea de Representantes**

Es un órgano colegiado, con funciones legislativas y ejecutivas. Se compone de sesenta y seis miembros, cuarenta elegidos según el principio de mayoría relativa, y veintiséis de representación proporcional; duran en su encargo tres años, sin poder reelegirse para el periodo inmediato, sesionan ordinariamente dos veces al año y también existe la posibilidad de sesionar extraordinariamente.

---

<sup>84</sup> *Ibid.* p.146.

Tienen derecho de iniciar leyes ante ella: los Representantes, el Presidente de la República y el Jefe del Departamento Distrito Federal.

La Asamblea, no podrá reglamentar directamente la Constitución, como el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados. Únicamente podrá legislar, con vista a sus estatutos y respecto de las materias a que alude el inciso g), de la fracción IV, como son: Administración Pública local; presupuesto, contabilidad y gasto público; bienes del dominio público y privado; servicios públicos; justicia cívica; participación ciudadana; derechos humanos; materia civil; prevención y readaptación social; medio ambiente y protección ecológica; vías públicas; vivienda, salud y asistencia social; función social educativa, etc.

En cuanto a sus facultades, es un órgano con facultades expresas, que menciona el Artículo 122, en sus fracciones III y IV, y las demás que a lo largo de la Constitución se le otorgan.

Entre sus facultades tenemos además: expedir su ley orgánica; examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal , analizando primero las contribuciones que a su juicio deban concretarse para cubrirlos; revisar la Cuenta Pública; expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal; expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; presentar iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, sobre materias relativas al Distrito Federal; solicitar al Senado o Comisión Permanente, la remoción del Jefe del Departamento del Distrito Federal .

### **B).- Jefe del Departamento del Distrito Federal**

El Jefe del Departamento del Distrito Federal, será titular de la Administración Pública local, será nombrado por el Presidente de la República y ratificado por la Asamblea de Representantes; dicho nombramiento recaerá en un Representante, en un Diputado, o en uno de los Senadores del Distrito Federal.

Los requisitos para ser Jefe del Departamento del Distrito Federal los determina el Estatuto. Tiene una duración de seis años en su encargo, sin posibilidad de volver a ocuparlo. Podrá ser removido por el Senado o por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten el orden público en el Distrito Federal, entre otras.

Entre sus facultades encontramos: expedir reglamentos por lo que hace a las leyes que emita la Asamblea de Representantes y ejecutarlos: reglamentar leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión, relativos al Distrito Federal, cuando así se autorice expresamente; de informar a la Asamblea, asimismo, tiene derecho de iniciativa ante dicha Asamblea.

Posteriormente, a esta reforma surgió la de 1996, la cual se presentó a *grosso modo* en el Capítulo IV de este trabajo.

CAPÍTULO VI  
DEBATE ENTRE LOS CANDIDATOS DEL PRI Y PRD  
Y RESULTADOS ELECTORALES DE 1997



## **CAPÍTULO VI**

### **DEBATE ENTRE LOS CANDIDATOS DEL PRI Y PRD Y RESULTADOS ELECTORALES DE 1997**

#### **6.1. Debate sobre proyectos políticos entre el PRI y el PRD.**

Durante las campañas políticas donde difundían las propuestas de los partidos y candidatos contendientes a ocupar la Jefatura de Gobierno del D.F surgió la propuesta de realizar un debate. Esta propuesta fue planteada en un principio, para que los ocho aspirantes debatieran los problemas y soluciones para la Ciudad de México pero, quienes se perfilaban como más fuertes candidatos eran los candidatos: Alfredo del Mazo González del PRI y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano del PRD y en menor medida Carlos Enrique Castillo Peraza del PAN, por lo que después de varios planteamientos públicos, algunos hechos a través de los medios de comunicación se acordó que el debate sería entre los candidatos del PRI y el PRD, excluyendo a los seis restantes candidatos, quienes manifestaron en varios medios de comunicación su inconformidad por esta medida excluyente.

De este modo, los partidos con menos probabilidades de obtener el triunfo y específicamente los denominados “minipartidos” fueron relegados de esta posibilidad de dar a conocer sus propuestas a través del radio y la televisión. El candidato del PAN Castillo Peraza fue el más molesto por esta exclusión, pero los medios de comunicación no le hicieron mucho caso, pues ya se había distanciado de algunos medios. El domingo 25 de mayo de 1997 los candidatos a la Jefatura de Gobierno del D.F. por el PRI, Alfredo del Mazo y por el PRD Cuauhtémoc Cárdenas sostuvieron un debate que organizó la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) durante una hora.

Este evento tuvo mucha importancia para la vida política del país, pues, cabe destacar que fue el primer debate político transmitido “en vivo” a través de estos medios en plenas campañas. Por este motivo consideramos importante hacer una síntesis de las propuestas de ambos candidatos. Los rubros donde se concentró la discusión fueron los temas de Gobierno y Democracia; Seguridad Pública y Justicia; Asuntos Económicos; y Asuntos Sociales.

En lo que corresponde al rubro de Gobierno y Democracia el candidato del PRI Alfredo del Mazo planteó lo siguiente:

- *Escuchar para gobernar. Por convicción y porque es mi manera de ser, escucho. Ello me da la sensibilidad para entender el sentir de la población.*
- *Gobernar es interpretar anhelos y coordinar esfuerzos. He realizado un trabajo intenso de consulta que he presentado en una plataforma que recoge más de 250 propuestas concretas y ofrece una visión humana de la capital.*
- *Los invito a aportar más ideas y propuestas para que se refleje plenamente lo que queremos y podemos hacer juntos.*
- *Resolver problemas requiere de un gobierno con decisión para realizar los cambios sin temor, para revitalizar las instituciones.*
- *Debemos tener seguridad política, que no es otra cosa que el derecho de ser respetado, a ser tomado en cuenta en sus aportaciones e ideas.*
- *Tenemos derecho a recibir de la autoridad respuestas oportunas, justas y acordes a la ley.*
- *Firmar un convenio de coordinación con el gobierno del Estado de México para atacar problemas comunes de una manera y con una visión integral.*
- *Eliminar trámites y desconcentrar funciones.*
- *Rendir cuentas periódicas y sistemáticas.*
- *Que los delegados rindan un informe periódico, mensual, público a la ciudadanía y renegociar con el gobierno federal las aportaciones.*

Por lo que respecta a la Seguridad Pública y Justicia, del Mazo propuso:

- *Aplicación enérgica y estricta de la ley con toda la fuerza del Estado contra los delincuentes y la corrupción.*
- *Reestructuración y reorganización integral de la policía; mayor prevención del crimen y creación de figuras como el agente investigador preventivo, detective e inspector, partiendo de la base de ascensos y reglas de admisión más estrictas; desaparición de la Policía Judicial y creación del Instituto Policial de Combate al Crimen.*

- *La participación ciudadana con nuevas figuras como el inspector ciudadano honorario.*
- *Me comprometo a que un lapso de un año habrá mejorado radicalmente la seguridad pública en la Ciudad de México.*

En lo referente a los Asuntos Económicos el candidato priista propuso:

- *Generar confianza para la inversión. Hacer nuestra ciudad más competitiva, eliminando trabas burocráticas.*
- *Promover la inversión en infraestructura, particularmente en vialidades y transporte.*
- *Apoyar técnica y financieramente a la pequeña industria; impulsar esquemas de financiamiento empresarial de largo plazo con instituciones bancarias y AFORES.*
- *Apoyar el esfuerzo de la industria con una política fiscal promotora y no recaudatoria.*
- *Generar oportunidades de progreso sobre bases reales de confianza para la inversión y garantías sociales al trabajador.*

Finalmente el abanderado del PRI, en lo concerniente a los Asuntos Sociales propuso:

- *Elevar los niveles de educación, salud y cultura de la población, especialmente la más pobre.*
- *Dar mayores oportunidades de desarrollo a las mujeres. Luchar para que sean contratadas en igualdad de condiciones que los hombres.*
- *Ayudar a las madres trabajadoras e impulsar aquellos servicios que permitan el desarrollo integral de sus hijos.*
- *Para los jóvenes, promover el acceso a la educación abierta y técnica, así como esquemas de integración al mercado de trabajo.*
- *Promover la creación de programas para la ocupación productiva de los miembros de la tercera edad.*
- *Brindar la oportunidad a personas con discapacidad.*
- *Dar el paso definitivo hacia la descentralización de la educación.*
- *Acercar los servicios de salud a las comunidades.*

- *Crear el Instituto de Cultura de la Ciudad de México.*
- *Adoptar medidas realistas que contribuyan rápidamente a mejorar la calidad del aire.*
- *Impulsar programas de reforestación en las áreas verdes de la ciudad.*

Por su parte, el candidato del PRD Cuauhtémoc Cárdenas al referirse al tema de Gobierno y Democracia propuso:

- *Instaurar otra forma de gobernar, reestableciendo la vigencia real de un Estado de Derecho, donde todo mundo cumpla con la ley, empezando por los gobernantes.*
- *Completar la reforma del Distrito Federal, profundizando su democratización.*
- *Convocar a una consulta para que la ciudadanía decida si el Distrito Federal se constituye en un nuevo estado de la federación, con Congreso y gobernador con facultades completas y una vida municipal plena.*
- *Los delegados, por única vez, serán designados por la Asamblea Legislativa, a propuesta del Jefe de Gobierno.*
- *Proponer para delegados a ciudadanos con residencia de no menos de cinco años en la delegación correspondiente, con reconocida vocación de servicio.*
- *Que los subdelegados sean electos por la ciudadanía en los pueblos, barrios y colonias.*
- *No aceptar el nivel de deuda que tiene la ciudad. Queremos cuentas claras y la casa limpia. No aceptaremos que al gobierno democrático le hereden deudas.*
- *Se legislará para que sea público el ingreso de quienes laboran en el gobierno del D.F.; sueldos y compensaciones serán transparentes y equivalentes en todos los niveles de la administración.*
- *Se acabaron las partidas secretas y discrecionalidad en el manejo financiero.*

Por lo que se refiere a la Seguridad Pública y Justicia el candidato perredista propuso:

- *Tenemos una ciudad insegura porque así conviene a quienes nos están gobernando.*

- *Ningún esquema de reestructuración funcionará si no existe la decisión política para extirpar los focos de corrupción y extorsión de las policías y del Ministerio Público.*
- *Que no nos digan que no saben dónde desmantelan los autos robados o a quiénes protegen los vendedores de droga.*
- *Tendremos una ciudad segura, porque actuaremos con decisión política desde la más alta autoridad de la capital, y porque contaremos con una decidida participación ciudadana.*

Por lo que corresponde los Asuntos Económicos Cárdenas propuso:

- *Sin elevar impuestos, puede aumentarse la base de contribuyentes y con ello la recaudación.*
- *Promover a la capital como el mercado más importante del país.*
- *Impulsar la simplificación administrativa y eliminar focos de corrupción.*
- *Encontrar formas adecuadas para el pago de la deuda bancaria.*
- *Estudiar paquetes de estímulos fiscales y financieros que requiere la activación de la economía del D. F.*
- *La gestión pública de la ciudad no será para que hagan negocios personales los altos funcionarios, ni para privilegiar a unos cuantos.*
- *Contar con funcionarios honrados y responsables que no exijan comisiones ni tajadas.*

En el rubro de los Asuntos Sociales el abanderado del PRD propuso lo siguiente:

- *Trabajar con la gente y para la gente*
- *Lograr que los niños y los jóvenes cursen completas primaria y secundaria, elevar la calidad de la educación y superar los rezagos en todos los niveles.*
- *Rehabilitar el sistema de atención a la salud y dar atención a más de cuatro millones de personas que no tienen acceso a la seguridad social.*
- *Rehabilitar instalaciones, equiparlas bien, aumentar personal médico y homologar ingresos al personal.*

- *Destinar 5 por ciento del presupuesto del gobierno de la ciudad para brindar atención de calidad a los habitantes del D. F.*
- *Combatir los problemas de farmacodependencia que afectan a la juventud.*
- *Cuidado especial a la salud, creación de centros de salud para los jóvenes que hayan caído en adicciones y procurar su rehabilitación por medio de la medicina, la educación y el trabajo.*
- *En el caso de niñas y niños de la calle, ir al fondo del problema con cariño y sensibilidad; con trabajo social, alimentación, albergues, escuelas y salud.*

Al término de la transmisión de este debate, todavía apareció el candidato del PAN Castillo Peraza, en el noticiero “Hechos” de Televisión Azteca, quien encolerizado se inconformó por haber sido excluido de este debate y cuestionó la “democracia” que sus opositores dicen creer, entre otras cosas más. Sin embargo esto, no trascendió más allá de este momento, pues como ya mencionamos, Castillo Peraza ya estaba distanciado con muchos -sino es que de todos- los medios de comunicación, en especial con la prensa escrita.

En medio de estas campañas políticas y de este debate el electorado se preparaba para la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que daría a muchos sorpresas.

## **6.2. Los órganos del I.F.E. durante el proceso electoral del Distrito Federal en 1997**

Los procesos electorales del D.F. en 1997 estuvieron vigilados por el Instituto Federal Electoral (IFE) cuyo marco jurídico es el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE).<sup>85</sup> Cabe señalar que un proceso electoral es el conjunto de actos

---

<sup>85</sup> Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales. La importancia de este código es reconocida en todo el país, como vanguardia electoral y ha servido como prototipo de las leyes electorales de los estados. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos (Art.1). Asimismo, reglamenta las normas constitucionales de los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; y la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas. Asimismo, la ley le confiere al IFE la responsabilidad de organizar las elecciones (Art. 68).

ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativos y Ejecutivo de la Unión. (Art. 173) Asimismo, los procesos electorales cuentan con un conjunto de elementos que interactúan entre ellos mismos, tales como son: la campaña electoral, los actos de campaña y propaganda electoral, definidos en su artículo 82, como:

Campaña Electoral que es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. Asimismo, se entienden por Actos de Campaña las reuniones públicas, las asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Se entiende por Propaganda Electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y los simpatizantes, con el propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas.

Por lo que respecta a la elección del Jefe de Gobierno del D.F. cabe mencionarse que la estructura del IFE cuenta con 32 delegaciones en el país, una en cada entidad federativa (Artículo 71). Pero, para el caso del D.F. como no es propiamente un gobierno estatal con órganos electorales propios, se tuvo que recurrir a la estructura Delegacional del IFE en el D.F. que intervino como autoridad en este proceso electoral. Cabe señalar que cada Delegación cuenta con sus órganos, entre los cuales se encuentran:

- a) La Junta Local Ejecutiva;
- b) El Vocal Ejecutivo; y
- c) El Consejo Local. (Artículo 98)

Las funciones de dichos órganos o actividades cotidianas de la administración de la Junta Local Ejecutiva las encontramos en los Artículos 99 y 100, las Funciones El Vocal Ejecutivo de las Juntas Locales en el artículo 101 y las funciones de los Consejos

Locales en el artículo 102. En lo que corresponde al Consejo Local en el D.F. cabe mencionar que inició sus sesiones en las fechas establecidas en el artículo 104. (31 de octubre y 31 de diciembre de 1996)

Con la reforma al COFIPE en 1996 se abre la participación de los ciudadanos en las elecciones para el primer Jefe de Gobierno del D.F. donde se otorga el derecho de los ciudadanos al voto universal, libre secreto, directo personal e intransferible, como lo indica su artículo 4.

Por su parte el IFE vigiló que las actividades de los partidos políticos durante sus campañas se desarrollaran con apego a las disposiciones del COFIPE. (Artículo 23).

En lo que toca a los ocho partidos políticos participantes, obtuvieron su registro legal ante el IFE para participar en estas elecciones en el D.F., asimismo ejercieron sus derechos y prerrogativas. (Artículos 22,24,28 y 31). Cabe destacar que los partidos que contaban ya con su registro legal eran: PRI, PAN PRD, PT Y PVEM, obteniendo el registro para estas elecciones el PDM, PC y PPS, cumpliendo con las indicaciones del artículo 31.

El artículo 161 señala que a los partidos políticos les será entregado un tanto de la Lista Nominal de Electores con fotografía a más tardar un mes antes de la jornada electoral. Con relación a esto, ningún partido impugnó ni se inconformó con la elaboración de las mismas.

Como las elecciones de 1997 fueron de índole federal y con base a los resultados electorales, incluida la elección para la Jefatura al Gobierno del D.F. con fundamento en el artículo 32, después de los resultados electorales perdieron su registro el PDM, el PC y el PPS.

Por lo que a financiamiento de los partidos políticos se refiere, el COFIPE lo incluye en su artículo 49 que señala detalladamente las modalidades para conseguirlo y aplicarlo. Asimismo, señala en su artículo 182-A que:



1.- Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.

a) Gastos de propaganda:

b) Gastos operativos de la campaña:

c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión:

En este aspecto los ocho partidos políticos recibieron en 1997 un presupuesto total de 2,111 millones 493, 826 pesos distribuidos de la siguiente manera:

**Presupuesto de los partidos políticos  
campaña en el D.F. 1997**

<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>MONTOS PARA GASTOS DE CAMPAÑA</b>	<b>PORCENTAJE</b>
PAN	\$ 527 millones 248 mil 111 pesos	24.97
PRD	\$ 391 millones 336 mil 040 pesos	18.53
PRI	\$ 892 millones 112 mil 657 pesos	42.25
PT	\$ 189 millones 937 mil 518 pesos	8.99
PVEM	\$ 37 millones 592 mil 934 pesos	1.78
PC	\$ 37 millones 824 mil 779 pesos	1.78
PPS	\$ 17 millones 720 mil 911 pesos	0.83
PDM	\$ 17 millones 720 mil 911 pesos	0.83
<b>T O T A L:</b>	<b>\$ 2,111 millones 493 mil 826 pesos</b>	<b>100.00</b>

La designación de este presupuesto representó un doble reto para los partidos “pequeños”, por un lado, reciben menos presupuesto que los demás partidos y por otro lado, la sociedad tiene menos tiempo para familiarizarse con sus candidatos, emblema, logotipo, propuestas, etc. A pesar de contar los partidos con este avance financiero,

resulta obvio que tantas diferencias en los presupuestos ocasionen campañas todavía inequitativas.

Por otra parte, los partidos políticos disfrutaron de las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades. (Artículo 53). Esta prerrogativa solamente fue utilizada por el PVEM para promover el voto a su favor.

El COFIPE señala en sus artículos 56, 57 y 65, la posibilidad de crear Frentes, Coaliciones y Fusiones entre los partidos políticos de acuerdo con sus respectivos intereses. Esta disposición legal electoral ofreció a la oposición la oportunidad para vencer al PRI, denominado "partido de estado", sin embargo, algunos dirigentes de los partidos creían que no había capacidad para hacerlo por si solos, por lo que otros dirigentes sí veían esa posibilidad de triunfo, pero, solo a través de un frente o una coalición, principalmente dispuesto para ganar la mayoría en la Cámara de Diputados, basados en la premisa de todos contra el PRI.

Esta postura fue rechazada categóricamente por el PAN, lo que distanció las relaciones entre los partidos con Acción Nacional. Por su parte, el PRD se mostró como defensor de la coalición y se manifestó con imagen integradora y dispuesto a compartir los cargos de la Administración Pública en caso de triunfar. Sin embargo, para esta elección no hubo coaliciones, ni frentes, ni fusiones, por lo que cada partido político, trabajó por cuenta propia. El IFE cuenta en su estructura en cada uno de los 300 distritos electorales del país, con los siguientes órganos:

De los cuales, 40 distritos uninominales correspondían al D.F. en 1997 señalando que los órganos distritales tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales. (Artículo108).

En este contexto se propició la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la jornada electoral Se desarrolló de una manera pacífica sin ningún incidente que repercutiera en los resultados de las elecciones. El primer domingo 6 de julio de 1997 del año de la elección ordinaria de las 8:00 a 18:00 horas. Realizándose conforme al

reglamento que marca el COFIPE en sus artículos 212, 213, 214, 215, de la votación 216, 217, 218,,219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, del escrutinio y cómputo en la casilla 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, clausura de la casilla y remisión del expediente 237, 238, disposiciones complementarias 239, 240, 241, 241-a.

1.- Las mesas directivas de casilla estuvieron integradas por ciudadanos con base a lo dispuesto en los artículos 118, 119 y 120.“<sup>86</sup>

2.- Las mesas directivas de casillas como autoridad electoral tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

### **6.3.- Resultados electorales del Distrito Federal en 1997**

Como se contempló en la reforma al COFIPE en 1995-1996, se aprovecharon las elecciones federales para que en esta jornada electoral de 1997, los electores del Distrito Federal eligieran: un Jefe de Gobierno; dos Senadores de la República; 30 Diputados Federales y 40 Diputados para la Asamblea Legislativa del D.F. en lo que toca al Jefe de Gobierno y a los Asambleístas cabe señalarse que estos desarrollan funciones de carácter local en sus respectivos ámbitos.

Para estas elecciones del 6 de julio de 1997 en la lista nominal del D.F. aparecieron 5'899,985 electores. Resultando que el porcentaje de afluencia en esta elección fue de más del 54% aproximadamente, que se considera alto en comparación con el promedio nacional.

En cuanto a la elección del primer Jefe de Gobierno del D.F., cargo considerado como el segundo puesto públicos de mayor relevancia, después de la Presidencia de la República, las elecciones de 1997 arrojaron los siguientes resultados, votos válidos 3'869,197; votos nulos 79,494; y votación total de 3'948,691 resultando triunfador

---

<sup>86</sup> Art. 118. Las mesas directivas de casilla por mandato constitucional, son órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y computo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales.

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano candidato del PRD. Los detalles los veremos en el siguiente cuadro.

**Resultados de la elección del primer Jefe de Gobierno  
del Distrito Federal en 1997**

<b>PARTIDO</b>	<b>CANDIDATO</b>	<b>VOTACIÓN</b>	<b>%</b>
PRI	Alfredo del Mazo	917,068	25.58
PAN	Carlos Castillo Peraza	698,715	15.58
PDM	Baltasar Valadez Montoya	21,208	0.42
PPS	Manuel Fernández Flores	13,311	0.23
PRD	Cuauhtémoc Cárdenas S.	1'758,525	48.11
PC	Pedro Ferriz Santacruz	69,877	1.88
PT	Viola Trigo	63,407	1.30
PVEM	Jorge González Torres	333,509	6.90
	<b>T O T A L</b>	<b>3'875,620</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. Elección de Jefe de Gobierno del D.F. 1997.votos obtenidos por partidos políticos. p.1.

En lo que respecta a los 30 curules federales que corresponden al D.F. los resultados favorecen en 29 distritos para el PRD y uno para el PAN el distrito 15 ubicado en la Delegación Benito Juárez. Como podemos observar en el siguiente cuadro, donde solamente aparecen las tres principales fuerzas políticas del D.F.

**Resultados de la elección de diputados federales por el principio de mayoría  
relativa en el D.F. en 1997**

<b>DTTO. NÚM.</b>	<b>DELEGACIÓN</b>	<b>VOTACIÓN PAN</b>	<b>VOTACIÓN PRI</b>	<b>VOTACIÓN PRD</b>
1	Gustavo A. Madero	23,469	31,942	<b>62,131</b>
2	Gustavo A. Madero	28,511	26,133	<b>45,475</b>
3	Azcapotzalco	25,270	30,078	<b>52,947</b>
4	Gustavo A. Madero	22,047	26,856	<b>48,189</b>
5	Azcapotzalco	21,903	31,283	<b>53,247</b>
6	Gustavo A. Madero	16,525	30,977	<b>64,689</b>
7	Gustavo A. Madero	22,311	32,218	<b>57,866</b>
8	Cuauhtémoc	19,708	36,253	<b>60,515</b>
9	Venustiano Carranza	20,756	29,373	<b>48,966</b>
10	Miguel Hidalgo	34,342	34,699	<b>41,766</b>
11	Venustiano Carranza	19,598	30,663	<b>58,494</b>
12	Cuauhtémoc	29,183	28,723	<b>52,199</b>
13	Iztacalco	18,214	31,879	<b>65,191</b>
14	Iztacalco	26,776	27,838	<b>53,292</b>
15	Benito Juárez	<b>49,436</b>	30,897	48,948
16	Álvaro Obregón	18,204	30,232	<b>50,032</b>
17	Cuajimalpa de Morelos	16,757	27,953	<b>50,281</b>
18	Iztapalapa	17,957	33,991	<b>65,890</b>
19	Iztapalapa	14,998	33,779	<b>61,880</b>
20	Iztapalapa	24,742	34,853	<b>67,118</b>
21	Álvaro Obregón	40,057	25,179	<b>47,396</b>
22	Iztapalapa	12,814	34,484	<b>70,242</b>
23	Coyoacán	26,390	28,003	<b>73,118</b>
24	Coyoacán	33,921	29,981	<b>62,758</b>
25	Iztapalapa	17,078	35,852	<b>71,934</b>
26	Magdalena Contreras	18,936	28,562	<b>58,592</b>
27	Tláhuac	10,624	33,279	<b>69,070</b>
28	Xochimilco	18,600	25,738	<b>71,757</b>
29	Tlalpan	19,474	22,740	<b>60,204</b>
30	Tlalpan	27,227	27,531	<b>56,536</b>
	<b>TOTAL :</b>	<b>695,828</b>	<b>911,969</b>	<b>1,750,723</b>

Fuente: Datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. Elección de Diputados por el principio de Mayoría Relativa. Resultados en el DF por Distrito. p.1.

Con base a los anteriores resultados podemos observar que en la elección de diputados federales -por principio de mayoría relativa o distrito-, cabe destacar que en todas las Delegaciones (16) resultó mayoría el PRD. Asimismo, en el siguiente cuadro aparecen las tres mayores fuerzas políticas en el D.F.

**Resultados electorales de diputados federales de mayoría relativa por delegación política en 1997**

<b>DELEGACIÓN</b>	<b>VOTACIÓN PAN</b>	<b>VOTACIÓN PRI</b>	<b>VOTACIÓN PRD</b>
Álvaro Obregón	62,273	70,745	125,883
Azcapotzalco	44,334	56,184	98,587
Benito Juárez	62,091	42,211	70,605
Coyoacán	67,039	62,800	147,440
Cuajimalpa de Morelos	9,841	13,775	24,462
Cuauhtémoc	48,891	64,976	112,714
Gustavo A. Madero	105,406	138,201	261,741
Iztacalco	32,335	484,03	96,826
Iztapalapa	87,589	172,959	337,064
Magdalena Contreras	15,112	22,590	44,392
Miguel Hidalgo	44,638	49,801	65,982
Milpa Alta	2,321	7,214	15,685
Tláhuac	8,303	26,065	53,385
Tlalpan	46,701	50,271	116,740
Venustiano Carranza	40,354	60,036	107,460
Xochimilco	18,600	25,738	71,757
<b>TOTAL</b>	<b>695,828</b>	<b>864,053</b>	<b>1'750,723</b>

Fuente: Datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. Elección de Diputados por el principio de Mayoría Relativa. Resultados en el DF por Delegación Política p.p.1-2.

Por lo que respecta a la elección de diputados locales, cabe señalar que se eligieron a 66 para la Asamblea Legislativa, de los cuales 40 son electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de Representación Proporcional. De los primeros, 39 correspondieron para el PRD y uno para el PAN (distrito 19 en Benito Juárez) las 26 restantes curules quedaron distribuidas entre los demás partidos políticos como son el PRI, PAN y PVEM.

**Resultados de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del D.F. por distrito o de mayoría relativa en 1997**

<b>DTTO.</b>	<b>VOTACIÓN PAN</b>	<b>VOTACIÓN PRI</b>	<b>VOTACIÓN PRD</b>
I	13,977	22,512	45,052
II	23,913	18,967	33,603
III	18,391	24,740	41,395
IV	17,413	22,189	41,059
V	14,948	22,101	37,662
VI	12,304	23,286	49,061
VII	20,506	22,807	41,276
VIII	16,206	20,568	34,565
IX	16,547	25,360	47,288
X	15,549	25,675	41,648
XI	16,948	22,536	36,109
XII	16,270	26,972	45,907
XIII	20,009	27,299	50,356
XIV	17,023	21,142	35,285
XV	25,484	23,143	25,563
XVI	20,345	25,342	44,578
XVII	14,493	24,057	51,339
XVIII	18,579	23,317	45,077
XIX	<b>36,507</b>	19,876	31,667
XX	15,316	27,841	44,260
XXI	25,852	20,722	39,605
XXII	15,970	25,806	47,228
XXIII	11,166	27,220	50,405
XXIV	15,204	24,629	46,759
XXV	9,741	26,587	52,964
XXVI	27,053	17,147	31,336
XXVII	18,765	22,148	43,905
XXVIII	18,828	16,764	35,900
XXIX	10,059	23,166	46,829
XXX	18,489	19,558	44,955
XXXI	13,235	23,930	48,926
XXXII	23,187	22,491	45,609
XXXIII	9,122	22,997	44,807
XXXIV	16,236	23,167	43,396
XXXV	17,261	18,613	45,557
XXXVI	8,900	24,269	53,966
XXXVII	10,118	20,169	50,701
XXXVIII	16,227	18,874	48,898
XXXIX	22,853	21,847	52,461
XL	18,803	22,780	51,695
<b>TOTAL</b>	<b>697,797</b>	<b>912,614</b>	<b>1'748,652</b>

Fuente: Datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. Elección de Diputados a la Asamblea Legislativa del D.F. por el principio de Mayoría Relativa. Resultados en el D.F. por Distrito p.p.2-3.

Como se observa, el PRD arrasó contundentemente en los 39 distritos locales y en el único distrito que perdió, la votación resultó cerrada.

Asimismo, retomando la votación de Diputados a la Asamblea Legislativa en relación con la demarcación territorial, vemos que en ninguna Delegación perdió el PRD.

**Resultados por delegación política.  
elección de diputados a la Asamblea de representantes  
del Distrito Federal 1997**

DELEGACIÓN	PAN	PRI	PRD
Álvaro Obregón	61,582	70,716	125,477
Azcapotzalco	44,512	58,020	100,531
Benito Juárez	62,359	40,598	71,272
Coyoacán	65,557	65,559	147,738
Cuajimalpa de Morelos	9,877	13,785	24,222
Cuauhtémoc	49,166	65,881	110,313
Gustavo A. Madero	106,209	138,930	262,093
Iztacalco	33,072	47,374	96,416
Iztapalapa	87,292	170,677	334,595
Magdalena Contreras	16,236	23,167	43,396
Miguel Hidalgo	45,004	49,419	67,417
Milpa Alta	2,497	7,218	15,654
Tláhuac	8,900	24,269	53,966
Tlalpan	46,456	49,522	117,018
Venustiano Carranza	40,030	60,549	107,461
Xochimilco	19,048	26,930	71,083
<b>T O T A L</b>	<b>697,797</b>	<b>912,614</b>	<b>1'748,652</b>

Fuente: Datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. Resultados por delegación política. Elección de Diputados a la Asamblea de Representantes del D.F. Resultados en el D.F. p.p.1-2.

Los resultados son arrasadores, como tal vez muchos perredistas nunca los esperaron. También cabe decir que después de conocer los resultados de esta contienda electoral, de los ocho partidos políticos que compitieron, el PDM, el PPS y el PC perdieron su registro, pues no alcanzaron el 1.5 % del total de la votación, que señala la ley para conservarlo, de este modo, los partidos que conservaron su registro son PRD, PAN, PRI, PVEM, PT.



CAPÍTULO VII  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

## **CAPÍTULO VII**

### **LA NUEVA GESTIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL 1997-2004**

#### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La Ciudad de México se ha debatido entre una centralización y por la lucha de sus habitantes por tener derechos ciudadanos plenos. Los capitalinos no sólo han demandado la elección de sus autoridades sino que los funcionarios tengan facultades suficientes para atender los problemas que cotidianamente afectan al Distrito Federal.

En 1997 se da la primera elección democrática del Jefe de Gobierno del Distrito Federal que coincidió con el ascenso de un partido de oposición (PRD) respecto al gobierno federal, (ya que en 1997 al 2000 lo tenía a su cargo el PRI y del 2000 a la fecha el PAN, lo que ha significado que el gobierno capitalino, ha realizado sus gestiones con gobiernos emanados de partidos diferentes). Esto significó un parteaguas en el modo de administrar y gestionar la política de esta metrópoli. Actualmente, la ciudad está viviendo una transición entre la participación ciudadana y su gobierno capitalino.

Sin embargo, el D.F. cuenta con un marco legal y administrativo sui generis, que refleja que la capital del país no tenga los atributos de los gobiernos libres y soberanos de los estados.

Es decir, si bien la capacidad de los ciudadanos para elegir al Jefe de Gobierno, los diputados a la Asamblea Legislativa, y los Jefes Delegacionales (mediante voto a partir del año 2000), representa un adelanto en términos de democratizar la ciudad, este esfuerzo se ve limitado al no contar todos ellos con plenas facultades dentro del pacto republicano. Esto implica un Ejecutivo limitado en sus funciones, por el Ejecutivo Federal y/o por el Senado de la República. En ese mismo caso, se encuentra la Asamblea Legislativa, que está supeditada en sus capacidades legislativas al Congreso de la Unión.

En este contexto el proyecto para la descentralización del gobierno del D. F. hacia las delegaciones trata de ubicar los problemas más importantes a los que se van a enfrentar tanto los jefes delegacionales como el gobierno central.

La descentralización y desconcentración del gobierno de la Ciudad de México es un proceso gradual pero constante, de manera de ir dotando de más capacidades tanto a las delegaciones como a otros ámbitos de gobierno para atender los problemas de forma eficiente y coadyuvar de esa manera a construir una ciudad cada vez más democrática y participativa. La nueva gestión a cargo de los gobiernos perredistas en el D.F. desde 1997 a la fecha, han realizado diversas obras gubernamentales en diferentes rubros, promoviendo la participación ciudadana, de las cuales cabe destacar los siguientes aspectos.

### **7.1. Participación ciudadana**

En los años sesenta y setenta algunos analistas señalaban que el Consejo Consultivo era el órgano de representación de la sociedad en el Distrito Federal sólo en teoría, pues en realidad se había convertido en un mecanismo de control vecinal, por lo que las luchas urbanas se incrementaban ante el cúmulo de demandas insatisfechas. En 1985, los sismos del 19 y 20 de septiembre destruyeron un gran número de inmuebles en la parte central de la ciudad provocando miles de muertes, lo que desencadenó una gran ola espontánea de acciones ciudadanas de ayuda a las víctimas, lo cual evitó daños mayores. Surgió así un conjunto de organizaciones no gubernamentales que exigían colaborar en la gestión de la ciudad ampliando las posibilidades de la sociedad de influir más directamente en las decisiones gubernamentales.

Comenzaba a vislumbrarse la necesidad de encauzar otras formas participativas, y en 1991 se anticipaba que llegaría el momento en que los ciudadanos del Distrito Federal podrían elegir a su gobernante por medio del sufragio universal. Un intenso proceso de discusión se inició, comandado por el mismo gobierno capitalino que instaló una mesa de concertación para la reforma, cuya peculiaridad fue que intervinieron no sólo las fuerzas políticas existentes, sino que también se recibieron propuestas de ciudadanos independientes. Las audiencias públicas que se llevaron a cabo entre octubre de 1992 y enero de 1993 se organizaron alrededor de cuatro temas: 1) Formas de gobierno y derechos ciudadanos; 2) Coordinación Metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; 3) Hacienda pública, aspectos financieros y económicos del Distrito Federal, y 4) Procuración y administración de justicia.

Ciudadanos y representantes asambleístas de los partidos de oposición, organizaron y realizaron un plebiscito ciudadano el 21 de marzo de 1993 y sus resultados influyeron posteriormente en la promulgación del Estatuto de Gobierno, dado a conocer el 22 de julio de 1994. Por primera ocasión, la Ciudad de México contaba con algo semejante a una constitución local, que abría camino para la Ley de Participación Ciudadana, con la cual se buscaba orientar institucionalmente las inquietudes, cada vez mayores, de la población, la cual fue promulgada el 9 de junio de 1995.

La nueva ley instauraba las bases de las instancias de participación ciudadana, como la audiencia y la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, quejas y denuncias, así como la obligatoriedad de recorridos periódicos del delegado y de los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio y unidad habitacional.

Entre los asuntos de mayor interés se establecía que los ciudadanos podían proponer a los delegados la adopción de determinados acuerdos, o la realización de ciertos actos que pudieran decidirse por consulta vecinal, para formular propuestas que dieran alivio a los problemas de los residentes; además, los delegados debían responder de manera expedita a las gestiones demandadas. Los consejos se establecieron como lo previó la ley y comenzaron a funcionar, aunque algunos dieron de qué hablar al aplicar sus atribuciones. Trataron de abrir espacios para supervisar las tareas de los delegados y apuntaban a reforzar la calidad ciudadana en la gran ciudad.

Sin embargo, las nuevas figuras de participación ciudadana no estaban destinadas a sobrevivir al acelerado cambio político del país. El 13 de noviembre de 1996, en el contexto de la negociación de la reforma política, el Congreso de la Unión determinó que los Consejos de Ciudadanos desaparecerían en 1997. Apenas se les dejó funcionar un año y siete meses. Muy poco tiempo se le dio a esa nueva figura para demostrar su funcionamiento y capacidad de manejar la relación entre las autoridades delegacionales y los vecinos. No tuvo la oportunidad de que gozó el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, que estuvo en funciones casi setenta años.

Los consejeros ciudadanos no contaron con la simpatía de los partidos políticos, en particular con los del bloque opositor al gobierno priista de ese entonces, lo cual explica en parte la cancelación tan temprana de los consejos sin haber evaluado su labor. Su funcionamiento fue desigual, pero todos cumplieron con la tarea de sancionar el Programa de Desarrollo Urbano Delegacional (uso del suelo) y el Programa Operativo Anual (presupuesto); asimismo, pudieron responder a ciertos reclamos ciudadanos y enfrentar problemas que, de otra forma, sólo hubieran quedado a la discrecionalidad del delegado respectivo.

## **7.2.- De los consejos ciudadanos a los comités vecinales**

Se gestó paralelamente una nueva Ley de Participación Ciudadana que fue promulgada en noviembre de 1998. Entonces la Asamblea Legislativa, que había adquirido mayores atribuciones, por miedo de la mayoría del PRD aprobó lo que sería la nueva figura de participación con el nombre de “Comités Vecinales”, que se establecerían en cada barrio, colonia, pueblo y unidad habitacional. Después de manejar varias fechas alternativas, se acordó que las elecciones tendrían lugar el 4 de julio de 1999.

La nueva ley incorporó, entre los elementos más novedosos, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y el de denuncias, la difusión pública, la audiencia pública y el recorrido del delegado por su demarcación, En la ley se tuvo el cuidado suficiente para aclarar que esas formas de participación no invadían “la esfera de las atribuciones de los órganos de gobierno”.

No obstante el avance del conocimiento y la práctica sobre los mecanismos para la participación ciudadana en el país, los órganos de representación vecinal de la nueva ley no fueron definidos con precisión. Se estableció, por ejemplo, la existencia de comités vecinales en las colonias, pueblos, barrios y unidades habitacionales, sin existir su delimitación y listado previos, ni la definición de sus diferentes ámbitos de influencia para evitar la superposición de algunos, pues el ciudadano puede ser parte de la unidad habitacional, del barrio y de la colonia. Incluso existen contradicciones graves entre la ley y el Estatuto de Gobierno. La primera, por ejemplo, afirmaba que los integrantes de los comités son puestos honoríficos y, en cambio, el segundo señalaba que no serán gratuitos

los cargos de representación popular de elección (artículo 23, fracción III). El asunto habría podido ser resuelto si se hubiera establecido la figura del Comité Vecinal como una instancia de participación de la ciudadanía.

Resulta interesante que, paralelamente a la nueva ley, se diera a conocer una propuesta ciudadana para una reforma política integral del Distrito Federal, suscrita por varios intelectuales interesados en la cuestión. Entre sus planteamientos destaca la intención de considerar el régimen municipalista como el modelo para organizar las demarcaciones en la capital de la República y se estimaba factible la creación de cabildos, aun en el actual sistema (propuesta que fue echada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

Tanto ese documento como la nueva ley coincidieron en un punto que en la legislación anterior había sido motivo de controversia constitucional: ni los partidos políticos ni las asociaciones políticas nacionales podían participar directamente en las elecciones vecinales.

### **7.3.- Elección vecinal**

El Estatuto de Gobierno afirma que se deben crear los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la ciudad. Un año requirió la Asamblea del Distrito Federal para llevar a término su propuesta de participación ciudadana y seis meses más para ponerla en práctica, con sus notables carencias y contradicciones, además de haber ignorado propuestas surgidas de la sociedad. Sería, no obstante, la primera elección organizada por el Instituto Electoral del Distrito Federal Creado en 1998, órgano que era necesario y cuya propuesta había sido una de las conclusiones del funcionamiento del Comité Central de Integración de los Consejos de Ciudadanos en 1995, instituido para suplir la inexistencia de una instancia electoral propia, como en el resto de las entidades federativas.

Después de más de año y medio sin instancias de participación ciudadana, el domingo 4 de julio de 1999 se eligieron 1,352 comités vecinales, compuestos por 14097 miembros, de 5534 secciones electorales. Acudieron a las 10,993 mesas de votación apenas cerca de 500 mil personas. Es decir, participó únicamente 9% de los ciudadanos empadronados, en contraste con el 20% que lo había hecho en la elección de consejos de ciudadanos en

1995. Este significativo declive de la votación debe llevar a reflexionar sobre el tipo de participación que los ciudadanos quieren, para adecuar a ella en lo posible las propuestas de las autoridades.

El primer proceso organizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal reveló las dificultades de la nueva Ley de Participación Ciudadana que, incluso, retrocede en sus propuestas organizativas respecto a la anterior, al dar a sus funciones un carácter vinculatorio sólo hacia el Comité Vecinal y no con las autoridades.

Punto fundamental del proceso anterior de la participación vecinal era el de otorgar mayores atribuciones a los nuevos organismos, así como permitir la participación abierta de los partidos políticos en su conformación. Esto fue crítica eminente a las elecciones de 1995, y no fue tomada en cuenta por los legisladores por lo que los resultados han sido insatisfactorios. El desinterés de la población fue mayor y los partidos se involucraron de manera oculta; así, el PRI logró integrar más planillas y dejó en desventaja al PAN y al PRD, cuando este último es el que gobierna la capital.

La cuestión no es sencilla, pues en el fondo se trata de las faltas relacionadas con la indefinición jurídica del Distrito Federal. Esta situación histórica hace más difícil establecer mecanismos que pretendan suplir la inexistencia de cabildos que, mal que bien, en los municipios de los estados constituyen la comunicación de los agentes sociales con la autoridad.

La continuación del proceso de democratización del Distrito Federal fue la elección de jefes delegacionales realizada el 2 de julio de 2000. Por primera vez, los ciudadanos eligieron a sus autoridades, algunas de las cuales adquieren cierta importancia pues hay delegaciones más poderosas y habitadas que varios estados de la República, como Iztapalapa, que en 2000 tiene 1.8 millones de habitantes que superaban la población de 12 estados, considerados de manera individual (Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Durango, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas). En esta elección concurren a las urnas 69% de los empadronados, mientras que en la de comités vecinales de 1999 sólo 9%, lo que hace evidente la falta de interés en las figuras

ciudadanas a pesar de que los candidatos a esos puestos están muy vinculados a los partidos políticos, aunque se diga hasta el cansancio que son ciudadanos independientes.

Se trata de que la ciudadanía aprenda a organizarse y a reforzar su actuación institucionalmente, porque lo que falla es la organización desde arriba y no la de los propios medios e intereses de la población. Por supuesto, para que esto sea posible es necesario elevar la cultura ciudadana poniendo en práctica una pedagogía que contribuya a normar los marcos de la convivencia, que ayude a eliminar los defectos.

Es obvio que será difícil superar situaciones que están vinculadas a la cultura política autoritaria que ha predominado, con su dosis de intolerancia y alejada de una práctica democrática. La contradicción entre la participación que se organiza desde arriba y aquella que se forja a diario en la sociedad será insalvable mientras no se supere la diferenciación y la desigualdad, mientras se mantenga la pirámide de jerarquías y exista un sistema político que sólo de manera formal proclama la igualdad en la participación de los diferentes estratos de la población. Mientras la participación sea entendida exclusivamente como la obligación de ir a las urnas para elegir legisladores y autoridades, será imposible comprender que la democracia es representación, pero también participación responsable en todos los grupos sociales.

En la Ciudad de México, al igual que en todas las grandes metrópolis del mundo, existen diferentes formas de participación de la población en cuestiones sociales, urbanas, ciudadanas, políticas y económicas, las cuales se ejercen mediante organizaciones civiles, partidos y asociaciones políticas, así como agrupaciones de vecinos o territoriales.

Durante varias décadas, la relación de las organizaciones sociales autónomas particularmente de las que formaban parte del Movimiento Urbano Popular (MUP) con las instituciones del Estado fue de enfrentamiento y lucha, esto es, adoptó la forma de movimientos populares fuera de los canales legalmente establecidos. A partir del proceso de reforma política en la ciudad de los años noventa, ha sido posible privilegiar el debate, las posiciones plurales y la búsqueda de consensos entre autoridades y población, para buscar soluciones a los graves problemas que presenta.



La participación ciudadana es clave para crear las condiciones necesarias para consolidar una gobernabilidad democrática. Para completar el diagnóstico de la naturaleza de la participación ciudadana en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM), el objetivo de este trabajo es describir sucintamente una tipología de las diferentes organizaciones ciudadanas existentes y sus características básicas, centrando el análisis en aquellas que han sido agentes importantes en la creación del espacio construido y en la determinación del uso de la tierra. Por tanto, no se incluyen las empresariales de las diferentes ramas económicas (Confederación de Cámaras Industriales, CONCAMIN; Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, CONCANACO; Consejo Coordinador Empresarial, CCE; etc.). Sin embargo, se analizan algunas de profesionales con marcado interés en las cuestiones urbanas. Finalmente, dado nuestro propósito específico, no se incluye el complejo movimiento del Consejo General de Huelga dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México, que estalló el 20 de abril de 1999 y que a mediados del año 2000 aún no se vislumbraba su solución satisfactoria.

Los interlocutores de todas las organizaciones urbanas consideradas son las diferentes instituciones del gobierno de la ciudad, tanto federal como local, según el tipo de demanda. Sus luchas han sido ampliamente documentadas y su capacidad de apelar a diferentes recursos y entablar alianzas les ha permitido sobrevivir a la adversidad. Actualmente gozan del reconocimiento y la legitimidad que les otorgan la sociedad y el Gobierno de la ciudad. La amplia variedad de organizaciones que a continuación se describen se clasifica en cuatro grandes tipos: territoriales, civiles, de comerciantes y políticas.

#### **7.4.- Organizaciones territoriales**

En el Área Metropolitana de la Ciudad de México existe una gran diversidad y número de asociaciones y agrupaciones de base territorial, tales como las de madres de familia con demandas de alimentos, de escuelas, de guarderías; las de colonos, que piden la regularización de sus tierras, la construcción o mejoramiento de sus viviendas, la introducción de servicios; las organizaciones vecinales, que reivindican seguridad pública, mejor calidad de vida, protección del patrimonio arquitectónico, respeto a la normatividad en los usos del suelo, mantenimiento de los espacios públicos y de las calles de la ciudad.

Entre las organizaciones territoriales podemos identificar aquellas cuyos miembros se agrupan según lugar de residencia (colonia, barrio, delegación), destacando las de colonos y de vecinos, así como las ecologistas, ambientalistas y de defensa del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

### **7.5.- Organizaciones de colonos**

Entre las organizaciones de colonos se encuentran las integradas por los sectores populares, tales como la Unión de Colonias Populares (UCP), fundada en 1979, en la que participan colonos, obreros, comerciantes en pequeño e informales, principalmente de Naucalpan y Ecatepec, Estado de México, y de Coyoacán y Magdalena Contreras, Distrito Federal.

Otra organización importante por su fuerte presencia en el medio urbano es la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), que data de los años ochenta y está formada por pobladores de las zonas periféricas del Área Metropolitana de la Ciudad de México, por obreros y trabajadores por cuenta propia, y por algunos miembros de las clases medias empobrecidas. Sus principales objetivos se orientan hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población desfavorecida, en particular la vivienda, ofreciendo una opción política que reclama justicia social y democracia. Es una organización que forma parte del llamado Movimiento Urbano Popular en la Ciudad de México.

En este mismo grupo puede incluirse el Frente Popular Francisco Villa, fundado en 1989 e integrado igualmente por pobladores pobres de las zonas periféricas, que enarbola entre sus principales demandas el derecho a la vivienda y al trabajo, y la transformación democrática del país con un proyecto económico alternativo al neoliberalismo, que atienda demandas tales como salarios justos, educación, servicios de salud y vivienda para todos.

Otra organización es la Unión Popular Nueva Tenochtitlan (UPNT) creada en 1985 (como Unión de Vecinos de la Colonia Centro), a raíz de las movilizaciones posteriores a los sismos, conformada por la población que resultó damnificada y por los colonos de la zona centro, quienes se agruparon en torno a la búsqueda de un razonable nivel de bienestar y

de acceso a los bienes básicos, así como de atención a los requerimientos de comerciantes en pequeño, mujeres y jóvenes.

Una destacada trayectoria de lucha la tiene la Asamblea de Barrios (AB) fundada en 1987 por los habitantes de las colonias populares y miembros de las clases medias empobrecidas. Su creación obedeció a dos motivos fundamentales: la necesidad de atender el problema de la vivienda entre la población afectada por los sismos y ofrecer una alternativa política de cambio.

Finalmente, otra de las organizaciones de colonos con actividad constante en los últimos años es Antorcha Popular, de filiación priista, pero tiene su origen en una agrupación de adscripción marxista, la Federación Nacional de Organizaciones Bolcheviques (FNOV); sus antecedentes más inmediatos están en la organización Antorcha Campesina, creada en los años setenta en la Sierra Norte de Puebla. Esta agrupación tiene presencia en la Ciudad de México desde fines de los años ochenta, y ha desplegado una intensa actividad mediante una estructura semejante a la de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) del PRI, sobre todo durante los años noventa. Está conformada básicamente por población de origen campesino, desempleados y colonos solicitantes de vivienda, pero no forma parte del MUP. Sus principales áreas de actuación se ubican en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Azcapotzalco y Xochimilco.

### **7.6.- Organizaciones vecinales**

Las organizaciones vecinales han adquirido una importante función en materia de gestión urbana y son espacios de real participación ciudadana, Entre éstas destacan las agrupaciones que en la última década impulsaron la creación de las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (Zedec) en el D.F. Este rubro concentra en general a población de las colonias de las clases medias, en torno a demandas relacionadas con la gestión de los servicios urbanos, los usos de suelo, la calidad de vida de la población, la defensa del patrimonio histórico y la normatividad que rige el desarrollo urbano de la ciudad.

Hasta 1994 se planteó la creación de 39 Zedec distribuidas en las distintas delegaciones del D.F. Entre las experiencias más interesantes en este sentido se pueden mencionar los casos de las agrupaciones promotoras de las Zedec en Polanco, Barranca de Tarango,

San Ángel, el Centro Histórico de Coyoacán, y en las colonias del Carmen y Romero de Terreros, también en Coyoacán. Cabe señalar que las asociaciones de vecinos que forman parte de las Zedec permanecen activas, aun cuando estas últimas se han convertido en programas parciales del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

### **7. 7.- Organizaciones ecologistas**

En las últimas décadas se ha desarrollado una importante conciencia social en torno a la protección del medio ambiente, que se tradujo en la creación y desarrollo de organizaciones ecológicas en el ámbito local, en las que participan de manera autónoma diferentes sectores de la ciudadanía, independientemente de su posición económica y social. Entre ellas puede mencionarse la Unión de Grupos Ambientalistas, fundada por diversos grupos ecologistas en 1993 (Fundación de Ecodesarrollo Xochicalli, Ecologistas de Tlalpuente, Grupo de Comunicación Pro Defensa del Pacífico Mexicano y Asociación Ecológica de Coyoacán) su principal objetivo es promover un desarrollo más armónico entre ecología y economía.

También se encuentra la filial mexicana de Greenpeace, que fue creada en 1993, con diversas personas exintegrantes de los grupos ecologistas en México. Entre sus objetivos y demandas está la identificación de los grandes problemas ambientales relacionados con la contaminación en el Área Metropolitana de la Ciudad de México y la realización de proyectos específicos para atenderlos, así como de crear conciencia al respecto y hacer presión para solucionar estos problemas. Otro grupo importante lo representa el Pacto de Grupos Ecologistas, que fue fundado en 1986 a partir de dos redes anteriores de agrupaciones ecologistas: la Asociación Ecológica de Coyoacán y la Red Ecológica Alternativa. Se orienta a la promoción de proyectos para la regionalización de las problemáticas ambientales y a mostrar el impacto de las transnacionales y el libre comercio sobre el medio ambiente.

### **7.8.- Organizaciones de defensa del patrimonio histórico**

Integran estas organizaciones, en general, miembros de las clases medias que residen en las colonias o barrios que poseen valor patrimonial. Sus principales objetivos se orientan a la conservación del patrimonio y a la promoción de una normatividad para la conservación y la imagen urbana.

### **7.9.- Organizaciones civiles**

En el Área Metropolitana de la Ciudad de México existen formas de participación de sectores que también demandan bienes urbanos, entre las cuales se pueden identificar las de carácter gremial, las de género, de derechos humanos, de profesionales y de gestión para el desarrollo urbano. Estas agrupaciones tienen demandas propias o desempeñan funciones de asesoría y apoyo, según se describe a continuación.

### **7.10.- Organizaciones de mujeres**

Éstas plantean reivindicaciones sobre los derechos sociales y políticos de las mujeres, así como la defensa de la igualdad de género. En las clases populares se encargan también de apoyar la obtención de bienes y servicios básicos, alimentos, salud y educación para las mujeres y sus familias. Entre las que actúan en el Distrito Federal se pueden mencionar: el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); la Asociación Mexicana contra la Violencia hacia las Mujeres (COVAC); Mujeres en Acción Sindical (MAS); APIS, AC; Fundación para la Equidad; Asociación Nacional Cívica Femenina (ANCIFEM); Salud Integral para las Mujeres (SIPAM); Asamblea Nacional de Mujeres; Movimiento Amplio de Mujeres; Grupo de Educación Popular con Mujeres (GEM); Regional de Mujeres de la UPREZ; y Movimiento Nacional de la Mujer.

### **7.11.- Organizaciones de jóvenes**

Los jóvenes reclaman fundamentalmente empleos con una remuneración adecuada, pero también espacios deportivos, áreas de recreación y actividades culturales. En distintos momentos los de estratos populares se han organizado en torno a diferentes problemas

relacionados con la libertad de uso del espacio público, el freno a la violencia contra ellos (en contra de la persecución policíaca) y la creación de programas sociales especiales para el sector juvenil. En este grupo se pueden mencionar organizaciones tales como el Movimiento Nacional de la Juventud, Unificación Universitaria y Frente Juvenil Revolucionario.

#### **7.12.- Organizaciones de derechos humanos**

En el Área Metropolitana de la Ciudad de México existen también diferentes agrupaciones que se han propuesto luchar por el respeto de los derechos humanos, entre las que destacan la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Centro Nacional de Comunicación Social.

#### **7.13.- Organizaciones profesionales**

Los grupos de profesionales reclaman lugares en el mundo del trabajo y medios de participación social y política, para tomar parte en el diseño de las políticas públicas dentro de la ciudad. Algunos de ellos, con amplia trayectoria, han influido de manera importante en este tipo de actividad desde hace algunas décadas, como es el caso de los Colegios de Arquitectos e Ingenieros Civiles y algunas otras agrupaciones como la Asociación Nacional de Abogados Democráticos.

#### **7.14.- Promoción del desarrollo comunitario**

Dentro del grupo de organizaciones no gubernamentales existen algunas dedicadas a la gestión del desarrollo urbano en sus distintas facetas, que cumplen una importante función de asesoría y promoción. Actualmente, el número de organizaciones no gubernamentales es muy amplio, y en las mismas participan profesionales y técnicos provenientes de las clases medias, que cumplen funciones de apoyo a la comunidad y promueven la participación ciudadana.

En muchos casos estas organizaciones civiles poseen una larga e importante trayectoria de trabajo social, tales como el Foro de Apoyo Mutuo (FAM); el Centro Cívico de Solidaridad, AC; Servicio, Desarrollo y Paz (SEDEPAC); Equipo Pueblo; Enlace; Comunicación y Capacitación; Promoción del Desarrollo Popular (PDP); la Sociedad Mexicana de Instituciones de Asistencia Privada, y el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI). Existen también las que orientan su actividad hacia la vivienda y los servicios públicos, como el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), Fomento Solidario para la Vivienda y Estudios Urbanos. Otras organizaciones atienden demandas de salud y de la familia, apoyan los valores socialcristianos y, finalmente, están las de defensa de los derechos de los homosexuales.

#### **7.15.- Organizaciones de comerciantes**

Los cambios neoliberales originaron la pérdida de representatividad de las organizaciones tradicionales del Estado corporativo y una mayor presencia de organizaciones autónomas. En el Área Metropolitana de la Ciudad de México se experimentó una acelerada desindustrialización compensada por la expansión del sector terciario, lo cual significó la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables, así como la proliferación de actividades informales, particularmente de vendedores ambulantes.

El gobierno federal formula y ejecuta las políticas macroeconómicas nacionales, pero los gobiernos locales intentan acciones de promoción del desarrollo para enfrentar los reclamos de empleos por parte de los sectores populares, de inversiones por los grupos inmobiliarios, de tolerancia por los comerciantes informales y aplicación de la ley por los comerciantes establecidos. La pregunta entonces es: ¿cómo conciliar intereses tan contradictorios sin debilitar la legitimidad del gobierno local? Para ello las autoridades locales, aun sin tener facultades legales ni recursos suficientes, diseñan programas específicos. En el Distrito Federal, sin embargo, se promulgó el 18 de noviembre de 1999 la Ley de Planeación del Desarrollo Económico del Distrito Federal, con el fin de establecer los principios básicos para impulsar el desarrollo integral de la entidad.

Un problema político cotidiano lo representan los pequeños comerciantes formales e informales. Éstos cuentan con organizaciones tradicionales, de tipo clientelar y en algunos casos vinculadas a partidos políticos, las cuales se enlistan en el cuadro. En la Asociación de Comerciantes Ambulantes del Centro Histórico existe más de un centenar y en el centro de Coyoacán, alrededor de 20 agrupaciones.

### **7.16.- Organizaciones políticas**

Los principales partidos en el Área Metropolitana de la Ciudad de México son el PRI, el PAN, el PRD, el PT y el PVEM. Existe, por otra parte, un amplio número de agrupaciones ciudadanas de carácter político que realizan actividades relacionadas con la defensa de los derechos ciudadanos. Algunas de estas últimas gozan del reconocimiento formal por parte del Instituto Federal Electoral (IFE), como Causa Ciudadana, Agrupación para la Integración de los Ciudadanos del Distrito Federal, Frente de Acción Cívica del Distrito Federal, Fuerza Democrática y Movimiento Civil 21. Adicionalmente, otras ocho agrupaciones despliegan su actividad sin el auspicio del IFE, entre ellas se encuentran Alianza Cívica, UNE. Ciudadanos en Movimiento, Movimiento Ciudadano por la Democracia y Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

La mayoría de las anteriores organizaciones opera básicamente en el Distrito Federal, aunque algunas lo hacen en toda el Área Metropolitana de la Ciudad de México, como la Unión de Colonias Populares, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, Antorcha Popular, Asamblea de Barrios y Causa Ciudadana. El número de otras organizaciones sociales que actúa en los municipios conurbados del Estado de México es considerable, estimándose que existen actualmente alrededor de 500.

En resumen, la multiplicación de las organizaciones ciudadanas en el Área Metropolitana de la Ciudad de México constituye un fenómeno de gran importancia dentro del aún inconcluso proceso de reforma política realizado en la entidad, desde los años noventa. En tanto portadoras, gestoras e impulsoras de una gran diversidad de demandas ciudadanas y de nuevos canales de participación, estas organizaciones son causa y resultado del proceso de democratización del Distrito Federal. Sin embargo, se enfrentan



al reto de continuar impulsando este proceso mediante el desarrollo de sus propias formas de organización, la institucionalización de sus funciones, la profundización del ejercicio democrático y la creación de formas más eficaces de interlocución con el gobierno, todo lo cual hará posible articular esfuerzos para la búsqueda de soluciones conjuntas a los graves problemas que enfrenta la Ciudad de México.

La participación ciudadana es una novedad de este periodo, pues es el eje de la política social. La participación ciudadana es una clave del cambio político y cultural que se ha vivido en estos años de gobierno democrático (1997-2004) con esto se ha logrado transformar la relación centralizada y vertical de subordinación que existía, en una relación más horizontal, descentralizada y de coparticipación entre el gobierno capitalino y sus ciudadanos. Con las reformas legislativas aprobadas, con la descentralización y elección de autoridades en las delegaciones esta participación se acentúa.

La participación ciudadana en la toma de decisiones es fundamental en el proceso de elaboración de los programas parciales de las delegaciones. Uno de los logros más importantes es la conformación de los comités de seguimiento, vigilancia y evaluación de los programas parciales de cada una de las 16 demarcaciones.

También en las zonas rurales se impulsaron y se apoyaron los procesos participativos, de importancia con experiencias como la formación del Consejo Consultivo Forestal del Distrito Federal y sus correspondientes consejos delegacionales, así como la constitución del Consejo Agropecuario del D.F.

CAPÍTULO VIII  
GESTION EDUCATIVA

## **CAPÍTULO VIII**

### **GESTIÓN EDUCATIVA**

#### **8.- Gestión educativa**

El alto grado de concentración de la educación en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) responde a factores históricos, culturales, y socioeconómicos. En la ZMCM se encuentra la mayor cantidad de escuelas y los centros educativos y de investigación de más alto nivel en escala nacional.

A raíz del movimiento estudiantil de 1968 el Estado tuvo que hacer un esfuerzo suplementario para dar respuesta a las demandas de la creciente población estudiantil. La mayor parte de este crecimiento se concentró en la Ciudad de México. La demanda de este servicio obedece a factores pero se relacionan con la incorporación de la mujer al empleo remunerado y con el incremento de requisitos formales para que los niños ingresen a la educación elemental.

Asimismo, la educación superior se concentra fundamentalmente en las ciudades, y en especial en la capital. En las distintas fases del desarrollo del proceso de concentración económica-urbana se han llevado a cabo decisiones de política educativa consecuentes y retroalimentadoras de dicha concentración. Así, por ejemplo, en los años setenta, en que la Ciudad de México consolidaba su carácter metropolitano y se agudizaba por tanto la centralización de todo tipo de actividades, en ella se tomó la decisión, a nivel de educación media y superior, de crear los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCH Azcapotzalco, Vallejo y Naucalpan) de la UNAM, los Colegios de Bachilleres, las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP Zaragoza, Cuautitlán y Acatlán,) de la UNAM y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco). Los planteles de estas instituciones se ubicaron en las zonas entonces periféricas de la Ciudad de México. En el caso de las escuelas de la UNAM se pretendía que los estudiantes estuvieran ubicados lo más cerca posible de su domicilio, aunque en muchos casos y por diversos motivos no fue posible lograrlo.

Con esto se intentó responder a una demanda de la ZMCM: descongestionar la concentración poblacional de los planteles de educación media y superior de la UNAM y descentralizarla política y administrativamente. Sin embargo, en los hechos estas medidas coadyuvaron a facilitar el crecimiento de la periferia de la Ciudad de México y por tanto potenciaron su capacidad concentradora al facilitar el acceso de la población a los centros educativos.

Conviene recordar que en la historia reciente de la Ciudad de México sólo de 1983 a 1988 se hicieron planteamientos serios para intentar descentralizar la actividad productiva y la educativa. Durante este periodo se pretendió realizar uno de los planteamientos de la Revolución Educativa, es decir *“Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal, así como la educación superior, la cultura y la investigación”*.<sup>87</sup>

En este periodo de México se agudizaba en la ciudad los problemas de gestión y sin embargo los avances en la desconcentración educativa fueron escasos. Las oficinas de los Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica (CONALEP) se reubicaron en Toluca, aunque conviene recordar que esta acción obedeció más a los efectos del sismo de 1985 que a la necesidad misma de desconcentrar. Se desintegró la Escuela Normal Superior y se crearon escuelas normales regionales, denominadas Unidad de Servicio Educativo a Distancia (USED). Se descentralizaron algunas de las funciones administrativas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) enviándolas a los estados, más con fines políticos, (tratar de evitar las manifestaciones de maestros en la Ciudad de México) que con fines realmente desconcentradores.

Si bien las políticas de descentralización educativa no permitieron desconcentrar realmente la educación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la crisis sí consiguió disminuir la matrícula en ciertos niveles. De esta manera, en la segunda mitad de la década de los ochenta llega a su fin el boom de la educación.

---

<sup>87</sup> Bassols B. Ángel, González S. Gloria y Delgadillo M. Javier. *Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Complejo geográfico, socioeconómico y político Qué fue, qué es y qué pasa*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. México, D.F.1993 p.313.

En el Distrito Federal hay escuelas públicas y privadas en todas las delegaciones, incluyendo desde el nivel preescolar hasta bachillerato general. La educación superior pública posee planteles en las siguientes delegaciones: Coyoacán (UNAM y UAM), Tlalpan (ENA y El Colegio de México), Iztapalapa (UAM), Atzacapozalco (UAM), Gustavo A. Madero, Instituto Politécnico Nacional (IPN), Álvaro Obregón (escuelas de Artes y Normal), Miguel Hidalgo (IPN), Conservatorio Nacional de Música, Normal de Preescolar), Cuauhtémoc (Instituto Nacional de Bellas Artes, UNAM). Las universidades públicas y privadas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México suman 32.

Esta dispersión de escuelas superiores en el Distrito Federal no garantiza su accesibilidad en términos de distancia a toda la población de la ciudad que la demanda, pero sí lo facilita un poco.

A partir de los setenta, la UNAM es la que más ha diversificado su ubicación, aunque la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) fue localizada en puntos extremos de la Ciudad de México. El IPN no sólo no ha crecido, sino que en distintas etapas del desarrollo reciente del país ha decrecido; sin embargo, las nuevas unidades se asientan en puntos aislados de la ciudad.

Además de las mencionadas instituciones ubicadas en la capital y en el área conurbada del Estado de México, existe en la Ciudad de México una gran cantidad de centros e institutos de investigación científica y tecnológica que dependen de instituciones públicas y privadas.

De acuerdo con un trabajo realizado en 1985, en ese año la infraestructura de investigación científica y tecnológica se concentraba en un 70% en el Valle de México, y muchas áreas del conocimiento sólo existen en una universidad: la UNAM. Así, la concentración de la educación e investigación superior no sólo se da entre la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y el resto del país, sino entre instituciones.

En el D.F. por ejemplo, se ubican todos los institutos de investigación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que junto con sus direcciones (donde también se hace investigación), suman 20 dependencias, las cuales realizan buena parte de la investigación referente a salud en el país.

El Distrito Federal y el Estado de México ocupan los dos primeros lugares en educación preescolar, primaria, secundaria, educación media, educación superior, y posgrado. Conviene resaltar que en el Distrito Federal la mayor parte de las primarias cuentan con todos los grados y en muchos casos funcionan varios turnos; lo mismo sucede con las secundarias y otros niveles educativos.

Buena parte del analfabetismo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se relaciona estrechamente con la inmigración continua del campo hacia la ciudad, sobre todo de personas originarias de las zonas más pobres del país. En suma podemos señalar, que la ZMCM alcanza un grado sensible de concentración de los servicios educativos en relación con el resto del país sobre todo en capacitación para el trabajo, bachillerato, educación superior, posgrado e investigación.

Sin embargo, en escala intrametropolitana la capital de la República presenta una distribución desigual de la oferta educativa. Algunas delegaciones, como la Miguel Hidalgo, la Cuauhtémoc y Coyoacán tienen sobreoferta de algunos servicios educativos, y otras como Tláhuac, Magdalena Contreras y Milpa Alta padecen importantes déficit. Así aunque en conjunto la ZMCM tiene buena dotación de servicios educativos, en contraste con el resto del país, su gran extensión y sensible segregación socio espacial generan situaciones excluyentes, incluso para los habitantes de la propia ZMCM.

En cuanto a la Educación en la Ciudad de México, a partir de 1997 la ex-cárcel de mujeres de Santa Martha Acatitla, se remodeló en una parte para la creación de la Preparatoria Iztapalapa, misma que se inauguró el 22 de junio de 1999. Se crearon 15 escuelas preparatorias y la Universidad de la Ciudad de México, proyectada para un cupo de 10 mil alumnos para el 2006, y para lograrlo se llevaron a cabo las siguientes acciones:

Con la Universidad Nacional Autónoma de México se realizó el diplomado para maestros de las escuelas preparatorias; se emitió el decreto de creación de la Universidad; se cuenta con un Consejo Asesor integrado por educadores, científicos e intelectuales de primer orden como Helena Beristáin, Luis de la Peña, Mónica Díaz Pontones, Horacio Flores de la Peña, Enrique González Pedrero, Enrique Leff, Mario Molina, Esther Orozco y Luis Villoro; se nombró como rector al Ingeniero Manuel Pérez Rocha; se definieron las

carreras y se elaboraron los programas de estudio; se firmó un acuerdo con la Secretaría de Educación Pública; se consiguieron y adaptaron planteles alternos para las preparatorias; se entregaron edificios del gobierno para la Universidad; se realizó la selección de los alumnos, y así, en agosto de 2001, iniciaron las clases en las preparatorias y el 3 de septiembre del mismo año, se inauguró la Universidad de la Ciudad de México. Cabe destacar que desde 1974, cuando se creó la Universidad Autónoma Metropolitana, no se abría una universidad pública en el Distrito Federal.

Además el gobierno delegacional de Gustavo A. Madero construyó otra preparatoria, haciendo un total de 16 escuelas preparatorias. Ante este panorama, surge como prioridad ineludible un cambio sustantivo en las políticas educativas actuales y una revisión de los esquemas de educación imperante, donde se fortalezca un sistema educativo público que garantice efectivamente a todos los mexicanos el derecho a la educación; y donde se afronta la lucha contra la pobreza, la inasistencia y la deserción escolar.

Para cumplir este compromiso es necesario redefinir el proyecto educativo nacional, sus valores, sus objetivos y su forma de operación. La asignación de presupuestos mayores de los que actualmente asigna el gobierno a la educación debe constituir una prioridad al distribuir los recursos públicos: el objetivo es un gasto educativo federal por lo menos equivalente al 8% del PIB, según la recomendación de la UNESCO.

Es necesario que las escuelas de educación básica y media se conviertan en escuelas de tiempo completo, lo que permitirá que se incorporen actividades culturales, artísticas, deportivas y lúdicas al quehacer escolar, como una alternativa a la deformación actual, derivada de la contemplación televisual cotidiana o de actividades de carácter antisocial, a las que dedican su tiempo libre una buena parte de los adolescentes.

Será fundamental que se eleve la calidad de la enseñanza en los diversos niveles educativos mediante contenidos, programas y herramientas adecuadas, con la participación de maestros bien preparados y altamente motivados, con mejores condiciones de trabajo, con programas de actualización como parte integral de la actividad docente y con salarios dignos que hoy no existen y sin los cuales la tarea de los maestros difícilmente podrán superar los niveles actuales de desempeño.

Será necesario vincular las instituciones y programas de educación superior con el desarrollo económico, agropecuario, industrial, comercial y de servicios, para lograr un equilibrio entre fuentes de trabajo y especialidad de los jóvenes.

El programa de educación para adultos, establecido para abatir el rezago educativo y brindar oportunidades de mejoría en las condiciones de vida de la población adulta, requiere ser fortalecido en aspectos financieros, logísticos y académicos para incrementar sus niveles de desempeño.

Para revertir la amplitud del problema de la lecto-escritura será necesario que se establezcan programas de promoción de la lectura, así como de mejoramiento y multiplicación de las bibliotecas, con el fin de incrementar este hábito y, con ello, la capacidad para escribir y comunicar ideas, experiencias y opiniones. El problema demanda recursos adicionales para fortalecer la industria mexicana, como un sector estratégico para nuestro desarrollo.

Actualmente, el cine, la televisión y las comunicaciones digitales constituyen instrumentos para promover y vincular la cultura. Será preciso que se establezcan políticas claras de fomento para crear una industria de la comunicación que se oriente hacia propósitos educativos y de difusión de la cultura. Las prácticas y orientación de las cadenas televisoras deben ser modificadas.

Para lograr la equidad en el acceso a la educación, y hacer realidad el precepto constitucional y el derecho social, habrá que llevar a cabo un esfuerzo de largo plazo para revertir las desigualdades de oferta y calidad de la educación en los distintos ámbitos territoriales, mediante el diseño de infraestructuras, sistemas y procesos que permitan que los habitantes de cualquier asentamiento rural, o de cualquier colonia urbana, puedan acceder sin dificultad a los diversos niveles del sistema educativo.



CAPÍTULO IX  
GESTION EN LOS SERVICIOS DE SALUD

## **CAPÍTULO IX**

### **GESTIÓN EN LOS SERVICIOS DE SALUD**

#### **9.1.- Política de salud**

Como cualquier sistema de salud, en el D.F. es sumamente complejo; ante todo, es un sistema de valores, que interactúa con elementos económicos, sociales, políticos, administrativos y tecnológicos, etc. Con esta perspectiva, se establecieron las siguientes premisas para este rubro:

- Los servicios de salud existen para beneficio de la población;
- Respetar a los trabajadores en razón de su compromiso profesional, ético y humanístico;
- Seleccionar a los funcionarios más capaces y honestos; y
- Educar o cuando menos capacitar permanentemente a los trabajadores de todos los niveles.

En este contexto, el propósito central de la nueva gestión fue ejecutar políticas de salud efectivas y de alto impacto para la población, con énfasis en los grupos prioritarios y de alta vulnerabilidad. Estas políticas tenían que responder a los problemas de salud de la población.

Por un lado, se retomaron y consolidaron las fortalezas previas de los servicios de salud, producto de muchos años de trabajo; tales como las acciones de vigilancia epidemiológica, promoción de la salud, medicina preventiva, el reconocimiento a la calidad de diversos hospitales, el compromiso del personal y la atención profesional de las urgencias médicas. Por el otro, se identificaron los obstáculos estructurales relacionados con su infraestructura física, organizativa y normativa, su tradición centralizada, los rezagos históricos y los problemas funcionales que eran resultado, tanto de los problemas estructurales, como de las acciones u omisiones anteriores.

Con base en este diagnóstico se adquirió el compromiso de sentar bases sólidas para la reestructuración del sector salud de nuestra entidad, con una perspectiva de mediano y largo plazos, a través de principios fundamentales, tales como:

- Garantizar el derecho a la salud;
- Promover la participación ciudadana;
- Adecuar la prestación de los servicios de salud y la localización de su infraestructura a fin de mejorar el acceso; y
- Crear conciencia de servicio a la ciudadanía en los trabajadores de la salud del Gobierno del Distrito Federal.

Los servicios de salud de la secretaría están organizados en dos niveles de atención:

1).- Los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, organismo público descentralizado del gobierno federal el 3 de julio de 1997 que se encargan del mantenimiento y promoción de la salud, así como de la vigilancia epidemiológica. Cuentan con 16 jurisdicciones sanitarias, 223 centros de salud y tres centros de atención canina. Constituyen el primer nivel de atención donde realizan el diagnóstico, prevención y control de las enfermedades que no requiere de atención especializada, así como la prevención y control epidemiológico.

2).- Los Servicios Médicos y Urgencias del Distrito Federal, cuentan con ocho hospitales generales, 11 pediátricos y siete materno infantiles; cinco unidades de atención médica en reclusorios y 400 médicos legistas para apoyar la impartición de justicia. Conforman el segundo nivel de atención que recibe los casos médicos de mayor complejidad.

Desde 1997 se lleva a cabo la política de salud para la población abierta, organizada en cuatro programas eje: Sistema de atención a la salud del Distrito Federal, Atención Integral a la Salud, Programa de educación para la salud de la familia y Mejoramiento de la capacidad resolutive de los servicios de salud.

## **9.2.- Sistema de atención a la salud del Distrito Federal**

Uno de los avances más significativos para integrar el Sistema de Salud del Distrito Federal, fue la creación de la Secretaría de Salud en enero de 1999, instancia que sustituyó al Instituto de Servicios de Salud y que ha permitido una integración funcional entre el primero y segundo niveles de atención. (Las personas que integran la Secretaría de Salud del Distrito Federal son 23,000). La nueva estructura orgánica de la secretaría se orientó a establecer una instancia con autoridad legal y capacidad formal de convocatoria, intra e intersectorial que le da orden y consistencia. La Secretaría de Salud está en capacidad de:

- Fomentar la coordinación intrasectorial, con otros sectores, del propio gobierno y de la sociedad;
- Fortalecer el papel rector y de autoridad sanitaria del Gobierno del Distrito Federal; e Integrar funcionalmente la red de servicios.

La reorientación del modelo de atención constituyó el eje rector y elemento clave para el establecimiento de las bases estructurales para el cambio. En el marco de la coordinación de los 48 órganos colegiados tanto nacionales como locales, en 1999 se instaló por primera vez el Consejo de Salud del Distrito Federal, integrado por instituciones de salud y representantes de los sectores público, social y privado. Además se logró, el establecimiento del Comité de Referencia y Contrarreferencia Pediátrica; la definición de áreas de responsabilidad de posprogramas de atención a la salud mediante ventanillas únicas; y el avance en la integración funcional de los sistemas de vigilancia epidemiológica, Investigación, Educación para la Salud, Capacitación, Infraestructura, Mantenimiento, Programas de Salud Sexual y Reproductiva, y la Salud del Niño.

## **9.3.- Programa de educación para la salud de la familia**

Se diseñó el Programa de Educación para la Salud de la Familia a efecto de contribuir a mejorar las condiciones de salud de la población que vive en condiciones de

marginalidad en el D.F. El programa tiene como universo de trabajo a 720,000 familias distribuidas en las áreas marginadas de las 16 delegaciones de la entidad.

La instrumentación del programa se desarrolla mediante el trabajo de 1,200 educadoras para la salud de la familia; ellas tienen como características específicas: vivir en las zonas donde opera el programa, ser mujeres, tener entre 18 y 25 años de edad y contar con escolaridad mínima de secundaria terminada; todas ellas están sujetas a una capacitación permanente.

Para el trabajo efectivo se conformaron 78 regiones y se integraron 1,200 microrregiones con unas 500 familias. En esta regionalización operativa se aplicó la Cédula de Identificación de Hogares Prioritarios, mediante visitas domiciliarias para obtener la valoración de los índices de marginación, cuya utilidad radica en la identificación de la población prioritaria.

En la segunda etapa se aplicó la Cédula de Identificación de Riesgos para la Salud, a efecto de registrar la evolución de los riesgos mediante visitas periódicas a las familias, y el seguimiento de acciones educativas, preventivas y de atención en cada visita.

Cada educadora lleva a cabo 20 actividades relacionadas con la salud en cada visita a un hogar. Las educadoras identifican necesidades sociales no relacionadas con la salud las cuales son manejadas con el Sistema de Servicios Comunitarios Integrados. Existe una coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social.

#### **9.4.- Atención integral a la salud**

Se han continuado las acciones de vacunación, vigilancia epidemiológica, detección oportuna de enfermedades, control de las enfermedades transmisibles y promoción de la salud en los 128 programas y subprogramas del Sistema Nacional de Salud.

Otro aspecto relevante es la incorporación de las organizaciones ciudadanas en el diseño de algunos programas de salud, como lo ha sido el programa de Salud Sexual y

Reproductiva del Distrito Federal, al integrar componentes y estrategias impulsadas por más de 60 organizaciones académicas, institucionales y de la sociedad civil.

Se fortaleció el Programa de Prevención de Cáncer Cérvico-Uterino con la instalación del Laboratorio Central de Citología y de 9 clínicas más de displasia, para atender la detección oportuna de casos y su tratamiento. En el sistema de vigilancia epidemiológica, el cual trabaja, 24 horas los 365 días del año, se han agilizado las respuestas operativas.

En el marco del Programa de Onda Gélida se aplican procedimientos para dar respuesta médica a niños en situación de calle, indigentes y población transitoria, a efecto de prevenir y tratar enfermedades de vías respiratorias.

La epidemia del VIH-SIDA representa para el Distrito Federal una de las prioridades de salud dado que es la entidad donde se concentra el mayor número de casos del país, el 27.7% del total de casos. En abril de 1999 se integró la Coordinación Gubernamental de lucha contra el SIDA, en la que participan 28 dependencias públicas, más de 30 organizaciones no gubernamentales y las 16 delegaciones del Distrito Federal, que con el propósito de coordinar los esfuerzos intersectoriales en este programa, se convirtió en el Comité de Prevención y Control de VIH-SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual del Distrito Federal (Codfsida), que conjunta la participación de los gobiernos federal y local, y una amplia representatividad de la sociedad civil.

Asimismo, se creó la Clínica Especializada Condesa, que otorga seguimiento médico alrededor de 500 enfermos, de los cuales alrededor de 200 cuenta con el tratamiento de antirretrovirales. Además se estableció el Comité de Prevención de Accidentes de la Ciudad de México con la participación de representantes de los siguientes organismos: IMSS, ISSSTE, Instituto Nacional de Ortopedia, Cruz Roja Mexicana, Secretaría de Seguridad Pública (ERUM), Dirección General de Protección Civil, Secretaría de Transportes y Vialidad (RADAR), Secretaría de Desarrollo Social (LOCATEL), Secretaría de Educación Pública, Estado de México y la Secretaría de Salud del Distrito Federal que coordina las acciones a seguir. Se logró:

- La elaboración de un diagnóstico sobre los recursos para la atención de urgencias en el Distrito Federal y la clasificación de los hospitales según su capacidad de atención.
- Un Convenio de reciprocidad de la Secretaría de Salud del Distrito Federal con el IMSS para estabilizar pacientes y referirlos, ya estabilizados, al cuidado de la institución que corresponda;
- Definición del mínimo de teléfonos para recibir solicitudes de atención y facilitar el complejo trabajo del control central de ambulancias;
- Determinación de requisitos para regularizar las ambulancias y personal de organizaciones privadas del Distrito Federal;
- Organización de grupos de especialistas en atención de urgencias por turno que acuden a los hospitales que lo requieren; y
- Formulación de un proyecto para regionalizar la atención de urgencias en razón de la ocurrencia de accidentes, la ubicación geográfica de los hospitales y la infraestructura disponible, el cual se encuentra en periodo de prueba.

A partir de la implementación de estas estrategias se ha mejorado el otorgamiento de la atención médica de las más de 600,000 urgencias anuales que se atienden (de ellas, el 26% a residentes del Estado de México). En el área de medicina legal se logró incrementar a 46 los consultorios médicos en agencias del Ministerio Público. Se impartió el curso de especialización en Medicina legal, el cual se formaron 94 especialistas y se certificaron 91.

En la Atención Médica en Reclusorios se formalizaron mecanismos de coordinación con la Dirección General de Reclusorios; se logró la creación del Centro Varonil de Readaptación de Pacientes Psiquiátricos, como unidad independiente del Reclusorio Sur y el establecimiento del área exclusiva para el control y tratamiento de pacientes con VIH-SIDA en los reclusorios Santa Martha Acatitla y Tepepan.

Los Centros Toxicológicos brindan orientación acerca de 25,000 sustancias; en este se trabaja conjuntamente con LOCATEL y en el problema de adicciones con el Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones.

Se logró aumentar el padrón de establecimientos comerciales, industriales y de servicios que permitió conocer su universo en la Ciudad de México, así como la caracterización de los mismos para determinar los riesgos sanitarios.

Con la participación de 18 organismos del Gobierno del Distrito Federal se elaboró el Diagnóstico situacional del mercado de pescados y mariscos de la Nueva Viga y de la Central de Abasto, que fue la base para desarrollar el programa de calidad total. En este programa se capacitó para el manejo higiénico y de alimentos a 104 locatarios con el giro de pescadería de 32 mercados públicos conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Económico y con cuatro delegaciones.

Además, se trabaja en la verificación de productos cárnicos que llegan del extranjero o de los estados vecinos, y se estableció un acuerdo con la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados, para el proceso de auto verificación en 5000 establecimientos. En el mercado de la Nueva Viga, se impartieron cursos de capacitación para el manejo sanitario a 400 comerciantes. Con el Estado de Veracruz se establecieron mecanismos de coordinación para el manejo adecuado de los moluscos desde su origen.

#### **9.5.- Mejoramiento de la capacidad resolutive de los servicios de salud**

El mejoramiento de la capacidad administrativa para la gestión pública en salud, como base para lograr los cambios estructurales deseados, implicó el diseño y desarrollo de un Sistema Integral de Planeación como instrumento fundamental para la utilización de los recursos. De esta manera, se ha realizado una cuidadosa programación de las actividades y se establecieron prioridades para la asignación de recursos bajo estrictos criterios de racionalidad y eficiencia. Se uniformaron las aperturas programáticas del sector salud para evitar la duplicidad de funciones, programas y atención a grupos poblacionales.



El presupuesto asignado en el año 2000 a la secretaría ascendió a 3,740.5 millones de pesos, el 63% (2,351.2 millones de pesos) de estos recursos, provienen del Gobierno del Distrito Federal y el resto, 37% (1,389.5 millones de pesos) de la Secretaría de Salud Federal.

A pesar de que en el periodo 1998-2000 este presupuesto se incremento en un 50.7%, este aumento no significa que se tengan mayores recursos, ya que el 75% del presupuesto es para el pago de sueldos y salarios del personal, únicamente se dispuso de 958.1 millones para la aplicación en los programas y servicios de salud.

En la actualidad funciona un Sistema de Información Integral que unifica los dos sistemas de información de ambos organismos, mejora el registro y generación de la información sobre la prestación de los servicios así como los datos sobre mortalidad y morbilidad de las unidades.

Para mejorar en el orden y operación y control de los servicios se realizó la elaboración o actualización de 29 manuales de organización, 21 manuales de procedimientos, 17 manuales técnicos y 35 documentos especiales (catálogos, guías, programas e instructivos).

En el Programa Nacional de Certificación de Hospitales, la Secretaría de Salud del Distrito Federal inscribió, en una primera etapa, ocho unidades hospitalarias, de las cuales siete obtuvieron la certificación debido a que cumplieron con los rigurosos criterios establecidos; en una segunda etapa se inscribieron 13 hospitales más y seis más se incluyeron en la tercera fase, una a vez concluidas las remodelaciones. Este logro fue consecuencia del reordenamiento técnico administrativo en el que colaboró el personal de todos los hospitales.

Se ha trabajado en la política de compras con apego a la nueva Ley de Adquisiciones y Obras Públicas para el Distrito Federal y su reglamento. Por ello se estableció en 1999, el Subcomité de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

En 1999 se consideró indispensable redefinir la política de compras y control de inventarios; asimismo, se realizaron los cambios estructurales para fortalecer los mecanismos de control en los rubros de adquisiciones, almacenes y servicios generales, como los siguientes:

- Se emitieron políticas y lineamientos para la adquisición de bienes en todas las unidades hospitalarias y jurisdicciones sanitarias;
- Se elaboró un detallado Programa de Conciliación de Inventarios de Activo Fijo; y se definió un calendario mensual de abasto a las unidades hospitalarias; con ese propósito se mejoró el equipo de transporte para asegurar su traslado eficiente.
- La Secretaría ha llevado a cabo la remodelación, adecuación, equipamiento y mantenimiento de centros de salud, hospitales y otras unidades sanitarias.

Para responder al nuevo patrón de demanda de salud en las zonas periféricas se construyeron seis centros de salud y se remodelaron 39. En el periodo 1998-2000 se remodelaron y acondicionaron trece unidades hospitalarias.

Dado que el Hospital Rubén Leñero es muy importante por su prestigio y por cubrir una zona geográfica muy amplia, se decidió iniciar su remodelación, la cual avanzó lentamente debido a que no se localizaron ni el programa ni el proyecto con que se trabajó hasta 1998

El equipamiento de las unidades médicas del primero y segundo niveles fue un proceso permanente que logró remontar los rezagos más graves, dotando de más de 3 mil equipos y reparando alrededor del 50% del equipo existente. Se ha manejado la más alta tecnología existente en México en los hospitales en lo referente a sangre, orina, exámenes bacteriológicos y la capacidad para el desarrollo de la medicina bio-molecular.

El desarrollo de los recursos humanos en materia de capacitación y actualización ha sido intenso y variado.

Dentro del programa de Investigación se formó una Comisión Central y 16 Comités Locales en Jurisdicciones Sanitarias sobre Investigación Científica que han colocado a la secretaría en el primer lugar de investigaciones operativas dentro del programa federal denominado Modelo de Investigación Operativa de Servicios de Salud (MIOS). De especial interés es la investigación que se lleva a cabo con la SSA, SMA del Distrito Federal y grupos académicos de Canadá y Holanda acerca de los daños por la contaminación ambiental en el D.F.

Los resultados de la gestión 1998-2000: En términos generales el mayor impacto se obtuvo en la significativa baja en la morbilidad entre 1998 y 1999, que en algunos casos rebasó el 50% de disminución. Las más relevantes fueron el descenso del número de casos de: absceso hepático amibiano en 89.9%; cólera en 88.9%; rubéola en 86%; fiebre tifoidea, paratifoidea y otras salmonelosis en 69% y 60% respectivamente las neumonías y bronconeumonías en 45.6% y las enfermedades diarreicas agudas en 44.5%.

Asimismo, se mantuvieron en cero casos, durante 1998,1999 y 2000, enfermedades como la poliomielitis, difteria, rabia humana, tétanos neonatal, sarampión y sífilis congénita.

Los servicios de salud son extraordinariamente extensos y siempre quedarán rezagos, debido a la falta de recursos, pero fundamentalmente debido a los diferentes valores de quienes los juzgan. Se ha avanzado en los programas que se elaboraron conjuntamente con 450 representantes de la sociedad y que dieron lugar a un documento guía único en nuestro país: Las Políticas de Salud del Gobierno del Distrito Federal.; por supuesto quedan muchas acciones y programas por hacer, ya sea a costa de mayores recursos o bien dejar de hacer lo que hasta ahora se ha desarrollado y pasar esos recursos a programas nuevos.

La Secretaría de Salud ha detectado, en materia de salud perinatal, que de las 189 mil mujeres entre 12 y 49 años de edad que han tenido algún embarazo, el 12% terminaron en aborto y diferentes organismos estiman que en el Distrito Federal se efectúan entre un millón y medio de abortos clandestinos cada año. Estas cifras evidencian que el aborto es

un problema de salud pública que requiere múltiples esfuerzos de los diferentes sectores en materia de prevención.

Como instancia ejecutiva, la Secretaría se somete a las decisiones que en este tema apruebe la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y realizará las acciones correspondientes para dar cumplimiento a este mandato de Ley en los casos de violación, malformación congénita y riesgo de muerte de la mujer embarazada. En 1999, se atendieron a 4,404 mujeres con problemas por abortos incompletos, en evolución e inminentes.

La reordenación de los servicios significó un giro de fondo, el reconocer que la salud es fundamentalmente un asunto multifactorial y que el proceso salud-enfermedad requiere de una activa participación de la comunidad, la gubernamental y la vocación por servir. Los avances en esa administración fueron notables, aunque faltan por hacer algunas acciones como son:

- Desarrollar con la más alta responsabilidad y prioridad, la red de servicios de atención ambulatoria, con énfasis en las delegaciones donde la marginación de la población es mayor;
- Establecer un sistema metropolitano de atención a la salud, coordinadamente con los estados de México e Hidalgo;
- Fortalecer el Sistema de Referencia y Contrarreferencia con el propósito de disminuir costos y de racionalizar la utilización de los recursos dedicados a la atención de la salud; e
- Intensificar las campañas de educación para la salud, adecuadas a las necesidades específicas de la comunidad y a sus características culturales.

Por otro lado, la Red por la Salud de las Mujeres del Distrito Federal es un espacio de referencia para algunos sectores gubernamentales y de la sociedad civil fundada en 1993, actualmente la conforman 20 organizaciones no gubernamentales, civiles y académicas que, unificando esfuerzos, y experiencias, buscan impulsar la participación ciudadana en defensa de los derechos sexuales y reproductivos. Uno de los objetivos centrales de la red es elaborar propuestas que coadyuven en la transformación de las

políticas públicas de salud que afectan a mujeres y hombres en sus derechos sexuales y reproductivos. En este sentido se ha influido en la modificación de las Normas Oficiales Técnicas en materia de cáncer cérvico-uterino, VIH-SIDA, violencia familiar y la norma de embarazo, parto y puerperio, entre otras.

En 1996 la red organizó el primer Tribunal para la Defensa de los Derechos Reproductivos con el fin de dar a conocer a la ciudadanía y a las instituciones gubernamentales de salud las formas en que son violados los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, tanto en las instituciones médicas públicas como privadas. Dos años después, en 1998, la red participó junto con otras organizaciones civiles en la Campaña de Acceso a la Justicia para las Mujeres.

Los resultados fueron alentadores, pues hubo avances importantes en materia de legislación sobre la violencia; asimismo, se logró penalizar toda forma de discriminación racial, religiosa, sexual, etc. Más tarde esta campaña presentó otro logro la despenalización del aborto en casos de violación, malformaciones congénitas y riesgo de muerte de la mujer embarazada en lo que corresponde a las leyes vigentes del Distrito Federal. Dicha red propuso la participación de organizaciones sociales, organismos no gubernamentales y grupos ciudadanos en el diseño de políticas públicas y la aplicación de programas destinados al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres.

A partir de 1997, Cuauhtémoc Cárdenas, emprendió acciones para responder a los compromisos adquiridos con la ciudadanía entre ellos, atender las necesidades más urgentes de la población en materia de salud y asumir como propia la perspectiva de género e impulsó el proyecto La Salud Sexual y Reproductiva en el Distrito Federal en el marco del Programa de Coinversión Social Novib-GDF.

Este proyecto inició en abril de 1998 en la Delegación Álvaro Obregón, y actualmente se desarrolla en delegaciones como: Iztapalapa, Tlalpan y Milpa Alta, entre otras. Cabe señalar que en éstas dos últimas se trabajó únicamente con los recursos del gobierno central y los aportados por cada delegación. Es decir, sin la participación de la agencia holandesa Novib.

El objetivo principal de este proyecto *“es contribuir a mejorar las condiciones de salud de las mujeres de bajos recursos económicos, con un enfoque preventivo y desde la perspectiva de género; en particular sobre la morbilidad materna, el cáncer cérvico-uterino y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Se pretende incidir en la mejora de la calidad de la atención de los servicios de salud del Distrito Federal a través de la participación ciudadana y de la concertación democrática.”*<sup>88</sup>

El proyecto consta de tres acciones con objetivos propios:

1. Orientación sobre la salud y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.
2. Prevención y detección oportuna de cáncer cérvico-uterino y mamario, a través de la toma gratuita del estudio denominado Papanicolaou y la exploración de mamas.
3. Atención a mujeres embarazadas con la campaña permanente “Por una maternidad sin riesgos”.

Las tres acciones funcionan en una unidad móvil que circula por las áreas menos favorecidas de las delegaciones.

Con el fin de recuperar la experiencia del proyecto, tanto con una visión detallada como de largo plazo para contribuir a su replicabilidad como parte de políticas públicas de salud, la Red se dio a la tarea de sistematizar esta experiencia interactuando con la academia en un marco de respeto mutuo.

Primero, el Módulo ciudadano de orientación sobre salud y derechos sexuales y reproductivos: su objetivo específico consiste en orientar a las usuarias de los servicios de salud respecto a sus derechos en la materia; asimismo, canalizar quejas e inquietudes surgidas de las mujeres respecto a los servicios de salud y sus proveedores, con el fin de modificar las relaciones asimétricas entre usuarias y prestadores/as de servicios.

La información que solicitan es, principalmente, en lo que se refiere a salud sexual y reproductiva y derechos; métodos anticonceptivos, violencia intrafamiliar y calidad de la atención.

---

<sup>88</sup> *Ibid.* p. 430-431.

Segundo Módulo: para la prevención oportuna de cáncer cérvico-uterino y mamario. El objetivo consiste en fomentar el autocuidado y la autoestima de las mujeres en edad reproductiva para prevenir y detectar oportunamente el cáncer cérvico-uterino y los riesgos de las enfermedades de transmisión sexual, así como contribuir al ejercicio del derecho a una atención oportuna y de calidad.

En este módulo las usuarias reciben los resultados del estudio a los 15 días de haberse tomado la muestra. Esta prueba se realiza a toda mujer que lo solicite, pues la experiencia indica que las mujeres de todas las edades pueden sentirse en riesgo y asumir una actitud activa de prevención; incluso mujeres muy jóvenes, que en la atención primaria cotidiana tal vez no serían convocadas a realizarse el Papanicolaou.

El Tercer Módulo se dedica a la salud de las mujeres embarazadas, mediante el cual se lleva a cabo la campaña permanente “por una maternidad sin riesgos”. El objetivo es fomentar el autocuidado y la autoestima de las mujeres embarazadas para prevenir riesgos en su salud y contribuir al ejercicio del derecho a una atención médica oportuna y de calidad, lo cual ha propiciado que las mujeres asistan a su consulta prenatal y obtengan información sobre los cuidados durante el embarazo, y sobre todo, en lo que se refiere a detectar signos de alarma.

Estos módulos son visitados mayoritariamente por mujeres con instrucción básica o carente de ella, condición que se asocia estrechamente con una situación económica precaria. La importancia de este proyecto es haber sido copartícipes, como organización civil, en la respuesta que se debe dar a los problemas locales de salud y de interés público.

En relación entre el nuevo gobierno y los diversos actores sociales, con diferentes aportes y miradas, se presentan tensiones y contradicciones.

En la realización de la Primera Feria de la Salud de la Mujer, en este caso, la imprevisión y el desconocimiento de las necesidades reales de las mujeres fue evidente. La demanda de un estudio muy particular, como el de la osteoporosis, rebasó con creces lo esperado por los organizadores. La convocatoria fue un éxito: miles de mujeres llegaron desde muy

temprano al zócalo de nuestra ciudad. Pero no así la capacidad de respuesta de los responsables de atender la salud de las mujeres capitalinas. Tanto organismos civiles como autoridades gubernamentales debemos aprender la lección. Este ejemplo pone en evidencia las enormes carencias en materia de salud que todavía enfrenta una de las zonas urbanas más grandes del mundo.

El gobierno de la ciudad ha invertido y le ha apostado al trabajo con la sociedad civil. Son muchos los avances alcanzados, ha habido aciertos y desaciertos en esta nueva forma de relación. Muchas organizaciones civiles y sociales son lo suficientemente maduras para elaborar propuestas de política pública; otras, tendrán que darse a la tarea de ir las madurando y profesionalizar su trabajo.

De manera conjunta, gobierno y sociedad deberán seguir creando nuevas reglas de convivencia social, revisando críticamente las normatividades vigentes y si se requiere, modificarlas de tal forma que lejos de interferir, permitan mayor fluidez en el trabajo y en consecuencia en los logros.

Es importante señalar que a los servicios de salud de la ciudad acude buena parte de la población que no tiene acceso al IMSS, ISSSTE o a otras instituciones. Son, por regla general, los grupos más desprotegidos, donde se ubican alrededor de 720 mil familias de mediana, alta y muy alta marginación.

Posteriormente, se estableció el Centro de Citología, que permitió aumentar el análisis de 50 mil a 400 mil muestras; la creación de 9 clínicas de displasia; se operó la red de unidades móviles de detección de este mal en coordinación y coinversión con la red de salud para las mujeres en varias delegaciones. Asimismo, se fortaleció el funcionamiento de los comités delegacionales de salud, donde participan autoridades y ciudadanos en el proceso de identificación de necesidades y se inició la construcción del nuevo Hospital de Especialidades de Iztapalapa. Cabe comentar que desde 1986, no se construía un hospital público en el Distrito Federal. Actualmente en los Hospitales del Gobierno de la Ciudad reciben atención médica y medicamentos gratuitos alrededor de 671 mil familias no protegidas por la seguridad social.



El principal problema de la seguridad social, consiste en que no se ha extendido a toda la población. Y ello no se ha logrado porque el ritmo de incorporación de derechohabientes disminuyó drásticamente a partir de la aplicación de las políticas neoliberales. Hoy, sectores como el campesino o el informal urbano no tienen la posibilidad de beneficiarse del seguro social. La escasa creación de empleo formal durante más de 20 años, tanto como la caída del salario real, han debilitado seriamente las finanzas del IMSS y el ISSSTE. De allí que el Estado se haya visto obligado a complementar los programas de seguridad social con políticas asistenciales de salud, nutrición, vivienda y apoyos a la familia, para la población pobre no asegurada.

Al mismo tiempo, se ha promovido la formación de seguros privados de gastos médicos mayores para los sectores de altos ingresos, hoy con participación mayoritaria de capital transnacional. Esta nueva concepción elimina la noción del derecho a la seguridad social y a la protección de la salud; incrementa la desigualdad en el acceso a los servicios de salud; reduce, para la mayoría de la población, los servicios de salud, el monto de la futura pensión y otros beneficios; y genera una redistribución regresiva del gasto público en salud y seguridad social. México es uno de los países de América que aplica más bajos por cientos del PIB a la salud.

A los retos acumulados en salud se agregan los desafíos de ampliar y fortalecer las políticas públicas para enfrentar el envejecimiento de la población, y la prevención y atención del VIH-SIDA, así como de impulsar aquellas políticas que permitan atender padecimientos especiales, como Alzheimer, Parkinson y salud mental.

Un problema mayor del sistema mexicano de salud es su fragmentación, pues existe una multiplicidad de instituciones públicas, privadas y sociales que atienden fragmentariamente diversos campos y aspectos de la misma, regidos por normas y valores diversos.

La desigualdad en la distribución social de la infraestructura y los servicios de atención a la salud es otro factor de inequidad, pobreza y exclusión. Mientras las grandes metrópolis mexicanas concentran la mayor parte de la infraestructura y del equipo moderno y el personal más calificado, las áreas de población campesina e indígena carecen prácticamente de todo o apenas alcanzan a acceder a servicios limitados, insuficientes y de baja calidad.

Cumplir el compromiso de universalizar el acceso a servicios integrales de salud requiere de una estrategia concreta para la construcción de un servicio único de salud con un modelo de atención integral que ponga énfasis en el primer nivel de atención, particularmente en la promoción de la salud y la prevención, pero con acceso al tipo de atención requerido en el segundo y el tercer nivel. El núcleo central de dicho sistema único serían los servicios de seguridad social, a los cuales se integrarían los servicios asistenciales de la federación, estados y municipios.

La descentralización del sistema referido deberá posibilitar la conformación de subsistemas regionales y locales que recuperen la dimensión política, de autonomía, de gestión y de control ciudadano del quehacer en la materia, más allá de la atención médica; así como la distribución de competencias y recursos para acercar la toma de decisiones a los ámbitos concretos en donde ocurren los problemas y participan los ciudadanos.

En el ámbito de la organización regional de los servicios de salud, estos deben considerar la articulación de los sistemas de salud comunitarios con los servicios no gubernamentales, con el sistema público de salud y la atención privada; garantizando redes de servicios de distinto nivel de complejidad y la inclusión de diversas opciones de atención (tradicional, alopática, homeopática, etc.), énfasis en la promoción de la salud y la prevención estructural que modifique los determinantes sociales que provocan enfermedad y muerte.

Las precondiciones para la constitución del sistema son el refinanciamiento, fortalecimiento y democratización de los servicios de seguridad social, con un esfuerzo especial dirigido a ampliar los recursos físicos y humanos de los servicios asistenciales en los estados, regiones y áreas de mayor rezago.

La viabilidad financiera de esta propuesta depende de un incremento moderado y de una redistribución del gasto público en salud, así como de la supresión del sacrificio fiscal en apoyo a los servicios privados. El apoyo financiero adicional deberá dirigirse: a mejorar los salarios de los trabajadores de la salud, para que, entre otras cosas, rehagan viables los programas de mejoramiento de la calidad y calidez de la atención; ampliar, modernizar y aumentar la infraestructura de salud nuevas instalaciones, mantenimiento y renovación de

equipo, material de consumo, medicamentos, tecnología y recursos humanos) de todo el sistema; a garantizar el abasto de medicamentos a bajos precios de un cuadro básico, para toda la población, mediante un adecuado control de calidad; y, en particular, asegurar la disponibilidad de medicamentos para el control del SIDA, a precios accesibles para todos los pacientes.

El estado socialmente responsable tendrá que llevar a cabo, con la participación de todos los actores involucrados, una profunda revisión del sistema de pensiones actualmente vigente, tendiente a elevar progresivamente su monto y a que se garantice la subsistencia digna de los pensionados; se tendrá que avanzar, a la vez, en la generalización de sus beneficios a todos los ciudadanos. Deberá darse particular atención a la evaluación de las actuales administraciones privadas de fondos públicos.

La adecuada educación profesional de médicos y enfermeras obliga a mejorar el sistema educativo en la materia, con base en programas de estudio que sean consecuencia de una planeación educativa con maestros capacitados y con campos clínicos para un aprendizaje efectivo.

CAPÍTULO X  
DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

## **CAPÍTULO X**

### **DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA**

El proceso de conurbación de la Ciudad de México hacia el Estado de México comenzó desde finales de los cincuenta. Este proceso creó importantes zonas industriales, en otras, asentamientos de habitación popular o residencial; algunos municipios adquirieron importancia tanto por su actividad industrial como por su desarrollo de vivienda popular. Históricamente resulta claro que el sistema mexicano en su conjunto y no sólo el gobierno ha estimulado la concentración de las actividades económicas y políticas principalmente en el área de la Ciudad de México.

De acuerdo con la percepción que el Estado mexicano ha tenido sobre el fenómeno de la concentración urbana en la Ciudad de México y de las necesidades del país, se han establecido diversas políticas formuladas por los gobiernos federal, estatal y local para el Distrito Federal.

#### **10.1.- Políticas de carácter local-metropolitano**

Son las de carácter municipal, estatal o institucional federal que han tendido a desincentivar el crecimiento de la Ciudad de México. En su mayoría no están fundamentadas en algún plan o programa específico, sino que son acuerdos, medidas o acciones derivadas del discurso político de los representantes del Estado, quienes, basados en la justificación ideológica de la Ley General de Asentamientos Humanos y de los planes derivados de ella, responsabilizan a la población y a los empresarios, comerciantes y prestadores de servicios establecidos en la Ciudad de México, de los graves problemas socioeconómicos nacionales. Se argumenta que toda la población “beneficiada” por estar viviendo dentro del área debe pagar los costos reales de los servicios públicos. Se han expedido otras políticas de control para evitar el establecimiento de nuevas industrias en la zona.

La política para desalentar y controlar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México fue seguida de inmediato por diversas dependencias públicas relacionadas con tales asuntos, como las secretarías de Hacienda, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio y Programación y Presupuesto; el Departamento del Distrito Federal, Los municipios conurbados del Estado de México y algunas empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Caminos y Puentes Federales de Ingresos, etc. Cada una de ellas cuenta con medidas particulares similares con la línea general de hacer pagar a los habitantes “beneficiarios” de la urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México los costos del uso y usufructo del suelo y los servicios públicos.

Todo lo anterior, tuvo en la ZMCM un doble efecto: a) La inhibición del desarrollo urbano de la Ciudad de México, b) El considerable aumento de los ingresos del gobierno federal para solventar parte de la deuda pública, a costa de los habitantes de la ZMCM.

### **10.2.- Políticas de control y reordenamiento urbano en el interior de la capital**

Éstas se vieron reflejadas en casi todo el decenio de los setenta, con las reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se descentralizó el poder de esta dependencia, creándose las 16 delegaciones políticas y la Dirección General de Planificación, con facultades para vigilar, mediante las licencias de fraccionamiento y construcciones, el cumplimiento del Plan de Desarrollo Territorial. Asimismo, en 1976 se elaboró la Ley de Desarrollo Urbano del DDF y el Primer Plan de Desarrollo Urbano.

Desgraciadamente los municipios conurbados del Estado de México, no complementaron de inmediato todas estas medidas del plan, lo cual provocó una gran especulación por parte de las agencias inmobiliarias que, coludidas con autoridades municipales y ejidales transfirieron suelo rural hacia las actividades industriales y habitacionales de la vida urbana de la metrópoli; estas áreas no estaban sujetas a tanto control y presentaban la ventaja de su mayor cercanía geográfica al mercado más grande del país. De igual manera, grupos sociales marginales y líderes políticos aprovecharon la misma coyuntura para ocupar

ilegalmente algunas zonas dentro del Distrito Federal y en la periferia de la ZMCM para fines habitacionales y hasta industriales. Con ello se produjo una mayor expansión territorial de la Ciudad de México hacia el norte (Tlanepantla, Ecatepec, Coacalco), el poniente (Atizapán, Naucalpan, la Sierra de las Cruces), y el oriente (Iztapalapa y Nezahualcóyotl).

Con algunos años de retraso, aunque todavía en la década de los setenta, algunos municipios conurbados como Atizapán, Cuautitlán Naucalpan, Netzahualcóyotl y Tlanepantla, también elaboraron sus planos reguladores; sin embargo, éstos se han aplicado todavía con menor rigor que en el Distrito Federal, ya por falta de voluntad política, ya por el predominio de intereses económicos y políticos de los funcionarios locales, quienes participan en los intereses empresariales de inmobiliarias, constructoras y proveedoras de servicios públicos para los gobiernos federal y locales.

En cuanto al aprovisionamiento de infraestructura y servicios urbanos, durante la segunda mitad del decenio se continuaron con cierto vigor las obras del drenaje profundo, de introducción de energía eléctrica, agua potable y drenaje a las colonias que iban regularizando su situación jurídica.

En 1977 se reinició la ampliación del “metro” y en 1978 dio comienzo el programa de construcción de ejes viales. Al finalizar el sexenio, el Distrito Federal contaba con 270 km. de ejes viales, de los cuales más de 110 eran vías de acceso controlado. Su construcción significó:

*“Grandes cambios en la fisonomía de la ciudad y alteraciones en la vida de muchos de sus habitantes. Por lo pronto, se vieron afectadas 7,678 familias, 1,834 predios y 7,166 viviendas y se erogaron por concepto de indemnizaciones 1,433 millones de pesos 17% del costo total. Esto supuso, igualmente, la desaparición de diversas glorietas y numerosos camellones y, con ello, de viejos árboles y motivos ornamentales. Y en suma, la sustitución de la variedad de áreas fisonómicas urbanas... por la monotonía de anchas cintas asfálticas...”<sup>89</sup>*

---

<sup>89</sup> *Ibid.* p. 137.

### **10.3.. Crisis en los ochenta y su efecto en la Ciudad de México**

Los años ochenta estuvieron marcados por el comienzo de la crisis más general y aguda que el país haya sufrido. La caída de la economía en 1981 y 1982 obligó a los gobiernos federal y capitalino a abandonar el Plan Director del Distrito Federal de 1980. En su lugar se formularon diversos ordenamientos: como la reformada Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal (el cual se dice es un plan general integrado por 16 planes parciales, correspondientes a cada una de las delegaciones políticas), los programas de barrio, el Sistema de Normas de Planificación Urbana del Distrito Federal los instrumentos para el Desarrollo Urbano y el Sistema de Información y Evaluación para el Desarrollo Urbano. También se aprobaron, la primera Ley Federal de la Vivienda; los lineamientos del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 y el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal.

En el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, se reafirmó que la descentralización era una política fundamental para transformar el padrón de ocupación del territorio, e impulsar y consolidar un nuevo desarrollo urbano basado en un sistema de ciudades medias (ya previsto desde el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978) que aliviaría en parte el congestionamiento de las grandes ciudades y la dispersión de un gran número de pequeñas localidades.

Por su parte, el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal (1985) establecía los lineamientos generales para controlar el crecimiento de la Ciudad de México y los ya graves problemas del deterioro ecológico y de la contaminación ambiental de la gran metrópoli.

Sin embargo, la normatividad y la reglamentación establecidas en la ZMCM, sobre todo en lo relativo al uso del suelo, construcciones e introducción de servicios públicos, sirvió más que para regular y reordenar el crecimiento urbano, para dificultarlo con trámites más complicados, encarecer el suelo y la construcción (por la especulación correspondiente) y elevar el costo de los servicios. Como consecuencia de lo anterior y de la elevación del



costo de la vida en el país y los altos índices de desempleo comenzaron a resurgir con mayor violencia y velocidad los problemas de ocupación ilegal de inmuebles, así como las invasiones de la reserva territorial del DDF, de los municipios conurbados y de terrenos baldíos o suburbanos. También comenzó a incrementarse a gran velocidad el fenómeno del comercio ambulante y de los prestadores de servicios diversos en la vía pública, así como el del transporte colectivo a cargo de líneas concesionadas a particulares primero en las rutas que los autobuses de la línea Ruta 100 (del DDF) no podían atender y después aun en los mismos recorridos o derroteros de la línea del gobierno ciudadano.

#### **10.4.- Terremotos y reordenamiento**

En este contexto de crisis económica y urbana ocurrió el lamentable desastre producido por los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 que sacudieron principalmente a la Ciudad de México y a otros centros urbanos de la región Centro-Oeste del país. En la Ciudad de México los fenómenos telúricos afectaron o derrumbaron 90,000 viviendas; alrededor de 500 edificios del sector salud; 450 planteles escolares; 125 edificios ocupados por la administración pública que alojaban a aproximadamente 117,000 empleados y 80 hoteles. También se dañó una parte considerable de las redes de infraestructura hidráulica, telefónica y eléctrica.

La coyuntura de los sismos de 1985 fue de gran importancia para la vida urbana de la gran ciudad, pero al mismo tiempo de desilusión para todos los que esperaban cambios profundos en la conformación de la gran ZMCM.

Cuando los medios de comunicación informaron al exterior sobre el desastre en la Ciudad de México, en este país de ejemplar tradición para América Latina y que en ese tiempo se encontraba económicamente débil, la respuesta de muchos países para asistirlo en su desgracia fue muy importante: se recibió ayuda técnica, material y financiera (préstamos, condonación de adeudos, prórrogas de cobranzas por las instituciones y gobiernos acreedores, así como donativos). Pero, como se dijo, desgraciadamente el desastre ocurrió en medio de una situación de crisis, no sólo económica sino moral y de voluntades. La que pudo haber sido una gran oportunidad para desconcentrar y descentralizar, así

como para reordenar espacios y estructuras, se circunscribió fundamentalmente a reconstruir sobre todo los edificios públicos de los sectores salud y educación; a reacomodar en inmuebles habitacionales a numerosas oficinas gubernamentales en diversos puntos de la ciudad, a pesar de que muchos de ellos no estaban destinados a la prestación de servicios, ni mucho menos contaban con la infraestructura necesaria para recibir repentinamente números importantes de empleados, usuarios y vehículos, con todas las necesidades de consumo que éstos demandan.

Otra medida importante, aunque de alcances limitados, fue el proceso expropiatorio de más de 4,300 predios con vecindades y edificios antiguos del centro de la ciudad, los cuales, por su alto grado de deterioro y abandono, sufrieron graves daños y por ello ponían en riesgo la vida de sus moradores. Con la expropiación se facilitó el proceso de atención a 44,000 viviendas populares mediante el Programa de Renovación Habitacional Popular, el cual resultó de gran significación pues fue posible rescatar una superficie de más de 2 millones de metros cuadrados, en la cual se aplicaron programas de rehabilitación y reconstrucción de vivienda popular. Con su diseño, de gran aceptación por parte de los moradores, se rescata en buena medida la imagen urbana de las zonas antiguas de la capital.

En cuanto a las acciones de descentralización de la Ciudad de México, éstas se realizaron con muchas limitaciones, sobre todo porque aparentemente el Estado carecía de recursos para apoyar a los centros de recepción y a las instituciones susceptibles de desplazarse desde el centro. En los meses siguientes a los sismos hubo múltiples pronunciamientos políticos que señalaban la necesidad de descentralizar actividades y funciones de la capital.

Más importante que todo lo señalado a raíz de los sismos fue sin embargo, el resurgimiento de la organización popular como una fuerza real dentro del llamado “sector social”, que al aparecer en escena momentos después del primer terremoto en los trabajos de rescate y ayuda a los damnificados, Sin necesidad del aparato gubernamental o empresarial, mostró ser una entidad informal, pero genuina, de protección y ayuda a la sociedad civil, una entidad que acaparó el respeto y la credibilidad generales frente a todas

las organizaciones gubernamentales civiles y militares anquilosadas, que mostraron gran rigidez institucional y una gran falta de respeto tanto por la vida humana como por el desastre sufrido por los intereses populares.

A partir de esta lamentable experiencia, las autoridades del DDF, con el apoyo de la SEDUE, se abocaron a la actualización del Plan de Ordenamiento del Distrito Federal de 1982 y se elaboró el Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987. En él se consideró reducir las densidades de construcción y la altura de los edificios, excepto en los llamados “corredores urbanos” donde se permitieron las edificaciones altas. Para el Centro Histórico se estableció una altura máxima de cuatro pisos.

Sin embargo, este programa eliminó la zona de amortiguamiento establecida en el plan de 1982, que mantenía ambiguo el uso del suelo, y propició la invasión de tierra en la parte baja de la sierra Chichinautzin al sur de la metrópoli. Se incrementaron los asentamientos humanos clandestinos y obviamente sin casi ningún servicio de infraestructura o equipamiento urbano, en terrenos del Distrito Federal, que se había tratado de conservar como reserva territorial o ecológica; tal es el caso de la zona del Ajusco, Contreras y Tlalpan, al sur de la ciudad; Cuajimalpa y las barrancas de Santa Fe, en el poniente; Iztapalapa y Meyehualco en el oriente, así como las áreas situadas en diversos municipios del Estado de México al noroeste, norte, noreste y oriente del Distrito Federal. Entre los escasos servicios públicos con que contaban esas zonas estaba el de transporte público particular a base de taxis colectivos de 10 a 12 plazas y de autobuses suburbanos del Estado de México que interconectaban a la Ciudad de México en la periferia. No obstante, todos esos asentamientos se establecieron de manera casi espontánea, de acuerdo con las necesidades del momento, sin ninguna planeación del gobierno en el trazo de sus recorridos, ni tampoco una coordinación entre las autoridades del Distrito Federal y del Estado de México en cuanto a recorridos, tarifas, horarios, etc. Es precisamente en esas circunstancias políticas y sociales en las que debe enmarcarse el análisis de la política económica regional y la urbana del gobierno actual, desde 1989 hasta la fecha.

### **10.5.- Las políticas urbanas en el sexenio 1988-1994**

En el contexto de la crisis económica y política se ha manifestado entre otras formas en una “crisis de centralidad” o “crisis metropolitana”, no han dejado de estar presentes los esfuerzos de algunos planificadores territoriales, científicos y técnicos especialistas, dentro del aparato gubernamental o desde los centros académicos de enseñanza superior e investigación, con aportes importantes que intentan aconsejar y advertir para contrarrestar las tendencias del crecimiento metropolitano desmedido, del abandono del medio rural y del creciente deterioro de las condiciones de vida de los habitantes ciudadanos y del campo.

A la luz de esos esfuerzos, se han creado y establecido sistemas de planeación territorial a diferentes niveles, así como medidas de desconcentración industrial y administrativa y diversos elementos normativos para un reordenamiento y regeneración urbanos y de protección del ambiente.

Ejemplos de ellos son: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal, el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro 1988), el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el de cada una de sus delegaciones políticas, así como la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, entre los más importantes.

No obstante toda esta normatividad, pocos avances de consideración se han observado para modificar la tendencia concentradora y de deterioro social en la ZMCM y en las otras zonas metropolitanas y ciudades medias del país. El gobierno federal y el Distrito Federal, en lo que respecta a la Ciudad de México, han tenido que ofrecer algunas alternativas políticas y sociales en diferentes vertientes, como: contaminación ambiental, uso del suelo, tenencia de la tierra, vivienda, vialidad y transporte, seguridad ciudadana agua y drenaje.

Ya en el sexenio de Carlos Salinas y con la jefatura de Manuel Camacho Solís en el DDF, se elevó hasta 5 billones 829,000 millones y en 1992 más de 13 billones de pesos, lo que representa un incremento de 20% con respecto a los recursos asignados en 1990 (de 7 billones 586,000 millones). Todo esto, con el fin de ofrecer algunas alternativas socioeconómicas a cada uno de los agudos problemas que día tras día deterioran las condiciones de vida en la ZMCM.

#### **10.6.- Acciones recientes en materia de uso del suelo y tenencia de la tierra.**

El crecimiento del área urbana de la Ciudad de México es producto de un proceso no controlado de incorporación gradual de suelos agrícolas, zonas de conservación ecológica, barrancas y cerros no aptos para usos urbanos, proceso que responde fundamentalmente a la forma en que opera el mercado del suelo en el sistema capitalista.

A finales de los ochenta se estimaba que sólo en el Distrito Federal los usos del suelo en el área urbanizada se distribuían en la siguiente proporción uso habitacional, 55%; industrial, 5%; comercial y de servicios, 7%; áreas verdes y espacios abiertos, 5%, y vialidad, 28%. El área no urbanizada del Distrito Federal se compone principalmente de suelos agrícolas erosionados y áreas boscosas, clasificadas como reservas de conservación ecológica o de recarga acuífera, no aptas para el desarrollo urbano. La problemática fundamental que se presenta en términos de usos del suelo estriba en la gran presión de los diferentes actores sociales para ocuparlo por las vías legal o ilegal y en las acciones gubernamentales para controlar, reorientar o administrar dicho fenómeno.

De esta manera, los grupos sociales de bajos ingresos, por ejemplo, algunos de ellos recién inmigrados a la metrópoli y otros con mayor arraigo, aunque sin una estabilidad laboral, organizados por líderes políticos de partido, presionan constantemente la ocupación de lotes baldíos dentro del área urbana, o la de terrenos del área de conservación ecológica para darles uso habitacional. Como dicha presión se enfrenta a las políticas de control del crecimiento y expansión de la ciudad en el territorio del Distrito Federal (que es el más demandado por su cercanía a los centros de empleo y de

consumo), a las restricciones que el sistema crediticio ha impuesto a la construcción de la vivienda popular, entonces las vías más accesibles para los sectores organizados de bajos ingresos son las de invasión ilegal de predios baldíos o edificios públicos y privados para ocuparlos como viviendas. Se estima que en 1991 los asentamientos irregulares en la ZMCM ocupan una superficie de 16,500 Ha., de las cuales 36% corresponden al Distrito Federal y el restante 64% a los municipios conurbados del Estado de México.

De manera análoga, el DDF realiza, desde 1990, un proceso de regularización de la tenencia de la tierra para 30,000 familias en las zonas más conflictivas que se ubican en la delegación Iztapalapa, al sureste de la capital, en donde se estima que existe 50% de la irregularidad registrada en todo el Distrito Federal. Para llevar a cabo esta tarea, el DDF elaboró el Programa de Regularización de Suelo y Servicios (Progrese) para proporcionar seguridad jurídica a los poseedores de lotes y a partir de ello, crear las bases para la introducción de los servicios públicos básicos mediante mecanismos de cooperación que permitan establecer una relación sociopolítica más continua entre colonos y gobierno.

Otro fenómeno que forma parte de la problemática del uso del suelo es la gran presión de los inversionistas de los sectores comercial y de servicios para que se modifiquen los usos del suelo en las zonas citadinas tradicionalmente residencial-habitacionales, como en los años sesenta y setenta, cuando se consolidó la llamada "Zona Rosa" en las colonias Juárez y Cuauhtémoc, a lo largo de la Avenida Insurgentes Sur en las colonias Nápoles, Del Valle, Guadalupe Inn y San Ángel. Desde los años ochenta, le ha tocado a la parte centro-occidente del Distrito Federal, en donde se ha intensificado dicha presión en las áreas de Anzures (tres colonias), Polanco (diez colonias) y Lomas de Chapultepec, así como en áreas residenciales vecinas del Estado de México como Tecamachalco y la Herradura.

A pesar de la regulación establecida en los programas parciales de desarrollo en cada una de las delegaciones políticas capitalinas, que determinan claramente y en forma específica los usos y destinos del suelo para cada lote, aquéllos sirven de elemento básico para negociar las autorizaciones para construir, aun modificando los usos permitidos, con base en las leyes del mercado. En este sentido, es válido afirmar que dichos planes o

programas parciales son más bien inventarios de usos que elementos normativos y propositivos para regular y controlar los usos del suelo con un sentido planificador que, en una visión de conjunto, haga cumplir la reglamentación con base en las aptitudes o vocaciones del espacio territorial, en lugar de utilizarlo sólo como base para la especulación y la negociación, maniobras en las que se llevan la mejor parte son los inversionistas y los funcionarios del aparato gubernamental responsable de tal regulación (Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal (CGRUPE) y las delegaciones políticas respectivas) y los perdedores son los habitantes de la ciudad, testigos del deterioro gradual de sus barrios o colonias.

Algunos subsectores de la industria, como el manufacturero, las maquiladoras y algunas áreas administrativas de éstos, que son los que aún tienen permitido instalarse en el Distrito Federal, también presionan fuertemente sobre el uso del suelo residencial de la capital, especialmente las edificaciones antiguas del Centro Histórico o las áreas periféricas de la ciudad. Por lo anterior, las autoridades planificadoras del gobierno capitalino han decidido utilizar tres criterios:

1. Realizar importantes inversiones en las áreas populares de menores ingresos de Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco, partes altas de Tlalpan y Contreras, pedregales de Coyoacán, barrancas de Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Gustavo A. Madero. Su objetivo es regularizar la tenencia de la tierra y la introducción de servicios públicos y equipamiento urbano.
2. Contener el crecimiento de las zonas más críticas mediante la declaratoria de la zona de conservación ecológica y de la expropiación de terrenos privados en diversas zonas de la capital, los cuales se encuentran sujetos a presión y en situación inminente de invasión o de reorganización urbana.
3. Optimizar el área urbanizada existente, conduciendo el crecimiento urbano a las zonas ya consolidadas o incluso a las deterioradas que, por su tradición histórica, deben rehabilitarse. Para lograr lo anterior se han revisado los programas parciales y las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), acordándose nuevas

disposiciones de uso del suelo. Se ha decretado el cambio de uso del suelo en seis Zonas y están en procesos en otras diez: la barranca de TARANGO, Polanco, colonia La Florida, Lomas de Chapultepec, Alameda Central, Centro Histórico, Cuajimalpa, Zentlapatl, Loma del Padre, colonias Roma-Condesa y Nápoles. Hay asimismo, proyectos de desarrollo inmobiliario para el gran capital como el de Santa Fe, en donde se ha creado en desarrollo en Ha. de las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa, en las que hasta hace muy poco había minas de arena, cuevas habitadas por familias de “paracaidistas” y tiraderos de basura. Con este proyecto se está absorbiendo la demanda de grandes empresas comerciales y de servicios como Televisa y la Universidad Iberoamericana.

Pese a lo anterior, grandes espacios de la ciudad que apenas hace 15 años se consideraban parte de la reserva de áreas verdes en Xochimilco, partes altas de Tlalpan, Contreras y Álvaro Obregón, en el sur y suroeste; así como en el oriente y el norte de la capital, cuyas áreas arboladas fueron considerablemente depredadas para dar paso a las actividades agropecuarias y en el peor de los casos, a las viviendas de familiar con niveles de ingreso medio y alto. Todo ello se ha hecho con la complacencia de las autoridades centrales y locales que se sienten obligadas a “concertar”, “negociar” o autorizar los nuevos usos que demandan mayores servicios, sin que exista una contrapartida directa de beneficio para la ciudad. Las multas o infracciones, cuando llega a haberlas, difícilmente se enteran en su totalidad y de manera formal al propio gobierno, con lo cual apenas algunos de los impuestos y derechos pagados llegan a ingresar a la Tesorería del Distrito Federal.

En los municipios conurbados de los Estados de México e Hidalgo el fenómeno es más agudo que en el Distrito Federal debido a la falta de una reglamentación clara para restringir el asentamiento de industrias, comercios, servicios y vivienda o a la relativa mayor facilidad para violar las disposiciones establecidas en los planes y programas de ordenamiento territorial estatales y locales. Por lo anterior resulta más comprensible el aumento más que proporcional que en las últimas dos décadas han registrado la población y las actividades económicas en dichos municipios conurbados.



## **10.7.- Cambios en la producción habitacional en la ZMCM**

El problema de la vivienda se asocia directamente a los fenómenos de rápido crecimiento poblacional en el Área Metropolitana de la Ciudad de México y a la descrita problemática de los usos del suelo y la tenencia de la tierra, así como a la legislación vigente, tanto federal como locales, en materia. El problema habitacional se manifiesta en dos vertientes: la primera se refiere a la necesidad de atender una demanda estimada en 1,200,000 viviendas nuevas y la ocupación de 250 km<sup>2</sup> de suelo urbano; la segunda se encausa a corregir las condiciones de deterioro, hacinamiento e insuficiencia de los servicios en las viviendas de colonias populares de la zona urbana consolidada.

En este sentido es que las políticas recientes en materia de vivienda se orientan, por un lado, a responder a las nuevas demandas con programas de urbanización progresiva, autoconstrucción de vivienda popular y construcción de vivienda de interés social. Por otra parte, para atender los déficit de vivienda digna y segura, se han establecido programas de mejoramiento y conservación de viviendas deterioradas y se proporciona apoyo y financiamiento para que los inquilinos adquieran en propiedad los edificios y vecindades hasta ahora con rentas “congeladas”.

Para todas estas acciones se ha seguido principalmente la política de alentar y propiciar la organización vecinal, con la participación directa de los sectores social y privado, que permiten un mayor acceso a los apoyos financieros, técnicos y administrativos que presta el sector público.

Se ha señalado que la demanda de vivienda popular no puede ser atendida sola y exclusivamente por el Estado y que la legislación vigente no sólo limita, sino que inhibe la inversión del sector privado en la construcción de vivienda en renta, ya que no se ha autorizado descongelar las rentas (establecida desde los años cuarenta) ni se respalda al arrendatario frente a los inquilinos, con lo que se ha ocasionado un grave deterioro de la oferta existente por la falta de alicientes para su mantenimiento o introducción de servicios y, más aún, para incrementar esa oferta.

Por otro lado, todos los organismos dedicados a la creación o mejoramiento de vivienda operan con recursos limitados para la creciente demanda y además poseen sus propias políticas y requerimientos. Los fondos y fideicomisos públicos como el FIVIDESU, el FICAPRO, EL FANHAPO, el FOVISSSTE y el INFONAVIT podrían unir esfuerzos y evitar la dispersión en diferentes canales. De esta forma no sólo se podría organizar y hacer participar a la ciudadanía para que adquiriera, construya o mejore su vivienda, sino también aglutinarla como causa política.

Esto último, se ha estado haciendo siempre, pero sobre todo a partir de los sismos de 1985 se incrementó, para convertirse en la práctica en una bandera política para aglutinar fuerzas de apoyo para los partidos políticos y agrupaciones sociales populares de carácter autónomo, con predominio de los grupos afines al partido en el poder. Cada una de estas agrupaciones, carece de un proyecto global acorde con las necesidades del desarrollo urbano de la ciudad y las vocaciones o aptitudes del suelo, con lo cual se incide en nuevos asentamientos humanos caóticos y carentes de los servicios públicos indispensables.

Delinear los rasgos socioeconómicos de un problema habitacional implica, por una parte, analizar las principales características de la dinámica de la construcción de viviendas y, por otro, estudiar los arquetipos que ha adoptado el funcionamiento del mercado inmobiliario habitacional en la circulación de las viviendas.

Lo primero comprende el estudio del ritmo de construcción, tanto de viviendas propias como para alquiler, señalándose los matices o diferencias que adquieren por unidad administrativa es decir por delegación política o municipio en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

De acuerdo con lo anterior primero se examina la información estadística sobre la producción de bienes inmuebles para uso habitacional, haciendo hincapié en el diagnóstico por municipio y delegación. Y posteriormente, lo correspondiente a los patrones del mercado inmobiliario, se significan los distintos rasgos de la oferta de habitaciones, en particular los precios de la vivienda y de los terrenos, así como de la ubicación espacial de la oferta habitacional.

De 1970 a 1980 la ZMCM registró un aumento de 762,000 viviendas: 721,000 propias y 41,000 utilizadas por no propietarios.

### **10.8.- Vivienda propia arrendada**

Al comparar la información estadística de los censos generales de población y vivienda de 1970 a 1980 con la de los anteriores (1940, 1950 y 1960) es claramente notorio que a partir de 1970 se acentúa el cambio en la composición del inventario habitacional de la ZMCM en cuanto a la relación entre vivienda propia y arrendada.

Un rasgo sobresaliente de este cambio es la disminución de alrededor de 43,000 viviendas en la esfera del arrendamiento en la zona central del Distrito Federal durante el decenio de los setenta. De igual manera, en otras delegaciones políticas se observa un descenso en el número de viviendas habitadas por inquilinos o, en otros términos, por no propietarios; tal es el caso de Azcapotzalco que perdió 6000 viviendas; Gustavo A. Madero, 2000; Iztacalco, 6,000; Milpa Alta, 580 y Cuautitlán (Éste perteneciente al Estado de México), 589.

Por lo contrario, otro rasgo relevante de los cambios registrados en el sector habitacional son los incrementos significativos de viviendas para arrendamiento en algunas localidades como Iztapalapa, donde aumentaron en cerca de 11,000, pero más importante aún es que los aumentos más importantes se dieron en los municipios del Estado de México pertenecientes a la zona metropolitana. Ecatepec cerca de 16,000 viviendas; Naucalpan, alrededor de 15,000; Netzahualcóyotl, 21,000 y Tlalnepantla, 12,000.

Así, mientras que en el Distrito Federal hubo 32,000 viviendas menos para arrendamiento, las ocupadas por sus propietarios se incrementaron en cerca de 356,000. Naturalmente, a simple vista esta situación significa una mejoría en la tenencia de la vivienda; sin embargo, también implica el agravamiento de las condiciones habitacionales de un gran porcentaje de la población citadina, ya que la parálisis en la construcción de vivienda para renta repercute directamente en el funcionamiento del mercado habitacional de arrendamiento.

El papel que han desempeñado los municipios conurbados en los últimos dos decenios ha sido impresionante, ya que el ensanchamiento habitacional de la zona metropolitana ha descansado en los municipios adyacentes al Distrito Federal. Éstos incrementaron su oferta en alrededor de 74,000 viviendas para renta y en 3,400 en el rubro de vivienda en propiedad.

En términos generales, la nueva oferta de vivienda en renta se ha ubicado en los municipios conurbados de la zona norte y oriente del Distrito Federal: Ecatepec, Naucalpan, Netzahualcóyotl y Tlalnepantla, Cabe señalar que esto ha sido resultado, principalmente, de procesos de autoconstrucción desde los años cincuenta. Desde el punto de vista habitacional, este fenómeno consiste en el surgimiento y desarrollo del arrendamiento periférico. Esta modalidad ha implicado, entre otras cosas, la reformulación teórica y práctica del concepto de inquilinato, ya que el agente social-propietario del inmueble no es el gran propietario, sino el autoconstructor de bajos ingresos.

#### **10.9.- Población urbana y tipos de tenencia**

Otro elemento básico para comprender y evaluar el proceso de cambio en la forma y el tipo de utilización de la vivienda es el número de ocupantes por tipo de tenencia. Durante los setenta disminuyó el número de personas por vivienda rentada. En la zona central, es decir, en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo, disminuyó en 529,000 personas; en la Álvaro Obregón, 37,000; en la Azcapotzalco, 82,000; en Coyoacán 25,000; en Gustavo A. Madero, 103,000; en Iztacalco, 70,000 y en Milpa Alta, 3,000. Por el contrario, en los municipios conurbados este coeficiente aumentó significativamente; por ejemplo, en Ecatepec alcanzó 81,000 personas, Netzahualcóyotl 103,000 y Tlalnepantla 33,000. La disminución del número de personas que habitaban una vivienda no propia en el Distrito Federal da cuenta de un proceso de transformación de inmuebles asociado a un fenómeno de expulsión de inquilinos, ya que éstos en su mayoría han tenido que trasladarse a lugares más distantes del centro de la ciudad y de las zonas de trabajo, o sea a los municipios del Estado de México.

En promedio, de cada diez viviendas que se construyeron 9.5 se destinaron al uso de su propietario. De tal forma, la parálisis en la edificación de vivienda para rentar es muy notoria. Es más, puede afirmarse que esta actividad está materialmente congelada en el Distrito Federal. No obstante, como se dijo, en otro tipo, como la vivienda periférica, se han registrado aumentos. Las localidades cuyo número relativo de inmuebles para arrendamiento se incrementó en proporciones elevadas son las siguientes: en Cuajimalpa de 100% de aumento, 23.9% se ubicó en la vivienda en renta; en Magdalena Contreras, 27%; en Naucalpan 26%, y Netzahualcóyotl 22` por ciento.

Se encontraron cambios en la distribución en el rubro de los ocupantes. La redistribución de la población existente en 1970 se relacionó con el proceso de metropolización de la Ciudad de México. En varias delegaciones y municipios fue mayor el número de ocupantes que se sumaron al concepto de ocupantes propietarios de la vivienda que el incremento total registrado en la localidad. Es decir, en ciertos municipios se llevó a cabo una redistribución de la población, que se caracterizó por la transformación de inquilinos a propietarios.

Aunque parece contradictorio, de la población que se incrementó en toda la ZMCM, se aprecia un descenso de 15.5% de los ocupantes no propietarios y un aumento del 115% de los propietarios. Cabe aclarar que para comprender mejor los cambios en el número de personas, es necesario matizar dicha cifra. Ya a nivel desagregado, en este caso municipal, se observa que del 100% del incremento poblacional, 85% correspondió al concepto de propietarios y 15% a los no propietarios.

Ahora bien, el ritmo de construcción de viviendas revela un modelo de doblamiento de la ZMCM en el que de nuevo la participación de los municipios conurbados ha sido clave. En 1970 la ZMCM estaba integrada por los 12 cuarteles y 12 delegaciones del Distrito Federal, y 12 municipios del Estado de México. Esta ZMCM contaba con 1,506,894 viviendas, de las cuales sólo 19% se ubicaba en los municipios del Estado de México. En 1980 la ZMCM se había extendido a 20 municipios con 2,308,109 viviendas; de las que 32% se asentaba en el Estado de México. En la zona central de la Ciudad de México se ubicaban 36% de los inmuebles en 1970, cifra que en 1980 descendió a 23.5%.

En las delegaciones en 1970 se asentaba 42 y 44% en 1980. Así, sólo el Distrito Federal en 1970 albergaba 78.9% de la vivienda de la ZMCM; en 1980, en cambio, a 67.9%. En sentido contrario, los municipios conurbados aumentaron su participación, pues de ubicarse ahí 21% de las viviendas en 1970, diez años más tarde el porcentaje se elevó a 32. En el decenio de los setenta, el ritmo de construcción en los municipios conurbados ha sido impresionante, tanto por las condiciones de edificación como por el número de viviendas levantadas. Merece resaltar el hecho de que en Tlalnepantla, Netzahualcóyotl, Ecatepec y Naucalpan se ubicaba 23.8% del total de viviendas de la ZMCM en 1980.

Ahora bien, al desagregar el total de viviendas en propiedad y rentadas, se observan ciertos cambios. En la zona central del Distrito Federal, en el primer caso, se registró un descenso de 21 a 11% de 1970 a 1980. En las delegaciones hubo un ligero aumento, de 47.7 a 48.6%. Por lo que toca al Distrito Federal, su participación con relación al total de la ZMCM descendió de 68.7 a 60.5%. En contrapartida, aumentó, por supuesto, la participación de los municipios, de 31.3% en 1970 a 39.5% en 1980. De igual manera, al examinar el rubro de vivienda rentada se halló que las delegaciones centrales disminuyeron su participación de 48 al 41% en 1970-1980. Por su parte, en las otras delegaciones descendió muy poco, de 38.4 a 37.8%. Lo cual en promedio se expresó en el Distrito Federal en una reducción de 86.6 a 79.2%. Los municipios aumentaron su participación de 13.4 a 20.8 por ciento.

Desde el punto de vista de los ocupantes, la zona central albergó 32% del total en 1970 y 19.5% en 1980. Este cambio obedeció, principalmente, a los cambios del uso del suelo y del inmueble en las cuatro delegaciones centrales; las otras mantuvieron su participación en 1970 y 1980. En conjunto, mientras en 1970 el Distrito Federal alojó a 77.2% de la población, en 1980 ese porcentaje disminuyó notablemente, a 64. Por su parte, los municipios incrementaron el número relativo de población de 22.8 a 36 por ciento.

Finalmente, el número de ocupantes no propietarios o inquilinos sufrió algunas transformaciones en cuanto a su distribución en el espacio de la ZMCM: en 1970, 45% tenía su domicilio en la zona central; en 1980 sólo 37%. En el primero de esos años 40%

de los habitantes de la ZMCM habitaban vivienda en las otras delegaciones, proporción que en 1980 descendió a 38.9%. Esto significó que el Distrito Federal en 1970 albergara a 85.7% de los inquilinos y en 1980 sólo 76.7%. En cambio, en los municipios conurbados aumentaron de 14.3 a 23.2 por ciento.

#### **10.10.- Dinámica de la construcción de viviendas**

Las tasas de construcción por municipio han sido elevadas en ciertas localidades del Estado de México, lo cual ha significado un mayor rezago de los servicios públicos, especialmente en los municipios que no cuentan con ingresos suficientes para financiar el crecimiento urbano de sus localidades. El municipio que creció más en cuanto al número de viviendas fue Coacalco, que de 1970 a 1980 sextuplicó su inventario habitacional; le siguen Tecámac, que creció 290% Atizapán de Zaragoza, 359%; Chimalhuacán, 241%; Ecatepec, 239% y Chicoloapan, 99%. Siguiendo con la clasificación, respecto del incremento de viviendas en el Distrito Federal, se registró un incremento de 28% en el centro de la ciudad, y 56% en las delegaciones.

En el periodo 1970-1980 se registraron diversos cambios en la composición de la vivienda según el tipo de tenencia; destaca la mayor importancia de la propiedad. Así, en la zona central 24.8% de las viviendas de las delegaciones las ocupaban sus propietarios en 1970; en cambio, en 1980 la cifra ascendió a 30.2%. Las otras delegaciones registraron un aumento en las viviendas en propiedad de 48 a 65.95 en esos años. En promedio, en el Distrito Federal, 37.5% eran viviendas propias y diez años después llegaron a representar 53.5%. Por su parte, en los municipios conurbados se incrementó de 63 a 74%. Con relación a los ocupantes, en la zona central pasó de 27.5 a 33% y en las otras delegaciones de 52.5 a 69.9%. En los municipios se incrementó de 67 a 77.8 por ciento. Desde otro punto de vista, la vivienda arrendada por localidad ha disminuido significativamente en todas las delegaciones con relación al total de viviendas existentes en la localidad respectiva. En las delegaciones centrales se alteró de 75 a 69%; en las demás, de 51 a 34%, y en los municipios de 36 a 25.9%. Si se parte del número de ocupantes, se encuentra que en las cuatro delegaciones centrales descendió de 72 a 66%, mientras que en las otras pasó de 47.5 a 30%, y en los municipios de 32 a 22 por ciento.

De acuerdo con la distribución porcentual de las viviendas y ocupantes por tipo de tenencia, por delegación y municipio, se pueden integrar tres grupos: a) con alto número de viviendas en renta, b) con número medio de viviendas, y c) con bajo número. En el primer caso están todas las localidades con más de 40% de vivienda en renta, como las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco. El grupo medio abarca las localidades que presentan entre 15 y 40% de vivienda en renta, las cuales suman 19 localidades. Finalmente, las localidades de bajo arrendamiento, únicamente 10.

En 1980, en conjunto, 41% de la población del Distrito Federal habitaba una vivienda que no era de su propiedad, y 22% en el Estado de México.

#### **10.11.- La oferta de vivienda en la ZMCM a principios de los noventa**

Con objeto de conocer algunas características de la oferta de vivienda se elaboró un sistema de procesamiento de datos sobre las rentas de los diversos inmuebles, como cuartos, departamentos y casas unifamiliares, así como de los valores de los inmuebles y terrenos en la ZMCM. Esta información se procesó por colonias (la fuente principal fueron los periódicos y revistas).

Con objeto de analizar y mostrar gráficamente la ubicación de la oferta de vivienda, el Área Metropolitana de la Ciudad de México se dividió con sus más de 2,000 colonias en 27 zonas urbanas rectangulares. Cabe aclarar que esta modalidad de fragmentar el espacio urbano no se basa en todos los criterios de definición de zonas homogéneas, sino en el hecho de agrupar geográficamente un conjunto de colonias con el fin de mostrar la distribución espacial de algunas características del mercado inmobiliario.

#### **10.12.- El mercado de la tierra urbana**

El primer indicador del ritmo del mercado inmobiliario es la compraventa de terrenos. La Ciudad de México se ha caracterizado por la expansión horizontal, es decir, por la incorporación de grandes extensiones de tierra, provenientes del régimen ejidal y



comunal, al uso urbano. A pesar de las reiteradas políticas de densificación urbana promovidas desde principios de los años treinta, este modelo de crecimiento de la ciudad ha implicado la estructuración de un tipo de ciudad “chaparra”. Así, el mercado inmobiliario ha fincado parte de su dinámica en la tierra urbana.

Con base en la información recabada acerca de la compra-venta de terrenos, se observa que la mayor cantidad de suelo en venta se encuentra en la periferia de la ciudad. En el norte de la urbe se ubican los porcentajes altos de comercialización de terrenos; alrededor de 22% de la oferta se ubica ahí; en cambio, al sur se presenta 2% de la oferta. Comparando la parte oriente con la poniente, se observa que 29.1% de las acciones inmobiliarias se realizan en el oriente, y 25.3% en el poniente. Con respecto a las zonas centrales, las transacciones inmobiliarias de tierra urbana han llegado a sus límites. El porcentaje de participación en el conjunto de la venta de terrenos es mínimo. En conjunto estas zonas ofrecen 11.8 por ciento. Merece especial mención la franja comprendida en la zona que se define como un área intermedia del sur de la ciudad. En ella se localiza cerca de 38% de la oferta de terrenos.

La franja incluida que corresponde al norte de la ciudad, registra el nivel inferior de los precios del terreno por metro cuadrado, asimismo, la oferta de terrenos en las zonas que forman parte de la periferia de la ciudad, se caracterizan por comercializar terrenos del nivel inferior de precios. Por el contrario los valores más altos del precio por metro cuadrado se localizan en las zonas centrales.

En síntesis, se observa que la franja oriente es más dinámica que la poniente en la venta de terrenos. De igual forma, la norte supera a la sur. Sin embargo, la franja intermedia sur es la de mayor dinamismo de la Ciudad de México. Finalmente, en las zonas centrales es mínimo el ritmo de venta de terrenos.

### **10.13.- La oferta de inmuebles en arrendamiento**

Uno de los obstáculos fundamentales en la investigación urbana en México ha sido la falta de información estadística sobre los aspectos medulares del crecimiento urbano. En el

caso del arrendamiento, el sector público no considera la sistematización de la información estadística al respecto. Por otro lado, el sector privado está interesado en otras cuestiones del arrendamiento, como las legales, constructivas y administrativas. En general, se ha discutido jurídica, social y económicamente sobre la problemática inquilinaria, sin contar con información de primera mano. Por esta razón se pretende delinear la estructura de rentas en la Ciudad de México con base en métodos estadísticos y en la información de las secciones de avisos de la prensa. Sin embargo, cabe aclarar que los datos se limitan a un tipo de vivienda y deja de lado un amplio sector de la vivienda en renta, por ejemplo, en las colonias populares.

El muestreo consistió en recabar información sobre las características de los inmuebles de 1970 a 1989, en especial en el periodo 1980-1989. Se procuró obtener el monto de la renta, la colonia en donde se ubica la vivienda, el número de recámaras y el teléfono donde informan. Con los datos de los precios de la renta se realizó una serie estadística a fin de conocer con certeza el comportamiento de los precios y su relación con los salarios de la población. El dato de la colonia tiene el objeto de comprobar cuáles son las principales colonias en donde se ubican los inmuebles y su correspondencia con el proceso de urbanización. El número de recámaras se empleó para inferir el tamaño del inmueble.

Toda la información recuperada se procesó mediante un programa de computación elaborado expresamente para tal fin. Se llegó a procesar cerca de 10,000 datos.

#### **10.14.- Diagnóstico general de los inmuebles en arrendamiento**

Recientemente algunos centros de investigación y organismos públicos y privados han realizado diagnósticos de la vivienda en renta con diversos métodos y técnicas. Los resultados de sus trabajos han aportado información útil para la comprensión del problema inquilinario. Por otro lado, se presentan los resultados de un muestreo realizado para conocer los principales rasgos de las viviendas rentadas en la ZMCM.

La renta promedio fue de 6,529.00 pesos en 1980. En cambio, a principios de 1984 ascendió a 37,423.00 pesos, lo que significa que las rentas aumentaron 4.7 veces. En este periodo se observan incrementos constantes debido principalmente al proceso inflacionario, así como al libre juego de la oferta y la demanda de viviendas en arrendamiento.

Comparando la renta promedio con el número de días de salario mínimo necesarios para cubrirla, se observa que la renta promedio de 1980 equivalía a 38.4 días de salario mínimo (d.s.m.). En cambio diez años antes dicho promedio era de 35.7 d.s.m. Es decir que entre 1971 y 1980 las rentas registraron aumentos ligeramente superiores a los de los salarios mínimos. Pero, durante los siguientes cinco años, para cubrir las rentas promedio, el inquilino debía destinar mayor número de salarios mínimos. Así se tiene que entre 1980 y 1984 los días de trabajo necesarios para solventar los gastos de renta se incrementaron de 38.4 a 55.1 d.s.m. De este modo, el inquilino debe trabajar 43% más para cubrir el alquiler.

El encarecimiento de la vivienda ha repercutido abiertamente en el escenario urbano, acentuando el proceso segregacionista de las fuerzas del mercado inmobiliario y empeorando las siempre deterioradas condiciones de habitación de la población metropolitana.

Por supuesto que estos aumentos de renta afectan primordialmente a los sectores de la población cuyos salarios no rebasan el mínimo que en la ZMCM representan 43.7% de la población económicamente activa en 1980, ya que deben destinar mayor porcentaje de su ingreso al pago de la renta que en condiciones normales debe ser alrededor de 20% del total de las percepciones de la familia, reduciendo, por tanto, gastos en el consumo familiar de alimentos, vestido, salud, recreación y otros.

De igual forma, al comparar la evolución de los montos de las rentas bajas con las más altas registradas en el muestreo, se observan incrementos parecidos cada año, en ocasiones diferentes, pero compensatorios con los subsiguientes años. Sin embargo, cabe señalar que el porcentaje de viviendas económicas ha disminuido en la oferta de

inmuebles; en cambio, los departamentos más caros presentan una tendencia a incrementar su número.

De acuerdo con los datos obtenidos en los periódicos Excélsior y El Universal, las colonias en donde se ofrecen departamentos económicos son, entre otras: Moderna, Moctezuma, Viaducto Piedad, Anáhuac, Portales, Guerrero, San Pedro de los Pinos, Prohogar, Popotla y Clavería. Cabe señalar que en este tipo de departamentos de renta mínima se registraron aumentos por debajo de las tasas de inflación reportadas por el Banco de México; la de 1984, por ejemplo, se estimó en 64% respecto de 1983, y por su lado, las rentas mínimas aumentaron 60.5%. Sin embargo, a partir de 1984 el porcentaje de incremento ha sido sumamente alto en comparación con las tasas de interés bancario y el índice de precios.

Con respecto a los departamentos más caros, cuya renta en 1989 superaba los 1,000 dólares, se ubican en colonias como Polanco, San Ángel, Del Valle, Tecamachalco y Lomas Virreyes. En estos inmuebles las rentas se cotizan en dólares, a pesar de que la legislación mexicana obliga a los arrendatarios a fijarlas en moneda nacional.

Con la finalidad de conocer en forma más detallada el complejo problema de la vivienda en renta, es necesario clasificar, de manera general, los distintos inmuebles con base en el monto de alquiler, la ubicación, la situación frente al régimen jurídico y en ocasiones por el agente constructor. Así, en forma por demás esquemática, se distinguen siete grupos:

#### **10.15.- Vivienda con renta congelada**

Comprende los inmuebles que están bajo el régimen de los decretos presidenciales de 1942, 1944 y 1948, con que se estableció el congelamiento de las rentas de las viviendas que en ese último año fueran inferiores a 300 pesos. Así, aproximadamente 2% de estos inmuebles pagan rentas de entre 60 y 300 pesos mensuales; se ubican especialmente en las vecindades de la zona central de la ciudad.

En su gran mayoría estos inmuebles están muy deteriorados, por ser de antigua construcción y tener un pésimo mantenimiento. Los inquilinos generalmente son de ingresos bajos. Cabe señalar que a raíz de los sismos de 1985 el régimen de renta congelada en algunos casos ha cambiado de situación debido a la intervención del organismo Renovación Habitacional Popular. Los antiguos inquilinos de viviendas con renta congelada se han transformado en condominios.

#### **10.16.- La vivienda estatal con renta formal**

Se trata de los inmuebles que algunas instituciones públicas edificaron en los años cincuenta para sus trabajadores, como las unidades habitacionales financiadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Este último financió la construcción de 13 unidades habitacionales con 6915 viviendas que beneficiaron a cerca de 38,000 personas. Cabe destacar la presencia e importancia del IMSS que por su participación en la producción y promoción de vivienda en arrendamiento, constituye la primera promotora oficial de esta clase inmuebles. El IMSS inició sus actividades en 1944; además de la atención médica, entre sus funciones estaba promover un programa de inversiones con el fin de edificar bienes inmuebles de tipo médico, administrativo y social, así como de unidades habitacionales. Desde su inicio hasta 1962, el IMSS invirtió una cantidad considerable de sus reservas en la construcción de viviendas en el Distrito Federal.

Estas unidades habitacionales constituyen una experiencia útil en la promoción de vivienda con fines de arrendamiento. En general, ésta representó la única política urbana del Estado mexicano encaminada a incidir directamente en el comportamiento del mercado en renta. La determinación de los montos de los alquileres y las condiciones de contrato fueron parte clave de esta intervención estatal. Sin embargo, en los años ochenta esta política ha sido seriamente criticada por el costo económico y por los subsidios financieros.

Es necesario señalar algunas características de las unidades habitacionales del IMSS. Con la construcción estatal se buscaba que los precios de las rentas guardaran relación con el costo de los edificios y las posibilidades económicas de los inquilinos. De esta manera, el concepto de la casa barata había sido desechado por no responder a su verdadera función social, ya que generalmente las casas eran de poca durabilidad y su sostenimiento era caro para la mala calidad de los materiales.

El IMSS estableció los criterios para fijar la renta con base en el decreto del 2 de agosto de 1956. Así de la renta fijada con un criterio comercial medio se deducía una cantidad cuya proporción se establecía teniendo en cuenta el plazo de amortización del inmueble, no inferior a 50 años, un porcentaje correspondiente a gastos de mantenimiento y una tasa de rendimiento de 5%. Así, la renta no pasaría del 50% de las rentas medias de tipo comercial o privado.

Lamentablemente esta política se enfrentó a diversos obstáculos financieros y a partir de los años sesenta se suspendieron todas las actividades de promoción habitacional programadas por esta institución.

Hasta mediados de los ochenta las rentas en las unidades habitacionales del IMSS oscilaban entre 1,000 y 10,000 pesos. En algunos casos, el monto del alquiler cubre tanto el derecho de uso del inmueble como el importe de los servicios de mantenimiento. A partir de 1984 el IMSS ha pretendido vender los inmuebles a los inquilinos-ocupantes debido a que, según la relación de gastos e ingresos, existe un déficit en el manejo de estos edificios.

#### **10.17.- La vivienda estatal con renta informal**

Comprende los inmuebles financiados por organismos públicos y cuyos beneficiarios dan en arrendamiento, a pesar de que ello está prohibido por disposiciones legales. Por ejemplo el Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) establece en las reglas para el uso de la vivienda financiada por él, lo siguiente:

*“las viviendas no podrán ser objeto de cesión de derechos, enajenación, arrendamiento o transmisión de posesión o cualquier otro derecho real sobre el inmueble, salvo cuando se otorgue la conformidad del INFONAVIT por escrito o cuando se trate de la sucesión, o bien cuando sea liquidado el crédito otorgado para la adquisición de vivienda.”<sup>90</sup>*

No obstante las medidas instrumentadas por los organismos públicos, existen muchas viviendas bajo el régimen de arrendamiento. En una encuesta realizada por el INFONAVIT para detectar el nivel de irregularidad en la ocupación se encontró que el porcentaje correspondiente a arrendamiento es bajo. Sin embargo, cabe aclarar que un número de los encuestados respondió en forma sesgada porque saben que como resultado de tal irregularidad se les puede rescindir el contrato de adjudicación.

#### **10.18.- La vivienda precarista**

Es la que se ubica en colonias populares de la periferia de la ciudad, por ejemplo, en los municipios conurbados del Estado de México, Ecatepec, Netzahualcóyotl, Chimalhuacán, Chalco y otros, y en algunas colonias populares como Santo Domingo, Mixcoac, Guadalupe Tepeyac, etc.

Según René Coulumb, el arrendamiento periférico o precarista surgió desde los años sesenta al retraerse la construcción de vivienda de alquiler por parte del capital privado. Durante 1970-1980 se lograron producir cerca de 300,000 viviendas de este tipo. Esta modalidad significa un ingreso adicional para el arrendatario y el inquilino, y finalmente, las rentas resultan altas debido a lo precario de la vivienda rentada. Cabe aclarar que en su gran mayoría estos inmuebles periféricos son el resultado de procesos de autoconstrucción de la población de escasos recursos. En ocasiones se ha denominado a este tipo como inquilinato posesionario.

Este tipo habitacional representa para los autoconstructores-propietarios una fuente de ingresos extras. El monto de las rentas oscilaba entre 150 y 3000,000 pesos en 1989. Al

---

<sup>90</sup> *Ibid.* p. 211.

respecto cabe mencionar que en los próximos años la forma predominante de solución habitacional para las familias de bajos recursos ya no será la casa autoconstruida, sino la densificación de las colonias populares, en función de la existencia de vivienda colectiva de alquiler. Es necesario subrayar que las nuevas vecindades periféricas presentan peores condiciones en comparación con otros tipos habitacionales, ya que combinan el hacinamiento de las vecindades centrales con la construcción precaria de la periferia.

#### **10.19.- La vivienda de interés social**

Es la que cuenta con todos los servicios públicos y se ubica en colonias antiguas y deterioradas como Peralvillo, San Rafael, Portales y otras. La renta estaba comprendida entre 300,000 y 600,000 pesos de entonces.

#### **10.20.- La vivienda media**

Se ubica en colonias como Roma, Narvarte, Lindavista, Moderna y Álamos. Son inmuebles construidos en el primer tercio del siglo, expresamente para arrendamiento; sin embargo, en la actualidad la mayoría se está trasladando al régimen de condominio. Las rentas oscilaban entre 500,000 y 900,000 pesos de entonces.

#### **10.21.- La vivienda de lujo tipo “A”**

Se ubica en colonias como Anzures, Coyoacán, Del Valle y Nápoles. Son inmuebles adaptados y remodelados con acabados de lujo y sus rentas están comprendidas entre 800,000 y 1.5 millones de pesos.

#### **10.22.- Finalmente la vivienda de lujo tipo “B”**

Es la edificación moderna que se localiza en Bosques de las Lomas, Polanco, Satélite, Tecamachalco, Jardines del Pedregal y otras. Las rentas varían entre 900,000 y 3 millones de pesos de entonces.



### **10.23.- La oferta de vivienda en renta en 1991**

El mercado inmobiliario de bienes bajo el régimen de arrendamiento presenta tres modalidades: cuartos, departamentos y viviendas unifamiliares. A mediados de 1991, el promedio de la renta de los cuartos alcanza la cifra de 358,369.00 pesos, es decir, el equivalente a un mes del salario mínimo vigente en el Área Metropolitana de la Ciudad de México. Los precios de renta oscilaban entre 100,000 y 900,000.

Respecto de la renta promedio de departamentos es de 1,318,636 pesos mensuales, es decir, alrededor de 110.8 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. En la zona central, se ubica cerca del 44% de la oferta de departamentos en renta. En cambio, la periferia concentra 20% de la oferta. La franja intermedia sur, alberga 31% de la oferta de departamentos. Las rentas mensuales más altas se localizan en las zonas centrales y en la franja intermedia sur. Por el contrario, las rentas bajas se localizan en la periferia oriente.

Finalmente, el promedio de rentas de casas unifamiliares, a mediados de 1991, fue de 2,299 pesos. Cabe resaltar que la renta máxima en este periodo fue de 9 millones y la baja fue de 275,000 pesos. En las zonas centrales se ubica el 16% de la oferta. En la zona norte se concentra 13.4%. La franja intermedia sur contiene 46% de la oferta. Comparando el poniente con el oriente, se encuentra que el primero alberga 22.9% y el oriente 17.6 por ciento.

En relación a este tema el 29 de septiembre de 1998 se creó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que absorbe al FICAPRO y al FIVIDESU en un organismo único. Junto con el FIDERE, encargado de la recuperación crediticia, son los responsables de atender, por parte del gobierno local, el programa de la vivienda en la ciudad.

También se puso en marcha, un esquema de planeación participativa a través de la elaboración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano. La participación ciudadana en la planeación urbana tiene lugar en forma organizada, desde la elaboración de los programas hasta su concreción en proyectos específicos a través de talleres, mesas y seminarios. En 1998 se inició la elaboración de 30 programas parciales en diferentes zonas de la ciudad. Once de ellos ya están concluidos, pasaron su fase de consulta y se enviaron a la Asamblea Legislativa para su revisión.

Por otra parte, en el Distrito Federal más de dos y medio millones de habitantes, es decir, 30 por ciento de la población, reside en unidades habitacionales, que en su mayoría fueron construidas entre 1960 y 1980. El 80 por ciento funciona en régimen de condominio. El deterioro de las condiciones de vida de la población y el deterioro material de las construcciones por rezago en su mantenimiento, crearon situaciones conflictivas en muchas de ellas. A partir de 1995, los abonos de la propiedad y el mantenimiento mensual aumentaron desmesuradamente y excedieron la capacidad de pago de los residentes, que perdieron la propiedad o la siguen pagando con grandes sacrificios. Los adeudos por servicio de luz en las áreas comunes ocasionaron la suspensión del servicio y generaron a su vez problemas de seguridad, pero como jurídicamente se consideraban propiedad privada, las fuerzas de seguridad no podían entrar en esas áreas.

Entre las medidas adoptadas por la gestión de Cárdenas Solórzano destaca la renovación del marco jurídico insuficiente y obsoleto que regía en esas unidades. En diciembre de 1998 se aprobó la nueva Ley de Propiedad en Condominio, que convirtió las áreas comunes en públicas, que permite establecer administraciones funcionales y legales de las unidades y ubica como árbitro a la Procuraduría Social, ahora organismo público descentralizado. El Programa Piloto para Atención a Unidades Habitacionales de interés social, establecido en quince delegaciones, es permanente a partir de 1999.

También se transfirieron a comités vecinales 376 millones de pesos para el mantenimiento de mil 200 conjuntos habitacionales, en donde viven 350 mil familias, aproximadamente.

#### **10.24.- La experiencia del primer gobierno electo en vivienda**

El tema de la vivienda social es vasto y complicado, de manera que en base a la experiencia que en la materia ha tenido el primer gobierno electo, se analizará desde tres aristas básicas:

1. Las características de Distrito Federal que condicionan su situación y su problemática en la vivienda.
2. El contexto económico social en que se desarrolló la acción de este gobierno, y
3. La política de vivienda del gobierno de la ciudad para atender las necesidades que derivan de esta demanda.

El Distrito Federal tiene tres características en vivienda que lo singularizan de cualquier otra entidad de la república.

#### **10.25.- Magnitud de la demanda y calidad de la vivienda**

La enorme proporción de la demanda es consecuencia del déficit acumulado y del incremento anual de nuevos demandantes. La calidad de la vivienda edificada y por sustituir resulta de la mayor relevancia, ya que el hacinamiento en el que viven muchas familias y la precariedad, así como la edad de un número importante de inmuebles así lo demuestran.

El suelo es escaso y caro, las áreas urbanizables del Distrito Federal están prácticamente saturadas, lo que, entre otros factores, presiona la expansión de la ciudad hacia el Estado de México. Mucha población y la mayoría pobre. En el D.F. habitan más de 8.5 millones de habitantes y en conjunto con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México lo coloca en el segundo conglomerado urbano más grande del mundo, el 43.55% de la población ocupada tenía un ingreso por debajo de dos salarios mínimos mensuales, monto que no asegura los satisfactores esenciales para una vida digna. Dos terceras partes de la vivienda en esta ciudad es producida por gente sin apoyo. Atender la demanda en el D.F.

es un asunto complejo, su magnitud, la calidad de la vivienda, la escasez de suelo y atender a las familias más pobres es un reto.

La población de menores ingresos tenía escasas posibilidades de ser atendida en los programas de vivienda que coordinaba el Gobierno del Distrito Federal, ya que siendo el FOVI su principal fuente de recursos, los demandantes debían tener un ingreso superior a 3.5 salarios mínimos y preferentemente participar en el sector formal de la economía, características que no responden a las que mantienen un gran volumen de la población del D.F. Así, la demanda debía ser sustituida hasta que cumpliera con los requisitos establecidos por este organismo financiero. La búsqueda de parientes o amigos para ceder derechos se volvió una constante. Se llegó al absurdo de tener que sustituir a las familias que tenían derechos inquilinarios en vecindades expropiadas de alto riesgo, propiciando con ello la desarticulación de las redes sociales y el arraigo que son características de la vida en vecindad.

Este modelo de operación también generó importantes pasivos para los organismos de vivienda del D.F., ya que una vez terminada la vivienda y en tanto que las SOFOLES no aceptaron a los solicitantes, se acumulaban intereses mes con mes. Este gobierno recibió a los organismos con adeudos por más de 575 millones de pesos, lo cual representaba poco más del 94% del presupuesto de inversión del año de 1998. Esta situación grave, es peor al considerar que a las familias se les adjudicó la vivienda en forma precaria, por lo que se encontraban en un estado de indefensión.

El DDF destinaba únicamente recursos para otorgar subsidios en el programa de vivienda nueva financiado por FOVI y para apoyar marginalmente otro tipo de requerimientos habitacionales. De ahí que el programa fundamental que desarrolló el pasado gobierno fuera el de vivienda terminada y que la tendencia del presupuesto en vivienda se mantuviera siempre con muy bajo nivel.

En este modelo de operación, las organizaciones debían jugar el papel de colocadores de crédito, buscando sustituir a quienes no cumplían con los requisitos, renunciando así a las reivindicaciones de lucha común por el acceso a la vivienda que es un elemento

aglutinador de los grupos sociales. Evidentemente no todas las organizaciones vieron en este modelo de operación una renuncia a los propósitos antes señalados, por la simple y sencilla razón de que estos no existían. Las organizaciones que mantienen estos principios, en general se alejaron de la acción de gobierno en vivienda.

Adicionalmente, la pasada administración desincorporó importantes superficies de la propiedad del D.F. a favor del FIVIDESU, con un nivel de subsidio muy alto. En algunos de estos predios se desarrolló vivienda con recursos FOVI y en otros sólo se asignó el suelo a las organizaciones.

En los predios en que se desarrolló vivienda, se comprometieron con las organizaciones diversos números de acciones de vivienda, que van desde 20 a 300 acciones. Los dirigentes de estas organizaciones proponían a la demanda, integraban los expedientes y sustituían a los solicitantes cuando no eran aceptados por los intermediarios financieros.

Cuando se comprometía el suelo para desarrollos futuros las organizaciones también integraban la demanda; sin embargo, de inicio no tenían obligación de transparentarla. No existen antecedentes de las razones por las que se establecieron compromisos con esas organizaciones, se presume que fueron consideradas por el peso o fuerza con las que se les percibía o la presión política que ejercieron.

En general, se observó que en una mayor proporción las organizaciones que tuvieron adjudicación de vivienda son simpatizantes del PRI, en cambio, los grupos sociales que fueron beneficiarios de suelo lo son del PRD.

Por otra parte, el INVI del D.F. administraba un Fondo de Vivienda que sólo era conocido por algunas organizaciones y que no contaba con reglas para su otorgamiento. Entre 1995 y 1997 este fondo administró un poco más de 26 millones de pesos. Estos recursos se destinaron en su mayor proporción para adquirir suelo y desarrollar proyectos en menor escala, para pagar enganche de vivienda u otro tipo de motivo. El recurso se otorgaba directamente a los dirigentes de las organizaciones; en algunos casos, aproximadamente en un 50%, se establecieron compromisos de pago y en otros se consignó a fondo

perdido. El manejo discrecional de este fondo fue la causa por la que se canceló este tipo de ayudas, se cuestiona la falta de transparencia no los motivos que justificaron su existencia.

La falta de criterios en la autorización del número de viviendas y del suelo desincorporado y el manejo del fondo de vivienda privilegió la concertación política a través del establecimiento de acuerdos copulares y beneficios económicos discrecionales. Se establecieron relaciones que debilitaban a las organizaciones en lugar de promover o estimular su desarrollo y capacidad de gestión. Las consecuencias obvias son la mercantilización de la vivienda de interés social y el reforzamiento de las cúpulas. La situación de coyuntura que este gobierno enfrentó al inicio de la administración fue particularmente adversa. Los siguientes aspectos sintetizan esta situación:

El gobierno federal abandonó la corresponsabilidad que mantuvo hasta 1997 en el financiamiento de vivienda en el D.F. El FONHAPO limitó sus programas en la entidad a su recuperación, la cual a todas luces era insuficiente para atender la cartera que tenía comprometida. El FOVI instruyó a las SOFOLES para que no apoyaran proyectos que promovieran los organismos de vivienda del D.F. aduciendo que éstos trabajaban con concentraciones gremiales. Así, la recepción de expedientes de los solicitantes quedó suspendida a pesar de que los promotores habían obtenido subastas a su favor.

Para las viviendas en alto riesgo que habían sido expropiadas en 1997, se produjo una situación especialmente difícil ya que un número importante de éstas se demolieron, esperando un financiamiento del FOVI que no llegó.

Durante diciembre de 1997 a marzo de 1998, entre las organizaciones sociales se generalizó la demanda por el cumplimiento de los compromisos pactados con la anterior administración. Situación que se exacerbó al darse a conocer las limitaciones presupuestales del sector y el volumen de los compromisos acordados. Adicionalmente, se tenían grandes e irrenunciables expectativas en materia de vivienda. Las organizaciones sociales que apoyaron la candidatura de Cárdenas apostaban a un cambio que se veía

muy difícil alcanzar ante el panorama de incertidumbre que los escasos recursos para vivienda reflejaban.

Adicionalmente, se recibió como herencia un cúmulo muy importante de compromisos que se suscribieron con diversas organizaciones para edificar un poco más de 26 mil viviendas y efectuar otras 10 mil viviendas. Aún edificando ese número de viviendas al año, no se logró cumplir el programa en la administración de Cárdenas.

Se propuso instrumentar una política de vivienda que propiciara ese cambio que demandaba la sociedad en general y particularmente los sectores de población con mayores carencias.

Bajo este contexto las políticas de desarrollo urbano y vivienda que esta administración estableció, están orientadas a contribuir, en forma progresiva, a generar instrumentos, programas, estímulos y apoyos que faciliten a todos los sectores de la población el acceso a una vivienda digna.

Así, en concordancia con el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. se propuso dirigir los apoyos en subsidios y facilidades administrativas en materia de vivienda, mayoritariamente a los sectores de la población de menores recursos. Esto es a las familias con ingresos hasta 4.7 salarios mínimos, excluidas de los fondos públicos de vivienda. En este estrato se encuentra más del 70% de los hogares del D.F.

Para cumplir este propósito, se establecieron los siguientes objetivos operativos:

- Abrir una amplia gama de programas y esquemas financieros para atender la multiplicidad de actores y situaciones habitacionales. Incluye apoyo para mejorar la vivienda, adquirir la vecindad y sustituirla por una nueva edificación, comprar y rehabilitar el edificio arrendado, y adquirir suelo para proyectos de vivienda.
- Adecuar las condiciones de recuperación a la capacidad de pago de los beneficiarios para obtener como contrapartida un compromiso real para el reembolso del crédito. Es preciso diseñar los esquemas financieros considerando las características de la gente

para garantizar un manejo financiero sano y estimular la cultura de pago en los acreditados. El punto de partida es el reconocimiento de la capacidad real de pago de las familias y la diversidad de formas mediante las que integran su ingreso, sus ahorros, y la movilización de recursos materiales y sociales de que disponen.

- Facilitar el acceso de las familias de más bajos ingresos a los Programas Habitacionales, otorgando subsidios. Se requiere otorgar recursos no recuperables, necesarios para amortiguar el alto costo de la vivienda.
- Vincular la producción de vivienda a los programas de Desarrollo Urbano. La única manera en que se podrá frenar el crecimiento del área urbana consiste en abrir legalmente alternativas para adquirir suelo a costos iguales a los que se encuentran en suelo de conservación sin infraestructura. Es preciso subsidiar el suelo en las zonas con infraestructura, lo que resulta más favorable para la economía de la Ciudad que seguir modificando constantemente el uso del suelo.
- Utilizar el cofinanciamiento y la participación de otros agentes financieros para potenciar la respuesta en vivienda. El recurso presupuestal debe corresponder a la magnitud del problema. Un ejemplo: para compensar la carencia de recursos fiscales en el mejoramiento de vivienda se obtuvo el apoyo de la Caja Popular Mexicana, una ONG (FOSOVI) y un grupo social (UPREZ), y para la edificación de vivienda terminada se concretaron financiamientos privados, situación que potenció la capacidad de respuesta.
- Fortalecer el derecho de la mujer para acceder a créditos de vivienda, independientemente de su situación económica. La mujer ha sido tradicionalmente la que ha luchado para obtener mejoras en el hábitat y en la vivienda, sin embargo, no se le reconoce como sujeto de crédito; reconocer también su participación asegura la consolidación de la vivienda en patrimonio familiar.

El esquema de financiamiento del INVI articula tres componentes:

1. Ahorro, orientado a ordenar y concretar la corresponsabilidad de los acreditados en la solución de su problema de vivienda.
2. Crédito destinado a canalizar recursos fiscales a favor de las familias de bajo ingreso.



3. Subsidio, dirigido a apoyar la capacidad de endeudamiento de las familias de bajos ingresos; atender a la población vulnerable; apoyar la política de saturación y densificación intraurbana y la conservación de inmuebles habitacionales con valor patrimonial, y estimular la cultura de pago oportuno.

Para cumplir con sus objetivos se opera un sistema de crédito que combina seis programas básicos que se adecuan a las diversas situaciones sociales y urbanas, con seis líneas de crédito que responden a las etapas y modalidades del proceso productivo de la vivienda. La gama de programas habitacionales que opera el INVI privilegia por una parte su actuación dentro de la mancha urbana existente y por otra apoya a la enorme diversidad de iniciativas habitacionales populares que caracterizan la dinámica urbana del D.F.

Los primeros dos programas reconocen la expansión urbana, aunque por medio de subsidios diferenciados dan prioridad a la saturación y la redensificación del centro de la ciudad. Los restantes se orientan al reciclamiento, la consolidación y la densificación urbana. Cuatro de los programas cuentan con una línea de crédito que apoya la adquisición de suelo, e inmuebles.

- La adquisición de suelo cuenta con subsidios diferenciales que privilegian su compra en zonas de reciclamiento o de conservación, a efecto de saturar o consolidar los barrios existentes.
- Todos los programas cuentan con una línea de crédito para estudios y proyectos.
- Los préstamos para suelo y estudios y proyectos facilitan la participación de los autoprodutores sociales, para sustituir o rehabilitar los inmuebles.
- El esquema de crédito del INVI reconoce la participación tanto de los productores privados (promotores y constructores), como de los autoprodutores sociales, tanto individuales como organizados.
- Los productores privados, participan principalmente en los programas de vivienda nueva terminada y en los de sustitución y rehabilitación de vivienda existente.
- Los productores sociales y autoprodutores, lo hacen dentro de diversas modalidades en casi todos los programas.

Cabe destacar que en todos los casos que atienden los productores privados se ocurre una vinculación estrecha con organizaciones sociales que actúan como gestoras, organizando la demanda y aportando en muchos casos el terreno. La política que impulsó el primer gobierno electo se concreta en los siguientes instrumentos:

#### **10.26.- Reglas de operación del INVI-D.F.**

Estas son producto de un intenso proceso de interacción y diálogo con los solicitantes de vivienda sobre el complejo contexto habitacional del D.F. que incluyó las diferentes formas de operar de los productores. La decisión fue optar por administrar esta complejidad, antes que reducir su actuación a modelos más fáciles de ejecutar, pero que ignoraban a los diversos actores sociales.

Las reglas de operación del Instituto acotan y norman sus actividades así como las relaciones recíprocas con los diferentes actores, por su contenido puede afirmarse que el INVI-DF es un Instituto financiero de carácter social.

Creado el 29 de septiembre de 1998 el Instituto de Vivienda del D.F., como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, bajo la coordinación de la SEDUVI. El INVI incorpora desde esa fecha los Programas de los Fideicomisos en liquidación Casa Propia y el de Vivienda Desarrollo Social y Urbano (FICAPRO y FIVIDESU).

#### **10.27.- Subsidios elevados a rango de ley**

Una de las demandas más insistentes por parte de los promotores privados y sociales, era la de evitar el otorgamiento de acuerdos anuales de subsidios para la vivienda, estableciendo para ello, en el Código Financiero, tarifas diferenciadas adecuadas para la vivienda nueva y usada de interés social. Y por otra parte, *“continuar emitiendo un acuerdo anual, pero exclusivamente de facilidades administrativas, en tanto éstas no se incorporen a la reglamentación correspondiente”*.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> *Cfr.* Álvarez Enriquez, Lucía, ¿Una ciudad para todos?.p. 354.

Las reformas al Código Financiero publicadas el 31 de diciembre de 1999, mismas que entraron en vigor el día 1 de enero del 2000, recogieron las demandas antes referidas, precisándose como un aspecto fundamental, que los organismos descentralizados, fideicomisos públicos, promotores públicos, sociales y privados que desarrollen proyectos relacionados con la vivienda de interés social o la vivienda popular, tendrán derecho a una reducción equivalente al 100% y 80%, sobre diversas contribuciones.

### **10.28.- Ley de vivienda**

El 2 de marzo del año 2000 se publicó en la GODF la Ley de Vivienda del D.F., la cual integra: Un capítulo sobre la producción social de vivienda que reconoce y regula el papel de los productores sociales y los centros o Institutos de asistencia técnica y otros que apoyan los procesos habitacionales de las organizaciones sociales.

Un capítulo en el que se regula la participación y responsabilidades de los promotores sociales, en los programas de vivienda del GDF. Preceptos legales en los que se da prioridad en el acceso a la vivienda a los sectores de bajos recursos, vulnerables o en situación de riesgo y otros aspectos relativos a la política de vivienda, los instrumentos y programas habitacionales que han sido reivindicados por las organizaciones sociales; asimismo, se regula sobre los Programas de Mejoramiento y Autoconstrucción, Rehabilitación de Vivienda de Alto Riesgo y otros Programas que reconocen y amplían la apertura programática del INVI. Este gobierno se propuso impulsar un cambio en materia de vivienda. Se focalizó la atención en los que menos tienen y la diferencia de esta actuación en relación con otras formas de operación se puede sintetizar en tres aspectos:

a) A diferencia de lo que sucede en las promociones privadas, se vigila que los acreditados efectivamente pertenezcan a la población de bajos ingresos. No se ha rechazado a ningún solicitante de vivienda por su situación de género, calidad en el empleo, edad o bajos ingresos.

b) Se pusieron a su disposición diferentes líneas de crédito que les permitan contratar servicios profesionales para la elaboración de proyectos o la construcción de la vivienda. En el Programa de Mejoramiento de Vivienda Nueva en Lotes Familiares, los acreditados administran directamente los recursos y las garantías son quirografarias.

c) Se desarrolló un modelo de operación que está basado en el esfuerzo y no en la presión política. La medida para obtener un crédito es el cumplimiento de requisitos. De esta manera, se podrá arribar a una sociedad más fuerte y comprometida en la solución de sus demandas.

A manera de corolario, puede decirse que las políticas de desarrollo económico con las que el Estado mexicano ha conducido al país han generado un crecimiento urbano atrofiado, el cual ha manifestado sus problemas de diversas formas.

La coyuntura de la crisis de los años ochenta y su impacto en las condiciones de vida de la población, pero muy especialmente en la de la Ciudad de México, provocaron la reacción sociopolítica de los grupos más castigados con la crisis, la cual tuvo su mayor expresión a partir de la desgracia sufrida en esta urbe por los sismos de 1985 y durante el proceso electoral de 1988. Lo anterior colocó al Estado en una posición de relativa desventaja y debilidad política que lo obligaron a imponer nuevas modalidades a su política de desarrollo con bienestar social y mayor participación formal de los grupos populares organizados.

Posiblemente, a partir de los resultados de las elecciones de 1997 en el caso del Distrito Federal, en las que el PRD obtuvo un triunfo rotundo, haya en los años restantes un giro en las acciones de política urbana, para las cuales tanto los partidos de oposición como las organizaciones populares autónomas debería mostrar nuevas formas de participación y lucha para lograr mejores niveles de bienestar y desarrollo económico social.

El mercado inmobiliario habitacional ha rebasado constantemente las reglas jurídicas que han pretendido controlar su funcionamiento. Ni la legislación concerniente a los usos del suelo, ni el Código Civil han limitado las acciones de dicho mercado. Así, a finales del siglo

XX la población urbana de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México todavía se enfrenta a un mercado habitacional sumamente deformado y especulativo, que se caracteriza por la insuficiente construcción de viviendas para la población de bajos ingresos; por la carencia de inmuebles en arrendamiento; por los elevados precios de las rentas en relación con los ingresos de la población; por los altos costos de los terrenos que cuentan con servicios urbanos y por la escasez de suelo urbanizado para los procesos de autoconstrucción. En conjunto, el funcionamiento del mercado inmobiliario ha impedido el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de bajos ingresos.

La relación estrecha entre las condiciones habitacionales de la población metropolitana y la estratificación social vigente en la ZMCM se caracteriza por la coexistencia de dos extremos polarizados. En la Ciudad de México existen zonas habitacionales que cuentan con viviendas de grandes extensiones, con servicios urbanos adecuados y suficientes, así como zonas de viviendas sumamente pequeñas, que carecen de la infraestructura urbana mínima.

La población urbana que habita una morada inadecuada, tanto por su ubicación como por sus rasgos constructivos, debe cubrir una serie de costos sociales que disminuyen notablemente su nivel de vida. Así el gasto en vivienda llega a representar más de 50% de los ingresos de las familias de bajos ingresos; el gasto en transportación se eleva significativamente, dada la lejanía entre las zonas habitacionales populares y los centros de trabajo; y los problemas de salud se incrementan por la carencia de infraestructura urbana adecuada.

El acceso a una vivienda digna ha estado determinado por los mecanismos económicos del funcionamiento del mercado. Por su parte, las políticas habitacionales han incidido mínimamente en él. Ante esto, la población urbana ha instrumentado diversas formas sociales y constructivas para contar con una vivienda, que en la mayoría de los casos no reúne los criterios básicos: tamaño, ubicación, servicios y elementos constructivos.

De continuar la tendencia del mercado habitacional, la perspectiva a corto plazo para satisfacer las necesidades de habitación por parte de la mayoría de los habitantes se

encontrará en un callejón sin salida. La compleja situación social, económica y urbana del D.F., la vigorosa dinámica participativa y organizativa de los sectores populares y la voluntad democrática de la sociedad y del actual gobierno del D.F., han confluído para optar por una política de vivienda flexible, centrada en la diversidad de situaciones sociales y habitacionales, y en el compromiso de hacer efectivos para todos el derecho a la ciudad y a la vivienda. Esta política reconoce e integra tanto a los productores privados como a los sociales y abre una amplia gama de opciones para responder a sus iniciativas y a la diversidad de situaciones habitacionales que enfrentan.

Dada la urgencia de atender rezagos acumulados por varias décadas, las nuevas necesidades derivadas del crecimiento poblacional, y la dificultad e incongruencia de hacerlo a costa de continuar la expansión de la mancha urbana y destruyendo las áreas de protección ecológica y producción agrícola, la política urbana y habitacional del D.F., se orienta a estimular el crecimiento hacia adentro. Se considera, en consecuencia, que la principal reserva territorial de la ciudad se ubica a lo interno de la mancha urbana, tanto en los baldíos y los predios reciclables como en las azoteas y solares de las viviendas existentes en los barrios en deterioro y en aquéllos en proceso de consolidación.

De esta forma, el GDF puso en marcha los programas de vivienda nueva en lotes familiares y de mejoramiento y ampliación de vivienda, que sumados a los de rehabilitación y sustitución de predios existentes, conforman un cuerpo de opciones habitacionales para rescatar, densificar, saturar, consolidar y crecer a lo interno de la ciudad existente.

Esta prioridad, no cancela la posibilidad de atender algunos casos en las pocas zonas de expansión aún viables y producir conjuntos de vivienda nueva en zonas de saturación, sea mediante vivienda terminada o de crecimiento progresivo. El INVI-DF, fomenta la participación y trabaja en estrecha articulación con los sectores carentes de techo y sus organizaciones y con las ONG'S que las apoyan, diseña y desarrolla conjuntamente con ellas, instrumentos y procesos operativos que hacen posibles los programas.

Los programas de vivienda nueva en lotes familiares y de mejoramiento y ampliación de vivienda, responden íntegramente a esta política y están demostrando aceptación social y productividad de los recursos, lo que los ubica con un alto potencial de desarrollo en el futuro inmediato. Para concretar dicho potencial y ampliar sustantivamente el impacto social de los programas intraurbanos que maneja el INVI-DF, se requiere darles continuidad y mayores recursos, corregir algunos aspectos operativos y financieros y profundizar la gestión participativa y multiactoral en los mismos. Consolidar ciudad y construir ciudadanía es el desafío; actuar responsablemente en la consolidación de un sistema viable, sustentable, ampliamente participativo y de largo plazo es la respuesta.

En la actualidad, las dos terceras partes de los nuevos hogares que se forman en México se ven excluidos, por su nivel de ingreso o la precariedad de su empleo, de los programas públicos de adquisición de vivienda de interés social. En las ciudades, la mayor parte de ellos se encuentran orillados a la auto-producción de sus viviendas, durante largos años, muchas veces sin normas mínimas de seguridad y habitabilidad, en asentamientos altamente precarios, ilegales o irregulares, sin servicios y en lugares con graves problemas medioambientales, de accesibilidad y riesgo. Los demás, en el marco de una escasez crónica de oferta de vivienda en renta, alquilan a precios especulativos, ya sea viviendas en lugares centrales con numerosos tugurios, cuartos en colonias populares periféricas, o viviendas de interés social adquiridas por acaparadores que trafican con el subsidio público.

En el campo, la situación de la vivienda es más deplorable aún, por lo precario de su construcción: espacio insuficiente y hacinamiento, materiales inadecuados y falta de equipo, la carencia o mala calidad de la infraestructura y los servicios básicos de agua potable, drenaje y energía eléctrica, y la ausencia o mala calidad de los servicios sociales de educación y salud en los miles de pequeñas localidades rurales dispersa. Además, no existen políticas gubernamentales adecuada y suficientes de vivienda y de equipamiento para enfrentar esta situación.

La política habitacional, asimismo, se inscribe dentro de las políticas privatizadoras muchas veces inducida por instancias internacionales que promueven el abandono de la acción pública, en pro de un “Estado facilitador” de la iniciativa de los particulares. Se deja a las fuerzas del mercado la oferta de suelo para vivienda y a los desarrolladores inmobiliarios capitalistas la oferta habitacional, limitándose los organismos nacionales de vivienda a ofrecer servicios financieros para la población solvente. Esta orientación de la política urbana es excluyente, genera condiciones habitacionales inhumanas y desequilibrios urbanos y medioambientales insostenibles.

La transición demográfica en la que se encuentra el país, además de generar importantes necesidades de empleo, produce una creciente demanda de suelo urbano y de vivienda, debido al fuerte incremento en la formación de hogares: durante los próximos treinta años, mientras la población crecerá en un 26.5%, los hogares lo harán en un 88.5%; lo que implica construir del orden de 20.5 millones de viviendas de aquí al año 2030. En promedio, se requerirán anualmente 720 mil nuevas viviendas, además de los espacios para la producción y el comercio, los equipamientos y servicios indispensables para un crecimiento urbano integral. En las principales ciudades del país, la satisfacción de esta demanda implicará la urbanización de alrededor de 45 mil hectáreas, más de la mitad de la superficie actual del sistema urbano nacional.

Una política habitacional incluyente no puede limitarse a la construcción de unidades nuevas; debe incluir integralmente la reutilización, ampliación, mejoramiento o conservación de las viviendas existentes, creando instrumentos financieros, de comercialización de materiales, instancias de asesoría técnica y esquemas de financiamiento adecuados sobre todo en el caso de los sectores populares.

Debe impulsarse una política habitacional alternativa, que reconozca que la vivienda es, antes que una mercancía, una necesidad básica y un derecho humano de toda persona a un lugar donde vivir dignamente. Este derecho incluye la disposición de infraestructura y servicios públicos que garanticen el acceso a otros derechos como a la alimentación, la educación y la salud, y aseguren la habitabilidad del entorno. La política habitacional debe incluir, el adecuado ordenamiento de su entorno y la disposición en él de estos satisfactores.



Para ello, habrá de revertirse la excesiva desigualdad en la distribución de los recursos, que privilegia los programas de vivienda terminada para una minoría solvente, en detrimento de los programas de vivienda progresiva a los que pueden tener acceso la mayoría empobrecida de la población. Asimismo, el actual sistema de subsidios para la vivienda debe revisarse radicalmente con el fin de otorgar subsidios progresivos, inversamente proporcionales al ingreso de la población beneficiaria.

La acción habitacional de todos los actores involucrados debe estar estrechamente vinculada a la planeación territorial y medio ambiente así como con la obra pública. La estrategia consiste en rescatar el papel promotor de vivienda del Estado mexicano, sin el cual se pierde toda posibilidad de vincular la acción habitacional con el desarrollo social, económico, territorial y urbano. Pero el derecho a la vivienda implica, a su vez, el derecho de la población a participar en la elaboración y ejecución de las políticas que conciernen a este derecho fundamental.

La acción habitacional de los organismos públicos de vivienda debe descentralizarse, reconociendo las particularidades estatales y municipales. Es urgente recuperar la función de promoción en la producción de suelo urbano y vivienda que han tenido en el pasado varios institutos estatales del sector.

*“Para apoyar el acceso de las familias con ingresos inferiores a tres salarios mínimos a una vivienda digna es indispensable modificar los esquemas financieros preexistentes y complementarlos con subsidios. Un sistema de financiamiento y asesoría a la promoción social de vivienda permitirá articular entre sí un conjunto de acciones y de actores) concurrentes a apoyar el desarrollo ordenado de asentamientos populares y/o de conjuntos habitacionales de bajo costo, mediante: a) la oferta legal de suelo para los pobres; b) la fijación de subsidios, progresivos y transparentes; c) exenciones fiscales para los adquirientes de lotes y viviendas con ingresos inferiores a tres salarios mínimos; d) el reconocimiento y apoyo a organizaciones sociales, cooperativas, OSC, instituciones de profesionistas y académicas dedicadas a la producción social del hábitat.”<sup>92</sup>*

---

<sup>92</sup> Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. *Un México para todos*, Fundación para la Democracia, Fundación Arturo Rosenblueth, Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V., México, D.F., enero 2005 p. 138.

*“La creación de un programa financiero para la vivienda popular deberá vincularse con sistemas descentralizados y autogestivos de ahorro y préstamo, que gocen de incentivos y apoyos gubernamentales especiales, con el objeto de captar las sumas multimillonarias que, por el momento, centenares de miles de colonos entregan a “fraccionadores” clandestinos, funcionarios agrarios corruptos, comisariados ejidales y “líderes”.<sup>93</sup>*

El derecho a la vivienda no es sinónimo de derecho a la propiedad de la misma. Tiene que diseñarse una política alternativa que promueva la conservación y el incremento del actual parque habitacional en renta, sobre todo en colonias populares para los estratos de bajos ingresos, particularmente en las ciudades con mayores flujos de migrantes (ciudades fronterizas y polos turísticos).

El mejoramiento y ampliación de la vivienda campesina, o su sustitución es necesario, y el ordenamiento y dotación de infraestructura y servicios sociales de buena calidad, debe formar parte integral de una política de largo plazo para garantizar el derecho a la vivienda digna y suficiente, pues los campesinos e indígenas son sujetos de él.

---

<sup>93</sup> *Ibidem.*

CAPÍTULO XI  
OTRAS ACCIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL

## **CAPÍTULO XI**

### **OTRAS ACCIONES DE POLÍTICA SOCIAL**

Por otra parte, los sectores más vulnerables: adultos mayores, discapacitados, niños en la calle, familias altamente marginadas han sido muy importantes en la aplicación de la política social para las gestiones perredistas.

#### **11.1.- Adultos mayores**

Hasta septiembre de 2001, 204 mil adultos mayores ya contaban con tarjetas para ir a cualquier centro comercial y adquirir alimentos hasta por 600 pesos mensuales, además de recibir atención médica y medicamentos gratuitos en todos los centros de salud y hospitales del gobierno del Distrito Federal. También se puso en marcha el programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos para la gente de escasos recursos que no cuentan con seguridad social.

En 2003 López Obrador entregó la Iniciativa de Ley para Establecer el Derecho a la Pensión Alimentaria para Todos los Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal. La mayoría de los adultos mayores enfrenta la inseguridad económica y graves carencias, por la falta de políticas públicas adecuadas. Tal carencia les impide disfrutar de esta etapa de su vida. Dos tercios de esta población carecen de una pensión, y quienes la reciben no garantizan con ella una vida digna debido a su reducido monto y a los procesos inflacionarios. A esto se añade el deterioro del nivel de vida familiar y los cambios en los patrones tradicionales de cuidado, atención y respeto a los adultos mayores.

Es necesario fomentar una cultura social en materia de gerontología en todas las instituciones; introducir, validar y expandir los servicios de atención geriátrica en el sistema nacional de salud; el sistema educativo debe otorgar oportunidades de capacitación a los adultos mayores; la legislación laboral tiene que establecer nuevas modalidades de jubilación y eliminar las formas de discriminación laboral por razones de edad. El eje de una política democrática hacia los adultos mayores debe partir del reconocimiento de que

son sujetos de derecho, y que constituyen una de las más importantes reservas morales y productivas de la sociedad mexicana.

Como acto de solidaridad social y de dignificación de los adultos mayores se debe recurrir a las finanzas públicas, especialmente a través de una reforma fiscal, para operar un programa que tienda a establecer una pensión universal para ellos, a partir de cierta edad que en su momento se establezca. Pero lo que de inmediato se debe impulsar es que estos sectores reciban atención preferente en programas institucionales de vivienda, salud y educación.

### **11.2.- Población con capacidades diferentes**

El gobierno del DF asignó becas de 600 pesos mensuales en efectivo para 36 mil personas con discapacidad, esto para aliviar un poco su situación económica. En lo fundamental, las políticas sociales destinadas a las personas con discapacidad tienen un enfoque asistencialista, pues no ven a sus beneficiarios como sujetos de derecho. El Estado mexicano no cuenta con una política integral de promoción de los derechos y oportunidades para las personas con necesidades especiales. La atención de las necesidades de estas personas recae fundamentalmente en las familias, las que en su mayoría tienen un ingreso más precario cada día, y la presencia de algún miembro con discapacidad agrava la pobreza y crea fricciones en su seno.

La discapacidad en nuestro medio tiende a agravarse. Además de carecer de una política efectiva de atención y rehabilitación, al sistema de salud le falta una política de prevención que detenga y revierta el incremento de la población con discapacidad. La inequidad hacia estas personas también acusa la ausencia de los recursos necesarios para que las políticas públicas de salud, educación y ordenamiento territorial incorporen la problemática integral de la discapacidad y aseguren el respeto, cuidado e inclusión social de estos mexicanos.

Para integrar a la vida económica y social a las personas con capacidades diferentes es necesario impulsar proyectos económicos que les provean de empleo; promover que la legislación laboral establezca como obligación de las empresas reservar para ellas un porcentaje de los puestos de trabajo; fortalecer y democratizar las instituciones públicas de servicios sociales dirigidos a estos sectores; adecuar la infraestructura urbana y los servicios públicos a las necesidades y condiciones de vida de las personas con capacidades diferentes; y construir una nueva ética social hacia la discapacidad.

### **11.3.- Madres solteras**

Igualmente, 16 mil 666 niñas y niños de madres solteras recibieron apoyo por el mismo monto, para evitar la desintegración familiar y favorecer la permanencia en la escuela. En su segundo informe López Obrador mencionó que con un diagnóstico realizado por colonia, unidad habitacional, barrio y pueblo. En cada una de las mil 352 unidades territoriales, en que se divide la Ciudad, se aplica un Programa Integrado de Desarrollo Social donde se especifican acciones, beneficios, presupuesto y dependencias responsables de su ejecución.

En este mismo periodo, dentro del programa Promujer, se crearon 6 Centros Integrales de Apoyo a la Mujer (CIAM), con lo cual se completó la meta de contar con 16 centros, uno en cada delegación. En ellos se dan asesorías en temas como adicciones, salud reproductiva, conflictos emocionales, autoestima, problemas de pareja o familiares.

### **11.4.- Indígenas migrantes**

El gobierno de la Ciudad estableció un Centro de Atención al Indígena Migrante, para dar acogida y apoyo a los indígenas que por diversas razones se trasladan a esta capital. En julio de 1999 se creó la Casa de los Pueblos Originarios del Distrito Federal, ubicada en Xochimilco.

### **11.5.- Jóvenes**

Con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y empresas se crearon tres “comunidades” en Iztapalapa, Álvaro Obregón y Miguel Hidalgo, que brindan asesorías especializadas a miles de jóvenes desempleados, capacitándolos y ofreciéndoles una red de servicios e información de empleo.

### **11.6.- Obra pública**

En cuanto al rubro de la obra pública, destaca que en mesas de consulta y recepción de propuestas, se elaboró el Plan de Regeneración Estratégica y Desarrollo Integral del Centro Histórico. Con la participación de los gobiernos federal y de la ciudad, reafectó el concurso para la remodelación y rehabilitación del Zócalo, en el cual se presentaron 157 propuestas. El proyecto ganador correspondió a la propuesta del equipo encabezado por la Arquitecta Cecilia Cortés. Los recortes impuestos al presupuesto del Distrito Federal obligaron a posponer la realización de la obra de rehabilitación y embellecimiento del Centro Histórico.

La proliferación del comercio ambulante ha sido un problema crónico del Centro Histórico. Con el Programa de Reordenamiento de Ambulantes en la Vía Pública se ha logrado liberar de comerciantes informales, estos logros se alcanzaron mediante acuerdos con los representantes del comercio ambulante y la construcción de cuatro nuevos centros de venta (Corredor Rosario, Solar Rayón II, Solar Matamoros y Plaza la Palma) para la reubicación de los comerciantes.

Se inició en enero de 1999, en consulta con 37 concentraciones donde operan casi 5 mil comerciantes y se acordaron proyectos para la construcción inicial de 7 nuevos mercados. Ya se concluyó y se entregó a los propietarios el primero, el mercado “Juan de Dios Peza”, en Tláhuac.

En cuanto al desarrollo sustentable, se dieron a la tarea de orientar el crecimiento poblacional hacia las delegaciones del centro. El bando número dos está vigente y no se ha otorgado ningún permiso para construir unidades habitacionales en delegaciones del sur y del oriente y, en cambio, se han simplificado los trámites para la construcción de vivienda en las delegaciones del centro. La política en esta materia es aprovechar la infraestructura y los servicios con que se cuentan en estas delegaciones, para repoblarlas y evitar, al mismo tiempo, el crecimiento de la mancha urbana hacia las áreas de reserva ecológica, donde se recargan los manto acuíferos y se produce el oxígeno para la ciudad.

Se inició la construcción de dos plantas de bombeo que incrementarán en 60 mil litros por segundo, veinticinco por ciento más, la capacidad de desalojo del sistema de drenaje y desagüe pluvial de la ciudad. Estas obras, que representan una inversión de 400 millones de pesos, permitirán reducir los riesgos de inundación y serán las más importantes que se hayan realizado desde la construcción del drenaje profundo.

En agosto de 2001, se inauguraron dos puentes vehiculares, ubicados en la avenida 661 de San Juan de Aragón, transversales a la línea B del metro, con longitudes de 653 y 454 metros respectivamente, y con un costo de 80 millones de pesos. Asimismo, se inició la construcción del primer parque industrial de alta tecnología en Ferrería delegación Azcapotzalco y se puso en marcha el Proyecto Alameda. Esta zona, que había quedado en ruinas desde los sismos de 1985, está siendo recuperada integralmente.

Tanto el Gobierno Federal como el de la Ciudad están otorgando estímulos fiscales para promover la inversión privada en el corredor Reforma-Zócalo. Esto ha contribuido a reactivar el mercado inmobiliario, así como la construcción de hoteles y centros comerciales y de servicios. Se construyó el Distribuidor Vial San Antonio, de tres y medio kilómetros de longitud, con una inversión de 700 millones de pesos.



En septiembre de 2003 se inició la edificación del segundo piso en Periférico, en el tramo que va de San Antonio a San Jerónimo. La primera etapa de esta obra tramo San Antonio-Las Flores, se terminó en mayo de 2004 y la totalidad, a finales de 2004.

También se llevó a cabo la construcción del Distribuidor Vial Zaragoza que forma parte del programa para convertir al Eje 3 Oriente en una vía rápida, de 35 kilómetros, paralela a Insurgentes, que cruzará las delegaciones Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco, Iztapalapa, Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco y que reducirá los tiempos de traslado de norte a sur de la Ciudad.

*“Están en construcción los puentes Fray Servando y Avenida del Taller. Entre 2004 y 2005, se harán ocho puentes más incluido el de Muyuguarda, en Xochimilco, que ya está en obra con un avance del 65 por ciento.”<sup>94</sup>*

Se inauguró la primera etapa de la Universidad Tec Milenio, en Azcapotzalco, integrada a una empresa productora de equipos para computadoras que genera 500 empleos permanentes. Este modelo concebido por el gobierno del Distrito Federal y por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, vinculará en un mismo proceso, la educación con la industria.

Se suscribió un convenio con el Gobierno Federal para construir, en la Plaza Juárez, la nueva sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores y se inicia la construcción de una torre para el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Esto es también parte de la rehabilitación integral de esta zona de la Ciudad, abandonada desde los sismos de 1985.

---

<sup>94</sup> López Obrador, A. M. *Tercer Informe de Gobierno*. México, D.F. <http://www.comsoc.df.gob.mx/documentos/3infoanu.html>. Consultado en septiembre de 2004.

Por su parte, en la misma zona, la iniciativa privada desarrolla 195 proyectos de construcción y remodelación de inmuebles, con una inversión comprometida de 15 mil millones de pesos. Se construyeron 75 kilómetros de ciclo pista utilizando, fundamentalmente, la antigua vía del ferrocarril a Cuernavaca. Por otra parte, se estableció el programa de construcción de pozos de absorción para la recarga de acuíferos y se inició la perforación de 47 en el sur de la Ciudad. El primero se inauguró el 2 de septiembre de 2004 en la delegación Tlalpan. Asimismo, se crearon tres nuevas estaciones de bomberos ubicadas en Xochimilco y Benito Juárez, que se hicieron con la cooperación de los gobiernos delegacionales, y una más en el Centro, cuya construcción fue financiada con la cooperación de la gente y en coordinación con la delegación Cuauhtémoc.

Se construyeron *“dos reclusorios, con capacidad para mil 632 mujeres y 2 mil 364 hombres, algo que no ocurría desde hace más de 25 años.”*<sup>95</sup>

### **11.7.- Legislación de la nueva gestión**

El programa de modernización administrativa tuvo dos objetivos centrales: por un lado, poner orden y simplificar el funcionamiento de la administración de la ciudad; por el otro, mejorar cualitativamente la atención al público, obviando trámites y eliminando prácticas corruptas.

Para estos fines se instalaron en las 16 delegaciones las Unidades de Atención Ciudadana (UNAC), como espacios físicos de uso común y con un nuevo esquema administrativo. Se reunieron en el mismo espacio las Ventanillas Únicas y los Centros de Servicios de Atención Ciudadana. Se mejoró la imagen física de las instalaciones, dando mayor comodidad al usuario y fortaleciendo las áreas de información y orientación al público.

---

<sup>95</sup> López Obrador, Andrés Manuel. Cuarto Informe de Gobierno. México, D.F. <http://www.comsoc.df.gob.mx/documentos/3infoanu.html>. Consultado en septiembre de 2004.

Para alcanzar estos propósitos cabe destacar que dos pasos fueron importantes: uno la aprobación por la Asamblea Legislativa de la primera Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y su Decreto de Reformas a fines de 1998, el otro, la instalación del Consejo Consultivo de Abastecimientos para el Distrito Federal, integrado por las principales Cámaras Industriales del país inscritas en la Cámara de Comercio de la Ciudad de México, cuyo funcionamiento permite mejorar el proceso de abastecimiento, el control y la transparencia de los mecanismos de licitación y adquisición.

La Central de Abasto, el mayor centro de provisión de alimentos de la ciudad estaba en un acelerado proceso de descapitalización por un inadecuado diseño de sus fuentes de ingreso. Para contrarrestar esa situación se aplicó el Programa de Fortalecimiento del Fondo Fiduciario, para obtener recursos regulares que permitan mantener, conservar y modernizar regularmente la infraestructura. Dentro de ese programa destaca un nuevo sistema de peaje, iniciado en enero de 1999, que generó hasta esa fecha 27 millones de pesos, sin disminución del aforo de vehículos.

El retiro de la Conasupo del mercado del maíz significaba problemas de desabasto para la población en caso de emergencia. Con el fin de garantizar que no se interrumpiera el abasto de este alimento básico de la población, el Gobierno del Distrito Federal creó el Fideicomiso de la Reserva Estratégica del Maíz para el Abasto de los Molinos de Nixtamal del Distrito Federal (FIMA-DF). Que entró a operar en marzo de 1999 y mantendrá una reserva estratégica disponible en situaciones de emergencia o para evitar intentos de especulación sobre el abasto del maíz y la tortilla.

*“El Distrito Federal comienza su funcionamiento democrático. No está concluida la transición de una entidad regida directamente por el Poder Ejecutivo Federal a una entidad soberana. Esta transición requiere entre otras cosas, una reestructuración progresiva del marco jurídico de la ciudad, una nueva relación entre el gobierno y los habitantes de la ciudad a través del ejercicio de los derechos políticos y de la participación ciudadana y una total transparencia en las acciones, decisiones y el de rendición de cuentas que debe hacer el gobierno.”<sup>96</sup>*

---

<sup>96</sup> Cfr. Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. Op. Cit. p.s/n.

Disposiciones legales discutidas en la Asamblea Legislativa van estructurando este nuevo marco jurídico:

*“la Ley de Propiedad en Condominios, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos, la Ley del Transporte, la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley de Obra Pública, La ley de Adquisiciones, la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Código Electoral, entre las principales. Otras están en curso de revisión, entre las que destaca la Ley del Servicio Público de Carrera, primera en su tipo a escala nacional. A este cuerpo de leyes deben sumarse diversos reglamentos también aprobados y publicados.”<sup>97</sup>*

Por otra parte, es importante señalar que con el proceso electoral del año 2000

*“culminaron varios de los acuerdos de la Reforma Política iniciada en la capital. Por primera vez votamos por nuestros Jefes Delegacionales. El Gobierno del Distrito Federal, en conjunto con la mayoría de los partidos políticos integrantes de la Asamblea Legislativa y con Organizaciones Ciudadanas impulsó la creación del Código Electoral, que contiene avances sin precedentes, no obstante falta mucho todavía por avanzar en materia de Reforma Política para la Ciudad.”<sup>98</sup>*

Queda pendiente para el futuro inmediato, entre otros aspectos, avanzar hacia la aspiración de los habitantes del Distrito Federal por contar con derechos plenos, constituyendo auténticos poderes locales, convirtiendo a las delegaciones en espacios de gobierno y de descentralización de la vida de la ciudad, así como la creación de una autoridad metropolitana que nos permita atender con eficacia los problemas de nuestra ciudad.

---

<sup>97</sup> Ibidem.

<sup>98</sup> Robles Berlanga, Rosario. *Tercer Informe de Gobierno*. México, D.F. [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx). Consulta en septiembre de 2004.

En septiembre de 2001 López Obrador presentó ante la Asamblea Legislativa su Primer Informe anual sobre el estado que guarda la Administración Pública, en el que señaló lo siguiente: *“Con esta Asamblea mantenemos el compromiso de llevar a buen término la Reforma Política. Se ha venido trabajando con responsabilidad, sin protagonismos, para lograr el acuerdo que dé como resultado la promulgación de la Primera Constitución Política del Distrito Federal.”*<sup>99</sup>

*“El Gobierno del Distrito Federal es el único del país que publica diariamente sus ingresos y sus gastos. La nómina aparece en Internet y hemos abierto los Consejos de Administración y los Comités de Adquisiciones para que 148 ciudadanos independientes participen, con derecho a voz y voto, en las decisiones que tienen que ver con el manejo administrativo, la obra pública y las compras del gobierno.”*<sup>100</sup>

*“El Plan de Austeridad Republicana es un hecho. Al reducirse los sueldos de los altos funcionarios públicos, al no adquirir vehículos nuevos para funcionarios, al no remodelar oficinas, al no tener más de cinco asesores por secretaría, al reducir el gasto de publicidad, y al ajustar el consumo en teléfono, fotocopiado, energía eléctrica, gasolina, rentas, viáticos y otras erogaciones, se ha logrado mantener el programa de ahorro de 2 mil millones de pesos para este año.”*<sup>101</sup>

Se logró la reestructuración de la Deuda Pública del Gobierno de la Ciudad, mediante una solicitud dirigida a la Cámara de Diputados, fue posible quitar el candado que obligaba al gobierno a contratar deuda de manera preferente con Banobras. Al modificarse esta disposición legal, se han podido reestructurar 17 mil 774 millones de pesos, el 64 por ciento de la Deuda Pública, mediante subastas, procedimiento inédito en el país. En esas subastas participaron prácticamente todos los bancos comerciales y Banobras, lográndose descuentos considerables en las tasas de interés.

---

<sup>99</sup> López Obrador, A. M. *Primer Op. Cit* México, D.F. <http://www.comsoc.df.gob.mx/documentos/1infoanu.html>. Consultado en septiembre de 2004.

<sup>100</sup> *Ibid.* p.s/n.

<sup>101</sup> *Ibidem.*

Los trabajadores del gobierno recibieron incrementos salariales del 11 por ciento, más de cuatro puntos por encima de la inflación estimada. Nadie, ni del sector privado, ni del sector público, había otorgado un aumento con ese porcentaje.

Se propició la participación de ciudadanos independientes en los Consejos de Administración y Comités de Adquisiciones, en todas las áreas del gobierno. Se constituyó el Consejo de Seguimiento a la Transparencia de las Finanzas Públicas. Se mantiene en Internet la nómina y la declaración patrimonial de los funcionarios, y el gobierno publica diariamente sus ingresos y gastos.

En el Tercer Informe de Gobierno (septiembre 2003) López obrador, afirmó que aunque no basta con endurecer las penas para el combate a la delincuencia, la nueva reforma al Código Penal, que sanciona con mayor rigor el robo y la reincidencia, ha dado más seguridad a los habitantes del Distrito Federal.

En su cuarto Informe López Obrador, afirmó que en noviembre de 2003, La Asamblea Legislativa aprobó la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal. Actualmente, 352 mil ancianos respetables están recibiendo este beneficio y además es gratuito el servicio de transporte público, la atención médica y los medicamentos.

Además señaló que en agosto de 2004 se entregó gratuitamente un paquete de útiles escolares a un millón 376 mil alumnos de 4 mil 341 escuelas públicas, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. En este programa, también se contó con la participación de la Asamblea Legislativa, que no sólo aprobó la ley correspondiente, sino que destinó recursos de su presupuesto para hacer valer este derecho. Lo mismo hicieron el Tribunal Superior de Justicia, la Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal Electoral del Distrito Federal y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

## 11.8.- Medio ambiente

En el marco de planeación del desarrollo urbano, técnicos del gobierno elaboraron un dictamen sobre el impacto del nuevo aeropuerto internacional. En ese estudio se recomendó no construir el nuevo aeropuerto en el antiguo Lago de Texcoco, por razones de índole ecológico, de crecimiento urbano y, sobre todo, por los riesgos de inundación que se correrían en la ciudad. López Obrador comentó que:

*“Con la participación de la sociedad civil, estamos iniciando el rescate del Bosque de Chapultepec, con ese propósito se integró un Comité Rector Ciudadano formado por: Ángeles Mastretta, Adriana Pérez, Germán Dehesa, Marinela Servitje, Alejandro Soberón, Rodolfo Dirzo y el cantante Emmanuel.”<sup>102</sup>*

Lo mismo se está haciendo en el Bosque y Zoológico de San Juan de Aragón. El zoológico de San Juan de Aragón, ubicado en una de las zonas más populares de la ciudad, es un lugar de recreación extremadamente concurrido, está en proceso de remodelación integral, con un presupuesto de 244 millones de pesos aportados por el Gobierno del Distrito Federal.

## 11.9.- Cultura

Por otro lado, se envió a la Asamblea la Iniciativa de Ley para crear la Secretaría de Cultura del gobierno de la ciudad misma que se creó por aprobación de la Asamblea Legislativa, asimismo, se reinauguró el Teatro de la Ciudad. (2001)

---

<sup>102</sup> López Obrador, A. M. *Segundo Informe de Gobierno*. México, D.F. <http://www.comsoc.df.gob.mx/documentos/2infoanu.html>. Consultado en septiembre de 2004.

### **11.10.- Turismo**

En agosto de 1999 se creó el Instituto de Promoción Turística de la Ciudad de México. También se trabajó en el proyecto turístico religioso: corredor Centro Histórico-Basílica de Guadalupe, para regenerar una de las zonas de más tradición popular de la ciudad, la que recibe anualmente alrededor de 15 millones de peregrinos. Al Fideicomiso Villa de Guadalupe se destinaron 10 millones de pesos para la elaboración del proyecto ejecutivo y de estudios de factibilidad para la ampliación del atrio de la Basílica y la construcción de la Plaza Mariana. En septiembre de 2002 se inauguró el recorrido del autobús turístico (Turibus).

### **11.11.- Deporte**

En cuanto al deporte, cabe señalar que se concluyó el proceso de transferencia de 11 instalaciones deportivas a los gobiernos delegacionales. Además se pusieron en funcionamiento los Servicios Comunitarios Integrados (SECOI). Este programa entró en operación en las 16 delegaciones en julio de 1999 y brinda sus servicios en 85 Centros de Desarrollo Comunitario, de los cuales 45 pertenecen a las Delegaciones y 40 al DIF-DF. En estos centros se cuenta con facilitadores en medicina preventiva, nutrición, salud mental comunitaria, deporte y recepción y en educación y cultura, y con espacios deportivos, talleres de tareas, ludotecas y otros servicios.

En realidad, la capital de la República Mexicana presenta una gran complejidad en todos sus rubros, su problemática parece interminable, sin embargo, se han conseguido avances significativos, y aún falta mucho por hacer en esta capital. Pero, destaca la continuidad de los programas sociales y que gradualmente se ha ido rompiendo con la inercia centralista y vertical. Y no se puede postergar seguir profundizando en las tareas de combate a la delincuencia y a la corrupción así como a la pobreza y a la injusticia social.



## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

- ❖ El Distrito Federal a través de la historia ha sido sujeto a diferentes reformas desde la Constitución de 1824 donde tuvo su origen hasta nuestra constitución vigente, donde señala a la Ciudad de México como el Distrito Federal y desde su origen se prevé la posibilidad del traslado de los poderes federales a otro lugar diferente de la Ciudad de México, así como se prevé la fundación en el territorio del actual Distrito Federal, la creación del estado del Valle de México.
- ❖ Política e históricamente el Distrito Federal ha representado el centralismo en la vida nacional, con la población mayor informada en el país, que hasta hace poco tiempo logró ejercer sus derechos políticos y electorales al elegir a sus gobernantes locales.
- ❖ A pesar de la realización y avances en las diversas reformas de carácter político electoral durante los últimos 30 años, todavía se le confiere al Congreso de la Unión algunas facultades de carácter legislativo en el Distrito Federal y al Presidente de la República otras de carácter administrativo. Esta organización del Distrito Federal está contemplada en el artículo 122 constitucional.
- ❖ A pesar de la realización de la reforma electoral de 1995-1996 y sus demás implicaciones entre las que incluía la elección del primer Jefe de Gobierno del D.F. en realidad, todavía no se puede hablar de una entidad federativa “autónoma, libre y soberana”, lo que ocasiona implicaciones políticas, jurídicas y administrativas pues, su presupuesto depende de la autorización del Congreso de la Unión y no de la aprobación de los Diputados Locales.
- ❖ El Distrito Federal es una entidad o fracción del estado federal con características propias, diferente a los demás estados miembros de la federación y que en realidad está aún más limitada legal y administrativamente por los poderes federales que los estados miembros. Sirvan de ejemplos el caso de su presupuesto y el caso en que ocurra la ausencia del Jefe de Gobierno, donde las

decisiones las toman, para el primer ejemplo, la Cámara de Diputados Federal y para el segundo, es propuesta del Presidente de la República y la aprueba el Senado de la República, por lo que seguirá siendo necesario establecer reformas en cuanto a su régimen interno para dar una mayor participación a sus habitantes, resolver efectivamente los problemas que le atañen y hacer del Distrito Federal una entidad con mayor autonomía gubernamental y que sea un verdadero asiento de los poderes federales.

- ❖ Asimismo, en la conformación de la Administración Pública del Distrito Federal, los nombramientos de los titulares a los cargos del Secretario de Seguridad Pública y el de Procurador de Justicia del Distrito Federal continúan siendo facultades, para su nombramiento, del Presidente de la República.
- ❖ En lo que respecta a los órganos de gobierno del Distrito Federal, estos se depositan en una Asamblea Legislativa (Poder Legislativo) compuesta por Diputados con facultades legislativas y en un Jefe de Gobierno del Distrito Federal, (titular del Poder Ejecutivo) con facultades de carácter administrativo, quienes a partir de 1997 son electos por sufragio universal y directo.
- ❖ Para el caso de la conformación de los Diputados que integran la Asamblea Legislativa, el sistema electoral prevé dos modalidades por las cuales éstos son electos que son: los principios de mayoría y de representación proporcional.
- ❖ El Gobierno Federal de origen priista había conservado un control estrecho en el D.F. en gran medida debido a que el entonces Regente de la Ciudad de México era nombrado por el Presidente de la República, por lo que no se había permitido a ningún partido de oposición que ejerciera el control político en la ciudad capital del país. Esta práctica ya quedó atrás. Ahora el sistema electoral en el D.F. se ha abierto a la pluralidad y competencia partidista y de la participación ciudadana.

- ❖ Por esto, es de suma importancia en la vida nacional, que el proceso electoral de la elección del primer Jefe de Gobierno del D.F. es el primer paso, para democratizar el poder público en la capital del país, dándole una vida política propia y de este modo comenzar a diluir el excesivo centralismo político en que estaba inmersa la Ciudad de México.
- ❖ Las diferentes reformas que ha sufrido el Distrito Federal, se ha basado en la inminente intervención de “carácter político” que siempre ha sido objeto dicha entidad, por parte de los poderes federales.
- ❖ Actualmente, la población del D.F. requiere una participación real respecto a sus órganos de gobierno para satisfacer sus necesidades internas de forma efectiva; las reformas realizadas hasta la fecha han sido justificadas en respuesta de una creciente demanda para alcanzar una democracia y autonomía similar a las de las Entidades Federativas.
- ❖ Por otra parte, la historia ha demostrado que los procesos electorales son perfectibles, cuando son respaldados con el consenso de los actores políticos, como son las instituciones electorales, gubernamentales, partidos políticos entre otros, así como de la participación ciudadana y del electorado. Los actores políticos continúan construyendo y perfeccionando el sistema democrático local.
- ❖ El sistema electoral del D.F. comenzó a contar con instrumentos de modernización y eficacia, que aseguran la expresión de la voluntad general, la vigencia del régimen representativo, el respeto del pluralismo ideológico, la consolidación de un régimen de partidos con oportunidades cada vez más equitativas y del perfeccionamiento de los mecanismos electorales, para asegurar la autenticidad del sufragio, la representatividad del voto, la confiabilidad de la elección y como consecuencia, la competitividad por el ascenso al ejercicio de la Administración Pública.

- ❖ El proceso electoral para elegir al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997 es un parteaguas en la historia política del país y en el modo de administrar y gestionar la política de esta metrópoli, es un inicio de las reformas de carácter democrático en la capital del país y es una parte de la tan necesaria Reforma de Estado que nuestra nación requiere.
- ❖ Es necesario y urgente la descentralización de las decisiones y recursos hacia las dieciséis delegaciones del Distrito Federal, debido a que la ciudad no tiene los atributos de los gobiernos libres y soberanos de los estados, lo que implica un Jefe de Gobierno del Distrito Federal limitado en sus funciones, ya sea por el Ejecutivo Federal o por el Senado de la República. En este mismo caso se encuentra la Asamblea Legislativa, que está supeditada en sus decisiones legislativas al Congreso de la Unión.
- ❖ La nueva gestión a cargo de los gobiernos perredistas en el Distrito Federal, a partir de 1997 han realizado diversas obras gubernamentales en diferentes rubros.
- ❖ En 1985, los sismos del 19 y 29 de septiembre destruyeron un gran número de inmuebles en la parte central de la Ciudad de México provocando miles de muertes, lo que desencadenó una gran ola espontánea de acciones ciudadanas de ayuda a las víctimas. Surgió así un conjunto de organizaciones no gubernamentales que exigían colaborar en la gestión de la ciudad ampliando las posibilidades de la sociedad de influir más directamente en las decisiones gubernamentales.
- ❖ La magnitud y complejidad de los problemas de la Ciudad de México llevaron a las fuerzas políticas, incluida la gubernamental, a establecer la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal con la intención de suplir mecanismos de intermediación existentes y de desarrollar un ámbito propio para la gestión local.

- ❖ Con la promulgación del Estatuto de Gobierno, dado a conocer el 22 de julio de 1994. Por primera ocasión la Ciudad de México contaba con algo semejante a una constitución local que abría camino para la Ley de Participación Ciudadana, con la cual se buscaba orientar institucionalmente las inquietudes, cada vez mayores, de la población, la cual fue promulgada el 9 de junio de 1995.
- ❖ La nueva Ley de Participación Ciudadana instauró las bases de las instancias de participación ciudadana, como la audiencia y la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, quejas y denuncias, así como la obligatoriedad de recorridos periódicos del delegado y de los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio y unidad habitacional.
- ❖ Los consejeros ciudadanos no contaron con la simpatía de los partidos políticos, en particular con los del bloque opositor, lo cual explica en parte la cancelación tan temprana de los consejos sin haber evaluado su labor.
- ❖ En noviembre de 1998 se gestó una nueva Ley de Participación Ciudadana. Entonces la Asamblea Legislativa había adquirido mayores atribuciones, por medio de la mayoría del PRD aprobó lo que sería la nueva figura de participación con el nombre de “Comités Vecinales” que se establecerían en cada barrio, colonia, pueblo y unidad habitacional.
- ❖ La Nueva Ley de Participación Ciudadana (1998) incorporó entre los elementos más novedosos, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública y el recorrido del Delegado Político por su demarcación.
- ❖ En 1998 se crea el Instituto Electoral del Distrito Federal.
- ❖ La continuación del proceso de democratización del Distrito Federal fue la elección de Jefes Delegacionales realizada el 2 de julio de 2000.

- ❖ Los cambios neoliberales originaron la pérdida de representatividad de las organizaciones tradicionales del Estado Corporativo y una mayor presencia de organizaciones autónomas. En el Área Metropolitana de la Ciudad de México se experimentó una acelerada desindustrialización compensada por la expansión del sector terciario, lo cual significó la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables, así como la proliferación de actividades informales, particularmente de vendedores ambulantes.
- ❖ La multiplicación de las organizaciones ciudadanas en el Área Metropolitana de la Ciudad de México constituye un fenómeno de gran importancia dentro del aún inconcluso proceso de Reforma Política realizado en la entidad desde los años noventa. En tanto portadoras, gestoras e impulsoras de una gran diversidad de demandas ciudadanas y de nuevos canales de participación, estas organizaciones son causa y resultado del proceso de democratización del Distrito Federal. Sin embargo, se enfrentan al reto de continuar impulsando este proceso mediante el desarrollo de sus propias formas de organización, la institucionalización de sus funciones, la profundización del ejercicio democrático y la creación de formas más eficaces de interlocución con el gobierno, todo lo cual hará posible articular esfuerzos para la búsqueda de soluciones conjuntas a los graves problemas que enfrenta la Ciudad de México.

La participación ciudadana es una clave del cambio político y cultural que se vive en estos años de gobierno democrático (1997-2004), con esto se ha logrado transformar la relación centralizada y vertical de subordinación que existía, en una relación más horizontal, descentralizada y de coparticipación entre el gobierno capitalino y sus ciudadanos. Con las reformas legislativas aprobadas, con la descentralización y elección de autoridades en las delegaciones esta participación se acentúa.

- ❖ La participación ciudadana en la toma de decisiones es fundamental en el proceso de elaboración de los programas parciales de las delegaciones. Uno de los logros más importantes es la conformación de los comités de seguimiento, vigilancia y evaluación de los programas parciales de cada una de las dieciséis demarcaciones.

- ❖ También en las zonas rurales se impulsaron y se apoyaron los procesos participativos, de importancia con experiencias como la formación del Consejo Consultivo Forestal del Distrito Federal y sus correspondientes consejos delegacionales, así como la constitución del Consejo Agropecuario del Distrito Federal.
  
- ❖ El alto grado de concentración de la educación en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) responde a factores históricos, culturales, socioeconómicos, por lo cual en la ZMCM se encuentra no sólo la mayor cantidad de escuelas, sino también los centros educativos y de investigación de más alto nivel en escala nacional.
  
- ❖ A raíz del movimiento estudiantil de 1968 el Estado tuvo que hacer un esfuerzo suplementario para dar respuesta a las demandas de la creciente población estudiantil, De 1970 a 1976 el sistema educativo nacional experimentó una expansión sin precedente: 37.8% en preescolar, 35.7% en primaria, 75.7% en media básica, 13% en media superior, 113.2% en normal y 106.1% en la superior. La mayor parte de este crecimiento se concentró en la Ciudad de México sobre todo en ciertos niveles, como preescolar. La demanda de este servicio obedece a diversos factores pero se relaciona estrechamente con la incorporación de la mujer al empleo remunerado y con el incremento de requisitos formales para que los niños ingresen a la educación elemental. Asimismo, la educación superior se concentra fundamentalmente en las ciudades importantes y en especial en la capital del país.
  
- ❖ En los años setenta, en que la Ciudad de México consolidaba su carácter metropolitano y se agudizaba la centralización de todo tipo de actividades, se tomó la decisión, a nivel de educación media y superior, de crear los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), los Colegios de Bachilleres, las Escuela Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP) de la UNAM y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Los planteles de estas instituciones se ubicaron en las zonas periféricas



de la Ciudad de México. Con esto se intentó responder a una demanda de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: descongestionar la concentración poblacional de los planteles de educación media y superior de la UNAM y descentralizarla política y administrativamente. Sin embargo, en los hechos estas medidas coadyuvaron a facilitar el crecimiento de la periferia de la Ciudad de México y por tanto potenciaron su capacidad concentradora al facilitar el acceso de la población a los centros educativos.

- ❖ Con el sismo de 1985 se descentralizaron algunas de las funciones administrativas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) enviándolas a los estados, más con fines políticos, (tratar de evitar las manifestaciones de maestros en la Ciudad de México) que con fines realmente desconcentradores.
- ❖ El Distrito Federal y el Estado de México ocupan los dos primeros lugares en educación preescolar, primaria, secundaria, educación media, educación superior y posgrado.
- ❖ A partir de la elección del Primer Jefe de Gobierno (1997) se crearon quince escuelas preparatorias y la Universidad de la Ciudad de México proyectada para un cupo de diez mil alumnos para el 2006, la cual fue inaugurada el 3 de septiembre de 2001. Cabe destacar que desde 1974, cuando se creó la Universidad Autónoma Metropolitana, no se abría una universidad pública en el Distrito Federal. Además el gobierno delegacional de Gustavo A. Madero en el periodo del Ing. Joel Ortega Cuevas construyó otra preparatoria, haciendo un total de dieciséis escuelas preparatorias.
- ❖ Surge como prioridad ineludible un cambio sustantivo en las políticas actuales y una revisión de los esquemas de educación imperante. Se debe fortalecer un sistema educativo público que garantice efectivamente a todos los mexicanos el derecho a la educación. Es necesario redefinir el proyecto educativo nacional, sus valores, objetivos y forma de operación. El objetivo es un gasto educativo federal por lo menos equivalente al 8% del PIB, según la recomendación de la UNESCO.

Es necesario que las escuelas de educación básica y media se conviertan en escuelas de tiempo completo, lo que permitirá que se incorporen actividades culturales, artísticas, deportivas y lúdicas, con la participación de maestros bien preparados y altamente motivados, con mejores condiciones de trabajo, con programas de actualización y con salarios dignos. Es necesario vincular las instituciones y programas de educación superior con el desarrollo económico, agropecuario, industrial, comercial y de servicios, para lograr un equilibrio entre fuentes de trabajo y especialidad de los jóvenes.

- ❖ Es importante sentar bases sólidas para la reestructuración del sector salud del Distrito Federal, con una perspectiva de mediano y largo plazos, a través de principios fundamentales: Garantizar el derecho a la salud, Promover la participación ciudadana, adecuar la prestación de los servicios de salud y la localización de su infraestructura a fin de mejorar el acceso y crear conciencia de servicio a la ciudadanía en los trabajadores de la salud del Gobierno del Distrito Federal.
- ❖ Uno de los avances más significativos para integrar el Sistema de Salud del Distrito Federal, fue la creación de la Secretaría de Salud en enero de 1999, instancia que sustituyó al Instituto de Servicios de Salud y que ha permitido una integración funcional entre el primero y segundo niveles de atención, para fomentar la coordinación intrasectorial, con otros sectores, del propio gobierno y de la sociedad, fortalecer el papel rector y de autoridad sanitaria del Gobierno del Distrito Federal e Integrar funcionalmente la red de servicios.
- ❖ El cambio de figura jurídica del Instituto de Servicio de Salud a la Secretaría de Salud implicó la adecuación del marco jurídico. Por ello, se realizó conjuntamente con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y con los órganos de gobierno las adecuaciones a la Ley de Salud para el Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

- ❖ En el marco de la coordinación de los 48 órganos colegiados tanto nacionales como locales, en 1999 se instaló por primera vez el Consejo de Salud del Distrito Federal, integrado por instituciones de salud y representantes de los sectores público social y privado.
- ❖ En abril de 1999 se integró la Coordinación Gubernamental de lucha contra el SIDA, en lo que participan 28 dependencias públicas, más de 30 organizaciones no gubernamentales y las 16 delegaciones del Distrito Federal, que con el propósito de coordinar los esfuerzos intersectoriales en este programa, se convirtió en el Comité de Prevención y Control de VIH-SIDA e Infecciones de transmisión Sexual del Distrito Federal (CODFSIDA), que conjunta la participación de los gobiernos federal y local y una amplia representatividad de la sociedad civil.
- ❖ Se estableció el Comité de Prevención de Accidentes de la Ciudad de México con la participación de representantes de los siguientes organismos: IMSS, ISSSTE, Instituto Nacional de Ortopedia, Cruz Roja Mexicana, , Secretaría de Seguridad Pública (ERUM), Dirección General de Protección Civil, Secretaría de Transportes y Vialidad (RADAR), Secretaría de Desarrollo Social (LOCATEL), Secretaría de Educación Pública, Estado de México y la Secretaría de Salud del Distrito Federal que coordina las acciones a seguir.
- ❖ Se uniformaron las aperturas programáticas del sector salud para evitar la duplicidad de funciones, programas y atención a grupos poblacionales.
- ❖ Los avances en la administración del Partido de la Revolución Democrática (PRD) han sido notables, pero aún falta mucho por hacer: Desarrollar con la más alta responsabilidad y prioridad, la red de servicios de atención ambulatoria, con énfasis en las delegaciones donde la marginación de la población es mayor, Establecer un sistema metropolitano para dar atención a la salud, coordinadamente con los estados de México e Hidalgo, Fortalecer el Sistema de Referencia y Contrarreferencia con el propósito de disminuir costos y de racionalizar la utilización de los recursos dedicados a la atención de la salud e Intensificar las campañas de educación para la salud, adecuadas a las necesidades específicas de la comunidad y a sus características culturales.

- ❖ La Red para la Salud de las Mujeres del Distrito Federal es un espacio de referencia para algunos sectores gubernamentales y de la sociedad civil, fue fundada en 1993 en el marco del Día de Acción Internacional por la Salud de la Mujer. Actualmente la conforman 20 organizaciones no gubernamentales, civiles y académicas que, unificando esfuerzos y experiencias, buscan impulsar la participación ciudadana en defensa de los derechos sexuales reproductivos, En este sentido se ha influido en la modificación de las Normas Oficiales Técnicas en materia de cáncer cérvico-uterino, VIH-SIDA, violencia familiar y la norma de embarazo, parto y puerperio, entre otras. En 1996 la red organizó el primer Tribunal para la Defensa de los Derechos Reproductivos con el fin de dar a conocer a la ciudadanía y a las instituciones gubernamentales de salud las formas en que son violados los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, tanto en las instituciones médicas públicas como privadas. En 1998 la red participó junto con otras organizaciones civiles en la Campaña de Acceso a la Justicia para las Mujeres. Los resultados fueron alentadores, ya que hubo avances importantes en materia de legislación sobre la violencia, asimismo se logró penalizar toda forma de discriminación racial, religiosa, sexual, etc. Más tarde esta campaña presentó otro logro: la despenalización del aborto en casos de violación malformaciones congénitas y riesgo de muerte de la mujer embarazada en lo que corresponde a las leyes vigentes del Distrito Federal.
  
- ❖ En la Gestión de la Lic. Rosario Robles Berlanga se inició la construcción del nuevo Hospital de Especialidades de Iztapalapa. Desde 1986 no se construía un hospital público en el Distrito Federal.
  
- ❖ Un problema mayor del sistema mexicano de salud es su fragmentación, existe una multiplicidad de instituciones públicas, privadas y sociales que atienden fragmentariamente diversos campos y aspectos de la misma regidos por normas y valores diversos.

- ❖ La desigualdad en la distribución social de la infraestructura y los servicios de atención a la salud es otro factor de inequidad, pobreza y exclusión. Las grandes ciudades mexicanas, especialmente el Distrito Federal, concentran la mayor parte de la infraestructura y del equipo moderno y el personal más calificado. Las áreas de población campesina e indígena carecen prácticamente de todo o apenas alcanzan a acceder a servicios limitados, insuficientes y de baja calidad.
- ❖ Para dar contenido real al Derecho a la Salud definido por la Constitución, se requiere del desarrollo de Políticas Públicas y Sectoriales que frenen el deterioro de las instituciones públicas de salud y de seguridad social, reviertan su fragmentación y posibiliten la construcción de un sistema universal de salud y de seguridad social.
- ❖ La descentralización del sistema de salud deberá posibilitar la conformación de subsistemas locales que recuperen la dimensión política de autonomía, de gestión y de control ciudadano, más allá de la atención médica, así como la distribución de competencias y recursos para acercar la toma de decisiones a los ámbitos donde ocurren los problemas y participan los ciudadanos.
- ❖ En los setenta con las reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se descentralizó el sistema monopólico de poder, creándose las 16 delegaciones políticas y la Dirección General de Planificación con facultades para vigilar mediante las licencias de fraccionamiento y construcciones, el cumplimiento del Plan de Desarrollo Territorial. Asimismo, en 1976 se elaboró la Ley de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal y el Primer Plan de Desarrollo Urbano.
- ❖ El Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal de 1976 planteó la problemática metropolitana y estableció la zonificación del uso de la tierra, el control de la densidad de construcción y la densidad de población, la altura de los edificios, la compatibilidad de usos para ofrecer seguridad y confort, las áreas libres para garantizar luz y aire, y la protección del medio ecológico. El plan

estableció el balance y dosificación de las zonas de vivienda, áreas de trabajo, medios de servicio, espacios libres, y transporte para integrar la estructura urbana. El establecimiento de políticas y programas para el Distrito Federal contribuyeron a promover el ordenamiento urbano del país y, entre otras medidas, la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos que se aprobó el 26 de junio de 1976.

- ❖ En octubre de 1983 el Ejecutivo Federal aprobó el Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México que incluyó a las 16 delegaciones del Distrito Federal, 53 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo, y la región centro del país, formada por el Distrito Federal y los Estados de México, Hidalgo, Querétaro, Puebla, Tlaxcala y Morelos. Este programa revistió gran relevancia, ya que intentaba responder al proceso de megalopolización de la Ciudad de México, y en el se veía la necesidad de instrumentar medidas para controlar el fenómeno de la superconcentración en la Cuenca del Valle de México en el marco del subsistema de ciudades que forman la Región Centro. En este documento se aborda de nuevo la planeación territorial en los niveles regional, local e interno de las ciudades. Se propone disminuir la concentración industrial y propiciar la descentralización de actividades administrativas, así como limitar el tamaño de las manchas urbanas y transformar el patrón de crecimiento horizontal mediante la densificación de áreas y la ocupación de terrenos baldíos. Casi un año después, en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, se reafirmó que la descentralización era una política fundamental para transformar el padrón de ocupación del territorio, e impulsar y consolidar un nuevo desarrollo urbano basado en un sistema de ciudades medias (ya previsto desde el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978) que aliviaría en parte el congestionamiento de las grandes ciudades y la dispersión de un gran número de pequeñas localidades.
  
- ❖ El Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal (1985) establecía los lineamientos generales para controlar el crecimiento de la Ciudad de México y los graves problemas del deterioro ecológico y de la

contaminación ambiental de la gran metrópoli. Sin embargo, la normatividad y la reglamentación establecidas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sobre todo en lo relativo al uso del suelo, construcciones e introducción de servicios públicos, sirvió más que para regular y reordenar el crecimiento urbano, para dificultarlo con trámites más complicados, encarecer el suelo y la construcción (por la especulación) y elevar el costo de los servicios. Como consecuencia de lo anterior y de la elevación del costo de la vida en el país y los altos índices de desempleo comenzaron a resurgir con mayor violencia y velocidad los problemas de ocupación ilegal de inmuebles, así como las invasiones de la reserva territorial del Distrito Federal, de los municipios conurbados y de terrenos baldíos o suburbanos. También comenzó a incrementarse a gran velocidad el fenómeno del comercio ambulante y de los prestadores de servicios diversos en la vía pública, así como el del transporte colectivo a cargo de líneas concesionadas a particulares, primero en las rutas que los autobuses de la línea Ruta 100 (del DDF) no podían atender y después aun en los mismos recorridos o derroteros de la línea del gobierno ciudadano.

- ❖ La coyuntura de los sismos de 1985 fue de gran importancia para la vida urbana de la gran ciudad, pero al mismo tiempo de desilusión para todos los que esperaban cambios profundos en la conformación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, lo que pudo haber sido una gran oportunidad para desconcentrar y descentralizar, así como para reordenar espacios y estructuras, se circunscribió fundamentalmente a reconstruir sobre todo los edificios públicos de los sectores salud y educación, a reacomodar en inmuebles habitacionales a numerosas oficinas gubernamentales en diversos puntos de la ciudad, a pesar de que muchos de ellos no estaban destinados a la prestación de servicios, ni mucho menos contaban con la infraestructura necesaria para recibir repentinamente números importantes de empleados, usuarios y vehículos, con todas las necesidades de consumo que éstos demandan.
  
- ❖ Otra medida importante, aunque de alcances limitados, fue el proceso expropiatorio de más de 4,300 predios con vecindades y edificios antiguos del

centro de la ciudad, los cuales, por su alto grado de deterioro y abandono, sufrieron graves daños, poniendo en riesgo la vida de sus moradores. Con la expropiación se facilitó el proceso de atención a 44,000 viviendas populares mediante el Programa de Renovación Habitacional Popular, el cual resultó de gran significación pues fue posible rescatar una superficie de más de 2 millones de metros cuadrados, en la cual se aplicaron programas de rehabilitación y reconstrucción de vivienda popular. Con su diseño, de gran aceptación por parte de los moradores, se rescata en buena medida la imagen urbana de las zonas antiguas de la capital.

- ❖ En cuanto a las acciones de descentralización de la Ciudad de México, éstas se realizaron con muchas limitaciones, sobre todo porque aparentemente el Estado carecía de recursos para apoyar a los centros de recepción y a las instituciones susceptibles de desplazarse desde el centro. Algunas dependencias gubernamentales sí se desconcentraron: La Secretaría de la Reforma Agraria, Caminos y Puentes Federales de Ingresos, Tabamex, Fertimex, El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, algunas oficinas del ISSSTE, de las Secretarías de Pesca y Agricultura y Recursos Hidráulicos entre las más importantes.
  
- ❖ A partir de los sismos de 1985 las autoridades del Departamento del Distrito Federal, con el apoyo de la SEDUE, se abocaron a la actualización del Plan de Ordenamiento del Distrito Federal de 1982 y se elaboró el Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987. En él se consideró reducir las densidades de construcción y la altura de los edificios, excepto en los llamados “corredores urbanos” donde se permitieron las edificaciones altas. Para el Centro Histórico se estableció una altura máxima de cuatro pisos. Sin embargo, este programa eliminó la zona de amortiguamiento establecida en el plan de 1982, que mantenía el uso del suelo, y propició la invasión de tierra en la parte baja de la sierra, al sur del Distrito Federal, se incrementaron los asentamientos humanos clandestinos sin ningún servicio de infraestructura o equipamiento urbano, en terrenos que se había tratado de conservar como reserva territorial o ecológica, tal



es el caso de la zona del Ajusco, Contreras y Tlalpan, al sur de la ciudad, Cuajimalpa y las Barrancas de Santa Fe, en el poniente, Iztapalapa y Meyehualco en el oriente, así como áreas situadas en diversos municipios del Estado de México. Estos asentamientos se establecieron sin ninguna planeación del gobierno, ni una coordinación entre autoridades.

- ❖ El problema de la vivienda se asocia a los fenómenos de rápido crecimiento poblacional en el Área Metropolitana de la Ciudad de México y a la problemática de los usos del suelo y tenencia de la tierra, así como a la legislación vigente tanto federal como locales, en materia.
- ❖ Los fondos y fideicomisos públicos como el FIVIDESU, el FICAPRO, el FANHAPO, el FOVISSSTE y el INFONAVIT podrían unir esfuerzos y evitar la dispersión en diferentes canales. De esta forma no sólo se podría organizar y hacer participar a la ciudadanía para que adquiriera, construya o mejore su vivienda.
- ❖ La vivienda con renta congelada comprende los inmuebles que están bajo el régimen de los decretos presidenciales de 1942, 1944 y 1948 con que se estableció el congelamiento de las rentas de las viviendas que en ese último año fueron inferiores a 300 pesos. Así, aproximadamente 2% de estos inmuebles pagan rentas de entre 60 y 300 pesos mensuales, se ubican especialmente en las vecindades de la zona central de la ciudad.
- ❖ El 29 de septiembre de 1998 se creó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que absorbe el FICAPRO y al FIVIDESU es un organismo único. Junto con el FIDERE, encargado de la recuperación crediticia, son los responsables de atender, por parte del gobierno local, el programa de la vivienda en la ciudad.

- ❖ Entre las medidas adoptadas durante la breve gestión del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la renovación del marco jurídico insuficiente y obsoleto que regía en esas unidades. En diciembre de 1998 se aprobó la nueva Ley de Propiedad en Condominio, que convirtió las áreas comunes en públicas, que permite establecer administraciones funcionales y legales de las unidades y ubica como árbitro a la Procuraduría Social, ahora organismo público descentralizado. El Programa Piloto para Atención a Unidades Habitacionales de interés social, establecido en quince delegaciones, es permanente a partir de 1999.
- ❖ En general se observó que en una mayor proporción las organizaciones que tuvieron adjudicación de vivienda son simpatizantes del PRI, en cambio, los grupos sociales que fueron beneficiarios de suelo lo son del PRD.
- ❖ Es preciso diseñar los esquemas financieros considerando las características de la gente para garantizar un manejo financiero sano y estimular la cultura de pago en los acreditados. El punto de partida es el reconocimiento de la capacidad real de pago de las familias y la diversidad de formas mediante las que integran su ingreso, sus ahorros, y la movilización de recursos materiales y sociales de que disponen.
- ❖ Es importante subsidiar el suelo en las zonas con infraestructura, lo que resulta más favorable para la economía de la Ciudad que seguir modificando constantemente el uso de suelo.
- ❖ La creación de un programa financiero para la vivienda popular deberá vincular con sistemas descentralizados y autogestivos de ahorro y préstamo, que gocen de incentivos, y apoyos gubernamentales especiales, con el objeto de captar las sumas multimillonarias que, por el momento miles de colonos entregan a fraccionadores clandestinos, funcionarios agrarios corruptos, comisariados ejidales y líderes.

- ❖ Actualmente los Jefes Delegacionales se hacen cargo del control de las funciones y establecen las acciones y programas de seguridad en vínculo más estrecho con los jefes policíacos, cada Delegación cuenta con un Consejo de Seguridad Pública en el que los vecinos participan en el diseño y evaluación de las actividades, que se suman a los más de 1100 comités que existen en colonias y unidades habitacionales, los que están en contacto con la Secretaría de Seguridad Pública y las redes de vecinos vigilantes para prevenir el delito, los cuales se mantienen en relación con la Procuraduría del Distrito Federal. Derivado de lo anterior se crearon en la administración perredista las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Con este programa se establecieron 70 centros integradores de justicia en distintos puntos de la Ciudad de México. Se incrementaron de 52 a 70 agencias del Ministerio Público, de 51 a 70 los sectores de la Policía Preventiva y de 36 a 70 los Juzgados Cívicos. En cada una de estas 70 coordinaciones se reúnen diariamente, a las 8 de la mañana, el Ministerio Público, el Jefe de Sector de la Policía, el Juez Cívico, un representante del Gobierno Delegacional y una representante de la Jefatura de Gobierno. En estas reuniones se analiza la información del día anterior y se toman decisiones conjuntas. En coparticipación con los ciudadanos, en marzo de 2000 se inició el programa de seguridad pública donde los promotores (vecinos, en especial amas de casa) verifican, evalúan y apoyan el programa “Código Águila”, esta participación ha dado buenos resultados. Una vez a la semana, cuando menos, participan los representantes vecinales y miembros de la sociedad civil para cerrar filas y entre todos luchar por desterrar de las demarcaciones, la delincuencia.
  
- ❖ El 30 de agosto de 2001, se firmó el Convenio de colaboración entre el Gobierno de la República y el Gobierno del Distrito Federal, en materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. La intervención coordinada de las instancias federales es de mucho apoyo en el combate a delitos como el narcotráfico, contrabando, portación de armas prohibidas, robo de vehículos y secuestros. Además en campañas de prevención al delito y en materia de reclusorios.

- ❖ La Administración Pública mantiene vicios que ha tenido durante decenios. La deshonestidad continúa operando de manera irrestricta; todavía no existe transparencia ni rendición real y periódica de cuentas a las ciudadanía y se carece de responsabilidad social.
- ❖ El marco jurídico general sigue permitiendo una Administración Pública penetrada desde arriba por la corrupción. Propicia el uso de los recursos públicos con fines políticos personales, el enriquecimiento ilícito, la manipulación de la ley, el tráfico de información reservada y el comercio de influencias políticas. Hoy esas prácticas continúan siendo corrientes en el “gobierno del cambio”.
- ❖ Los vicios que dominan aún las esferas más altas de la Administración Pública hacen que los ciudadanos veamos obstaculizada y muchas veces frustrada la gestión de nuestras demandas.
- ❖ Es impostergable someter plenamente la Administración Pública a las normas y al derecho para asegurar que cumpla su función y responsabilidades sociales.
- ❖ Todos los funcionarios públicos tienen que estar sujetos a la evaluación de los ciudadanos y cumplir con un perfil profesional que garantice la eficacia de su gestión.
- ❖ Para combatir la corrupción habrá que sujetar a la ley el comportamiento de los funcionarios y trabajadores públicos, someter a juicio penal a quienes no la respeten y obligarlos a devolver el patrimonio público sustraído, sean funcionarios públicos o empresarios beneficiados por esos actos. Asimismo se debe vigilar que los representantes populares y funcionarios con fuero no abusen de él, que éste mantenga el sentido que le dio origen, y que no sea usado para solapar abusos o actos delictivos.

- ❖ Los sectores más desprotegidos, sobre todo los indígenas, son aquellos cuyos derechos resultan vejados con mayor frecuencia. La exagerada suma de procedimientos administrativos para alcanzar la protección de la justicia, el costo y el desconocimiento que muchos tienen de los trámites, también obstaculizan la vigencia del Estado de Derecho.
- ❖ Urge que se promuevan reformas al artículo 107 de la Constitución, así como a la Ley de Amparo para que las resoluciones judiciales tengan efectos generales y no particulares, y para que el Juicio de Amparo sea accesible, efectivo y suficiente.
- ❖ Los Tribunales Administrativos que dependen del Ejecutivo Federal deben ser adscritos al Poder Judicial.
- ❖ Está demostrado que un policía altamente capacitado es tan eficiente como diez improvisados. Menos policías, pero excelente preparación, mejores salarios y prestaciones, posibilidad de adquirir vivienda, contar con seguro de vida e incapacidad, becas para estudios de sus hijos, atención hospitalaria especial, centros de recreación, deportivos y culturales, les garantizará una vida digna que los hará más responsables en su trabajo.
- ❖ En 2003 el Lic. Andrés Manuel López Obrador entregó la Iniciativa de Ley para Establecer el Derecho a la Pensión Alimentaria para todos los Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal.
- ❖ Lo que de inmediato se debe impulsar, es que el sector de los adultos mayores reciban atención preferente en programas institucionales de salud, vivienda y educación.
- ❖ El Estado mexicano no cuenta con una política integral de promoción de los derechos y oportunidades para las personas con necesidades especiales.
- ❖ Al sistema de salud le falta una política de prevención que detenga y revierta el incremento de la población con capacidades diferentes.

- ❖ Para integrar a la vida económica y social a las personas con capacidades diferentes es necesario impulsar proyectos económicos que les provean de empleo, promover que la legislación laboral establezca, como obligación de las empresas, reservar para ellas un porcentaje de los puestos de trabajo, fortalecer y democratizar las instituciones públicas de servicios sociales dirigidos a estos sectores, adecuar la infraestructura urbana y los servicios públicos a las necesidades y condiciones de vida de las personas con capacidades diferentes, y construir una nueva ética social de apoyo hacia este sector de la sociedad para convertirlos en seres útiles y activos en la vida nacional.
- ❖ El Gobierno del Distrito Federal, en el periodo de gestión del Lic. Andrés Manuel López Obrador, asignó becas mensuales a 16 mil 666 niñas y niños de madres solteras como apoyo económico, para evitar la desintegración familiar y favorecer la permanencia en la escuela.
- ❖ El Gobierno de la Ciudad de México estableció un Control de Atención al Indígena Migrante, para dar acogida y apoyo a los indígenas que por diversas razones se trasladan a esta capital. En julio de 1999 se creó la Casa de los Pueblos Originarios del Distrito Federal, ubicada en Xochimilco.
- ❖ Con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y empresas se crearon tres “comunidades” en Iztapalapa, Álvaro Obregón y Miguel Hidalgo, que brindan asesorías especializadas a miles de jóvenes desempleados, capacitándolos y ofreciéndoles una red de servicios e información de empleo.
- ❖ Con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y empresas se crearon tres “comunidades” en Iztapalapa, Álvaro Obregón y Miguel Hidalgo, que brindan asesorías especializadas a miles de jóvenes desempleados, capacitándolos y ofreciéndoles una red de servicios e información de empleo.
- ❖ El incremento en la recaudación de impuestos se debió a la simplificación de trámites, ya que actualmente se puede pagar la mayor parte de las contribuciones en sucursales bancarias, tiendas de autoservicio, además de obtener descuentos por pagos anticipados en recargos y multas.

- ❖ Se elaboró el Plan de Regeneración Estratégica y Desarrollo Integral del Centro Histórico, con la participación de los gobiernos federal y de la ciudad.
- ❖ La proliferación del comercio ambulante ha sido un problema crónico del Centro Histórico, con el Programa de Reordenamiento de Ambulantes en la Vía Pública se ha contribuido a liberar de comerciantes informales, esto se ha estado logrando mediante acuerdos con los representantes del comercio ambulante y la construcción de cuatro nuevos centros de venta (Corredor Rosario, Solar Rayón II, Solar Matamoros, y Plaza la Palma.) para la reubicación de los comerciantes y el mercado “Juan de Dios Peza” en Tláhuac.
- ❖ En cuanto al desarrollo sustentable, se dieron a la tarea de orientar el crecimiento poblacional hacia las delegaciones del centro. El bando número dos está vigente y no se ha otorgado ningún permiso para construir Unidades Habitacionales en delegaciones del sur y del oriente, y en cambio, se han simplificado los trámites para la construcción de vivienda en las delegaciones del centro. La política en esta materia es aprovechar la infraestructura y los servicios con que se cuentan en estas delegaciones, para repoblarlas y evitar, al mismo tiempo, el crecimiento de la mancha urbana hacia las áreas de reserva ecológica, donde se recargan los mantos acuíferos y se produce el oxígeno para la ciudad.
- ❖ Se inició la construcción de dos plantas de bombeo que incrementaron en 60 mil litros por segundo, veinticinco por ciento más, la capacidad de desalojo del sistema de drenaje y desagüe pluvial de la ciudad. No se habían realizado obras como esta desde la construcción del drenaje profundo.
- ❖ En septiembre de 2003 se inició la edificación del segundo piso en Periférico, en el tramo que va de San Antonio a San Jerónimo. La primera etapa de esta obra, tramo San Antonio-Las Flores, se terminó en mayo de 2004 y la totalidad a finales de 2004. Se puso en servicio todo el segundo piso el 20 de noviembre de 2005. También se llevó a cabo la construcción del Distribuidor Vial Zaragoza que forma parte del programa para convertir al Eje 3 Oriente en una vía rápida de 35

kilómetros, paralela a Insurgentes que cruzará las Delegaciones Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco, Iztapalapa, Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco reduciendo los tiempos de traslado de norte a sur de la ciudad.

Se suscribió un convenio con el Gobierno Federal para construir, en la Plaza Juárez, la nueva sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores y se inicia la construcción de una torre para el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Esto fue parte de la rehabilitación integral de esta zona de la ciudad, abandonada desde los sismos de 1985.

- ❖ La Asamblea Legislativa aprobó la primera Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y su Decreto de Reformas a fines de 1998, se instaló el Consejo Consultivo de Abastecimientos para el Distrito Federal, integrado por las principales Cámaras Industriales del país inscritas en la Cámara de Comercio de la Ciudad de México, cuyo funcionamiento permite mejorar el proceso de abastecimiento, el control y la transparencias de los mecanismos de licitación y adquisición.
- ❖ La Central de Abasto, el mayor centro de provisión de alimentos de la ciudad estaba en un acelerado proceso de descapitalización por un inadecuado diseño de sus fuentes de ingresos. Para contrarrestar esa situación se aplicó el Programa de Fortalecimiento del Fondo Fiduciario, para obtener recursos regulares que permitan mantener, conservar y modernizar regularmente la infraestructura. Dentro de este programa destaca un nuevo sistema de peaje, iniciando en enero de 1999, que generó hasta esa fecha 27 millones de pesos, sin disminución del aforo de vehículos.
- ❖ El retiro de la CONASUPO del mercado del maíz significaba problemas de desabasto para la población, el Gobierno del Distrito Federal creó el Fideicomiso de la Reserva Estratégica de Maíz para el Abasto de los Molinos de Nixtamal del Distrito Federal (FIMA-DF), que entró a operar en marzo de 1999 y mantendrá una reserva estratégica disponible en situaciones de emergencia o para evitar intentos de especulación sobre el abasto del maíz y la tortilla.



- ❖ Con la participación de la sociedad civil se inició el rescate del Bosque de Chapultepec y del Bosque y Zoológico de San Juan de Aragón.
- ❖ Se envió a la Asamblea la Iniciativa de Ley para crear la Secretaría de Cultura del gobierno de la ciudad, misma que se creó por aprobación de la Asamblea Legislativa.
- ❖ En agosto de 1999 se creó el Instituto de Promoción Turística de la Ciudad de México.
- ❖ Se concluyó el proceso de transferencia de 11 instalaciones deportivas a los gobiernos delegacionales. Además se pusieron en funcionamiento los Servicios Comunitarios Integrados (SECOI). Este programa entró en operación en las 16 delegaciones en julio de 1999 y brinda sus servicios en 85 Centros de Desarrollo Comunitario, de los cuales 45 pertenecen a las Delegaciones y 40 al DIF-DF. En estos centros se cuenta con facilitadores en medicina preventiva, nutrición, salud mental comunitaria, deporte, talleres de tareas, ludotecas y otros servicios.
- ❖ La capital de la República Mexicana presenta una gran complejidad en todos sus rubros, su problemática parece interminable, sin embargo, se han conseguido avances significativos, y aún falta mucho por hacer en esta capital. Destaca la continuidad de los programas sociales que gradualmente han ido rompiendo con la inercia centralista y vertical. Además hay que seguir profundizando en las tareas de combate a la delincuencia, a la corrupción, a la pobreza y a la injusticia, entre otras necesidades sociales. Y lo esencial: empleo, seguridad y salud, las tres condiciones indispensables para la felicidad de los pueblos y pirámide del progreso.
- ❖ El Distrito Federal comienza su funcionamiento democrático. No está concluida la transición de una entidad regida directamente por el Poder Ejecutivo Federal a una entidad soberana. Esta transición requiere, entre otras cosas, una reestructuración progresiva del marco jurídico de la ciudad, una nueva relación

entre el gobierno y los habitantes de la ciudad a través del ejercicio de los derechos políticos y de la participación ciudadana y una total transparencia en las acciones, decisiones y en la rendición de cuentas que debe hacer el gobierno. El Distrito Federal podría convertirse en el Estado 32 del país.

- ❖ Disposiciones legales discutidas en la Asamblea Legislativa van estructurando un nuevo marco jurídico, como: la Ley de Propiedad en Condominios, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos, la Ley del Transporte, la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley de Obra Pública, la Ley de Adquisiciones, la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Código Electoral, entre las principales. Otras están en curso de revisión, entre las que destaca la Ley del Servicio Público de Carrera, primera en su tipo a escala nacional.
- ❖ Con el proceso electoral del año 2000 culminaron varios de los acuerdos de la Reforma Política iniciada en la capital. Por primera vez votamos por la elección popular de 16 jefes delegacionales. El Gobierno del Distrito Federal, en conjunto con la mayoría de los partidos políticos integrantes de la Asamblea Legislativa y con organizaciones ciudadanas impulsó la creación del Código Electoral, que contiene avances sin precedentes, no obstante falta mucho todavía por avanzar en materia de Reforma Política para la ciudad.

Queda pendiente para el futuro inmediato, entre otros aspectos, avanzar hacia la aspiración de los habitantes del Distrito Federal por contar con derechos plenos, constituyendo auténticos poderes locales, convirtiendo a las delegaciones en espacios de gobierno y de descentralización de la vida de la ciudad, así como la creación de una autoridad metropolitana que nos permita atender con eficacia los problemas de nuestra ciudad.

- ❖ Se ha venido trabajando con responsabilidad, para lograr el acuerdo que de cómo resultado la promulgación de la Primera Constitución Política del Distrito Federal.

## BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA

1. ALONSO, Martín. *Enciclopedia del idioma*. Ed Aguilar. México, 1988.
2. AUTORES varios. *Evolución del estado mexicano*. Editorial El Caballito. México, 1986. Tomo I p.p. 174, Tomo II p.p. 287 y Tomo III p.p.274.
3. ÁLVAREZ, Enríquez Lucía, Huarte Trujillo Ma. Concepción, Sánchez-Mejorada Fernández Cristina, San Juan Victoria, Carlos. ¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo. CONACULTA-INAH, México, D.F., 2002, p. 414.
4. AYALA Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites del estado*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.
5. BARRANCO, F.J. *Técnicas de Marketing Político*. Red Editorial Iberoamericana, REI, México, 1994. p.p. 202
6. BASSOLS Batalla. Ángel, González Salazar, Gloria y Delgadillo Macías, Javier. Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Complejo geográfico, socioeconómico y político, Qué fue, qué es y qué pasa. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. México, D.F. 1993, p. 313.
7. BOVERO, Michelangelo. *Los adjetivos de la democracia*. México. IFE. Colección temas de la democracia. Conferencias Magistrales 2. 1995. p.p. 62
8. CÁREDENAS Solórzano, Cuauhtémoc. UN MÉXICO PARA TODOS. Fundación para la Democracia, Fundación Arturo Rosenblueth, Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V., México, D.F., enero 2005, p.138.

9. CASTELLANOS Hernández, Eduardo. *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México*. Tomo I. 1812-1940; p.p. 458 y Tomo II 1940-1994 p.p. 452. Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo A.C. México, 1996.
10. COMISIÓN Federal Electoral. *Código Federal Electoral*, (CFE) Secretaría Técnica, México, 1987, p.p. 272.
11. COMISIÓN Federal Electoral. *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos electorales*. (LFOPPE), D.O.F. 30 dic.1977, México, 1985, p.p. 257.
12. CONSEJO Nacional de Población. *Índice municipal de marginación*. CONAPO, México, 2000.
13. *CONSTITUCIÓN Política de los Estado Unidos Mexicanos*. Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F. 1997, p.p. 157.
14. CROZIER, Michell, *Estado modesto, estado moderno: estrategia para el cambio*. FCE, 2o. Edición. México, 1992
15. *DECLARACIÓN de principios y programa de la Revolución Democrática*. Documentos básicos. Tomo I, CEN del PRD. México, 1995.
16. DEL CASTILLO del Valle, Alberto. *Diccionario de Derecho Electoral*. Ed. I.E.E. Pachuca, Hidalgo, México. 2000. p.p.410.
17. DIEGO Bautista, Oscar. *Principios Políticos para la Administración Pública. Política y Administración*. Tesis de Maestría en Administración Pública. (inédita) F.C.P.y.S.-U.N.A.M. México, noviembre de 1994. p.p. 176.
18. DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. F.C.E., México, 1979. p.p. 458

19. FACULTAD de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. *Las elecciones federales de 1988 en México*. FCP y S - UNAM. 1989 p.p. 492.
20. FARÍAS Mackey, Luis. *La Jornada Electoral paso a Paso*. México, 1997.
21. FUENTES Díaz, Vicente. *Los partidos políticos en México*. Ed. Porrúa, México, 1996.
22. GAMAS Torruco, José. *Regímenes parlamentarios de gobierno*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1976.
23. GARRIDO, Luis Javier. *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México, 1928-1945*, Ed Siglo XXI, México, 1985.
24. GARZA, Gustavo. *Gobierno La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. Gobierno del Distrito Federal y Colegio de México, D.F. 2000*, p. 680.
25. GONZÁLEZ de la Garza. Mauricio. *México rumbo a México*. Ed. Grijalbo. México, 1993.
26. GONZALEZ Salas, J. Fernando Franco. *Evolución de lo contencioso electoral federal mexicano 1916-1996*. Curso de especialización en justicia electoral, organizado por el Tribunal Federal Electoral del 27 de abril al 25 de septiembre de 1992. Versión actualizada publicada en el D.O.F. del 22 de agosto de 1996. México, 1996.
27. IMAGEN de la Gran Capital. *Enciclopedia de México*, S.A. de C. V., Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, Ciudad de México, 1985.
28. INSTITUTO Federal Electoral. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros procedimientos*. (COFIPE) México, Noviembre de 1996. p.p. 453
29. INSTITUTO Federal Electoral. *Estadística de las elecciones federales de 1994*. Compendio de Resultados. 1995 p.p. 1344.
30. INSTITUTO Federal Electoral. *Normatividad en Materia de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*. Ed. IFE. México, 1997. p.p. 96.

31. KLIKSBERG, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. F.C.E., México, 1989.
32. LÓPEZ Obrador, Andrés Manuel. *Primero, Segundo, Tercero y cuarto Informe de Gobierno*. México, D.F.
33. MENDIETA y Núñez, Lucio. *Los partidos políticos*. Ed. Porrúa, México, 1985.
34. MOHAMMAMAD, Naghi, N. *Mercadotecnia Electoral*. Ed. LIMUSA. México, 1984.
35. MORALES, José Ignacio. *Las Constituciones de México*, Ed. Puebla. San Juan de Letrán 21- 912. México, 1957. p. 200 y 203.
36. MORENO Espinosa, Roberto. *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. Toluca, Estado de México. UAEM - IAPEM, 1995.
37. MORENO, Espinosa, Roberto. *La administración territorial en México, antecedentes históricos*. Toluca, Estado de México. UAEM - IAPEM, 1995.
38. NUNCIO, Abraham. *El PAN alternativa de poder o instrumento de la oligarquía empresarial*. Nueva Imagen, México, 1986.
39. OSORNIO Corres, Francisco. *La administración Pública en el Mundo*. UNAM. Colección Grandes Tendencias Contemporáneas.
40. PARTIDO Revolucionario Institucional. *Hacia la institucionalizada revolucionaria. (Fundación PNR)*. México. Coordinación Nacional de Estudios Políticos y Sociales, 1993.
41. RENTERÍA Arróyave, Teodoro, Laris Rodríguez, José y Rentería Villa T. Raúl. *Los hombres del 2000*. EDAMEX, México, D.F. 1997.
42. RENTERÍA Arróyave, Teodoro, Laris Rodríguez, José y Rentería Villa T. Raúl. *Los hombres del 2000 rumbo a la presidencia*. EDAMEX, México, D.F. 1999.

43. RIDING, Alan. *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*. México, 1985, Ed. Joaquín Mortiz/Planeta.
44. RIVAS Paniagua, Enrique. *Hidalgo entre selva y milpas ... la neblina*. Monografía estatal. Secretaría de Educación Pública, México, 1988.
45. SPENCER Goodspeed, Stephen, *El papel del jefe del ejecutivo en México*, tomado de Problemas Agrícolas e industriales de México, Vol. VII, num. 1 enero-febrero-marzo de 1955.
46. UVALLE Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Toluca, Estado de México. UAEM- IAPEM, 1994.
47. UVALLE Berrones, Ricardo. *Transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. Toluca, Estado de México. UAEM- IAPEM, 1997.
48. UVALLE Berrones, Ricardo. *El gobierno del estado de Sinaloa*. Ed. Gobierno del Estado de Sinaloa. Secretaría de Administración. México. 1992.
49. VIEYRA Alamilla, Tula Angélica, *Las facultades de los Estados Federados en la Constitución*, Tesis Profesional. Licenciatura en Derecho. Universidad La Salle. México, D.F. 1998.

## **O T R A S   F U E N T E S**

1. Armendáriz Reyna, Ernesto. Regentes fuereños en "Bucareli. Suplemento de información y análisis político" de El Universal. Domingo 14 de noviembre de 1999.
2. Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. Segundo Informe de Gobierno. México, D.F. [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx). Consultado en septiembre de 2004.
3. "Contienda por el Distrito Federal". Revista TIEMPO, Número 2687, junio de 1997, México, D.F.
4. *Diario Oficial de la Federación*. D.O.F. 30 de diciembre de 1977.



5. *Diario Oficial de la Federación* D.O.F. 22 de noviembre de 1996.
6. Declaración de Principios y Programa de la Revolución Democrática. Documentos Básicos Tomo I, CEN del PRD. México, 1995.
7. Diálogo y debate de Cultura política. Revista trimestral Abril-junio de 1997. Número 1.
8. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. Elección de Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y Diputados Federales por el principio de Mayoría Relativa del D.F., así como de las Delegaciones Políticas. Resultados en el D.F. en 1997 varias p.p. por Internet.
9. Las curriculas de los candidatos son proporcionados por la Asociación de Editores de Periódicos Diarios de la República Mexicana (**AEDIRMEX**), que preside *Don Ricardo Perete*. Cabe destacar que esta organización reunió a los ocho candidatos a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, para celebrar el Aniversario XLVI de la Libertad de Prensa, (realizada el 6 de junio de 1997), ya anteriormente en 1994 también reunió a los 9 candidatos a la presidencia de la República.
10. Excélsior, ( varios autores y fechas) mayo-junio-julio de 1997.
11. Folleto de Difusión Internet del CEN del PAN.
12. <http://www.pan.org.mx/inform/lider.htm> Consultado en diciembre de 1997.
13. Historia del Partido Verde Ecologista de México. Folleto Editado por el PVEM, Coyoacán, México, D.F. 1997.
14. ¿Qué es el Partido del Trabajo? Breve semblanza de la Organización Política más joven y de más rápido crecimiento en el país. Ed. PT México, 1996.
15. Robles Berlanga, Rosario. Tercer Informe de Gobierno. México, D.F. [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx). Consultado en septiembre de 2004.