

42



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLAN"**



**"LOS COSTOS DEL PROCESO DEMOCRATICO
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL
DISTRITO FEDERAL"**

292077

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

PRESENTA:

ERNESTO JESUS PEDROZA DE LA LLAVE



ACATLAN

ASESOR: LIC. ISMAEL ALEJANDRO JUAREZ ESQUIVEL

MAYO DEL 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A DIOS.

Por dejar que culmine esta meta y darme la fuerza para seguir deseando y luchando por alcanzar otras metas futuras.

A mis padres.

Thalía y Ernesto, por haberme enseñado buenos valores, por darme tanto sin esperar nada a cambio, por haberme brindado su apoyo y nunca haber dejado de creer en mi.

A mi hermana Susana y a mi amigo Mauricio, por que cada quien en sus vivencias me han enseñado a no darme por vencido y a dar lo mejor de si mismo.

Agradezco al Lic. Alejandro Juárez Esquivel, por ser parte muy importante anímica y profesionalmente en la elaboración del presente trabajo.

Comparto y les doy las gracias a la gran amistad que a lo largo de mi vida me han brindado; Denisse, Rogelio, Jesús, Ivan, Alejandro, Rodrigo y a mis hermanos Viky, Paty, Toño.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
 CAPÍTULO PRIMERO IMÁGENES POLÍTICAS DE LA GOBERNABILIDAD EN MÉXICO 	
I. Marco histórico de la tradición política mexicana.	1
II. La transformación de las estructuras de poder del gobierno del Distrito Federal basadas en la tradición política.	13
 CAPÍTULO SEGUNDO LA GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA 	
I. La estructura actual del gobierno del Distrito Federal.	27
II. La gobernabilidad democrática.	29
III. La participación política de los ciudadanos en el Distrito Federal	35
IV. El caso mexicano.	42
4.1. Los partidos políticos	48
 CAPÍTULO TERCERO LA DEMOCRATIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL 	
I. Los cargos de elección popular	52
1.1 Tendencia	52
1.2 Cargos locales	57
1.2.1 Jefe de Gobierno del Distrito Federal	57
1.2.2 Diputados a la Asamblea Legislativa	58
1.2.3 Jefe delegacional	60
1.2 Cargos de participación ciudadana	62
II. La corriente democratizadora para el Distrito Federal	66
2.1 La administración central	66
2.2 La administración desconcentrada	70
2.2.1 Delegaciones políticas	70
2.2.2 Órganos desconcentrados	71
2.2.3 Órganos descentralizados	73

CAPÍTULO CUARTO

LA PROBLEMÁTICA QUE REPRESENTA LA DEMOCRATIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE EL DISTRITO FEDERAL

I. Obstaculización	76
1.1 Obstaculización en el diseño e implementación de Programas de Gobierno.	76
1.2 Obstaculización de actividades entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal.	98
II. Costos	107
2.1 Costos de los procesos electorales y sus campañas políticas.	109
2.2 Costos de organización de otros instrumentos democráticos.	118
CONCLUSIONES	122
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

En la última década, México ha tenido cambios trascendentales en la vida política nacional y en todos los ámbitos del gobierno. Cambios que se dirigen hacia una apertura democrática, a un equilibrio entre los poderes, a una alternancia política, a una real oportunidad de competencia partidista en la lucha por alcanzar el poder político y, mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Esta apertura no trae consigo beneficios inmediatos; tampoco trae de forma implícita una guía o camino definido para saber qué acciones o comportamientos deben tener los actores políticos, es decir, con el recién estrenado panorama político, no existen mecanismos para detener o contrarrestar los abusos e insuficiencias de la democracia y de las tradiciones que aún se conservan en un sistema presidencialista completamente autoritario al que hemos estado acostumbrados, y que hacen peligrar el cambio político llevándolo a un panorama más incierto.

El debilitamiento de las antiguas estructuras del poder ocasionaría una inestabilidad política, dado el panorama de luchas salvajes y poco éticas al interior y al exterior de los grupos de poder, que no tienen por objetivo en la mayoría de los casos el hacer política seria y de beneficio para la sociedad, sino por el contrario realizar acciones de obstaculización y descrédito a las otras fuerzas políticas en sus actividades de gobierno, con el objetivo de ganar confianza y apoyo de la ciudadanía en favor de sus intereses.

El escenario a nivel nacional se aprecia más claramente en el laboratorio de pruebas en que se ha convertido el Distrito Federal, ya que es aquí donde todas las fuerzas políticas nacionales mantienen y centran intereses debido a su importancia central en la vida política de la República, cede de los poderes de la Federación y eje rector de la vida del país. La Capital se muestra como eje rector de las decisiones y las directrices que determinará el rumbo del país. Por ello, el interés de la presente investigación ya que es un estudio de todos los factores relacionados con las reformas políticas desde 1993 al 2000 que han llevado a tener este escenario, y definitivamente

también de escenarios anteriores que se han involucrado y dan una mejor perspectiva de análisis.

Se analizará cómo la democracia imperfecta al entrar más profundamente en combinación con la administración pública del Distrito Federal, tiene grandes deficiencias, problemas y demandas, conjugada con la participación política de los ciudadanos, la cultura política y las estructuras que se han mantenido oxidadas por un sistema presidencialista, autoritario y centralista, sin decisiones a mediano y largo plazo imperante por casi siete décadas. La democracia traerá consigo grandes beneficios, pero también grandes problemas dada la imperfección de este sistema y la cultura política que caracteriza a nuestro país, es decir, recaerá y afectará en algo que se conoce como gobernabilidad. Esta apertura democrática, se está llevando sin los tiempos adecuados para su aplicación; sin mecanismos fuertes que aseguren su rumbo; sin controles para que los políticos den buen uso de las herramientas que se les proporcionan debido a esta apertura y que fácilmente pueden ser utilizados como armas políticas en la persecución por el poder a costa de cualquier medio como ya se ha visto en recientes sucesos, es decir, que las fuerzas o elites políticas entran en una lucha desgarrante y sin reglas bien establecidas, donde la ciudadanía, la administración y la gobernabilidad quedan en medio de la confrontación y sacando la peor parte de este supuesto "juego político".

La administración pública se ve afectada en sus procesos y su estructura, ya que la democracia tiende por naturaleza a desacelerar su toma de decisiones o detiene sus procesos si ésta es mal empleada, provocando un incremento en los costos de tiempo, dinero y esfuerzo. La participación ciudadana tiende a mejorar su situación con la democracia, pero se ve desencantada si no cumple con sus expectativas. Y la gobernabilidad se ve limitada si ésta es mal manejada sin los tiempos adecuados para llevarla a la práctica ya que puede tender a empeorar su situación, peor aún si la democracia entra en un periodo de constantes confrontaciones puede desencadenar una crisis de gobernabilidad por la no resolución de los problemas y demandas.

El capítulo uno, comprende un estudio de los antecedentes que dieron vida a la tradición política mexicana y a su quehacer político, dado que por los cuales se podrá entender por qué es tan difícil el cambio, porque es muy viable que se den más fácilmente las confrontaciones entre los grupos de poder, y que el ciudadano de la capital no tenga temor en gran medida, ya que él espera y desea que con este sistema democrático baste para que exista paz y gobernabilidad. Por otro lado, se aprecia cómo y por qué el ciudadano común da el primer paso para que pueda ocurrir este cambio por medio de una participación más activa en la capital del país. Además, se abordará la manera en que la estructura gubernamental y el sistema político han tenido que irse adecuando para mantener el control de la sociedad y la gobernabilidad a través de ir cediendo espacios políticos en su estructura, hasta llegar a un punto en que el ciudadano logró orillar al gobierno a dar este salto a una situación democrática más real.

En el capítulo segundo, se describirán y analizarán los elementos principales abordados en el presente trabajo y su situación actual. Se describirá cuáles serán las autoridades primordiales en la atención de las demandas ciudadanas del gobierno del Distrito Federal actualmente. A partir de este punto se reconocerá y comprenderá el concepto de gobernabilidad y sus características, y en una primera apreciación ubicar en qué nivel o niveles se encuentra la Ciudad de México. También se establecerá una radiografía del tipo y forma de la participación de los ciudadanos, si ésta es total o parcial y si está preparada de alguna forma a los nuevos esquemas democráticos necesarios inmersos en el panorama. Del mismo modo, el cómo se ha dado el arribo de la transformación democrática en el campo político formal e informal, cuáles son sus problemas y de qué manera se ha alcanzado; se observará como están preparados y cuál es la perspectiva de los partidos políticos bajo la situación actual.

Más adelante, en el capítulo tercero, se muestra de una forma detallada, los cambios que en su forma de gobierno ha tenido la capital en su historia reciente, su aumento en los cargos de elección popular, su funcionamiento y sus alcances. Así como también se analizarán desde un punto de vista político y más específico los

cargos de elección popular, las alternativas más concretas de organización de los que comúnmente conocemos como "delegaciones políticas" y la necesidad o la conveniencia de que la administración pública del Distrito Federal se maneje en un todo unido y no disperso, aumentado por los partidos políticos y las regiones que dominan, tanto en lo político como en lo administrativo. De esta forma, se comenzará a dar alternativas de solución en algunos de los aspectos más importantes.

El capítulo cuarto está dedicado, por un lado, a toda una serie de problemáticas y consecuencias que en ciertos momentos coyunturales pueden ocurrir, que están ocurriendo y que pueden desembocar en obstaculizaciones que por cuestiones políticas interfieran en una buena administración del gobierno local, así como la de éste con el gobierno Federal. Al final se analizarán los enormes costos económicos que trae consigo ciertos instrumentos democráticos en comparación con otros que son menos utilizados, como el referéndum y la consulta popular, que a su vez también, son tan democráticos como los tradicionales y que pueden resultar tal vez más efectivos y útiles si se combinan de buena forma con los otros instrumentos en ciertos momentos coyunturales.

Por último, sólo quiero agregar que debemos tener muy presente, que no por buscar de una forma rápida mayor democracia, descuidemos la gobernabilidad, ya que las consecuencias pueden ser mucho mayores a los beneficios si estos cambios no son debidamente planeados y sobre todo, si no existe la voluntad generalizada o la madurez política para llevarlos a cabo, es decir, lo que hay que buscar es gobernabilidad democrática bien equilibrada y no la democracia puramente en la forma, descuidando otros aspectos, como la eficiencia y la eficacia en la administración de la cosa pública y evitar en lo posible el conflicto entre las fuerzas políticas.

CAPÍTULO PRIMERO

IMÁGENES POLÍTICAS DE LA GOBERNABILIDAD EN MÉXICO

I. Marco histórico de la tradición política mexicana

Considero importante que antes de iniciar a hablar sobre la democracia, la gobernabilidad, la participación ciudadana y de otros problemas que atañen a cada uno de los mismos, se debe hacer una pequeña revisión de los antecedentes y tradiciones que han hecho una singular forma de hacer política en la actualidad en nuestra ciudad y en general en todos los mexicanos, para que de esta manera veamos los hechos y analizar en que forma debemos cambiar los ciudadanos y gobierno, y podamos entender realmente el nuevo contexto político que hoy vivimos, es decir, el de nuestra cultura política.

Este comportamiento político que actualmente tienen los habitantes de la ciudad de México, tiene un origen que viene desde el final de la época prehispánica y que da comienzo real en el momento de la conquista española, este se da como resultado una combinación de la cultura mesoamericana que tenían una importante carga de valores, tradiciones y un desarrollo político desarrollado en base a las jerarquías clasistas bien establecidas, y por el otro el de la cultura hispánica, pero no esencialmente llevada al nuevo continente por los nobles y aristócratas, sino por el contrario, aventureros, exconvictos y personas con grandes aspiraciones materiales en su gran mayoría, mismos que arrastraban las imperfecciones de su sistema como la corrupción, el chantaje, el compadrazgo y el abuso, así como también una falta de cultura en general. Esta combinación no se dio en igualdad de circunstancias, por lo cual, resultó una destrucción casi total para la primera, haciendo de esto un proceso de dominación e imposición relativamente sencillo.

Los orígenes de la ciudad de México se remontan al establecimiento de la gran Tenochtitlan fundada por los nahuas. Ellos dominaban su imperio

eficientemente que abarcaba desde los extremos del océano Pacífico y Atlántico hasta llegar a la América central, esto fue logrado por medio de los grupos étnicos dominados, que actuaban como emisarios, alguaciles o agentes mismo que le daba mayor fuerza al imperio. Estos se encontraban en la periferia de esta gran ciudad, es por esto que la base de este imperio no se encontraba en una costa y que gracias a estos pueblos indígenas vecinos es como se llevo a cabo su engrandecimiento y consolidación durante un largo periodo en toda la región. Este dominio lo ejercieron por medio de la fuerza, la subyugación espiritual, del desarrollo científico y cultural basados en el establecimiento de clases sociales.

Pero a la llegada de los españoles durante la conquista esto fue cambiando, ya que a través de su paso desde la Villa Rica de Veracruz hasta la el arribo a la ciudad de Tenochtitlan los españoles se hicieron de aliados de los grupos indígenas que se encontraban a su paso y que estaban en descontento e inconformes con los mexicas tal es el caso de los tepanecas, de esta forma restaron poder a este imperio y facilito la conquista. De una forma muy inteligente los españoles hicieron acuerdos que permitieron hacer encabezar a estos grupos indígenas por líderes religiosos o guerreros de la misma comunidad en cuestión, para que así sus pueblos apoyaran a los conquistadores, además de esta forma se evitara el conflicto o roces entre españoles y la gente de las comunidades. A estos personajes podríamos llamarles aunque de una forma imperfecta como los primeros caciques en la Nueva España y en general de la historia de México, ya que estos fueron líderes surgidos de su misma comunidad bajo cualquier tipo de dominación ya sea religiosa, elitista, clasista o bajo la misma coerción para alcanzar el manejo de su comunidad y obtener ciertos beneficios individuales de tipo material otorgado por los españoles o de los mismos indígenas, por el otro lado, el de poder manejarlos por una fuerza externa a la de la misma población como fueron los españoles. Estos personajes no son caciques en toda la extensión de la palabra como abordaremos más adelante, pero que conllevan un elemento muy importante como lo es el de la mediación entre los españoles (externos) y los grupos indígenas.

En la primera década del siglo XVI se forma la ciudad de México, en la cual, los españoles buscaron también el centralismo en todos los ámbitos político, ideológico, religioso, cultural, científico y comercial en la vida de la Nueva España, ya que de esta manera es como se logro controlar mejor la conquista. La ciudad de México era la capital de la colonia más rica de España en el nuevo mundo, en la cual se dio una combinación de practicas españolas e indígenas, mientras en el norte y sur del país debido principalmente a la lejanía geográfica resultaron características peculiares distintas que hasta hoy en la actualidad en algunas regiones se conservan, ya que mientras más lejana es la zona y más alejada este de una gran ciudad más fácil será para el cacique mantenerse en el poder.¹ Este centralismo se baso en el asentamiento de los poderes de la Nueva España, es decir, el centralismo de la administración de poder, ya que es aquí donde se asienta la casa del Virreinato o consulado del Virreinato, espiritualmente por la construcción de la catedral de la ciudad de México y el del comercio por el establecimiento de la única casa de moneda en toda la región hispánica, misma que se mantuvo por varios siglos de esta forma, y culturalmente se crean las instituciones más importantes de toda la región centro y sur americana. Esto dio por consiguiente, que toda persona de cualquier escala social y de cualquier región debiera acudir a esta urbe para realizar cualquier tipo de tramite o negocio, así de esta forma fue como los españoles reconstruyeron o construyeron una ciudad totalmente nueva arriba de la antigua Tenochtitlan. Por esta completa centralización origina que se comience a dar un importante éxodo a la ciudad por parte de individuos provenientes de un sinfin de regiones sobretodo de las más cercanas, esto trajo consigo que se dieran relaciones de subordinación hacia los ricos terratenientes y de los nobles que por un pedazo de pan y un lugar en donde vivir se aprovecharan de los indígenas. Es aquí por lo tanto, donde se tiene que dar las mediaciones entre los muchos pobres con los ricos, nobles y en general de toda la cortesanía, es decir, como instrumentos de control y gobernabilidad para que pueda mantenerse un sistema urbano colonial y en general el de toda la Nueva España. Estos mediadores llamados capataces influían durante las horas

¹ Cfr. Jorge Montaña "Los pobres de la ciudad en los asentimientos espontáneos." Editorial siglo

de trabajo, pero se necesitaba que abarcaran un espacio más amplio y que no se limitara al tiempo de trabajo, es por esto que tanto el gobierno como el señor feudal promueven la figura del cacique, brindándoles su apoyo para darles más fuerza, mismos que tendrían la tarea de recibir y abrirles espacios a los inmigrantes, satisfacer sus necesidades lo menos que se pudiera, evitando en todo momento la sublevación y por lo tanto la conservación del sistema. Se comienza con la absorción de los líderes de las comunidades para apoyar a los nobles y terratenientes para que estos manejen y controlen la comunidad, con el beneficio de que si realizaban un buen trabajo serian recompensados con favores o con beneficios materiales, de la misma forma el gobierno promovió sus practicas, pero estos abusaron y tuvieron acciones demasiado violentas e impositivas, tal así fue, que rompieron después de un largo tiempo el hilo de la paciencia de los pobres y desprotegidos, y fueron aprovechados por grupos políticos que buscaban romper con los lazos y subordinación de la Nueva España con el gobierno de los reyes de españoles, es por lo que entre otras cosas, por lo que comienza la etapa de la independencia mexicana.

Durante este periodo que abarca 1810 a 1821, la urbanización de la ciudad se vio obstaculizada dada la inestabilidad política, y por que además de todo, los integrantes de las comunidades siguieron a los nuevos líderes resurrectores que los llevaron a la guerra en defensa de un gobierno independiente, ya que sus antiguos líderes no pudieron mantener su dominio, ya que fueron descuidados por el gobierno, mismo que se preocupó por atender otras cuestiones, y por lo tanto los caciques no recibieron los beneficios que antes les brindaban. Por otro lado, algunos de estos nuevos líderes eran religiosos se construyó liderazgo de tipo militar basado en el caudillaje,² en donde se les maneja con estímulos de ideales y no materiales como el de tenencia de la tierra de la tierra, solo era el cambio de manos la dominación de los mismos, de españoles a los nacionales (mestizos y

veintiuno editores S.A. 6ª Edición. México D.F.: 1987 Pp. 66

² * Los caudillos como figuras pretorianas al frente de un escenario político más vasto; Los caciques, en cambio, son políticos civiles y habitualmente operan en un nivel más restringido... Los caciques hacen uso de la violencia, pero rara vez son jefes militares de importancia. Alan Knight. "Cultura política y caciquismo" Revista LETRAS LIBRES diciembre 2000. Pag. 16.

criollos), así con este conflicto, la demanda por la tierra y de los servicios en la ciudad tuvo una fuerte disminución.

Para el periodo de la Reforma, al restar poder, expropiar propiedades y tierras al clero, fue un hecho que puso grandes extensiones de terreno urbano al mercado, quedando disponibles para cualquiera que tuviese dinero, misma cosa que estimulo a la oligarquía rural a invertir comprándolas, esto propicio un desarrollo de las áreas urbanas y la migración a las mismas.

Este junto de hecho aunados a otros conflictos de la época dieron lugar a una gran inestabilidad de la clase dominante, haciendo de esto una importante era para el caudillo. Pero con la llegada de Porfirio Díaz se dio un periodo de paz, estabilidad política y de un desarrollo importante para la ciudad de México, su población aumento considerablemente,³ se abrió camino para tener una economía de mercado y dar lugar a este desarrollo. Pero este mismo desarrollo hizo pasar al presidente Díaz de un caudillo a ser un gran cacique, por lo mismo, manejo a los pequeños caciques de las comunidades para seguir obteniendo una mano de obra barata de la población y excluirla del desarrollo, es por eso que, este se vuelve un periodo importante para el pequeño caciquismo urbano en la capital, manejada por líderes carismáticos pero duros en sus actos, ya que si la población aceptaba la dirección de los mismos obtendrían los beneficios otorgados por el gobierno, pero si esto no era así, se volvían arbitrarios y violentos, ya que contaban con el apoyo de sus familias y seguidores para ejercer presión. De la misma forma con la concentración de poder por parte del presidente Porfirio Díaz, evito que estos cacicazgos fueran encabezados por hombres poderosos o se hicieran poderosos con características de caudillo tanto en la ciudad como en el campo. Por medio de métodos que iban desde la amenaza y el encarcelamiento hasta el asesinato para mantener su control, dejando solo a los pequeños caciques que abarcaran municipalidades o localidades. Los caciques urbanos tenían el trabajo de recibir y someter a las personas que ocuparían las regiones en la periferia de la ciudad,

primero a su familia, a su gente y después a otros inmigrantes bajo el supuesto "favor" de conseguirles trabajo y techo. Estos a su vez, por los supuestos favores recibidos, eran capaces de realizar cualquier trabajo a un bajo costo y hacer lo que les mandara el cacique, de tal forma es como se comienzan a integrar a la vida obrera o de cualquier otra actividad basada en la explotación. Del mismo modo los caciques se enriquecían cobrando por la ayuda al integrar a los campesinos a la vida económica de la capital. En cambio, por otro lado, los caciques tendrían que ver hacia riba, teniendo la doble tarea de informar a las autoridades sobre posibles movimientos rebeldes de su región que llegaran a sus oídos. Esta situación duro por casi por los 30 años del gobierno de Díaz. Otro elemento muy importante que se integra en este momento es el beneficio político que se obtiene por la influencia del cacique rural y urbano en la población, ya que por medio del convencimiento, terror, o de beneficios materiales y de servicios los ciudadanos votaban una y otra vez por este gobierno aunque lo mantuvieran oprimido, dando por lo consiguiente que existiera una democracia aparente, en donde la influencia en el voto fuera importante, aunque en algunos tiempos electorales no existía la necesidad de utilizar estas alternativas, ya que el control era tan abrazador que no existían grupos ni candidatos opositores o gente que se levantara en contra por el miedo. A pesar de esto, se llevo a cabo un asentamiento de la política que dio bases para la forma de hacer política en el país, pero esto no duro por siempre como la historia nos lo dice.

La revolución de 1910 representó un respiro para los habitantes rurales sobre todo en la figura de los caciques, y aunque en una menor medida en la ciudad de México ya que a esta solo la alcanzó la ultima etapa de la revolución. Una de las causas más importantes del levantamiento de los campesinos, fue que los aristócratas eran dueños ya de las vidas de aquellos que residían y trabajaban en sus tierras, haciendo por ello un sistema de una gran opresión con gran abuso de violencia que a pesar de todo llevo hasta su limite. Y uno de los errores por los cuales Porfirio Díaz no pudo controlar después de muchos los movimientos

³ Casi se triplico, paso a ser de 245 mil habitantes a lo que fue un siglo atrás, y el 25% de esta

revolucionarios fue que estaba mal informado por los caciques regionales y estatales (gobernadores) supuestamente leales y por los municipales y locales, que le hicieron creer que era un movimiento de poca importancia hasta que este ya no tuvo un retroceso o escapatoria a la consolidación del movimiento.

Los caudillos vinieron a remplazar y expulsar a los caciques rurales, las haciendas quedaron destruidas y deshabitadas, los campesinos solo tuvieron tres alternativas; ingresar a cualquiera de los bandos en la guerra (revolucionarios o a los pelones), como revolucionarios la motivación era que al final cada hombre que hubiera luchado tendría la recompensa de tener una extensión de tierra como propia, sin más jefe que el mismo y con los beneficios absolutos de la ganancia por trabajar la misma; la otra era ser alistado en las fuerzas armadas de gobierno para evitar ser castigado o ejecutado como rebelde si el gobierno tomaba la región, solo que esto ultimo no le traería más beneficio que el de conservar la vida y la de su familia, cosa que no le agradaba ya que por el contrario ayudaría al sistema que lo ha mantenido infeliz y reprimido; y la tercera alternativa era emigrar a un centro de desarrollo para evitar en lo posible estar en el fuego cruzado, no morir de hambre y lograr obtener algún ingreso para mantenerse a el y a su familia, al mismo tiempo el de lograr algo de seguridad. Por lo tanto, con el levantamiento armado el efecto inmediato fue la destrucción del sistema de hacienda y el gran éxodo de los campesinos empobrecidos a los centros más urbanizados, situación que para la capital de la república se dio en grandes cantidades durante todo el periodo que tardo la lucha. Mientras tanto, los caciques urbanos aprovecharon las circunstancias y obtuvieron un enriquecimiento seguro dada la demanda de espacios, además, de que estos quedaron ante los inmigrantes como salvadores, mismo que hizo que a estos se les hiciera pesar que debían grandes favores. En este momento el cacique urbano no necesitaba tener un gran liderazgo y simpatía de los campesinos, solo se necesitaba del apoyo de algunas autoridades gubernamentales para que él pudiera aprovechar el infortunio de los necesitados.

Por otro lado, los caciques rurales que habían perdido gran parte de su poder durante el liderazgo total del presidente Díaz, algunos lo recuperaron a través de su desempeño en el campo de batalla de lado de los revolucionarios, cosa que al término de la revolución, estos hombres un tanto poderosos trataron de institucionalizar su poder a través de la formación de organizaciones partidistas, con el propósito de desafiar a los grandes caudillos militares que quedaron en el poder con base en los principios legales, de manera tal que trataban de poner candidatos civiles en las elecciones, pero los caudillos militares en el poder los asesinaban.⁴⁵

La democracia para entonces ya se encontraba plasmada bajo nuevos principios; el de la no reelección y el de la división de poderes para evitar los errores que se cometieron en el pasado, es decir, que la democracia moderna en esencia ya se encontraba definida pero en los hechos no, cosa que hasta en nuestros días a seguido, aunque no del todo, en ese momento la influencia por grupos de poder en la distribución del botín cortesano hizo que se llevara a cabo una lucha entre civiles y militares. Como resultado de la revolución los caudillos resultaron beneficiados, tal es el caso que se vuelve presidente el general Carranza, pero además cada quién quería su parte del botín revolucionario y mientras mayor fuera sería mejor, y si no, se colocaban como un grupo disidente, esto volvió a la época de una serie de magnicidios. A partir de 1917 y hasta 1934 las hostilidades fueron una continua práctica de los mismos, lo que hizo que el reparto de tierra no fuera bien planeado. Siendo Obregón de un grupo de terratenientes de Sonora, su postura acerca de la tierra era contradictoria, por lo que procedió a distribuir predios en aquellas en donde el descontento era mayor y una gran parte de la tierra distribuida, contribuyó al cese de hostilidades por parte de los seguidores de Zapata en el estado de Morelos. Pero no obstante Obregón fue muy hábil y logro el apoyo de los líderes agrarios (caciques rurales). El presidente Plutarco Elías Calles continuo con estas distribución de una forma

⁴ *Ibidem*. Pp. 74 y 75.

⁵ Mueren entre otros Venustiano Carranza; Serrano; Obregon, Arnulfo Gómez, Zapata y Villa. Op. cit. Pp. 74 y 75.

moderado, logro tener un efecto importante para detener el éxodo de campesinos a las ciudades a las ciudades, ya que fundó el Banco de Crédito Agrario para financiar y apoyar el programa de reforma agraria, pero a pesar de todo no fue suficiente ya que la industrialización y las obras de infraestructura urbana fueron causa del deterioro del ingreso real para el sector rural. En el campo de la política Elías Calles trata de conciliar a los civiles con los caudillo militares integrándolos en una gran fuerza llamada Partido Nacional Revolucionario "PNR" (1929), que concilia a caudillos civiles, militares y agrupa organizaciones de campesinos y trabajadores, pero con la clara exclusión de la pequeña burguesía, y que acepto a Calles como "jefe máximo". Con esto se acento la eliminación de la confederación de partidos regionales y sociales, dando lugar al establecimiento de la línea jerárquica total, que en un principio se llamo "Maxímató", siendo este la centralización de la burocracia del partido y de la del gobierno en general, esto es, que en el general Calles se encontraba la decisión del candidato sucesor a la presidencia entre otras cuestiones extra constitucionales y la cúpula del partido se encargaba que la base lo aceptara, así de la misma forma los caciques agremiados hacían su parte con la población respectiva.⁶ Los caciques tomaban un parte importante con estos procesos de aceptación y de influencia del voto en la población en general, pero estos solo hacían caso al "Jefe Calles" y por la cercanía o respaldo del mismo los nuevos presidentes tenían que aceptarlos y cobijarlos en su seno dándoles la protección y beneficios que esto implicaba.

A la entrada del general Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República cambiaron las cosas, ya que Cárdenas entro en conflicto con el "jefe Máximo" y aprovecho su figura de caudillo y de la gente que lo apoyaba, para enviar a Calles y a sus más cercanos seguidores a vivir en el extranjero, con esto quedo fincado el liderazgo de una forma institucional, tanto en el partido como en el gobierno, de forma tal que, el jefe de ejecutivo federal es el jefe total y único durante seis años, es decir, por solamente lo que dure su mandato. La forma fue a través de la transformación del PNR en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y tuvo el

⁶ Abelardo Rodríguez, Emilio Portes Gil y Pascual Rubio. Mismos que ya aun como presidentes

efecto de lograr la destrucción casi total de la maquinaria política de los alguna vez poderosos caciques locales, ya que para ellos los cambios de gobierno implicaban que podían perder el amparo que antes tenían solo con el "jefe Máximo", es decir, que solo a él y a nadie más le debían su seguridad y ahora significaba que tendrían que ganarse y acomodarse con cada gobierno (sexenio), cambio de manos de poder que los podía orillar, desplazar o hacerlos perseguidos políticos, según sea el acercamiento, palancas o conocidos que los pudieran ayudar a mantener su antigua figura. Sin embargo, esta estructura partidista se fue consolidando, dando oportunidad solamente algunos líderes caciquiles alineados a que obedecieran y rindieran cuentas a los líderes del partido y a las autoridades correspondientes e integrarse al PRM, seguirían manteniendo el apoyo, pero al principio fueron realmente pocos dada la ya importante participación de los gremios y sindicatos.

Miguel Alemán da también un paso importante para culminar la transformación del PRM en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el cual, las relaciones entre los principales intereses tanto dentro como por fuera del mismo se volvieron mucho más institucionalizadas. Conservo a los tres sectores base de su organización (la CTM, el Congreso del Trabajo y la CNOP), pero las nuevas reglas buscaron quitarle algo de sus funciones corporativas en las decisiones y permaneciendo solo en la organización central del partido las actividades de filiación políticas electorales. Es aquí donde se establece de una forma institucional el apoyo total al presidente, los líderes de los sectores en el PRI juegan un importante papel en la tarea de legitimar a las políticas gubernamentales convirtiéndose en intermediarios entre sus simpatizantes y los funcionarios gubernamentales. Es así como el PRI tiende a convertirse en un auxiliar eficiente en la implementación de las políticas presidenciales.

Los caciques desde ese momento se convirtieron en una base importante para la sociedad, el PRI y el gobierno, ya que estos aguantaron los cambios,

conflictos las reestructuraciones, los cambios de estafeta del gobierno y sobretodo se mantuvieron como una importante herramienta para manejar a la sociedad, del mismo modo que para la sociedad, sobretodo en los pobres y desprotegidos, ya que para ellos significa la forma que entre ellos se representaran y se sintieran seguros, debido a que sino tienen a alguien que los guíe y los organice buscan nuevamente entre ellos un nuevo líder, por que nunca han tenido la tradición de buscar las cosas por ellos mismos, sociológicamente hablando" la masa es un ser no pensante y que necesita de un líder que la dirija". Esta masa hablando específicamente de grupos inmigrantes en la ciudad de México, trae consigo también la tradición del cacique que le ha venido de varias generaciones atrás, que al llegar a la ciudad son rápidamente absorbidos por estos caciques urbanos, de una forma o de otra. Estos caciques tienen las siguientes características.⁷

Pertenece a un sistema clientelista, en el cual la organización es típicamente jerárquica por parte de la autoridad, que esta vinculada con actores de poder y estatus desiguales, en el cual sus nexos son de conveniencia reciproca, es decir, cada quien ayuda a los otros para obtener algo a cambio: la autoridad busca manejar a la gente al menor gasto o costo, le conviene beneficiar a una sola persona que a todo el cumulo de ellas para alcanzar sus objetivos cualquiera que fueren; al cacique le conviene dirigir las causas ya que de ellas obtendrá beneficios materiales y de poder tanto de la autoridad como de los desprotegidos o masa; a la masa por que por medio del cacique que lo cree influyente obtendrá un mejor sistema de vida, ya sea en obtener lo demandado, en un mejor resultado o por lo menos en un tiempo más rápido por lo cual obedecerá a las indicaciones u ordenes que este le de, ya sea de una forma convencida, por desconocimiento o por miedo a alguna represalia. En medida que son promovidos los intereses colectivos e individuales, su comportamiento explotador será más tolerado por la mayoría.

⁷ Cfr. Wayne A. Cornelius. "Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política". Editorial Fondo de Cultura Económica. Edición 1986. Pp. 150 a la 180. Op. cit. Alan Knight. Pp. 16 a la 20.

El cacique no es un cargo otorgado por el gobierno o por una elección, es informal, la misma gente lo sigue o por lo menos tolera, por lo tanto no esta limitado temporalmente, es decir, no tiene un tiempo de duración en su liderazgo pueden pasar varios gobiernos y el podrá seguir según sean las circunstancias.

Es un líder surgido de la masa, por lo tanto es una de ellos y que por cuestiones de carisma personal logra destacar entre de todo el cumulo de gente de una región. Debido a esto ultimo necesita ser un buen orador para convencer a la gente o tener alguna otra característica como experiencia, espiritualidad (ser religioso), trayectoria o respeto de la gente. A este puede ayudarlo a surgir el haber ocupado algún o algunos puesto en el gobierno o de representación ciudadana. Dado esto es un estatus que no es hereditario, pero necesita de la tolerancia, simpatía, o acuerdo de alguna autoridad para que lo apoye a la gente vea que si obtiene resultados por pocos que estos sean.

Es arbitrario y personalista, las reglas formales ceden su lugar a al poder informal "aquí no hay más ley que yo", pero es en el campo de las decisiones y que a pesar de esto no quiere decir que no tomen consejos de su gente, o no obedezca en la mayoría de los casos a la autoridad respectiva.

Por esta cuestión clientelar recompensa a sus amigos y castiga a sus enemigos; a la gente que lo obedece los recompensa con beneficios materiales como pan, tierras, crédito, o dinero, algunos beneficios materiales son la protección , la seguridad o algunos servicios (luz, agua, drenaje, ect.). Mientras a la gente que no lo apoya y obedece o esta en su contra, se tornara en la gran mayoría e las veces violento. Y aunque el caciquismo y el ejercito están en contra posición evitan que este ultimo actúe en un caso extremo, ya que el cacique en una medida por decirlo de una forma "hormiga" evitando que se den grandes grupos o permanezcan mucho tiempo en el descontento y la manifestación para que estos conflictos no lleguen a mayores, por lo tanto la misma gente de la región

los ve de mal manera ya que evitan por medio de este que se de una acción armada por parte del gobierno.

El cacique tiene que ser muy visible, ya que a la gente por lo regular no gusta de dar la cara en manifestación o protesta, ya que también tienen miedo de una represalia y buscara que alguien de la cara por ellos.

Además existen cinco niveles de caciquismo: el nacional, el estatal, el regional, el municipal y el local. Todos vinculados a las características anteriores en su gran mayoría que actúan como ya lo hemos visto a lo largo de la historia y hasta nuestros días aunque algunas personas oponen lo contrario, ya que como los casos como el de los líderes tianguitas o el de los asentamientos irregulares como locales, el del caso de la ya conocida como "la toba" en el municipio de Netzahualcoyotl como municipal, y de los terratenientes en varios estados de la república como regionales, el del exgobernador Madrazo Pintado como el de uno estatal, o el caso que todavía no es muy claro, pero que durante su campaña dejo ver una imagen que lo llevo a ganar la Presidencia de la República el de Vicente Fox Quesada como el que abarca el ámbito nacional en la presente época. Lo que me lleva a cree que la tradición política mexicana aun sigue muy vigente, así como lo que son muchos de sus vicios e imperfecciones que también tienen un arraigo muy importante en nuestra cultura.

II. La transformación de las estructuras de poder del gobierno del Distrito Federal basadas en la tradición política

Es algo real y muy cierto que no ha existido en México antiguo y aun en el moderno una planeación en la creación o transformación de las instituciones de gobierno, tal es el caso también del Distrito Federal, en donde sus cambios no han obedecido a un desarrollo planeado del gobierno, sino que han surgido y modificado según las circunstancias socio-políticas, en el que las demandas ciudadanas llegan a niveles muy altos y es cuando el gobierno a cedido, es decir,

que rara vez se a prevenido o se a previsto una necesidad de la sociedad antes de que surja, ya que solo responde cuando la demanda se hace presente y se encuentra en un estado muy alto de exigencia, es ahí en donde el gobierno reajusta su estructura para evitar que el nivel de gobernabilidad no se vea sobrepasado. A pesar de tener estructuras externas al gobierno para que el nivel de demandas se viera reducido, algunas de ellas no podían controlarse y se tuvo que modificar la estructura del poder en México y en la capital, en este ultimo caso verán su desarrollo y se demostrará como algunos de estos cambios obedecieron a las demandas de la comunidad.

La centralización que ya existía desde siglos atrás, debía ser formalizada dado los diferentes tiempos, en donde no era lo mismo que residieran los poderes por el pasado así lo decía, sino que el Estado Mexicano debía mostrar una seriedad en su desarrollo político formal y establecer bajo el nuevo régimen de separación de poderes, la identidad y el apoyo del Congreso General debiendo ser plasmado en la Carta Magna, es así, como se reorganiza el gobierno.

Los antecedentes del Departamento del Distrito Federal datan del siglo XIX, el 18 de noviembre de 1824, cuando por un decreto del Congreso General Constituyente se creó el Distrito Federal, con la ciudad de México como sede de los Poderes Federales, se suplió al entonces jefe político por un gobernador y subsistieron los ayuntamientos. Como consecuencia de las Bases y Leyes Constitucionales Centrales de 1836, el 20 de febrero de 1837 se expidió un Decreto para que el Distrito Federal se incorporara al Departamento de México, el cual estaría a cargo de un gobernador y contaría con Ayuntamientos regidos por prefectos, mientras que los Poderes Federales conservarían su residencia oficial en la Ciudad de México.

El 2 de mayo de 1853 se dictó la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México, que integró el Cuerpo Municipal con un Presidente, 12 Regidores y un Síndico. Posteriormente la Constitución del 5 de febrero de 1857 se restauró el

federalismo y previno la creación del Estado del Valle de México en el caso de que los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar, y se dictaron diversas disposiciones gubernativas para el Distrito Federal sobre la base de ayuntamiento de elección popular. A fines de ese siglo, el 16 de diciembre de 1899, el Congreso de la Unión aprobó la división del territorio en una municipalidad y seis prefecturas, para buscar un control mayor pero dejando ver un carácter de Federación.

Ya en inicios del siglo XX, el 26 de marzo de 1903, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal estableció que éste formara parte de la Federación y se dividiera en 13 municipalidades regidas de acuerdo con disposiciones dictadas por el Congreso de la Unión. El presidente de la República, como titular del Ejecutivo Federal, ejerció el Gobierno del Distrito Federal mediante la Secretaría de Gobernación y por conducto de tres funcionarios: el Gobernador del Distrito Federal, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. Sin embargo, los Ayuntamientos conservaron sus funciones políticas, así como las de tipo consultivo y de vigilancia en lo administrativo. Esta fue la última ordenanza de este tipo bajo el mando de Porfirio Díaz para tratar de distraer y evitar que se llevara a cabo una inestabilidad que de todas formas terminó en la revolución de 1910.

La Constitución del 5 de febrero de 1917 facultó al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, el cual quedó dividido en municipalidades con Ayuntamientos de elección popular directa, y su Gobierno quedó a cargo de un Gobernador nombrado y removido libremente por el presidente de la República. Todo bajo los nuevos ideales revolucionarios, pero que sin embargo, no podían arriesgar a que otro caudillo o grupo diferente al de Venustiano Carranza tomara el poder del Distrito Federal, ya que este siempre ha representado un punto estratégico en la vida política nacional.

Se tenía que regular su forma de actuación de los encargados de la capital, para que no hubiera posibilidades de error que dieran pie a una ingobernabilidad,

que pudieran aprovechar otros grupos opositores. El 13 de abril de 1917 se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, esta contenía capítulos relativos a las facultades y obligaciones del Gobernador del Distrito y sus colaboradores directos: el Secretario de Gobierno, el Tesorero General y los Directores Generales de la Penitenciaría, Instrucción Pública e Instrucción Militar.

El 28 de agosto de 1928, tras las reformas al artículo 73 constitucional, se suprimió el régimen municipal y se le encomendó su gobierno al presidente de la República, quien lo ejercería por medio del órgano que determinaría la nueva Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, expedida posteriormente por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928. Este órgano de gobierno, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal, y la ley orgánica le atribuyó a éste las facultades que anteriormente se encomendaban al Gobernador y a los Municipios. La titularidad de dicha Institución se confirió al Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo, así como también se le confirieron las atribuciones que este tendría. Esta reforma se da para que el ejecutivo federal controle todas las estructuras de poder, tanto dentro como fuera de ella, desde su mismo asiento y no existiera una desvirtualización de jerarquías durante el periodo del "Maximato".

El 31 de diciembre de 1941 se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual definió claramente la división de poderes en el Distrito Federal, señalándose a cada uno de ellos su esfera de influencia y la autonomía que debían gozar. Asimismo, se creó un organismo denominado Auditoría, cuya función específica era revisar y supervisar los contratos de obras públicas y los movimientos hacendarios del gobierno del Distrito. Como en este momento ya se encontraban estabilizados y seguros los cacique de esta región, ya que no tendrían que sufrir más y se les dio toda una serie de facilidades para que estos pudieran actuar en su región, el gobierno para evitar los errores del pasado y tener un mejor manejo de los mismos y sus recursos, es por esto entre otras cosas que

crea esta Auditoría para evitar que el negocio fuera dirigido solo entre los niveles de abajo.

Considerando la actividad técnica, económica, jurídica y social del gobierno del Distrito, se crearon 12 direcciones, a las que se les asignaron funciones específicas tendientes a resolver las interferencias que entorpecían y demoraban las labores de la administración del Distrito Federal. Como auxiliar en la administración de justicia, y para el correcto ejercicio de la acción penal, se dispuso que la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, colaborara con el gobierno del Distrito Federal. Igualmente, se estableció que la administración de justicia quedase a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales. Posteriormente se pensó en que las denominaciones del "Departamento del Distrito Federal" y "Jefe del Departamento del Distrito Federal", no correspondían constitucionalmente a la organización de una República Federal y representativa, por lo que el 3 de agosto de 1945 se promulgó un Decreto Presidencial, por medio del cual se modificaron dichas denominaciones por las de "Gobierno del Distrito Federal" y "Gobernador del Distrito Federal", para así ajustar la situación legal del Gobierno del Distrito Federal a lo establecido por el texto constitucional.

Dada la falta de organización y el poco control formal que tenía el gobierno Federal, el 29 de diciembre de 1970 se publicó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que abrogaba a la de 1941 y 1945. Para el ejercicio de las atribuciones que le confirió esta nueva Ley, el Jefe del Departamento se auxilió de tres Secretarías Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y Directores Generales. Con esto se modificó la estructura orgánica básica del Departamento del Distrito Federal, con lo cual la desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo y la participación ciudadana adquirió un mayor grado de concurrencia en la administración local. El buscar un remplazo de la estructura caciquista a través de estos órganos de representación, se debió a que

caciquismo urbano se estaba expandiendo al interior de su organización como era de esperarse dada su naturaleza y aumento de poder, por esto se anticiparon, ya que vieron que esto podría ser un peligro y que podían utilizar ese poder para ejercer una fuerte presión hacia las autoridades y generar inestabilidad, cosa que en un panorama como el que se había presentado en 1968 podría darse el caso, además, por el mismo suceso vieron que estos no habían respondido como órganos de control ante un ciudadano que no se dejó influenciar aun dada su tradición de inmigrante, ya que esta solo le venia de sus padres y el era ya nacido en la ciudad de México, lo cual le dio otro tipo de cultura, menos sumisa y que combinada con su educación de tipo universitaria respondió al llamado estudiantil del 68. Estos caciques quisieron controlarlo como una figura paternalista, como lo hacia un padre en ese entonces; con regaños, castigos y reprimendas, pero el movimiento también representaba la liberación tanto de la figura del padre como la del mismo estado y por lo tanto no pudieron con ellos. Es por esto, que se penso en abrir estos espacios democráticos para intentar entre otras cosas, absorber al sistema a los jóvenes que se habían salvado de la represión y también para dar un distractor a la demás gente, para que olvidaran los sucesos.

El 31 de diciembre de 1971 y el 30 de diciembre de 1972 se publicaron los Decretos que reforman y adicionan respectivamente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como una medida de promoción de la desconcentración administrativa y de la reorganización interna. Estas reformas modifican la estructura orgánica del Departamento, en la cual, los dos niveles jerárquicos básicos están representados por el Jefe del Departamento como máxima autoridad y los delegados como segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones.⁸ Esta reorganización, también obedeció a las mismas prioridades de evitar que se desvaneciera la autoridad y se creara un conflicto de

⁸Las normas básicas a que se sujeta el ejercicio de las atribuciones desconcentradas de los Delegados del Departamento del Distrito Federal", permiten vislumbrar que las atribuciones de los delegados, entre las que tenemos a las siguientes:

1. Desconcentradas; y
2. Otras que corresponden al Poder central.

autoridades, en los cuales salieran a la luz archivos del 68 y se pudieran seguir destruyendo las evidencias en este nivel de gobierno, como fue el caso al señalar a las Secretarías Generales y a la Oficialía Mayor como órganos de colaboración directa del Jefe del Departamento, con atribuciones específicas y áreas de competencia homogéneas. Asimismo, se modifica la estructura de las dependencias centrales fusionando, desapareciendo y creando nuevas unidades, además de que se le confieren atribuciones que definen su área de competencia.

Y prosiguiendo con la centralización del poder del presidente al tener a su cargo el Departamento del D.F., se promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, que ratificó las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, y el Acuerdo de Sectorización de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal del 17 de abril de 1977, lo faculta para coordinar a los organismos descentralizados adscritos al sector.

El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, documento en el que se definen más específicamente las funciones del Departamento del Distrito Federal en materia de gobierno, social y económica, jurídica y administrativa, de hacienda, así como de obras y servicios. Se reagrupan las Unidades Administrativas del Departamento para quedar divididas entre las diferentes Secretarías Generales, Oficialía Mayor y la propia Jefatura, se fijan los órganos desconcentrados del Departamento y se establece el procedimiento para la presentación de los servicios públicos. De igual forma, se hace mención sobre la participación de la ciudadanía, ya que se establece que será por medio de los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, por ceder a las presiones que comenzaban a surgir por el descontento dada la crisis económica, se introduce la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal mediante el referéndum y la iniciativa popular, pero bajo candados para hacer su acción más difícil y para que no tuviera una real respuesta de los ciudadanos. Para reglamentar la Ley Orgánica, el 6 de febrero de 1979 se publicó el primer

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal dada la ya complejidad del aparato, en el que se señalan el ámbito de competencia del Departamento, las atribuciones no delegables del Titular del mismo, las atribuciones de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General, de la Tesorería y las que ejercerán en el ámbito de su competencia las Direcciones Generales. Se abren capítulos especiales para la suplencia de los funcionarios del Departamento y de sus órganos desconcentrados, las Delegaciones, las Comisiones de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de Vialidad y Transporte Urbano, la Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal y la Interna de Administración y Programación, así como de los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal. Esto daría una estabilidad administrativa hasta 1985.

En 1979 se introdujo, de una manera más formal, la desconcentración administrativa al dividir el Distrito en 16 Delegaciones y encomendar cada una de ellas a funcionarios nombrados por el Jefe del Departamento y dotados de atribuciones desconcentradas en los términos de la Ley, los reglamentos y los acuerdos del propio Jefe del Departamento.⁹

El 16 de diciembre de 1983 se publica, el "Decreto por el que se reforma o adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970". En dichas reformas, se comienza por primera vez la planeación formal de la ciudad de México, ya que antes se establecían las zonas que se iban ocupando de una forma irregular y con el objetivo que los caciques controlaran a los inmigrantes y fueran estos terrenos un medio entre otros, para la compra de votos el periodos de lecciones, en esta reforma se describen las atribuciones que en materia jurídica, administrativa, de gobierno, de hacienda, de obras y servicios, social y económica que deberá realizar el Departamento del Distrito Federal, determinando, así mismo, las unidades administrativas que podrían auxiliar para el despacho de

⁹ Artículos 10 y 12 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. 27 de diciembre de 1979. *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1979.

estos asuntos, siendo éstas: las Secretarías Generales de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras, Desarrollo y Ecología, Desarrollo Social, Protección y Vialidad, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General y las Delegaciones. Por otra parte, se establece que el Jefe del Departamento del Distrito Federal podrá contar con dos Secretarías Generales adjuntas para atender nuevas actividades administrativas o para realizar, con carácter temporal, las tareas específicas que les delegue la Jefatura. Además, éste contará con las Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales, y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados establecidos en su Reglamento Interior.

En 1985, el 19 de septiembre se da un hecho inédito que cambia de golpe la mentalidad de todos y cada uno de los capitalinos, es un suceso que si bien es un triste recuerdo para la capital, movilizó la conciencia de toda la población dando un impacto favorable en una participación más activa de la ciudadanía, que en un principio fue como ayuda a todos los que se encontraban en circunstancias críticas, en un ambiente de hermandad y buena vecindad para los demás capitalinos. Al paso de este trauma, gran parte de la gente no volvió a caer más en la apatía política y desinterés por lo público, al mismo tiempo, ya no se conformó con ser representado ni organizado solamente por los caciques u otros personajes. Lo sucedido cambió definitivamente la tradición política del capitalino y del emigrante de ese entonces, se comenzó como nunca antes a organizarse en agrupaciones no gubernamentales como la asamblea de barrios, antorcha campesina y otros grupos, que muchos de estos apoyaron posteriormente a partidos de oposición como el "Frente Cardenista de Liberación Nacional" en las elecciones de 1988. Pero sobre todo como se vio con las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), se volvieron una especie de conciencia que hizo a la gente, aun en la no agrupada, comenzaran a cuestionar al gobierno y al mismo PRI, de la misma forma lo hizo con los caciques urbanos, que muchos casos y dicho en otras palabras "el valiente duro hasta que el cobarde quiso". Esta nueva conciencia comenzó a ejercer presión en las autoridades y no por las vías que había establecido el gobierno, ya que en las elecciones como la de los órganos de

colaboración vecinal y demás mecanismos manifestaban un apatía y desinterés por parte de los ciudadanos del Distrito Federal reflejado en el abstencionismo, mismo que se ha mantenido o aumentando.

Así para el año de 1987 dio un gran logro al crearse la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas, así como reglamentos de policía y buen gobierno. Aunque el nivel jerárquico de tipo funcional que tenía la Asamblea resultaba inferior al de los Congresos o Legislaturas locales. Así mismo, con estos logros ciudadanos se complementaron las atribuciones de los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, de la Comisión Interna de Administración y Programación, así como las de la Suplencia de los Funcionarios del Departamento del Distrito Federal.

Esta activa participación ciudadana también se manifestó en las elecciones presidenciales de 1988, en donde la participación capitalina fue muy importante, misma que se expresó sorprendentemente en contra del PRI y dándole el apoyo al Frente Cardenista para obtener la victoria en la capital, sin lugar a duda este cambio represento un nuevo quehacer político en la vida de la capital y el de todo el país en general, por parte de los ciudadanos y que ya no pararía. Esto dejó ver al sistema que ya no bastaría la cooptación del voto, la tradición política, el borreguismo, la desinformación, el clientelismo, la apatía y la represión como armas para preservarse en el poder, sino que los políticos debían comenzar a ganarse a la gente por sus acciones, mismas que muchos priistas y gente de otros partidos, aun en nuestros días no han podido entender.

Pero uno de los personajes que entendieron inteligentemente este cambio fue el entonces no reconocido por muchos como Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, dado los acontecimientos antes de los resultados de la elección. Él fue manejando su gobierno desde un principio con golpes espectaculares y muy bien calculados que hicieron que la opinión pública se

inclinara hacia su gobierno, ganándose los poco a poco bajo una imagen inminentemente presidencialista, es decir, con un manejo de la política completamente centralista.

Pero aun y con todo esto, el presidente entendió la situación de la ciudadanía para evitar la ingobernabilidad, teniendo que comenzar a ceder y realizar acuerdos con la oposición, mismos que poco a poco fue ganando espacios haciéndolos más democráticos como el de la reforma política al Distrito Federal, del 25 de octubre de 1993, que conlleva aspectos importantes como son; por ejemplo, la creación de nuevas instituciones políticas, el establecimiento de nuevas formas de organización y la definición de nuevos procedimientos. Se propuso como objetivo principal lograr un gobierno local para el Distrito Federal en el marco del pacto Federal. Esta reforma al artículo 122 constitucional, establece principalmente lo siguiente:

La base primordial de un gobierno del Distrito Federal se encontraría a cargo de los Poderes de Unión, quienes ejercerán tanto por sí, como a través de los órganos del gobierno del Distrito Federal. Por todo esto, el Distrito Federal guardara un nuevo *status* jurídico (Reforma al artículo 73 fracción VI), el cual, se representó en un buen porcentaje de su actuación política, administrativa, económica, cultural, pero imparcialmente solo jurídica. Presenta una gran similitud con la de las Entidades Federativas.¹⁰ También, dentro de este nuevo *status* jurídico, se estableció la organización y facultades de los órganos locales del Distrito Federal, que se consideraban los siguientes:

1. Asamblea de Representantes;
2. Jefe del Distrito Federal; y
3. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

¹⁰ "El DF cuenta con este estatuto propio y no con una Ley Orgánica porque ya no es más un Departamento Administrativo, pero tampoco puede tener una Constitución local, ya que no es una entidad federativa", Bringas Sánchez Enrique, Cf. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. 1994, *Ibidem.*, p. 332.

Además, se determinaron los derechos y obligaciones públicas de los habitantes del Distrito Federal, las bases de la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y las atribuciones de sus órganos centrales, desconcentrados y de las entidades paraestatales. La integración del nuevo consejo ciudadano para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y en su caso, consulta y aprobación de los programas de la Administración pública del Distrito Federal correspondientes a sus demarcaciones territoriales, así como establecer la participación de los partidos políticos en el proceso de integración de los consejos ciudadanos. Otra cuestión importante fue la modificación para nombrar y remover al jefe del Distrito Federal, y a el Procurador General de Justicia con aprobación del Congreso de la Unión, así como los requisitos para éstos.¹¹

Derivado de la nueva naturaleza jurídico-política del Gobierno del Distrito Federal, el Congreso de la Unión se vio obligado a emitir un nuevo ordenamiento, el cual estableciese los Poderes que integrarían al propio gobierno de la entidad, así como las normas de organización y funcionamiento de dicho gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho ordenamiento es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994.¹² Este Estatuto tiene por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal,¹³ y asignar las facultades para el despacho de los asuntos del orden administrativo a cargo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales.

¹¹ Cf. *Ibidem.*, pp. 572-582.

¹² *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994.

¹³ Las normas relativas a la prestación de los servicios públicos, al patrimonio del Departamento del Distrito Federal y a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, contenidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1978, seguirán vigentes hasta en tanto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no expida los nuevos ordenamientos que regulen estas materias (Artículo 2º Transitorio).

En este mismo sentido, con base en lo dispuesto por el artículo 3º Transitorio de la Ley citada en el párrafo que antecede, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal,¹⁴ instrumento que distribuye las atribuciones y facultades que corresponden a las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados que integran la potestad administrativa del propio Distrito Federal.

Como complemento de lo anterior se emitió el "Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal y se delegan facultades en la Unidad Administrativa que se menciona",¹⁵ a efecto de precisar la estructura administrativa, derivar atribuciones, así como delimitar el ámbito de acción y de responsabilidad de cada área, de conformidad con las funciones atribuidas a cada una de ellas en las disposiciones jurídicas antes mencionada.¹⁶ También se plasma la figura de ratificación de los hasta entonces delegados políticos, como una facultad de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El 21 de agosto de 1996 tras una serie de bloques y empatanamientos de varios meses se logró emitir un acuerdo por el cual el poder legislativo local, pasara de una simple asamblea a un aparato más formal dándole el carácter de Asamblea Legislativa en vez de la Asamblea de representantes, desde este momento contó con más atribuciones y otras que las obtuvo hasta el 2000, como legislar en materia penal para en Distrito Federal, lo cual le dio un carácter más similar al de las demás legislaturas locales.

¹⁴ Se abroga el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 26 de agosto de 1985 y se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente ordenamiento (Artículo 2º Transitorio), artículo 89, fracción I de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. 1994. Cfr. *Diario Oficial de la Federación*. 15 de septiembre de 1995.

¹⁵ Se abroga el "Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de septiembre de 1985, así como sus reformas de fechas 10 de junio de 1986, 12 de diciembre de 1988, 2 de marzo de 1989, 6 de octubre de 1989 y 17 de enero de 1992 (artículo 2º Transitorio). Cfr. *Diario Oficial de la Federación*. 19 de octubre de 1995.

Otra reforma que se realizó al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fue el 4 de diciembre de 1997, la cual estableció la desaparición de los consejos ciudadanos como órganos de representación ciudadana, ya que estos no lograron aumentar el interés de los ciudadanos, ni lograron ser órganos reales de representación vecinal por un sin número de anomalías, y postergándolos de esta forma, hasta llegar a un acuerdo entre los partidos políticos, que solo sería hasta que se definiera la personalidad jurídica de la capital.¹⁷

En 1998 se modificó el sistema de elección de los delegados por una fórmula de cabildos o colegios elegidos por elección libre, secreta y directa. Esta también fue impulsada por que diversas agrupaciones y partidos, que comenzaron a cuestionar la autonomía y democracia para este nivel en el Distrito Federal. Pero no duro por mucho tiempo, ya que diversos partidos entre ellos el mismo PRI cuestionaban ¿que no se podía realizar en este mismo periodo de elecciones por la falta de tiempo y por que los mismos tiempos políticos, harían que peligrara este cambio!. En enero de 1999, la última reforma hecha, creó el Instituto Electoral del Distrito Federal, postergo la elección de los colegios delegacionales, y poco después reformo nuevamente la fórmula de este singular cabildo y regreso a la fórmula de elección directa y única para los gobiernos delegacionales, dándoles el nombre de jefes delegacionales.

Todos estos cambios que han obedecido a una serie de factores, algunos ya mencionados, y dejan vislumbrar también una problemática que se hace latente en el futuro, la cual la podemos entender al manejar la administración pública y la democracia en el universo de la gobernabilidad, cambios que si no son necesarios y estructurados cuidadosamente, tanto en espacio como en tiempo, para evitar en lo posible los problemas que tiendan a hacer retroceder estos mismos o empeorar la situación actual del Distrito Federal.

¹⁶ Documento inédito. Manual Administrativo, Dirección de Pagos e Informática. D.D.F. Cfr. *Diario Oficial de la Federación*. 19 de octubre de 1995.

¹⁷ Cfr. *Diario Oficial de la Federación*. 4 de diciembre de 1997.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA GOBERNABILIDAD Y LA DEMOCRACIA

I. La estructura actual del gobierno del Distrito Federal

Todos los trabajos realizados para llegar a una supuesta "reforma definitiva", tuvo sus orígenes en la mesa del Castillo de Chapultepec (acuerdo para la democracia), posteriormente en la Secretaría de Gobernación (acuerdo de Bucareli), en el sede de los partidos políticos participantes (PRI, PAN, PRD y PT), para que finalmente ser pasada la iniciativa de estos a la Cámara de Diputados y posteriormente revisada por la Cámara de Senadores, hasta llegar a su promulgación el 21 de agosto de 1996. Este paquete de reformas contiene una gama de importantes modificaciones para la estructura de la Administración Pública del Distrito Federal, sede de los Poderes Federales, las cuales basándose en el reformado artículo 122 constitucional, determina que "su Gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de carácter local(...). Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia".¹

La Asamblea Legislativa, antes Asamblea de Representantes, obtiene mayores facultades, tanto desde el punto de vista de su carácter jurídico, el cual le otorga un rango jerárquico mayor al que antes tenía, así como también aumenta su autoridad e injerencia en los asuntos de Distrito Federal, y finalmente modificada como Asamblea Legislativa, para poder constituirse casi de una forma muy parecida a las legislaturas locales de los Estados. Los diputados de la Asamblea serán elegidos para un periodo de tres años.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en julio de 1997, fue electo por primera vez por el voto universal, libre y secreto y de manera directa por los ciudadanos del Distrito Federal. Como única vez duró su periodo tres años y que a

¹ Reformas Constitucionales: 26 de junio y 21 de agosto de 1996. *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Editorial Addenda, nota: año 1996, p. 25

partir del año 2000 los siguientes durarán en su encargo seis años. Así, también se acordó posteriormente y después de varias modificaciones y confrontaciones empapadas de confrontaciones y negociaciones políticas para llegar a la reforma de 1999, en la que los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales (Delegados Políticos), serán elegidos también por el voto en las urnas por los electores respectivos a partir del año 2000, y serán para un periodo que comprenderá tres años.² Otro apartado importante, es la inserción en la legislación del Plebiscito, aunque solamente puede ser activado por el jefe de gobierno del Distrito Federal.

Además a partir también de 1999 se cuenta ya con un Instituto Electoral independiente del IFE este es el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), que organizará todas las elecciones locales en el Distrito Federal y que cuenta con una legislación específica para el mismo, el Código de Procedimientos Electorales del D.F.

Pero eso no es todo, al dejar este esquema bajo las circunstancias actuales, se corren varios riesgos, ya que tanto la ciudadanía, el gobierno sea de un partido o de otro, el nivel de demandas desatendidas desde hace mucho tiempo, la migración, la aun reservada tradición política en algunos sectores, la polarización, la crisis económica, la alternancia en el poder, la mala planeación y distribución de la ciudad, junto con el nuevo y viejo que hacer político, dan como resultado que peligre el nivel de gobernabilidad en la capital del país o se pueda ver afectado considerablemente, si todos los actores que intervienen en este no toman una actitud responsable con el país y con la historia. Esto lo podemos ver de una mejor forma si aclaramos el termino "gobernabilidad".

² Cf. *Ibidem.*, Pp. 7 a la 39.

II. Gobernabilidad democrática.

La democracia como tal, es muy difícil practicarla con un alto grado de satisfacción en cualquier país o estado, ya que por sus imperfecciones hacen de esta un ideal a seguir y no un objetivo concreto. Es el mejor de los sistemas existentes, que conlleva grandes insuficiencias. La administración pública también cuenta con sus deficiencias pero a pesar de estas se mantiene buscando procesos y sistemas más funcionales, eficientes y eficaces, adecuados para cada empresa ya sea pública o privada, no tiene reales desventajas, pero al ser combinada con una democracia se vuelven menos eficiente y tal vez menos eficaz en sus procesos, ya que carga el lastre de las insuficiencias de la democracia. Aunado a este problema la participación de la ciudadanía, ya sea la activa o la forma pasiva no se queda atrás de las demás, ya que provoca conflictos al interior en cualquier organización por la acumulación de intereses y demandas. Pero el problema se multiplica, por que al combinarse estas en un solo espacio-tiempo aun sabiendo que aumentan los beneficios, sin lugar a duda también aumentan los problemas y peor aun, al no ser bien llevada esta combinación y con un marco legal deficiente, dan como resultado una multiplicación de los problemas en cada una de las partes y fuera de ellas en algo que se llama nivel de gobernabilidad. Pero para tratar este tema abordare la gobernabilidad dentro solamente desde un marco de regímenes políticos democráticos, ya que este es el punto de vista de interés en el presente análisis.

La definición más simple que se encontrar en un diccionario, según su significado como "calidad, estado o propiedad de ser gobernable", gobernable significa, "capaz de ser gobernado". Pero no nos que daremos con esta insuficiente definición, por ejemplo;

Entendámosla más ampliamente como "el sentido de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental".³ Otros autores la racionalizan de la siguiente manera:

Norberto Bobbio, "No es un fenómeno acabado, sino procesos en curso, relaciones complejas entre los componentes de un sistema político".

Antonio Camou, "la gobernabilidad se entiende como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Está relacionada a la capacidad de tomar decisiones y ejecutarlas, dando una conducción al país a través de los actores de gobierno".

Omar Guerrero, "Los mecanismos que aseguran la dirección y autodirección de la sociedad, es decir, un gobierno no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general".

Luciano Tmassini, " Se refiere a la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la de la sociedad civil, a la interacción que se da entre ambos, para alcanzar el desarrollo económico".

Juan Rial, "La gobernabilidad como la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas".

Angel Flisfisch, "La gobernabilidad referida a la capacidad de desempeño gubernamental a través del tiempo, considerando principalmente las decisiones de oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia, y la coherencia de sus decisiones". Esta definición nos da un elemento para entender su problemática

³ Cfr. "GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA". Antonio Camou. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática # 6. Instituto Federal Electoral. 2° edición. México 1995. p. 13

misma en el presente trabajo, ya que el tiempo es una cuestión para la oportunidad de la decisión.

Torres Rivas, "Es la existencia de un puente cuyo tráfico de doble vía no se interrumpe y se acrecienta cuando la democracia deja de ser sólo institucional para trasladarse también a la sociedad. Su lógica es organizar la diversidad y la unidad, suministrando así su vínculo continuo entre el individuo y el Estado como flujo constante de la sociedad civil hacia el mundo de lo estatal y lo político. Tratar de lograr la estabilidad institucional con participación ciudadana a fin de resolver los problemas sociales que la crisis ha producido. Para ello, es necesario analizar los intereses de la sociedad civil por parte del Estado a través del establecimiento de puentes entre el ciudadano y el Estado. Un problema que ésta aunado a otro de crisis, el de la construcción democrática en sociedades posautoritarias y empobrecidas, problema que tiene dos dimensiones: eficacia y legitimidad. Problema de integración normativa". Así como este último comentario existen otros que van igual o un poco más lejos aun sobre este conflicto.

Grupo Trilateral, "Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad, una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente".

Raul Prebisch, "Es el resultado de la construcción entre forma de desarrollo económico y la forma de desarrollo político. El primero entiende a la concentración privilegiada del consumo y el segundo busca la difusión de los frutos del progreso y en la medida en que los actores que participan del sistema político democrático poseen en una cuota de poder considerable, el desenlace no puede ser otro que una secuencia perversa de conflicto-inflación-derrumbe de los regímenes democráticos".⁴

⁴ Cfr. "La crisis de la gobernabilidad en México". Ofelia Alvarado Domínguez y Miguel Ramírez Sosaya: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1998. Pp. 75-79.

En la actualidad, las sociedades son mucho más complejas que en los tiempos de la democracia griega y por ende las necesidades de los gobernados han aumentado, de manera tal que la democracia se enfrenta con una serie de disyuntivas, mismas, que en la antigüedad y en sociedades sencillas se logró superar la problemática de su tiempo con mecanismos que atenuaban o controlaban estas demandas de una forma especial como la figura de los caciques, pero nunca se enfrentó con los cambios democráticos como el de la universalización, ampliación democrática y la separación de poderes entre otros que son temas muy recurridos en la actualidad y que por su naturaleza pretenden evitar que se practiquen o se den mecanismos como los ya mencionados, además, que una parte de la ciudadanía se encuentra más preparada para enfrentarlos o caer en ellos.

Pero hoy día y en sociedades como la de México, en particular como la del Distrito Federal, en donde ya se le han agregado a las necesidades básicas (casa, comida, servicios y desarrollo, además de estar llegando límites en cuanto a espacio), otras que ya no son tan simples, las no materiales como: derechos humanos, derechos sexuales, defensa de los pequeños grupos o minorías, protección a la ecología, combate a la drogadicción, acuerdos comerciales, etc. Y otras, que ya estaban pero que han aumentado en complejidad con el paso del tiempo como: expansión del voto a otras esferas de poder, necesidades de justicia, seguridad pública, igualdad de oportunidades, estabilidad económica política y financiera. Todas estas necesidades y demandas ya mencionadas, deben tener una acción inmediata o respuesta rápida por parte de los gobernantes, ya que si no lo son de esta forma, fácilmente se verán rebasados y le serán duplicados los problemas, así como las demandas también irán aumentando, o en el menor de los casos los gobernantes jugaran a tapar unos hoyos destapando otros, a lo que no podemos llamar como una buena administración de las cosas.

Como ya vimos, los caciques urbanos en un tiempo representarían la forma para que las demandas fueran atendidas y minimizadas, pero que con este paso del

tiempo y el mismo aumento de las demandas ya no tan simples, estos instrumentos de los gobernantes ya no son ni serán suficientes, sino que se tendrán que emplear políticas públicas más coherentes y con menos confrontaciones si queremos que estas den resultado.

Pero eso no es todo, sino que además, tenemos que enfatizar otro elemento en la persecución de los objetivos, el de los costos, ya que sin este la eficiencia no tendría lugar en la ejecución de las acciones, es decir, como la cualidad para alcanzar los objetivos prefijados al menor costo posible, estos pueden ser cualitativos o cuantitativos como: los primeros como el tiempo invertido en la toma de decisiones, en la realización de las acciones o en la reducción del conflicto en ambas etapas, así como sus repercusiones a futuro; los segundos, cuantitativos como los recursos invertidos para alcanzar los objetivos en las mismas etapas.

Después de lo anterior, no se puede dejar de pensar que en el camino de las decisiones, es más largo su paso en las democracias que en los sistemas autoritarios, pero que también, es aun más largo en las democracias directas que en las democracias representativas, ya que en el paso de las decisiones entre menos personas es más sencillo el acuerdo o consenso, que en donde participan todos para tomar las decisiones, haciéndose a veces hasta imposible llegar a acuerdos aunque no sea en el tiempo indispensable. Es por eso, que en la construcción o transformación de instituciones de gobierno, se debe pensar en las necesidades apremiantes y en los recursos con que se cuenta para lograr el mejor resultado, pero sin dejar de pensar en el equilibrio entre democracia y gobernabilidad, entre la utilización de aparatos e instrumentos democráticos y la administración de las cosas en las diferentes esferas de gobierno, para de esta forma alcanzar un sistema que permita decisiones rápidas y garantizar su impacto eficaz y eficiente.

Al extremo máximo contrario de la gobernabilidad, se le conoce como ingobernabilidad y es en donde un gobierno ya fue completamente superado por

las demandas y necesidades, tanto en su crecimiento como en su capacidad de respuesta y resultando completamente insuficientes cualquier esfuerzo del mismo en la atención de los problemas, estallando en rompimiento de la comunicación entre gobernante y gobernado desembocando en una serie de acciones por el gobernado como protestas, manifestaciones, bloques en vialidades y oficinas, plantones y como ultimo el recurrimiento a la violencia, todas estas sin un control por lideres que busquen un dialogo con el gobierno o sean parte de su estructura como los caciques para alcanzar a tener una mediación entre ambos y llegar a un posible acuerdo según las mismas posibilidades.

Todo esto hace que el gobierno tenga una gran tarea, por cierto nada sencilla, por lo cual necesita ser muy ágil para poder dar respuesta con el mayor grado de eficiencia y eficacia necesarias para poder mantenerse estable y con el mayor grado de gobernabilidad posible, ya que de lo contrario, al no ser cubiertas o satisfechas las demandas o necesidades en los tiempos adecuados mínimos, estas tienden a empeorar y ha causar mayores conflictos, haciéndose cada vez más difícil solucionarlos y controlarlos.

Una ciudad o Estado no se mide por su grado de ingobernabilidad, sino por su grado de gobernabilidad, de los cuales están agrupados de la siguiente forma:

Gobernabilidad ideal; Es un concepto limite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuesta gubernamental (una respuesta adecuada por cada demanda).

Gobernabilidad normal; Describe una situación donde las discrepancias o diferencias entre las demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política.

Déficit de gobernabilidad; Designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada.

Crisis de gobernabilidad; Describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

Ingobernabilidad; Es un concepto límite que designa la virtud de disolución de la relación de gobierno que une por ambos lados a los miembros de una comunidad política.⁵

En otro plano, se puede considerar que ninguna sociedad nunca ha sido completamente gobernable, como al igual de su extremo contrario no se ha mantenido por un largo tiempo. Pero dada las actuales circunstancias por las que atraviesa la Ciudad de México se encuentra en niveles alarmantes, ya que cualquiera puede apreciar los hechos que demuestran que se encuentra entre los grados de déficit y crisis de gobernabilidad, mismos que verán en los siguientes capítulos.

III. La participación política de los ciudadanos en el Distrito Federal

Existen varios factores con los cuales ya hemos podido apreciar el aumento en la participación política de los ciudadanos, y entender la necesidad de una mayor democracia en el Distrito Federal. Esto llevó a considerar la introducción y el aprovechamiento de otros mecanismos de participación como lo son el referéndum, el plebiscito (incorporados actualmente en el Distrito Federal), la iniciativa popular y la revocación del mandato. No es erróneo pensar que actos

⁵ Cfr. "GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA". Op cit. p. 27

como lo han sido la organización ciudadana, las movilizaciones (manifestaciones de protesta) actos que se volvieron estandarte para algunos partidos y asociaciones políticas, la participación en las elecciones, así como también, el grado educativo de los habitantes del Distrito Federal pueda ser utilizado en beneficio de todos, al mismo tiempo pueda ser mejor controlado como si lo fuera por otras prácticas más recurrentes.

Como vimos anteriormente el creciente interés de los ciudadanos, por participar de una manera organizada a través de organizaciones no gubernamentales "ONGs", se ha incrementado desde el terremoto de 1985 hasta la fecha. Ello ha dado como resultado que 12 organizaciones más hayan obtenido su registro como agrupaciones políticas nacionales ante el IFE para 1998, y sea de 56 de ellas mismas en el año 2000.⁶

Además, las constantes movilizaciones de protesta hechas en el Distrito Federal por los ciudadanos de la misma son muy representativas, y en general ninguna persona que viva o viste constantemente la ciudad de México opinaría que no son un problema aparte del que representa políticamente, pero para poner un ejemplo; en los meses de marzo y abril de 1996 fueron 131 y 96, respectivamente, representando el 74.9 y 69 por ciento en igual orden, dando un resultado total de el 72.2 por ciento del total de movilizaciones hechas en la capital, lo que significa un 5.1 movilizaciones al día en los mismos meses.⁷

⁶ Agrupaciones: 1. Frente Liberal Mexicano siglo XXI. A.C. 2. UNO. 3. Coordinadora Ciudadana A.C. 4. Convergencia por la Democracia A.C. 5. Agrupación Política Diana Laura. 6. Unidad Obrera y Socialista. 7. Causa Ciudadana A.C. 8. Organización Auténtica de la Revolución Mexicana. 9. Cruzada Democrática Nacional. 10. Convergencia Socialista. 11. A'PAZ Agrupación Política Alianza Zapatista. 12. Sociedad Nacionalista. *Diario Oficial de la Federación*, del 11 de febrero de 1998, Segunda Sección, p. 55. Documento inédito de el IFE. Del año 2000.

⁷ Cf. Información presentada por la Secretaría de Gobierno del D.F. *La Jornada*. 16 de mayo de 1996. p.42.

CUADRO 3.3.1
MOVILIZACIONES EN EL D.F. MARZO Y ABRIL 1996.

ORIGEN	MOVILIZACIONES	%	PERSONAS	%
D.F.	227	72.2	74,894	61.1
Edos.	87	27.8	47,688	38.9
TOTAL	314	100	122,582	100

Pero cada día se suman más movilizaciones, como la de los maestros de varios estados de la república y la del ejercito zapatista llamada " la marcha de los 1001 zapatistas" entre otras, venidas de fuera o como los plantones de los taxistas en el zócalo, las antorcha campesina, las de la UNAM, hasta llegar el caso de jugar un tochito en el zócalo por la UNAM y el POLI. Esto deja ver muy claramente que los instrumentos para controlarlos también han sido rebasados.

Uno de estos se puede ver por el llamado grado de participación de los ciudadanos en los comicios electorales, sobre el cual Jacqueline Peschard publicó un artículo muy completo.⁸ Este trabajo analiza el comportamiento político de los ciudadanos, el cual muestra tener una mayor presencia en la arena política: la participación electoral se ha incrementado, tanto es así, que en la última elección presidencial (1994) registró el porcentaje más alto de la votación, en nuestra historia contemporánea, siendo esta participación del 78 por ciento de la población registrada. Peschard también observó el advenimiento de el fin del sistema del partido hegemónico, para adoptar un sistema pluripartidista, de tres partidos fuertes (PRI, PAN, PRD⁹), de los cuales, éstos han tenido variaciones en la obtención de votos, aumentando y disminuyendo en razón mayoritariamente de la cultura política y de las situaciones políticas particulares. Pero a pesar de ello, la exconsejera Electoral dice que el nivel de conocimiento político sobre los temas y actores de la vida pública es bajo, aunque se demuestra un ligero aumento. En el

⁸ Cf. Peschard, Jaqueline. "Cultura Política y Comportamiento Electoral en el Distrito Federal", en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. Año LIX n° 1. Enero - Marzo. México 1997. Pp. 37-52.

⁹ En 1998 era el Frente Democrático Nacional (FDN).

caso del conocimiento sobre los partidos políticos, las respuestas fueron mejores en la presidenciales, ya que una cuarta parte quedó en el rango de bajo conocimiento, mientras que en la elección intermedia de 1991, se elevó al 39 por ciento, entre 50 y 60 por ciento alcanzaron el nivel medio y entre el 11 y el 18 por ciento el nivel alto de conocimiento político.

En las elecciones federales y locales realizadas en el Distrito Federal en 1997, se registraron también altos índices en la participación de los ciudadanos en los comicios. Para las elecciones federales, por el principio de representación proporcional fue el 67.32 por ciento de participación, quedando en cuarto lugar entre todas las entidades de la República, siendo los primeros Campeche, Querétaro y Colima. Sin embargo, es necesario considerar que estos Estados registran un número mucho menor de ciudadanos en las listas nominales, siendo de 336'936, 688'914, 293'384, contra los 5 millones 889 mil 985 ciudadanos registrados en las mismas listas. Estando solo arriba el Estado de México con 6'687'455 y que quedó en el onceavo lugar con un 59.44 por ciento de participación.¹⁰

Para las elecciones locales de 1997 los resultados fueron, para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa, por el principio de mayoría relativa, del 66.89 por ciento, por el principio de representación proporcional 67.16 por ciento, y para la elección de Jefe de Gobierno fue de 67.01 por ciento.¹¹

¹⁰Elecciones Federales 1997. IFE. Tomo II, Diputados Federales por el principio de Representación Proporcional. 6 de julio 1997. pp. 22 a 31 y 67.

¹¹ *Ibidem*. Tomo IV, "Elecciones Distrito Federal 1997: Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno 6 de julio". pp. 11, 13, 25, 27, 35 y 37.

CUADRO 3.3.2.
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES

ELECCIÓN	VOTACIÓN TOTAL	% DE PARTICIPACIÓN
FEDERAL	3,965,388	67.32
D.A.L.M.R	3,939,866	66.89
D.A.L.R.P	3,955,972	67.16
J.G	3,947,283	67.01

D.A.L.M.R. = Diputado a la Asamblea Legislativa por Mayoría Relativa.

D.A.L. R.P. = por Representación Proporcional.

J.G. = Jefe de Gobierno.

Aunque por otro lado, con respecto a otro tipo de elecciones, la del Consejo Consultivo en 1989 y 1992, posteriormente como Consejo Ciudadano para la elección de 1995, se registró un alto abstencionismo. Esto no es de extrañarnos, ya que han tenido en 1989 y 1992 la imagen de ser unos comicios arreglados o truqueados por el Gobierno de la Capital y en 1995 por la intervención indebida de los partidos políticos en las fórmulas ciudadanas, más la falta de información y propaganda, hicieron que no fuera de gran interés para los ciudadanos,¹² resultando ser la causa de su desaparición momentánea, aunque casi definitiva. Para la siguiente elección que se dio después de su desaparición, en 1999 el resultado siguió siendo el mismo aun con la nueva denominación de Comités Vecinales la participación fue baja, ya que represento el 10% del padrón electoral y por lo tanto el abstencionismo fue de 90 %, ¹³ cosa que deja ver la gran problemática a pesar de haberse realizado con un gobierno de izquierda en el gobierno del Distrito Federal (Cuahutémoc Cárdenas del PRD) y con un Instituto autónomo electoral de la capital (IEDF). Gobierno que supuestamente apoya estos mecanismos y que entrego además una cantidad extra para la organización y

¹² Cf. Cuestionamiento a las elecciones vecinales. Revista Asamblea. Órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Primera legislatura. N° 14 Marzo de 1996. pp. 3 y 4. Consejos Ciudadanos: Rumbo a la democratización del Distrito Federal. Ibidem. N°7. Agosto 1995. Pp 14 a la 24. Cf. Reforma 20 de Marzo de 1993. P.35.

¹³ Cfr. EL UNIVERSAL. Primera sección. Pag. 6 y sección Ciudad pag. 1, 5 de Julio de 1999. REFORMA. Ciudad y metrópoli pag. 6B. y sección Ciudad pag. 1, 6 de Julio de 1999. Ibidem. Pag. 4B. 7 de Julio de 1999.

difusión al instituto para el mismo.¹⁴ Mismo, que supuestamente apoya este tipo de mecanismos ciudadanos. Lo que demuestra que los ciudadanos ya no confían o les interesa este tipo de puertas de participación en este nivel y que deben de reformularse.

También se han realizado varias consultas públicas, de las que resaltan cuatro en el Distrito Federal en 1986, 1989, 1993 y en 1999, en la que la tercera fue convocada por 9 asambleístas, y organizada por partidos y organizaciones no gubernamentales,¹⁵ y en la cual acudieron a votar 331,367 personas, dato que representó más del 6 por ciento de la lista de electores de la fecha.¹⁶ La misma tampoco tuvo la difusión que se le hace a las elecciones federales y locales, por lo tanto puede comprenderse este margen. En 1999 se realizó otra consulta para la reforma del Distrito Federal por "Causa Ciudadana" ésta resultó al igual con una participación baja, así como también lo fue su presupuesto.

La educación, y en especial la educación cívica, siempre va a jugar un papel importante para las cuestiones de un impulso al voto y sobre todo, del voto razonado y en el uso eficaz de instrumentos como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la propuesta de la revocación del mandato. Por lo tanto, para la inserción y eficiente aplicación de estos mecanismos, debemos contar por lo menos con una educación secundaria, ya que es ahí en donde según el programa de la Secretaría de Educación Pública se imparten materias cívicas que tienden o deberían fomentar la participación política de los ciudadanos, para que estos puedan comprender y opinar de una forma más razonada y consciente de la importancia de los temas de gobierno y de lo que les conviene para su comunidad. Ahora la pregunta es ¿si los ciudadanos del Distrito Federal cuentan con este requisito?. La respuesta es "sí", si consideramos la estadística presentada por el

¹⁴ Se entregaron adicionalmente 50 millones de pesos de una partida presupuestal extraordinaria además de la que se había contemplado, mismo que no lo utilizó el IEDF. Cfr. REFORMA. Sección B, pag. 1B, 7 de Julio de 1999.

¹⁵Cf. De la mesa del plebiscito: las Vicisitudes de la Reforma Capitalina. Peschard, Jacqueline. Cuaderno de Nexos N° 57. Marzo de 1993. Pp. I y II

INEGI, que dice que el grado promedio de escolaridad de los habitantes del Distrito Federal es del 9.34, lo que significa la secundaria terminada.¹⁷ Aunque con una estadística podemos equivocarnos fácilmente, pero si la educación de la misma la bajamos en grado de escolaridad o más bien la enseñanza cívica podríamos afirmar que sí. Este tipo de enseñanza comienza a surgir, ya se han realizado ensayos en 1997 y 2000 en la que los niños participaron en las elecciones sobre los derechos de los niños y al parecer entre ellos en muchos de los casos existió más interés que el de los mismos padres, cosa que en el futuro dará grandes beneficios. Es por ello que, lo que se necesita para que estos órganos vecinales funcionen de una manera adecuada, es una cultura política adecuada y una ciudadanía real de las elecciones vecinales sin la intervención de los partidos políticos o caciques en las planillas, también una regulación y penalización más estricta para los fraudes en las mismas y una mayor difusión. Lo mismo sucede con el plebiscito y con los otros mecanismos, es decir, aumentando su difusión en los medios de comunicación, como la televisión primordialmente. Estos mecanismos, además, no deben ser utilizados de una manera exagerada, ya que también producirían el cansancio y desinterés en los ciudadanos. Como menciona Mauricio Merino "la mejor participación ciudadana en la democracia, no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encausar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad".¹⁸

¹⁶Cf. La Jornada. 31 de Marzo de 1993. P.35. Cf. El Excelsior, Últimas noticias. 7 de Abril de 1993. P. 6 y 10. Cf. Ovaciones 2ª Edición. 22 de Marzo de 1993. P.5.

¹⁷Cf. Encuesta "Educación 4 " grado promedio de escolaridad de la población de más de 15 años, por sexo. Resultados definitivos: Tabulados básicos Distrito Federal. "Censo de Población y vivienda 95". INEGI. p. 227.

1.4 El caso mexicano

Además de todo lo anterior, si analizamos lo que dice la norma sobre democracia, podemos ver que esta bien cimentada, pero que en el campo de los hechos es otra cosa, es decir tenemos claros los principios constitucionales, pero la realidad es que aun no se ha podido resolver las cuestiones de su aplicación y seguimiento de los actores políticos, ya que si en una elección no se gana es "fraude y si gana es democracia para quien resulta ganador. Esto hace que realmente no se tenga un aprendizaje democrático y no la llevemos al campo de los hechos, es decir, que no tengamos un buen desarrollo.

En nuestro país se encuentran consagrados los ideales y principios democráticos a través de nuestra Constitución de 1917 vigente: "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".¹⁹ Este precepto es plasmado en la Constitución de 1857, y retomado por la Constitución de 1917, estableciendo que el gobierno es solamente el delegado y el pueblo el delegador de este poder, por lo tanto éste podrá optar por la forma de sistema que le otorgue un mayor bien común, o mantenerla si ésta le satisface. Por consiguiente, la soberanía del pueblo ha optado por la forma de gobierno representativa y democrática "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".²⁰

Además, el constituyente no sólo consideró el aspecto único de la democracia política, sino plasmó también los intereses de la democracia social, en

¹⁸Merino Mauricio. La participación ciudadana en la Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 4 IFE. Segunda Edición. México. 1995. p. 40.

¹⁹ Artículo 39 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Vigésima primera edición 2000. Edit. Esfinge.

nuestra ley suprema para el beneficio común. "El criterio que orienta a esa educación se basará... a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".²¹ Con esto se buscará que el bien común llegue a todos los ámbitos de la vida nacional.

El artículo 41 de la Constitución, a su vez, regula la forma de participación ciudadana, a través de los partidos políticos, sobre el financiamiento de éstos, de la organización de las elecciones federales, del sistema de medios de impugnación electoral, de la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Electoral de la federación. Además del establecimiento de un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, reformado recientemente en 1996, para regular de manera específica lo concerniente al desarrollo de procesos electorales federales.²²

La división de poderes, inspiración de Locke, es establecida por primera vez en la Constitución de Cádiz de 1812, después en la de Apatzingán de 1814 y retomado en el artículo 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, y en el artículo 9 del Acta Constitutiva de la Federación de enero de 1824, posteriormente también es redactada en el artículo 59 de la Constitución 1857 y tomado textualmente en la Constitución de 1917 (artículo 49)²³: "El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo

²⁰ Artículo 40. *Ibidem*.

²¹ Artículo 3º, Fracción II, Inciso a. *Ibidem*.

²² Cf. Artículo 41. *Ibidem*.

²³ Cf. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Et. Al. Coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) y la Procuraduría General de la República. México. 1994. Pp. 215 a la 221. Cf. Carpizo Jorge, "El Presidencialismo Mexicano, 22ª edición México, Edit. Siglo XXI, 1994.

dispuesto en el artículo 29. Ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgará facultades extraordinarias para legislar”.²⁴

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, el cual se dividirá en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. En el primer caso, serán electos bajo dos principios; el de mayoría relativa (300 escaños) elegidos directamente por los electores; y el de representación proporcional (200 escaños) mediante el mecanismo de asignación por listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales, todos éstos electos en su totalidad cada tres años.²⁵ Mientras que la Cámara de Senadores se integra por tres senadores para cada Estado y en el Distrito Federal, dos bajo el principio de mayoría relativa, y uno será asignado a la primera minoría, es decir, al partido que ocupó la segunda mayoría en fuerza de votos y se le asignará en base a una lista de candidatos de ese partido político. Y además, esta Cámara se integrará por 32 senadores de representación proporcional. Se renovará en su totalidad en elección directa cada seis años.²⁶ Lo anterior, a partir de la reforma constitucional de 1996, que establece que serán dos electos por el principio de mayoría relativa y uno se asignará a la primera minoría (por cada Estado y Distrito Federal), y 32 senadores serán elegidos por el sistema de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional (en total 128 senadores).²⁷ Tanto los diputados como los senadores del Congreso de la Unión, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato (artículo 59 de la Constitución).²⁸

Para el Poder Ejecutivo se especifica que “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 80). Será por medio de una elección directa y durará en su cargo un periodo de seis años y estará sujeto bajo el lema y principio Maderista de la Revolución “Sufragio Efectivo, No Reelección”.

²⁴ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. IFE. Ob. cit.

²⁵ Cf. artículos 51 al 54. Ibidem.

²⁶ Cf. Artículo 56, párrafo tercero. Ibidem.

²⁷ Cf. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión...*, Ob. cit., pp. 95 a 98.

Aunque también en los casos de falta del presidente, ya sea temporal o definitiva, la Constitución señala que será el Poder Legislativo el que designará a un presidente interino, para después convocar nuevamente a elecciones, y si esta falta ocurriese en los dos últimos años se nombrará un presidente sustituto para cumplir con el resto del mandato y cuando sea temporal la falta se nombrará un presidente interino para sustituirlo durante ese tiempo. Se nombra a un presidente provisional, cuando el Congreso está en receso, y quien lo hace es la Comisión Permanente.²⁹ No considero relevante señalar la forma de integración del Poder Judicial, ya que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia³⁰, Magistrados y los Jueces no son elegidos mediante un sistema de elección popular sea ya directa o indirectamente por los ciudadanos, sino que son por nombramiento. Y cuando se trata de los Magistrados del Tribunal Electoral, la Suprema Corte de Justicia los propone y es el Senado quien los ratifica.

Dentro de esta forma de Estado mexicano, el gobierno se ha establecido como un régimen presidencial, para cumplir su encomienda. Pero esto ha ido más allá, ya que es el presidente de la República la principal y fuerte figura, y en la cual recae el más amplio poder (compárese con 1.4.1.),³¹ tanto así, que este sistema político mexicano es identificado muy claramente como un régimen presidencialista aun en nuestros días.³²

A toda la legislación anterior, podemos llamarle como democracia formal, para poder crear, proteger y garantizar el funcionamiento tanto de autoridades autónomas, gubernamentales y de la ciudadanía en general. Pero en cuanto a la democracia real, es decir, la que se practica y vivimos día con día en México, lo

²⁸ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IFE. Ob. cit.

²⁹ Cf. Artículos 81, 83, 84 y 85, *Ibidem*.

³⁰ El presidente de la República los propone y el Senado los aprueba.

³¹ Cf. Ob. cit., Jorge Carpizo, Cap. II y III, pp. 19 a la 40. Rebolledo, Juan, *La Reforma del Estado en México*, Ed. FCE., 1ª Edición, año, 1993, pp. 208 a la 226.

³² Cf. Meyer, Lorenzo. Califica de positivo el hecho de que las facultades metaconstitucionales del presidente se estén acotando. El Presidencialismo Legal. Revista *PROCESO*, No. 1087, 31 de Agosto de 1997, p. 15. Cf. Jorge Carpizo "El presidencialismo mexicano". Siglo XXI Editores. 10ª Edición, 1991.

que es y no lo que se piensa y desea de ella, puedo decir, que es muy diferente en los hechos en muchos aspectos de la vida democrática de la Nación, ya que el uso de mecanismos antidemocráticos se dan en todas las esferas y niveles de poder, de una manera de organización autocrática por lo menos hasta las elecciones del 2000, en donde "el poder se transmite de arriba hacia abajo",³³ desde el nivel presidencial con uso de facultades metaconstitucionales,³⁴ como el uso del muy conocido "dedazo presidencial" para designar a su sucesor o candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República,³⁵ así como también, el aun no comprobado el "dedazo" del presidente para designar a los candidatos a las gubernaturas de los Estados, presidentes municipales o a la remoción de los mismos,³⁶ y algunos otros personajes políticos del partido (PRI), tanto es así, que aunque se realizará a través de una elección real por parte de la cúpula priísta o consejo nacional del partido, difícilmente el pueblo creería este caso, como lo fue el de la última elección interna del candidato a la presidencia Francisco Labastida Ochoa siendo que fue innegable la cargada y la intervención del presidente Zedillo. Otros son mecanismos ilegales e inmorales del financiamiento del PRI,³⁷ tales son los casos más controvertidos del Municipio de Huejotzingo³⁸ y el de la gubernatura de Tabasco por el gasto excesivo de la campaña de Roberto Madrazo, Otros mecanismos también son los fraudes, impugnaciones y la violencia en las elecciones,³⁹ o el uso de programas públicos

³³ Bobbio, Norberto. Ob. cit., p. 593.

³⁴ Cf. Carpizo Jorge, Ob. cit., Cap. XVI, pp. 190-199. Ramos Esquivel, Alejandro et al, *Sucesión Pactada*. Edit. Plaza y Valdés, 1ª edición, México, 1993, pp. 54 a 61.

³⁵ Cf. "Gracias a Salinas, a Córdoba y a Beltrones, a Zedillo lo eligió un presunto dedazo... de Colosio", Galarza Gerardo, Revista *PROCESO*. N° 1043, 27 de octubre de 1996. pp. 20 y 21. "El dedazo ya no es una práctica de mi partido" Oñate Laborde, Santiago, *El Financiero*, 29 de agosto de 1996. Ramos Esquivel, Alejandro et al, Ob. cit., Cf. Carpizo Jorge, Ob. cit., pp. 91 a 97.

³⁶ Cf. Carpizo Jorge, Ob. cit., pp. 190, 191, 197, 198 y 199. Cf. Ramos Esquivel Alejandro, Ob. cit., pp. 54, 61, 62, 74 y anexo 2. "Natividad González preparo el camino, atropello compromisos, arrollo contrincantes y fue impuesto como candidato del PRI por Nuevo León" Antonio Jaquez. Revista *PROCESO*. No. 1040, 1 de Diciembre de 1996, pp. 91 a la 97.

³⁷ "Donación de cinco camionetas para la campaña priísta de Vázquez Torres para la candidatura al Gobierno de Guanajuato", Olayo Ricardo, *La Jornada*, 14 de abril de 1996, p.13. Cf. Ramos Esquivel Alejandro, Ob. cit., pp. 68-69.

³⁸ Cf. "Crítica Calderón acuerdos", Felipe Calderón Hinojosa, *Reforma*, 16 de abril de 1996, p.4.

³⁹ Cf. Pazos Luis, *Democracia a la Mexicana*, Edit. Diana, 1ª edición, México 1986, Cap. III y IV, pp. 39-70. "Los hombres de Chuayffet maquinaron para dar al PRI, ilegalmente, la mayoría en el

con fines electorales para beneficiar al entonces "PRI-Gobierno", tal es el caso de Pronasol, Procampo, desayunos del DIF, programas de vivienda,⁴⁰ mecanismos que otros partidos como el PRD o el PAN han utilizado también en medida de su alcance. Este poder presidencialista y el de algunos gobernadores se ha mantenido a lo largo de la presente época, al principio de una forma descarada y se ha ido disfrazando o ocultando más y más con el paso del tiempo, así como también, el posible uso de fondos provenientes de fuentes ilegales, siendo este el caso mismo del presidente Zedillo con la utilización de recursos ilegales subsanados con el FOBAPROA. Estos casos como podemos imaginarlo también se dan a nivel local aunque de otra forma, dado es el caso extremo que hasta en las elecciones de Comités Vecinales se registraron anomalías como desinformación, confusión robo de casillas y "acarreo".⁴¹ Sin embargo, a pesar de lo anterior, la reforma electoral de 1996 planteo una nueva perspectiva en la vida política de la Nación, así como lo es también para la del Distrito Federal, pero ésta sufre la contrariedad de llevarla al campo de los hechos para que podamos aspirar a una verdadera transición con rumbo de una más fuerte democracia en la Capital y en todo el país. Situación que ya se presento después de las elecciones Federales del 6 de julio de 1997, en donde la capital del país vivió por primera vez un triunfo de la oposición, acto premonitorio de lo que paso en la elección presidencial del 2000 con el triunfo de Vicente Fox. Estas son muy buenas señales del acercamiento de México a un horizonte democrático, pero no hay que confiarnos mucho de las apariencias o tocar las campanas al aire, ya que la democracia no sólo significa la alternancia de poder, ni que de hoy en adelante no se realizaran más fraudes o apoyos a los cacicasgos, ni significa que los nuevos

Congreso, Edomex, Francisco Ortiz Pinchett. Revista *PROCESO*, No. 1040, 1 de Diciembre de 1996, pp. 18 a la 22. (posteriormente le es otorgada la mayoría a la oposición).

⁴⁰ Cf. Ramos Esquivel Alejandro, Ob. cit., pp. 69-74. Cf. Rebolledo, Juan, Ob. cit., p. 207. "Impiden pronasoleros la transición democrática", Calderón Hinojosa. *El Universal*, 20 de abril de 1996, p. 13. "Reprueba el PRD la entrega de recursos al Edomex", Manuel López Obrador, *La Jornada*. 10 de agosto de 1996, p. 12. Cf. Molinar Horcasitas, Juan. Weldon, Jeffrey. Elecciones de 1988 en México; crisis del autoritarismo. *Revista Mexicana de Sociología*, año 52, nº 4. Octubre-Diciembre 1990, pp. 251-256. Un estudio del PAN documenta la relación entre el voto duro del PRI y el manejo clientelar del gasto público. Jáquez. Revista *PROCESO*, N° 1078, 29 de Junio de 1997, p.18 y 19.

gobernantes continúen el avance democrático, ya que también hay que pensar en un dicho que dice " que todo cambie, para que nada cambie".

4.1 Los partidos políticos

La Reforma Política al Distrito Federal del 21 de agosto de 1996 negociada, primero, por los partidos políticos y el Gobierno en Bucarelli y posteriormente en la Cámara de Diputados, ha sido calificada por el mismo presidente Ernesto Zedillo y su gobierno como de carácter "Definitivo", "Decisivo" e "Irreversible"⁴², y de haber cumplido con la palabra empeñada como candidato electo: "desde que era presidente electo me comprometí a impulsar la democratización integral del Distrito Federal (...) cumplí mi palabra".⁴³ Pero muchos políticos y analistas políticos no se identificaron con este calificativo, ya que; por ejemplo, los partidos de oposición comentaron que fue "incompleta" y "no fue definitiva", el PRI dijo que es un "gran logro".⁴⁴ Al respecto, los integrantes del Consejo por la Democracia comentaron que se debió incorporar propuestas ciudadanas, que no fue suficientemente discutida y faltó integrar otros elementos.⁴⁵ También Jaime Cárdenas Gracia, ha optado por una mejor y más rígida regulación para evitar la coacción por el voto, a pesar de las reformas al COFIPE y al Código Penal.⁴⁶ Otros van mucho más allá; por ejemplo, Demetrio Sodi de la Tijera señaló que "por muchos cambios que se hagan a las leyes, nuestro sistema político no se democratizará, hasta que no se de la alternancia en el poder. La falta de Democracia, no está provocada por deficiencias de nuestra legislación; si se cumpliera la Constitución, desde hace muchos años, debería haber existido en México la división de poderes, el

⁴¹ "desinformación, confusión, robo de casillas y "acarreo" durante las primeras elecciones vecinales" EL UNIVERSAL sección nuestra ciudad. Pag 1. 5 de Julio de 1999.

⁴² *La Jornada*, 26 de Julio de 1996, p. 3. Cf. Roque Villanueva, Humberto. *El Nacional*. 5 de agosto de 1996, p. 5.

⁴³ *El Nacional*. 17 de Diciembre de 1996, pp. 1 y 4.

⁴⁴ Cf. *La Jornada*. 26 de Junio de 1996, p. 3. Cf. *La Jornada*. 1 de Agosto de 1996, p. 3. Cf. *El Nacional*. 26 de Noviembre de 1996, p. 10. Cf. Intervención de los representantes de las fracciones parlamentarias, en el II Informe de Gobierno del Presidente Zedillo. Suplemento. *La Jornada*. 2 de Septiembre de 1996, pp. 9 a la 12.

⁴⁵ Cf. *Reforma*. 20 de Junio de 1996, p. 14.

⁴⁶ Cf. Revista *PROCESO*, N° 1066, 6 de Abril de 1997, pp. 6 y 7.

Legislativo debería haber evitado los excesos del presidente, los Estados deberían haber sido soberanos y los municipios independientes”.⁴⁷ Resulta interesante este comentario, ya que se produjo seis meses antes de la conclusión de la Reforma de agosto de 1996, y es este punto con el que muchos hoy en día estarán muy de acuerdo, más aun después de las elecciones de julio del 2000, en donde el candidato de oposición Vicente Fox Quesada resulto vencedor en la contienda por la Presidencia de la República, del mismo modo como López Obrador gano las del Distrito Federal.

Pero una elección no significa que la democracia a arribado completamente a nuestro país, si no que es necesario que la misma se respete con el paso del tiempo, así como en cada una de las regiones que abarca nuestra república. Del mismo modo los partidos y la ciudadanía tienen que seguir en este camino hacia la democracia, ya que no es lo mismo votar por una candidato que maneja una campaña como un producto comercial a base de metérsele a la gente por carisma, que hasta llega a ser de una imagen de tipo cacical que demostró su intransigencia hacia los demás candidatos, establecer su voluntad, vender la idea que con solo el hecho del cambio de mandatario las cosas se solucionarían muy fácilmente (clientelista), y no como un personaje de partido o con una plataforma política seria del mismo.

Actualmente el sistema de partidos se encuentra en una crisis de confianza por parte de los ciudadanos, es decir, que existe un desfaseamiento de los ciudadanos con los partidos políticos, esto lo demuestran varios hechos como; por ejemplo, la creación más intensa, a partir de los años noventa, de diversas asociaciones políticas llamadas “organizaciones no gubernamentales”, muchas de ellas de carácter político, por ejemplo, para 1997 se concedió registro a 23 asociaciones políticas ante el IFE.⁴⁸ Otro hecho son los levantamientos armados,

⁴⁷ “Alternancia en el poder” Demetrio Sodi de la Tijera. *El Universal*. 23 de Febrero de 1996. p.7.

⁴⁸ Fueron 47 asociaciones las que acudieron al IFE, de las cuales solo 23 lograron ingresar su solicitud de registro a tiempo. Peschard, Jaqueline. Consejera Electoral. *El Nacional*. 17 de

por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en Chiapas y por el ejército Popular Revolucionario en otras regiones como la de Guerrero y Oaxaca. Todo esto es consecuencia, en parte, por lo siguiente:

1. La falta de democracia interna de los partidos políticos, la cual ha sido demostrada con anterioridad, ya sea por el PRI con su tradicional "dedazo" o actualmente de decisiones copulares, hecho que le costo parte del voto en el 2000 , ya que aun al haber elegido a su candidato presidencial en 1999 a través del voto de los ciudadanos y de la misma forma lo hicieron con el del D.F., no les creyó la gente común ya que se apreciaba una cargada especial para el candidato vencedor o simplemente son muchos los años y las tradiciones priístas para deshacerse de esta imagen.⁴⁹ Por el PRD con sus dos tradicionales caudillos que mantuvieron hasta 1999 y sus constantes practicas de impugnación de elecciones aun hecho difícil su camino a través de la imagen de los ciudadanos, esto es, no dejaron el paso seguro a otros, ya que a pesar de realizar una elección por el voto directo y secreto para escoger a sus dirigentes nacionales y candidatos de partido, entre ellos mismos se han impugnado y cuestionado las la veracidad de las mismas, y aun peor han hecho que la gente en general no confié o se desagrade de ellos;⁵⁰ y por el PAN quien a pesar de elegir democráticamente a sus dirigentes, permanecen cerradas las filas en sus altos círculos (elecciones copulares o de candidatos solos) y corren el riesgo de que en las próximas elecciones intermedias si no trabajan muy duro quede comprobado que el voto por Fox fue de personalidad propia y no de partido. En cuanto a los demás partidos, éstos no tienen ni la fuerza por el momento para representar opciones reales, además tampoco son claros y transparentes sus procesos de elección de candidatos y

Diciembre de 1996. Cf. Artículos 33, 34 y 35. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. IFE. Ob cit., pp. 29 a la 31.

⁴⁹ "No más cambios copulares en el PRI: Murat. La transformación la harán los priístas de trinchera, afirma el miembro del Consejo Político Nacional. Los conductos internos de democracia en el partido están obstruidos por vicios, deformaciones y descuido." José Murat, senador por Oaxaca y miembro del Consejo Político Nacional del PRI. *El Universal*. 6 de octubre de 1997. Primera sección. p. 4.

⁵⁰ El PRD por fin le abre la puerta a otros militantes como es el caso de Manuel López Obrador como Presidente Nacional de su partido.

dirigentes, pero pueden representar en determinado momento como instrumentos para restar votos a partidos fuertes como el PRI, PAN y el PRD, caso sucedido con Gilberto Rincón Gallardo en las últimas elecciones.

2. De las conductas ilegales por parte de todos los partidos.⁵¹ Que hasta en el país supuestamente más democrático y avanzado como Estados Unidos son realizadas y cuestionadas estas prácticas, como fue el caso de las elecciones presidenciales entre Bush y Al Gore en el 2000, las cuales se impugnaron por fraude.

3. El monopolio por parte de los partidos para el ascenso al poder.⁵² Ya que a pesar de la libertad de expresión y asociación los requisitos para constituirse al menos como una agrupación política son muy exigentes y si no fuera así, de todas formas los caciques no permiten que estas se logren si no tienen el consentimiento del gobierno de una manera informal.

4. Y por el uso cada vez más frecuente de los ataques morales entre partidos que más de generar una nueva forma de hacer política, la denigran.

Es por ello que la reforma, o cualquier otra, no podrá estar completa si no se logra una transformación de los partidos políticos y militantes que respondan a los intereses de la comunidad. "Sin partidos democráticos y sin un sistema de partidos sólidos, la transición democrática y su posterior consolidación corre riesgos. (...) Sin esas premisas la construcción de la democracia en México tendrá dificultades enormes y un costo altísimo".⁵³

⁵¹ Cf. Cárdenas Gracia, Jaime. Revista *PROCESO* N° 1066. 6 de Abril de 1997.

⁵² "Dictadura de los partidos políticos" Ortiz Gallegos, Jorge G. *El Universal*. 24 de Abril de 1996. p.7. El establecimiento de un procedimiento único para que una organización política obtenga registro como partido político nacional, suprimiendo la modalidad de registro condicionado. Reforma Político-electoral. IFE. 1996; panorama general de sus principales cambios e innovaciones. Febrero de 1997. pp. 5 y 6.

⁵³ Cárdenas Gracia, Jaime. Ob. cit., p. 45.

CAPÍTULO TERCERO

LA DEMOCRATIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

I. Los cargos de elección popular

1.1 Tendencia

Desde el principio de la existencia de la cosa pública han existido los puestos, pero los puestos designados por elección popular han representado un avance trascendental en la historia de la democracia y de la administración pública, pero la realidad es que no podríamos considerar que esto fuera la única forma de hacer democracia, ya que ésta no se reduce a la sola idea de elegir a los gobernantes, sino que depende de muchos factores más como son; por ejemplo, la legalidad o juego limpio, la pluralidad, la libertad, la educación, la cultura política, la participación ciudadana, de los sistemas electorales, de la representación, de la honestidad y transparencia en la administración pública de la comunicación entre gobernantes y gobernados de la impartición de la justicia, así como de otros factores en el ámbito de la vida política, que en su conjunto, hacen de la democracia un ideal a perseguir, y poder aspirar a buscar el mayor beneficio para la población en su conjunto.

En agosto 1996 y 1999 se insertaron varios cambios y modificaciones importantes en las denominaciones, formas de elección y de las facultades de órganos del Distrito Federal y de los Federales también, en los cuales tienen intervención los ciudadanos de la capital para su elección, así como en 1998 se dieron otros cambios a la ley de participación ciudadana del Distrito Federal; es decir, todos los cargos en los cuales los ciudadanos del Distrito Federal ejercen su derecho de voto de alguna forma. A continuación presentaré un esquema comparativo de éstos, antes de la última reforma y la actual ya aplicada.

**CUADRO COMPARATIVO DE LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR
EN EL D.F. DURANTE 1996-2000**

<u>1996</u>	<u>1998</u>	<u>2000</u>
FEDERALES	FEDERALES	FEDERALES
1) Presidente de la república	1) Presidente de la república	1) Presidente de la república
2) Senador de la República	2) Senador de la República	2) Senador de la República
- por mayoría relativa - por representación proporcional	- por mayoría relativa - por representación proporcional	- por mayoría relativa - por representación proporcional
3) Diputado Federal	3) Diputado Federal	3) Diputado Federal
- por mayoría relativa - por representación proporcional	- por mayoría relativa - por representación proporcional	- por mayoría relativa - por representación proporcional
LOCALES	LOCALES	LOCALES
4) Representantes de la Asamblea del D.F.	4) Jefe de Gobierno del D.F. 5) Consejo delegacional	4) Jefe de Gobierno del D.F. 5) Jefe delegacional
- por mayoría relativa - por representación proporcional	6) diputados de la Asamblea legislativa del D.F.	6) diputados de la Asamblea legislativa del D.F.
	- por mayoría relativa - por representación proporcional	- por mayoría relativa - por representación proporcional
DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
5) Consejero ciudadano	7) (desaparecido)	7) (desaparecido)
HONORIFICOS	HONORIFICOS	HONORIFICOS
6) Representantes por colonia, barrio, unidad habitacional (asociación de residentes)	8) Representantes por colonia, barrio, unidad habitacional (asociación de residentes) -N.D	Comites Vecinales por colonia, barrio, unidad habitacional
7) Jefe de manzana	9) Jefe de manzana -N.D	9) (desaparecido)

-N.D = No definido, no se encontraba esta figura en ese momento.

Existió una tendencia a aumentar los cargos de elección popular de alta jerarquía a nivel local en el Distrito Federal, con la justificación de democratizar el gobierno de la capital de la República y reivindicar los derechos políticos de los ciudadanos, reinstalándoles la categoría de ciudadanos de primera clase,¹ es decir, el otorgarles la oportunidad de elegir a sus gobernantes de su respectivo territorio. Esta aspiración es muy justa desde esta perspectiva, pero la democracia no es el simplemente elegir a un representante o aumentar los puestos de los mismos, y si pensamos que mientras se llevaba a cabo la reforma, quedaron vacíos espacios pertenecientes a los ciudadanos con la desaparición y postergación de los consejos ciudadanos y jefes de manzana, de lo cual no se dio una queja o inconformidad por parte de los ciudadanos, gran parte como ya se dijo, es por que estos no estaban identificados con los mismos y existían para que los caciques pudieran tener un poco de autoridad en su ultima parte de esta etapa. Además después de la reforma en la que se creo la elección del jefe de gobierno, se insertaron muy vagamente, instrumentos como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la consulta vecinal, aunque algunos ya estaban en la ley de participación ciudadana pasada pero de una forma vaga, instrumentos que ahora le han puesto candados como el plebiscito, en el que los resultados en la mayoría de los casos el ejecutivo local no los tiene que acatar este si no le parecen, ya que para que si estén obligados a acatarlo, necesitan de una muy buena participación y que obtenga el resultado una mayoría que corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón de electores del Distrito Federal, cosa que lo hace muy difícil, dada la participación demostrada por los ciudadanos en este tipo de participación democrática local.² Y el que para solicitar los ciudadanos un plebiscito, referéndum o una iniciativa popular necesitan estar apoyados por lo menos el uno por ciento del padrón de electores³ que parece

¹ Cf. Palabras del Presidente Ernesto Zedillo durante el 59 aniversario del Sindicato Único de trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, *El Nacional*, 17 de diciembre de 1996, p.4.

² hay que pensar que el gobierno no ha podido o querido estimular la participación como lo fue con los Consejos Ciudadanos dado que no paso del 10% del padrón, lo que hace que pensemos en el 33% necesario en un tipo de respuesta y no el total de la participación. Cf. Artículos 21, 34 y 39, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal 21 de diciembre de 1998.

³ Cf. Artículos 14, 27 fracción II, 39, 47, 69, 76. *Ibidem*.

poco, pero si son los solo los ciudadanos los que se organizan sin la intervención de partidos o asociaciones no gubernamentales les resultará muy difícil si no es que imposible lograr este apoyo, debido al poco interés que han demostrado en un sinnúmero de ocasiones los ciudadanos sea por ellos mismos o por una desestimulación del gobierno para apoyar y esto es solo para que se realice y no el caso de la votación misma. Por otro lado, también se dejó fuera otro elemento o instrumento como la revocación del mandato, este instrumento aunque de difícil aplicación es o puede ser de una buena ayuda, ya que por ejemplo, como en los gobiernos ejecutivos en México no existe la reelección, el personaje que resulta electo y si sus aspiraciones políticas son de otro tipo o realmente no las tiene fijadas para ese tiempo, muchas veces no se preocupará en las consecuencias de la mala imagen que su gobierno o partido puedan tener al final de su mandato, ya que este mismo puede dejar un tiempo la política para que el ciudadano lo olvide o se olvide de lo sucedido. Además un nuevo candidato aun del mismo partido puede manejar un tipo de campaña muy intensa desligándose del anterior, claro hago referencia solo a los casos de jefe de gobierno para bajo y no para el caso de Presidente de la República, ya que este se maneja de una forma distinta y el nivel de las campañas es otro y mucho más intenso. Por lo tanto, la revocación del mandato serviría para que el gobernante se preocupe por los intereses del ciudadano durante su encargo, sepa valorarlos y mantenga una imagen optima para que no se le llegase a pasar por este filtro.

Por otra parte, no podemos encerrarnos a la sola idea de que a más cargos de lección popular, existe mayor democracia. No por tener muchos puestos de elección popular, significa que vivimos en una democracia, ya que el fraude en las urnas, la compra de votos, el acarreo por parte de los caciques, el manejo tendenciosos de la información, la coacción por el voto, han sido prácticas comunes en México.⁴ Por lo cual, esto nos hace pensar que si no se han podido controlar estas prácticas en las elecciones para los cargos existentes hasta antes de esta última reforma y posterior a ella; desde el nivel presidencial, senadores,

diputados federales, jefe de gobierno del Distrito Federal, jefe delegacional, diputados locales, ciudadanos del Comité Vecinal de colonia, barrio o unidad habitacional, en total siete,⁵ ¿qué nos puede hacer creer que aumentando éstos en número con la reforma, se controlará y se respetará el sufragio de los ciudadanos?, aun con órganos autónomos e independientes como el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral del D.F. No digo y que quede claro, que esto no sea bueno, ni imposible, pero debemos ir paso a paso y sin correr grandes riesgos, ya que como en un sin número de veces en conflictos de este tipo se demuestra que la cuerda de la democracia es muy delgada y fácilmente se puede romper, ¿o que el alcance que se dio en las elecciones del 2000 fue de la noche a la mañana? y si no pregúntenselo al PAN quien tardó décadas y paso por una serie de problemas para llegar a la silla presidencial.

La reflexión sobre el número de elecciones, no la estoy haciendo en referencia al caso de la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ya que además de ser un cambio necesario, solamente representa en número, una elección más, a pesar de su dimensión e importancia. En cambio, si representa un aumento considerable la elección del año 2000 de los delegados políticos o mejor dicho, de los distintos titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal o jefes delegacionales, que en un total representan 16 elecciones más con participación aproximada de 5 partidos en contienda, ya que éste es el número actual de Partidos Nacionales que actualmente tienen una mayor presencia, lo que significaría un total de 80 campañas reales para los respectivos cargos, además de los partidos políticos que pudieran obtener registro para esta misma contienda. De esta forma, se elevaría así en gran medida los costos económicos por una democracia que

⁴ Cf. Cárdenas Gracia, Jaime. Revista *Proceso*. No. 1066. 6 de abril de 1997, p. 7. Cf. Pazos Luis Ob. cit. Capítulo III y IV., pp. 39 a la 70.

⁵ Esto es sin tomar las elecciones para Gobernador en los 31 Estados, diputados locales en cada uno de éstos y la gran cantidad de Presidentes Municipales que se dan en los mismos, que como podemos ver para el Distrito Federal representan un gran número de elecciones y de candidatos para las mismas.

puede ser manejada en muchos casos, además de representar problemas administrativos y de gobernabilidad para el Gobierno de la Ciudad.

1.2 Cargos locales

1.2.1. Jefe de Gobierno del Distrito Federal

El Distrito Federal nunca había tenido la oportunidad realmente de escoger o elegir a quién dirigiera su gobierno interior, ya que siempre han sido nombrados, impuestos o ejercidos por el Poder Ejecutivo Federal. La justificación más clara de este impedimento democrático, de elegir los ciudadanos de la capital por la vía del voto directo a su gobernante, resultaba de pensar que sería un posible peligro para la estabilidad del país y de la gobernabilidad del Distrito Federal al llegar a ganar un candidato de un partido diferente al del presidente de la República, pero esto solo se daría si este opta por un interés egoísta o de partido en busca del poder por cualquier forma que sea para obtenerlo, por lo cual esto representaría una amenaza latente en cuanto a un conflicto de autoridades de dos niveles. El ejemplo más claro es que el mando de las fuerzas públicas del Distrito Federal (la policía) si pasara al control, designación y responsabilidad directa del Gobernador o Jefe de Gobierno, lo cual representaría una facultad para utilizar este poder en algún momento dado en contra o que interfiera con los Poderes Federales residentes en la capital. Pero en realidad esta circunstancia sería muy difícil que se diera, ya que la Constitución actual, dice que en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.⁶ Y se hace más preciso al señalar en el estatuto, que corresponde al presidente de la República el mando de la fuerza pública la designación del que la tenga a su cargo⁷. Pero esta barrera se a podido librar al tener buena voluntad política por

⁶Cf. Artículo 122 base segunda fracción II inciso "c". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Vigésima primera edición 2000. Edit. Esfinge.

⁷ Cf Artículo 34. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. 1999. Gaceta Parlamentaria. Año II, número 363. 8 de Octubre de 1999. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>. actualizado 14 de octubre de 1999.

parte del presidente para darle la facilidad al jefe de gobierno de la capital,⁸ lo que si ya no tiene el presidente lo que era la facultad de nombrar y remover al Procurador general de Justicia del D.F.⁹ Por lo tanto, con todo y además de las causas graves para la remoción del jefe de Gobierno enmarcadas en el artículo 66 del mismo Estatuto, resulta este temor mal infundado, ya que este miedo queda sin gran efecto al haber dejado seleccionar libremente el presidente Zedillo a Cuauhtémoc Cárdenas en 1997 al mismo como acto de buena voluntad, del mismo modo Vicente Fox le cedió dio esta facilidad a López Obrador en el 2000. De tal manera, podría otorgársele la facultad de forma escrita de nombramiento del servidor público encargado de la fuerza pública, ya que de esta forma el Secretaría de Seguridad Pública actuara más cercanamente a los intereses político o coyunturales en beneficio del Distrito Federal. Es por esto que, así como en todas las otras materias que obedecen a los programas de los gobiernos locales, resulta mucho más conveniente a la administración pública del Distrito Federal que en lugar de tener a un Regente, que obedece únicamente a las decisiones y necesidades de el titular del Poder Ejecutivo, se tenga un Jefe de Gobierno. Existe la gran necesidad de un Jefe de Gobierno que obedezca y se responsabilice con los intereses y necesidades de la ciudadanía, y esto sólo se consiguió a través de un desprendimiento mayor con el Ejecutivo Federal y aportando un compromiso de la ciudadanía, lo cual lo elige por medio de su preferencia electoral, es decir, por el voto de la mayoría.

1.2.2 Diputados a la Asamblea Legislativa

Los primeros diputados a la Asamblea Legislativa fueron electos en 1997, y no han tenido una modificación importante en cuanto a la forma de elección con referencia a los que hasta antes de la reforma se llamaban Representantes de la

⁸ El hecho de haber ganado Cuauhtémoc Cárdenas (candidato del partido de oposición PRD), el presidente Zedillo, como muestra de cordialidad democrática al Jefe de Gobierno del D.F., le dio la facultad de seleccionar al Secretario de Seguridad Pública, pero pesar de esto él tiene que dar el visto bueno.

⁹ Cf. Artículo 67 fracción VII, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal 1996 Comentado. Ob. cit., p. 119. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Actualización 14 de octubre de 1999, Op.cit.

Asamblea; ya que ellos seguirán eligiéndose por el sistema de mayoría relativa y el de representación proporcional. Sólo se recomendaría, para éstos, que con las nuevas facultades que tienen las aprovechen y ejerzan plenamente en favor de sus representados y anteponerlos a sus intereses personales, así como también de los intereses partidistas. Y para que esto se pudiera eficientar, debe existir un verdadero equilibrio de poderes, así como profesionalización de la actividad legislativa. Pienso que debemos poner nuevamente en tela de análisis nacional el tema de la "reelección" de diputados de manera inmediata. Es decir, que puedan ser reelectos para uno o dos periodos inmediatos, dicho de otra forma, promover "la carrera parlamentaria", para que éstos cuenten con una mayor experiencia, una profesionalización e incentivando el control del Legislativo en relación al Ejecutivo. "Es evidente que tal sistema propiciará la profesionalización de los miembros del poder legislativo representante de todos los partido políticos y una mayor independencia respecto a los condicionamientos del Presidente de la República o de los propios partidos, en tanto que los legisladores deberían más su voto a sus electores que a las decisiones cupulares del partido o del presidente en turno."¹⁰ Caso mismo que sería con los diputado a la asamblea y con el jefe de gobierno. Además, se lograría el acercamiento y responsabilidad de los legisladores con los ciudadanos, "con lo cual, los diputados y senadores se sentirían responsables frente a los ciudadanos, en cuanto a que se les podría imputar acciones y, de una forma indirecta, como si los cesaran al no permitir que nuevamente fuesen parlamentarios. Así tendríamos configurada la afirmación que no hay acción política sin responsabilidad".¹¹

Aunque, por otro lado, esta idea puede parecer desde el punto de vista institucionalizado como antidemocrático por el sustentado lema maderista de "Sufragio efectivo, no reelección", realmente no lo es, ya que en países conocidos como las grandes democracias como; por ejemplo, Estados Unidos, Inglaterra y

¹⁰ Cárdenas Gracia, Jaime F. Ob. cit., p. 116. Cf. Propone Berlín Valenzuela la reelección de los legisladores. *La Jornada*, 22 de mayo de 1996, p. 8.

¹¹ Cf. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión: Integración y regulación*, Edit. UNAM, México, 1997, pp. 91 y 92.

Francia, además un gran número de países como Argentina, Bolivia, Canadá, Colombia, Chile, España, El Salvador, Guatemala, Italia, Paraguay, Perú, etcétera, no es vista la reelección inmediata de legisladores como antidemocrática y la consagran para sus respectivos parlamentos.¹²

Además, la idea de la prohibición se impuso en México con dedicatoria al Poder Ejecutivo, ya que es ahí donde una persona es la sustentadora de un extraordinario poder y se procuró, por esto, impedirselo. En cambio, el legislativo Federal y local se encuentra depositado en un número mucho mayor de personas y equilibrado con la representación proporcional. Pero repito, es muy difícil integrar un verdadero sistema democrático o que funcione si no hay voluntad de los actores políticos.

1.2.3 Jefe delegacional (Titular del Órgano Político Administrativo de la Demarcación Territorial)

Esta figura como actualmente se elige, se a dado a partir de la elección de julio del año 2000, representa una serie de acuerdos y modificaciones que culminaron con la elección directa por el voto universal, libre y secreta de los ciudadanos para los Órganos Político Administrativos de cada Demarcación Territorial del Distrito Federal, a los cuales para facilitar su explicación llamaremos "jefes delegacionales" y gozarán de autonomía funcional. Estos duraran en su encargo 3 años, por lo cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá controlar la marcha de su gobierno. Del mismo modo podrá ser fácil que este pretenda disminuir su responsabilidad por no cumplir lo que prometio en campaña y achacárselo a los jefes delegacionales, ya que estos al hacerse el cambio a uno nuevo se desvanecerán las responsabilidades o que en caso contrario estos jefes delegacionales por la esporadicidad de su gobierno interfieran al jefe de gobierno de Distrito Federal.¹³

¹² Cf. *Ibidem.*, p.92. Cf. Comentario al artículo 59, González Oropeza, Manuel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada, Ob. cit., pp. 271 a la 275.

¹³ Cf. Artículos 105 y 106. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Octubre de 1999. Op. Cit.

Pero como ya he mencionado, existen fuerzas al interior de cada demarcación como lo son los cacicazgos casi inevitables, que actúan como medio de control de surgimiento de líderes distintos al grupo o grupos de poder. Esto realmente no es una barrera insalvable, ya que a pesar de estos grupos pueden surgir líderes que tengan gran convicción y fuerza para enfrentarlos, pero eso no es todo, ya que además, para poder postularse para estos cargos tienen que estar respaldados por un partido político nacional ya que es así como lo pide la legislación, por lo tanto, tienen que pasar por otro filtro aun antes de la elección. Ya en campaña gracias al haber logrado el apoyo de un partido y de no haber sido convencido, manejado, comprometido o comprado, tiene que pasar por una ardua campaña electoral compitiendo con líderes no surgidos de la comunidad real sino que han surgido de la plantilla de otros partidos tal vez con mayor fuerza en la región o con mayor presupuesto para campaña que el de él. Esto da consigo que difícilmente se de un gobierno surgido de la comunidad, con intereses reales de la demarcación, si no que sean personajes con intereses de partido o clientelares como lo son líderes de organizaciones de tianguista, obreras, campesinas, paracaidistas, etc. que respondan a intereses partidistas o caciques urbanos. Si estas personas son las que llegaran comúnmente o por lo menos en algunas de ellas, ya que esto es muy fácil debido a que son 16 las delegaciones. Imaginemos los conflictos que se comenzaran a dar, no digo que ahora de inmediato, sino que esperaran el mejor momento para que sus desestabilizaciones obtengan el mejor resultado o sacar mayor provecho como veremos mas adelante en este trabajo. Y que la formula en la que es el jefe de gobierno quien los proponía y los ratificaba el legislativo que en su ultima etapa fue la Asamblea Legislativa quien lo hacia, esta podía ser una forma de llevar a cabo una mejor administración de la capital, con gente profesional, capaz, confiable y menos conflictiva para el ejecutivo, dando así un administración más integral y oportuna.

1.3 Cargos de participación ciudadana

Los nuevos consejos de los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana, que relacionan a los habitantes que los eligieron con los Organos Político Administrativos (delegaciones) para supervisar, evaluar y gestionar las demandas ciudadanas y duran en su encargo 3 años.¹⁴ Desde mi particular punto de vista, se han desaprovechado este tipo de figuras, ya que estos han pasado por su desvalorización, descuido e indiferencia por todo el mundo, para dejarlos al asecho de los corruptos y los caciques, siendo que estos debieron ser el mecanismo por el cual el ciudadano común pueda observar, cuestionar y valorar la marcha del gobierno creo que se dio un retroceso democrático al cerrarle la puerta a la participación verdaderamente ciudadana con la derogación de los Consejos Ciudadanos y los jefes de manzana, y no arreglar sus deficiencias o ser sustituidos con otros mecanismos como el plebiscito o la revocación de mandato de un carácter delegacional, ya que solo se dejó la consulta vecinal como un instrumento por el cual el jefe delegacional le puedan dar su opinión masiva los vecinos de la demarcación con carácter vinculatorio, además que en la consulta se deja a criterio del jefe delegacional la forma en que se realice ya sea directa, de encuesta o algún otro medio.¹⁵ Por ello, los ciudadanos de la capital de la República no debemos conformarnos a ser simplemente representados por otras personas o participar forzosamente a través de un partido político nacional para aspirar acceder a un puesto político, es decir, a alejarnos de la administración de la "cosa pública", poniendo a los partidos políticos de intermediarios con el gobierno.

El antecedente del Comité Vecinal no es precisamente el Consejo Consultivo, pero de ahí se deriva esta figura. Este Consejo de 1970 dejó de tener representación sectorial y se integró, a partir de esta fecha, por juntas de vecinos formadas por 20 ciudadanos elegidos en cada delegación y presidido por el Jefe de Departamento del Distrito Federal, para que hubiera un control sobre este. Ya

¹⁴ Cf. Artículos 80 y 83. *Ley de Participación Ciudadana* 1998. Op.Cit.

establecido este control y una aceptación de los caciques por parte de la comunidad para que estos ocuparan estos cargos. En 1980 se estableció que un ciudadano electo desempeñará en cargo de presidente. Sus atribuciones de este eran informar, opinar, oír, recomendar y colaborar en cuanto a obras y servicios. Pero este órgano comenzó a tener un proceso de integración viciado, ya que como se dijo, después de septiembre de 1985 comenzaron a participar más los ciudadanos para integrar el mismo, lo que hizo que se comenzaran a tener practicas desleales para que se mantuvieran los caciques, lo que dio por resultado que no tuviera la legitimidad y la confianza de los ciudadanos, por lo tanto, en 1994 se modifican los mismos para crear los Consejos Ciudadanos, como órganos colectivos que representan a los vecinos de una delegación, para coadyuvar en las tareas de gobierno y administración que realiza el gobierno de la Capital en cada una de las delegaciones. Lo realmente importante es que éstos eran elegidos por los ciudadanos por el voto universal, libre y directo, como una elección de los ciudadanos para los ciudadanos y no como antes que eran las autoridades de la delegación quien los seleccionaba de entre una lista de ciudadanos propuestos por ellos mismos. Sin embargo, la elección para éstos en noviembre de 1995 no tuvo ni la mínima participación esperada en las urnas y se consideró como un fracaso, ya que esta alcanzo el 18 % de participación, pero lo real es que pensaron que esta modificación iba a dar por si sola una buena participación de los ciudadanos y no tuvo una buena difusión. Además, resultaba claro y desestimulante identificar a las fórmulas ciudadanas con determinados partidos políticos como: "Acción Vecinal" con el Partido Acción Nacional, tanto por sus colores, su similitud en los nombres; Fórmula Uno con el partido Revolucionario Institucional, por el personal que apoyaba estas campañas así como sus vínculos, ya que muchos resultaban pertenecer al Partido mencionado.¹⁶ Otra característica era que estas formulas tenían participación en toda la ciudad, cosa que hacía difícil de creer que la organización de las mismas pudiera darse sin la intervención de los partidos políticos. Como se puede apreciar, la justificación para desaparecer a este órgano vecinal fue resultado de un fracaso

¹⁶ Cf. Artículo 48. *Ibidem*.

en la identificación de los ciudadanos demostrada con la escasa participación en las urnas, la violación de los partidos con su participación disfrazada, o la crítica como organismo inútil y que duplicaba las funciones con la Asamblea de representantes. Y así también fue el caso de los elegidos en 2000, elección que tuvo más baja participación que el anterior y el gasto que se erogó fue de 260 pesos por voto emitido, lo que hizo sin duda una de las elecciones más caras para el Distrito Federal.¹⁷ Sin embargo, este nuevo Comité vecinal no sustituye en forma al consejo ciudadano, si no que se bajo este tipo de organización al sustituirlo con los representantes de colonia, barrio y unidad Habitacional y quitándole la facultad de aprobar el programa de desarrollo de la demarcación. No consideró suficiente justificación para su desaparición, sino para emprender el camino para activar los mecanismos de participación directa para cuestiones que afecten en gran forma a la delegación como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, o emprender una reforma que realmente ayude en la gestión, supervisión, evaluación consulta, ya que es muy necesario mecanismos que ayuden a la población y ésta no quede desprotegida y puedan desarrollarse de manera más conjunta proyectos delegacionales apegados a las necesidades de la población, así como para dar cause y seguimiento correcto a las demandas y quejas de los habitantes respecto al gobierno, logrando con todo esto un mayor acercamiento y colaboración entre el gobierno y el gobernado. Además resultarían muy útiles como colaboradores secundarios para la Asamblea Legislativa, ya que ésta, con sus nuevas facultades y obligaciones en torno a todo el Distrito Federal, difícilmente podrá enfocarse exclusivamente en determinadas regiones. Cárdenas Gracia manifiesta que es mínimo indispensable la combinación de ambos elementos: "la introducción de mecanismos de democracia parlamentaria en el ámbito de las funciones de autoridad para hacer más gobernable la Ciudad, pero combinados con los esquemas de cabildos abiertos principalmente para los órganos secundarios".¹⁸ Lo que realmente se necesitaría, para que funcionará adecuadamente estos Comités Vecinales, serían las siguiente acciones:

¹⁶ Información proporcionada de manera confidencial y verbal por un candidato de fórmula "uno".

¹⁷ Periódico *El Universal*. Sección nuestra ciudad. Pag. 1, 6 de Julio de 1999.

¹⁸ Cárdenas Gracia, Jaime F. Ob. cit., p. 234 y 235.

1. Legislar en materia electoral del Distrito Federal, para organizar que sea el ciudadano común y no los partidos políticos los que se propongan ó figuren como alternativas únicas de participación, es decir, motivar la creatividad y la participación ciudadana en este ámbito.

2. Otorgarle a este órgano la facultad, de una manera clara y precisa, de intervenir en la aprobación de programas que se realicen única y específicamente en su propia delegación, para que así no interfiera u obstaculice los programas desarrollados por el Gobierno del Distrito Federal para la metrópoli o zonas determinadas que involucren a varias delegaciones. Pero para que estos puedan intervenir, debe de haber una mayoría calificada (tres cuartas partes) de todos los Comités Vecinales de la delegación, ya que de esta forma se expresaría realmente una convicción de que es lo mejor para toda la comunidad y no una cuestión política de personajes o caciques.

3. Que estos órganos puedan activar mecanismos como el referéndum, el plebiscito o la revocación de mandato para jefes delegacionales, para su respectiva demarcación, para que de la misma forma que el punto anterior y sin la necesidad de que lo apruebe la Asamblea Legislativa, solo que para la revocación de mandato deberá hacerse cuando mucho una vez cada dos años y de esta forma evitar que se vuelva un acto de pelea política entre fracciones y sea con el verdadero objetivo de ayudar a la administración pública del gobierno de la Delegación.

4. Obligar a los Comités Vecinales a entregar, de manera oportuna, información de los programas antes aprobados, para que la población respectiva exprese su parecer, entregar informes anuales de su gestión a los residentes de su demarcación, buscando con esto una mayor responsabilidad por parte de los ciudadanos del comité.

6. incentivar a los que participen en el Comité Vecinal con reconocimientos que les den un valor moral y premios por buen desempeño otorgados por la Asamblea Legislativa y entregados por el ejecutivo local vistos a través de los medios de comunicación masiva.

Uno podría pensar que como estos cargos no tienen retribución alguna o por que no tienen una gran relevancia no se tendrían que dar anomalías en las elecciones de los mismos.¹⁹ Pero lo que si tienen es un relación de influencia con las autoridades delegacionales, posición que puede ser envidiada por los caciques que utilizan esta en su beneficio, ¿Qué pasaría si existiese una retribución y se les otorgara también algún tipo de autoridad real?. Es por esto, que estos cargos deben de permanecer como hasta ahora, así como su no retribución.

II. La corriente democratizadora para el Distrito Federal en las delegaciones

2.1 La administración central

La población del Distrito Federal, con el paso del tiempo, se ha intensificado de una manera desmedida, haciendo que sus antes regiones pobladas se integren en una unidad urbana, y haciendo de ésta una de las macropolis más pobladas del planeta. Pero desgraciadamente, y debido a la falta de planeación, también se ha creado una ciudad desorganizada en muchos sentidos, tales como son; por ejemplo; en materia de asentamientos urbanos, industriales, comercio, servicios de salud, educación, agua, alcantarillado, vialidad, limpia, seguridad, etcétera, y conjugados con la centralización de los Poderes de la Unión, de la educación, la cultura, la economía, la salud, es decir, todo lo político, económico y social de la vida nacional, esto ha hecho que la ciudad necesite de una manera inmediata una administración pública que funcione de una manera conjunta y organizada, con identidad de decisiones, que funcione como un todo unido y no disperso, que active y piense en grupo y no por regiones autónomas, ya que si no, en las

circunstancias actuales, podría existir un caos derivado de lo político a lo administrativo, es decir desorden y una crisis gobernabilidad. Además será necesario que se mantenga hasta que la práctica democrática llegue tanto a los gobernadores como a los gobernados, o por lo menos se den verdaderos indicios de madurez política, y la situación crítica de la ciudad disminuya, cosa que comenzó a verse en el 2000, y siendo que lo duro no es solamente elegir una vez, sino que la practica democrática se lleve a cabo día con día.

Al tener un jefe de Gobierno por elección popular, se busca que se independice del Ejecutivo Federal, a su vez, que se responsabilice y se identifique con la ciudadanía que lo eligió por mayoría, para así crear programas de gobierno y tomar decisiones en beneficio de la ciudadanía. Además la ciudadanía elige al candidato que tenga una plataforma política con propuestas con las cuales esté de acuerdo o se encuentre más identificado, manifestando de esta forma el rumbo que espere tomar la administración pública y no se vaya con la finta de la personalidad o simpatía por partido. Por lo tanto, el jefe de Gobierno debe ser fortalecido y no dispersar sus facultades, debe contar con un equipo capaz y confiable como lo haría cualquier ejecutivo en cualquier empresa privada o pública, para lograr de mejor manera o más eficientemente sus objetivos, y no imponerle al personal o a un número de éstos, ya que dificultaría la relación y la identificación de todo el grupo con los objetivos, es decir, que tanto el presidente de la República, como los gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuenten con secretarios en diversos ramos y subordinados jerárquicamente,²⁰ estos a su misma vez cuentan con oficinas o departamentos en distintas regiones para un más cercano y eficiente desarrollo, es decir, en otras palabras, en 1997 se manejo esta de forma resultando una practica más sencilla de la administración de D.F. esto es según decía el respectivo artículo; el jefe de Gobierno contará "para

¹⁹ "Denuncian fallas y fraudes en las elecciones de los Jefes de manzana en la Nápoles", Columna del lector. *El Universal*. 28 de Marzo de 1996., pp. 2y 8.

²⁰ Artículo 90, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2000, Ob. cit., p. 77. Cf. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. SISTA, S.A de C.V., México, 1997, p 3. Cf. Artículo 87, Estatuto del Gobierno del Distrito Federal 1996 actualización 14 de octubre de 1999, Ob. cit., pp. 150 y 151. Cf. Delgado Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. cit., pp. 136 a la 139.

la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales; una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y una adecuada distribución del gasto público, y la administración pública del Distrito Federal, contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional, en acciones de gobierno (Delegaciones del Distrito Federal).²¹ Y de acuerdo a la reforma, será el Estatuto de Gobierno quien "fijará los criterios para (...) su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal".²² El hecho es que estos órganos político-administrativos no tuvieron problemas en cuanto a su relación con el gobierno del Distrito Federal mientras fueron de manera desconcentrada. El sólo hecho de la elección de los jefes de estos órganos puede representar un problema para el gobierno del Distrito Federal, ya que estos candidatos se guiarán y representarán los intereses, ideas, y corrientes del partido que los postuló.²³ No es que las ideas y programas de diversos partidos sean erróneas, sino muy al contrario, lo que sucede es que las necesidades de transporte, de seguridad, empleo, comercio, ecología, etcétera, son necesidades inmediatas y que necesitan la más pronta actuación en toda la urbe metropolitana, y por estar entrelazadas, no se pueden identificar cuál o cuáles son prioritarias o necesitan una mayor atención, y que cada quien por lo tanto, tendrá su forma de atacar los problemas, lo que causaría una gran controversia en la planeación y puesta en práctica de los programas del Distrito Federal y los de las respectivas delegaciones. Además de esto, tenemos que tomar en cuenta las luchas interpartidistas por cuestiones meramente políticas.

²¹ Artículo 104, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Ob. cit., pp. 176 y 177.

²² Párrafo II, Fracción segunda, base tercera, apartado C, Artículo 122, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2000. Ob. cit., p. 107.

²³ "Quien ejerce un cargo público de naturaleza electoral, está vinculado a una plataforma, a un conjunto de principios y a un programa de partido. A nadie le preocupa que los legisladores priístas, que son representantes de la Nación, tengan liga partidaria. Plantear lo contrario sería reducir a los partidos políticos a meras máquinas electorales, como sucede en Estados Unidos, donde la vida de partido está reducida prácticamente a las elecciones. Este modelo no lo tenemos en México, ni existe en la mayoría de los países latinoamericanos. Los nuestros son partidos que actúan tanto en las elecciones como en el gobierno, en permanente confluencia de intereses e intercambio de opiniones." Oñate Laborde, Santiago. Revista PROCESO, N° 1010, 11 de Marzo de 1996, p.19.

Ahora hay que imaginar lo que podría suceder en todo caso en las condiciones actuales, esto es, parecido a lo que sucedió en el pequeño caso de el bosque de Chapultepec, controversia que se dio por el ¿quién tenía que manejar la administración del mismo?, ya que tanto el gobierno de Rosario Robles lo pedía y el gobierno delegacional panista también lo quería, situación que se extendió por varios días, y no se extendió más ya que el Ejecutivo Federal pudo pedirlo también debido a que este también es considerado patrimonio nacional, sin embargo aunque se a puesto buena voluntad e interés en dialogar y evitar el conflicto por las partes gracias a que parecen ser nuevos tiempos, aun no es garantía que esto permanezca siempre. Lo que se necesita para garantizar de mejor manera es unir el esfuerzos y coordinarlos desde una sola perspectiva y centro de decisión, es decir, aplicar el proceso administrativo de una forma eficiente como lo veremos más adelante. Es aplicar un modelo especial para poder formar una Administración Pública del Distrito con las características siguientes:

1. Con un sistema jerárquico piramidal, con el Ejecutivo local a la cabeza y auxiliado por colaboradores leales y preparados.
2. Las decisiones tendrán que fluir desde la cúspide, pero con ideas que vengan desde abajo.
3. Integrado por un gobierno que de entrada a la pluralidad, para que se nutra de ideas y profesionalismo.
4. Llevar a la practica cotidiana el servicio civil de carrera en el Gobierno del Distrito Federal para que se pueda dar el punto anterior.
5. Equilibrar el poder del gobierno, con un Legislativo local controlador de los actos de gobierno, a través de otorgarles la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
6. Mantener los órganos de participación ciudadana y vecinal, conjugados con los mecanismos de participación directa como el plebiscito, el referéndum, la consulta pública y la revocación del mandato, que sean iniciados y promovidos también por la Asamblea Legislativa, y en algunos casos por los vecinos.
7. Se puede buscar una figura nueva como la creación de la Coordinación Metropolitana de manera permanente y no como comisiones temporales o por

materia, además de estar presidida por jefe del Ejecutivo del Distrito Federal, y así darle un nuevo rango a la organización metropolitana.

8. Con la creación del nivel metropolitano, ya sea como un nivel nuevo de gobierno sumado a los tres existentes, o como una variación del nivel estatal. Este buscará la conjugación de intereses de la metrópoli, ya que en estas condiciones no se puede dejar las decisiones al libre albedrío de cada municipio conurbado, o intentar solucionar los problemas en el centro cuando la periferia es parte del problema.

No se trata de hacer crecer al Distrito Federal quitándole parte de su territorio a los Estados, sino en buscar una solución integral a los problemas que son integrales, a su misma vez evitar que se sigan extendiendo. En sus funciones deben participar los 16 delegados y los presidentes municipales de la zona conurbada, formulando propuestas y pasándolas a la coordinación, la cual fungirá como *staff* del Jefe de Gobierno de la capital y el tomará las decisiones y las integrará a un programa conjunto, ya sea de manera anual o hasta por tres años. Estos programas coordinados se presentarán al Ejecutivo Federal por la importancia de las decisiones, y los ratificará en base a la viabilidad y congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y si no se regresarán para ser corregidos.

2.2 La administración desconcentrada

Actualmente existen tres tendencias o alternativas de funcionamiento para los órganos Político-Administrativos en cada demarcación territorial, las cuales se manifiestan a *grosso modo* de la siguiente forma:

2.2.1 Delegaciones políticas

Desconcentrada del gobierno central como Delegaciones Políticas, cuya administración abarca del periodo de 1971 a 1994.²⁴ Es clasificada de una

²⁴ Cf. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal 1996 comentado, Ob. Cit., p. 229.

manera incorrecta a pesar de otorgarle la titularidad aparente del órgano, ya que era en realidad el presidente de la República el que hacía los nombramientos, tomaba las decisiones o las delegaba al Jefe del Departamento y este órgano sólo se concretaba a realizar las tareas. Es decir, se consideraba como delegación administrativa al "acto bilateral mediante el cual un superior jerárquico confiere deberes y responsabilidades a un subalterno, y en algunos casos le da la autoridad que necesita cuando, para desempeñar tales funciones, tiene que trabajar con otras personas bajo su mando".²⁵

2.2.2 Órganos desconcentrados

Estos comenzaron a funcionar de una manera más importante y con un grado mayor de participación en la toma de decisión para sus nombramientos a partir de la regulación de 1994, ya que fue el Jefe del Departamento de Distrito Federal el que los nombraba a los delegados con previo acuerdo del presidente de la República y era sometidos a la ratificación de la Asamblea de Representantes (ahora Asamblea Legislativa).²⁶ Posteriormente en 1997, con la desaparición del departamento y quedando con la denominación de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, era solo él quien nombraba y removía a los delegados sometiéndolos a la ratificación de la Asamblea Legislativa.²⁷ Una adaptación que se acercó de mejor forma a su definición: "es una forma de organización administrativa, que se sitúa entre la centralización y la desconcentración. Es la competencia decisoria, que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional; mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central, que les transfirió dicha facultad de decisión".²⁸ El propósito fundamental de la misma, es hacer que la administración pública vaya al ciudadano y no el ciudadano venga hacia ella, con el fin de proporcionar los servicios con mayor cercanía, rapidez, justicia, oportunidad y calidad para los

²⁵ Martínez Silva, Mario. Ob. cit., p. 347.

²⁶ Cf. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal 1996 comentado. Ob. cit., p. 229.

²⁷ Cf. Artículo 106. Ibidem, p. 180.

²⁸ Martínez Silva, Mario. Ob. cit., p.386.

habitantes. Este propósito se encuentra descrito en el capítulo II del Estatuto de Gobierno, que concierne a las delegaciones: "Para la expedita y eficiente atención de las necesidades, una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y una adecuada distribución del gasto público (...) contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará delegación del Distrito Federal".²⁹

Debemos entender, como algo muy importante, esta autonomía funcional al interior de cada demarcación territorial, la cual es necesaria para lograr como administrador la mejor eficiencia de los recursos, pero debe ser también entendida como actividades que necesitan una coordinación, para evitar el perjuicio que se puede ocasionar por esta autonomía a las demás demarcaciones territoriales, así como el de los Poderes Federales, residentes en la capital, y no bloquear el beneficio que se produzcan tanto al interior de la demarcación como afuera de ella. Es por esto, que siento que era mejor se mantuviera el esquema de nombramiento de los jefes delegacionales por parte del Jefe de gobierno del Distrito Federal, para que pueda decidir el mejor equipo, para la realización de estas tareas, y que estos nombramientos sean ratificados por la Asamblea Legislativa y ésta, a su vez, vigilara y controlara su funcionamiento. Pero como ya entraron en funciones los jefes delegacionales por elección popular, difícilmente se regresara a este esquema por lo menos por un tiempo, pero estos puede causar severos problemas si las condiciones de la capital no disminuyen drásticamente la urbanización, las practicas caciquiles y la tradición política, cosa que es muy difícil en tan corto tiempo. "No podemos arriesgar la gobernabilidad y el buen funcionamiento de la ciudad por un afán democratizador inmediato o mal regulado, ya que en un determinado momento pudiese entorpecer los servicios y decisiones capitalinos".³⁰ La ventaja para los que han sido electos para estos cargos, sería como un proceso de acercamiento con la población durante la campaña política, y

²⁹ Artículo 104. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal 2000. Ob. cit., p.176.

ser un sustento importante en la toma de decisiones de su misma región. Pero el hecho de que se responda al voto popular no significa que la anterior forma no haya tenido acercamiento con sus gobernados, ya que esta dependía del trabajo de cada uno a lo largo de su gestión, y si lo hubiéramos complementado con mecanismos de participación de los ciudadanos, tanto indirecta como directa, se podía haber salvado el espacio de una elección en un termino democrático. Una ventaja es de los jefes delegacionales electos, es que se supone responderán al compromiso con los ciudadanos que lo eligieron, pero es posible que se vea viciado con los intereses de su partido o por los intereses del Jefe de Gobierno si es independientemente del partido al que pertenezca él, ya que el jefe de Gobierno puede establecer preferencias con los jefes delegacionales que pertenecieran a su partido y un rechazo con los que no lo sean, ya sea por cuestiones ideológicas o cuestiones meramente políticas, aplicadas a un determinado presupuesto para la delegación.

2.2.3 Órganos descentralizados

A estos tipos de órganos pertenecen los municipios, lo cuales, como se ha expresado, con la corriente política que quiere la creación del Estado 32, pero no únicamente por esta vía, ya que también se pueden crear éstos sin la necesidad de cambiar al Distrito Federal o volverlo un Estado. "La diferencia entre descentralización y desconcentración administrativas radica en que la primera no está sujeta a un control jerárquico; los órganos desconcentrados, están sujetos a controles especiales, pero no al de la jerarquía, los municipios están dotados de personalidad jurídica y tienen un patrimonio propio, mientras que los órganos desconcentrados, están más vinculados para realizar el presupuesto general del Distrito Federal así como del jefe de Gobierno y aún cuando puedan tener asignaciones particulares, carecen de un presupuesto independiente y no tienen personalidad jurídica propia ni están investidos de autonomía orgánica".³¹ De las diferencias que se presentaran más adelante en el trabajo, por el cual radica ahí el

³⁰ Jiménez Guzmán, Manuel. *La Jornada*. 16 de Abril de 1996, p. 42.

impedimento por el cual resultaría como no viable su inserción en la Administración Pública del Distrito Federal:

- El Municipio cuenta con un presupuesto propio, es decir, administra libremente su hacienda, que se integra de los impuestos municipales que recaude y de las participaciones federales, así como de los ingresos derivados de la prestación de servicios. Por lo cual sucede, como pasa en las entidades, que unas demarcaciones territoriales se vuelvan más ricas y otras más pobres, haciendo que los servicios que se realizan sean en unas más eficientes y en otras empeoren.
- Tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio. En relación con esto, unas demarcaciones tendrán más y mejor patrimonio que otras.
- El ayuntamiento tiene facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno. Por lo tanto, si éste y su comunidad la cual lo eligió deciden, poner topes, o un caso extremo, por ejemplo, poner obstáculos por razones de vialidad en el municipio completo si los ciudadanos de la misma lo desearan para su beneficio, obviamente se dejan espacios abiertos para no contravenir lo dispuesto con el libre tránsito, se causarían problemas importantes.³² Por otro lado, el actual jefe de Gobierno López Obrador dijo que dejara el mando de la policía a cada una de las delegaciones, haciendo un poco más difícil la administración de una forma desconcentrada y acercándola a la forma municipal, cosa que a mi entender separa más a las delegaciones en vez de integrarlas.

Estas son algunas consecuencias que se producirían para este caso, las cuales serán profundizadas en el capítulo cuarto. Por lo tanto, se tendría que

³¹ Martínez Silva, Mario. Ob. cit., p. 388.

³² Cf. ibidem., pp. 382 a la 388. Cf. Artículo 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2000. Ob. cit. Cf. Delgado Gutiérrez, Luis Humberto. Ob. cit., pp. 139 a la 142.

legislar de forma especial para evitar estos acontecimientos, que posteriormente se traducirían a una forma muy similar a la actual forma de desconcentración. Sería más fácil establecer mecanismos especiales en la forma desconcentrada, para acercarse a las ventajas que produce la descentralización.

CAPÍTULO CUARTO

LA PROBLEMÁTICA QUE REPRESENTA LA DEMOCRATIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

I. OBSTACULIZACIÓN

1.1 Obstaculización en el diseño e implementación de Programas de Gobierno

Democratizar los órganos políticos-administrativos de las demarcaciones territoriales o delegaciones del Distrito Federal, resulta muy favorable si lo vemos desde una perspectiva social y política, ya que aumenta el nivel en la participación de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes en la unidad territorial más pequeña de la capital. Esto puede generar mayor credibilidad y apoyo al gobierno, así como evitar autoritarismos despóticos en la administración pública y establecer de alguna forma un contrapeso a las figuras de los caciques. Sin embargo, por otro lado, la situación existente en la ciudad de México es la de ser el principal rector de la vida política y económica del país, aportando el 25 por ciento del PIB Nacional,¹ y en materia de ingresos participa también con alrededor del 25 por ciento de la recaudación de toda la República.² Ser el centro para la lucha y el debate político nacional, así como ser la gran plataforma de lanzamiento o imponer mayor presión para la diversidad de demandas y pugnas políticas de la sociedad provenientes de todos los diversos puntos del territorio Nacional.³ Además, que

¹ Cf. Plataforma Electoral para las elecciones de 1997 del D.F. -Partido Acción Nacional. Cf. Plataforma Electoral para las elecciones de 1997 del D.F. -Partido Popular Socialista. Cf. Plataforma Electoral para las elecciones de 1997 del D.F. -Partido Revolucionario Institucional. Cf. Síntesis de la plataforma electoral del Partido Verde Ecologista Mexicano para las elecciones de 1997 en el Distrito Federal.

² Cf. Periódico *Reforma*, Sección Ciudad. 2 de Diciembre de 1997, p. 5-B.

³ De acuerdo con el reporte del área de la Secretaría General del Departamento del Distrito Federal, en marzo de 1996, de las 175 movilizaciones, 131 tuvieron como origen de la demanda el Distrito Federal, y 44 se originaron en los Estados. En abril fueron 139 movilizaciones, de las cuales 96 de origen del Distrito federal y 43 de los Estados. Cf. *La Jornada*, 16 de mayo de 1996, p. 42. En 1996 se registraron 2431 marchas de origen tanto del D.F., como de todos los Estados de la República. *La Jornada*. 8 de Octubre de 1997.

por otro lado la realidad política todavía no esta muy clara aun, ya que la tradición política sigue imperando en muchos sectores, sobre todo en las regiones en donde la pobreza y la migración son permanentes y representan una oportunidad para el clientelismo político, cosa que se ha vuelto una forma de supervivencia en la población que es muy difícil arraigar. Por otra parte la situación crítica que en la actualidad atraviesa⁴ la ciudad, dada por la gran cantidad de demandas y necesidades acumuladas, resultado de administraciones poco inteligentes,⁵ despóticas y corruptas, por que sus planes y programas de gobierno rara vez fueron elaborados pensando en el futuro o abarcando el largo plazo, en vez de esto, la mayoría de éstos han sido integrados con criterios para un corto plazo pensando en satisfacer intereses personales, electorales o por las numerosas intervenciones del poder Ejecutivo Federal en aras de su preservación en el poder. Aunado a todo esto, la rápida sobrepoblación, la migración dieron consigo una mala distribución para las delegaciones, mancha urbana que es amorfa y que cada día es más difícil de controlar. Además la delicada situación financiera, en donde la deuda pública del Gobierno actualmente es de 13,000 millones de pesos.⁶ Es así como los problemas han sobre pasado en gran medida al gobierno y a su capacidad de respuesta desbordándose hasta fuera de la entidad misma. Lo cual, da como resultado que los problemas de la ciudad no deban ser atendidos con criterios distintos y desiguales, o mayor aún con visiones de autonomía municipal

⁴ Una ciudad políticamente desintegrada, lejos de la reactivación económica informalizada, privatizada y excluyente, violenta y entra moralmente en crisis; con crecimiento disperso, segregada y polarizada, altamente vulnerable a los desastres, mal comunicada y fatigante, contaminada, con un gobierno autoritario. Este es el diagnóstico que hizo Cuauhtémoc Cárdenas durante su campaña política por el Distrito Federal, además de referirse a ella como "el apocalipsis". Revista *PROCESO*. N° 1100. 30 de Noviembre de 1997. pp. 22-23.

⁵ Dispendio y desorden administrativo, la marca de Espinosa Villarreal en el DDF., según la cuenta pública de 1995 y 1996, al ser fiscalizados por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa. Cf. Revista *PROCESO*. N° 1105. 4 de Enero de 1998. pp. 30-31. Cf. Revista *PROCESO*. N° 1100. Ob. cit., pp. 30-31. "De enero a junio, las 16 delegaciones políticas han gastado 2,875,510,000 autorizado para este año, lo que representará 52.69%, según el informe que presentará Jesús Salazar Toledano, secretario de gobierno del DDF., a la Asamblea de Representantes". Cf. *El Universal*, sección Nuestra Ciudad, 6 de Octubre de 1997. p. 8

⁶ A esta cifra se le debe ser sumada la cantidad de 7,500 millones de pesos más, que son producto del endeudamiento autorizado para 1998, llevándonos a una deuda futura comprometida para el año 2000 de 33,000 millones de pesos. Cf. Antonio Ortiz Salinas, Secretario de Finanzas del Distrito Federal. Revista *PROCESO*. N° 1104. 28 de Diciembre de 1997. p.23. Cf. La comisión

para cada una de las regiones del Distrito Federal, que con solo los intereses partidistas darán pie a enfrentamientos en una lucha política por el poder.

Por todo ello, la necesidad de tener un gobernante capaz y responsable, elegido por la decisión de la ciudadanía a través del sufragio, era una necesidad que se había postergado desde hace mucho tiempo atrás. Y, el poner en competencia política el gobierno del Distrito Federal, da o se intenta que los partidos políticos y la ciudadanía busquen y elijan a políticos más preparados, que pretendan ser más responsables y dedicados, para manejar y resolver los problemas crecientes de la macrometrópoli, que posean una mayor identificación con los ciudadanos, que tengan una responsabilidad claramente definida de las acciones y decisiones que realicen durante su mandato. Acciones que deberán estar enfocadas desde una perspectiva central, integral y eficiente, ya que los problemas han sobrepasado los límites territoriales, tanto delegacionales como estatales y con un menor grado de gobernabilidad. Por lo tanto, las políticas y acciones del gobierno deberán estar diseñadas para abarcar la totalidad y alcancen a ser más positivas y con mayores alcances. Para que esto pueda darse se necesita que éstas sean instrumentadas de una manera más ágil y determinante, enfocándose más al orden administrativo que a lo político, evitando lo más posible la confrontación, el conflicto, el roce o la discrepancia política en esta instancia, y dejar la vigilancia y el debate político a la instancia legislativa.

Es por ello, que democratizar a las delegaciones como ya es el caso, puede provocar un perjuicio mayor en vez de un mayor beneficio, es decir, ser más un problema que una solución, y representar costos político-administrativos y de gobernabilidad mucho mayores a los ya existentes. Debemos tomar en cuenta, en el presente análisis, ¿en qué órganos y niveles de gobierno deben ser democratizados los puestos y las decisiones, sin que esto perjudique la eficiencia y eficacia, o interfiera a la autoridad y a la responsabilidad en la administración

pública del Distrito Federal?, es decir, en otras palabras, que "la democracia es un requisito para la justicia, pero no es la solución de los problemas. A menudo los incrementa, por lo menos por un buen tiempo. Los procesos electorales son un buen instrumento, pero no necesariamente son útil de eficiencia sobretodo en algunas áreas específicas. Menen y Fujimori son ejemplos claros en los que surgieron de una democracia y los resultados que dieron fueron en contra de lo que los votantes querían".⁷

Es por eso, que es necesario instrumentar en el Distrito Federal un modelo integral en esfuerzos humanos y de recursos, para esto es muy importante el Ejecutivo se encuentre a la cabeza auxiliado por colaboradores subordinados y leales para que la realización de los programas resulta más eficaz y eficiente. El mismo exregente Manuel Camacho Solís, al hacerse sugerencias para el Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, "sobre el equipo de trabajo del jefe de Gobierno, considera que cuando menos deberá contar con 100 colaboradores cercanos, de los cuales 30 deberán ser leales, honestos y conocedores de la administración pública, de lo contrario, simplemente será imposible gobernar. Los problemas abruma, son demasiadas cosas las que llegan al gobierno de la ciudad y eso imposibilita en ocasiones, dar respuestas con la efectividad que se requiere".⁸ Se necesita además, una burocracia que adopte una forma piramidal de organización, en la que las decisiones fluyan desde la cúspide y sean regularmente cumplidas por un cuerpo de técnicos y no de políticos, es decir, que no interpongan los intereses de poder o partidistas en vez de los intereses en beneficio de la comunidad en general, pero no tan rígido para poder permitir la entrada a otras corrientes como lo son los demás partidos y así establecer ciertas ventajas de un modelo pluralista y enriquecer la visión gubernamental, dándoles un marco flexible de acción para que en el caso de las delegaciones políticas puedan actuar de una mejor manera, tomando en cuenta las características específicas de la demarcación, pero sin que afecte el programa general de desarrollo del Distrito

⁷ López Narvaez Froylán M. hace este comentario al hablar de la victoria de Cuauhtémoc Cárdenas en el D.F. Revista PROCESO. N° 1079. 7 de julio de 1997. p. 39.

Federal, es decir, que en cualquier circunstancia no puedan hacer más que cambios limitados, nunca radicales en las políticas públicas.

Si se toma una visión municipal o como la actual de democracia directa para elegir a gobernantes de diversos partidos que tienen que ser subordinados a otros, producirá también problemas significativos dentro del proceso administrativo,⁹ debido a que éstas son actividades básicas para la administración, así como para la instrumentación de los planes y programas gubernamentales, ya que si bien, en algunas de estas resultaría benéfico en otras las entorpecería, tal es el caso en las etapas de la planeación, organización e integración.

En la previsión resulta favorable la elección de los delegados, ya que a través de sus distintas corrientes e ideologías partidistas, se beneficiarían con el

⁸ Revista PROCESO N° 1079. 7 de Julio de 1997. p. 18.

⁹ La administración está basada en las funciones "comunes", iniciadas por Henry Fayol. Sin embargo, han sido ampliadas o modificadas por otros autores, de las cuales identificaremos y clasificaremos a las más generales o las que aparecen casi en todas las clasificaciones que son: Planeación, organización, integración, dirección y control. A este grupo de actividades se les ha denominado como "proceso administrativo". A juicio propio, me parece más consistente el postulado por Reyes Ponce en 1960, el cual agrega a este grupo la actividad de la "previsión", al principio de este grupo seguido de la planeación, organización, integración, dirección y control:

Previsión.- Consiste en la determinación, técnicamente realizada, de lo que se desea lograr por medio de un organismo social, y la investigación y valoración de cuales serán las condiciones futuras en que dicho organismo habrá de encontrarse, hasta determinar los diversos cursos de acción posibles.

Planeación.- Determinación del curso concreto de acción que se habrá de seguir, fijando los principios que lo habrán de prescindir y orientar, la consecuencia de operaciones necesarias para alcanzarlo y la fijación de tiempos necesarios para su realización.

Organización.- Estructuración técnica de las relaciones que deben darse entre las jerarquías, funciones y obligaciones individuales necesarias en un organismo social para su mayor eficiencia.

Integración.- Consiste en los procedimientos para dotar al organismo social de todos aquellos medios que la mecánica administrativa señala como necesarios para su eficaz funcionamiento, escogiéndolos, introduciéndolos, articulándolos y buscando su mejor desarrollo. Comprende cosas y personas, pero destaca la integración de personas a una organización.

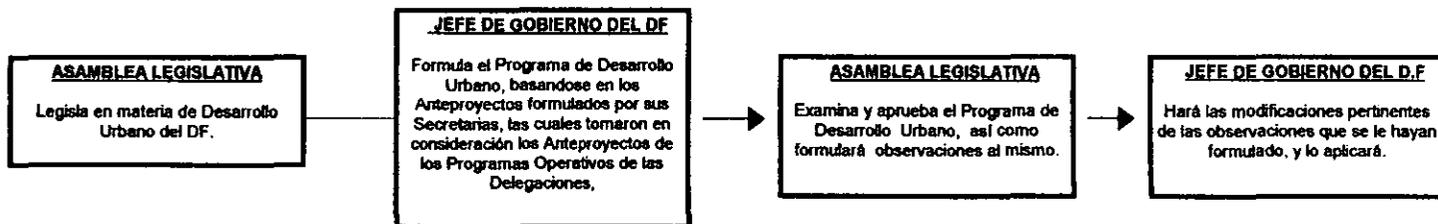
Dirección.- Es impulsar, coordinar y vigilar las acciones de cada miembro y grupo de un organismo social, con el fin de que el conjunto de todas ellas, realice del modo más eficaz los planes señalados.

Control.- Es el establecimiento de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba y de corregir, mejorar y formular nuevos planes. Reyes Ponce, Agustín. *Administración de Empresas; Teoría y práctica*. Edit. Limusa, 1ª Edición México, 1990, pp. 61-63.

enriquecimiento en los cursos de acción posibles para solucionar y satisfacer las demandas de la población, debido a la competencia política.

Pero en la planeación, considerándola dentro del marco de la toma de decisiones para la elaboración de los programas de gobierno, como es el caso del programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, éste debe permanecer como hasta ahora, integral y como columna vertebral de todos los demás planes regionales. El mismo, ha sido formulado por el jefe de Gobierno tomando en consideración los anteproyectos de sus diversas secretarías y órganos de su administración (Diagrama 1), ya que si estos órganos participaran de una forma más directa, o de forma tal que actuaran con el jefe de Gobierno y los 16 Delegados respectivos, como un especie de consejo o asamblea, en la cual, cada uno pudiese tener el peso suficiente para detener o cuestionar la aprobación o aplicación de algún proyecto ante los ciudadanos, resultado de que este tiene el apoyo moral que implica el haber sido el electo por el voto de los vecinos de su comunidad, por lo tanto, de esta forma fácilmente se llegaría a una parálisis en la elaboración de los mismos, debido a una disparidad de criterios.

DIAGRAMA N° 1 EL PROCESO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DEL D.F.



FUENTE: Art. 42 fracc. V y XIV. 67 fracc. XVI. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Vigente 2000.
Art. 13. 30 y 119. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por lo tanto, se debe conservar en el Legislativo local la aprobación de los proyectos y el de la formula en que estaba la ratificación de los delegados,¹⁰ ya que esta no deja de ser una formula democrática, por que es una elección indirecta por los ciudadanos al ceder esta elección en sus representantes y es también una formula de equilibrio de poderes. Además resultaría ser el escenario más adecuado para controlar las acciones del ejecutivo local sin que se violente en gran medida su organización y la administración pública del Distrito Federal. De esta forma también se evitara que los caciques urbanos tuvieran la oportunidad de postularse y lograr ganar la elección, debido a que en la ratificación habría una oportunidad de cuestionar la viabilidad de estos por los legisladores y negar o apoyar la propuesta del jefe de Gobierno.

También resulta conflictivo que los delegados electos junto con el jefe de Gobierno crearan en conjunto, hicieran observaciones o evaluarán el Programa de Desarrollo Urbano por acuerdo de todos, debido a que estos actuarían, en algunos casos o circunstancias, más por sus tendencias ideológicas tanto de izquierda como de derecha o de centro, favoreciendo a algunos programas de corte ya sea social, económico, industrial, etcétera, buscando el beneficio o visto bueno del electorado de su delegación únicamente y no el de la colectividad que representa el Distrito Federal, o en el peor de los escenarios, actuar bajo intereses de partido, buscando un mayor presupuesto destinado para ellos, siendo que a lo mejor otras delegaciones lo puedan necesitar más, haciendo de esto un botín político-electoral, y dando pauta a disputas desgastantes como lo ha sido la reforma política de 1996. La cual, como ya lo hemos visto, se prolongó por casi 20 meses de negociaciones entre partidos, dejando ver en éstas que los partidos políticos tomaron ventaja de esta situación, haciendo presión o chantajes políticos con riesgo de romper en varias ocasiones el diálogo en la mesa de negociaciones por

¹⁰ Es tan valida y representativa desde una visión democrática y de equilibrio de poderes, que el presidente Vicente Fox propuso el 5 de Febrero una revisión a la Constitución Federal en la cual se inserte la figura de ratificación por parte del legislativo Federal para el gabinete del presidente.

casos como Huejotzingo (PAN) y Tabasco (PRD).¹¹ Otros sucesos similares son el de la crisis constitucional que estuvo en riesgo, por dos días, al no poderse instalar el Congreso de la Unión el primero de septiembre de 1997 (PRI),¹² o los conflictos que se han dado en la Cámara de Diputados que, por la intransigencia de algunos, se ha llegado hasta la violencia física¹³ u otros como los escenificados por la exsenadora Layda Sansores al estimular la toma de diversas alcaldías por medios violentos, hasta los que últimamente se han dado como la inconstitucionalidad dada en el estado de Tabasco después de la invalidación de la elección de enero del 2001, así podríamos seguir ilustrando casos en los cuales los protagonismos, intransigencias y el egoísmo de varios políticos y partidos se dejan ver tanto en el poder Ejecutivo y Legislativo, así como en sus tres niveles de gobierno. Todo esto muestra que un jefe de Gobierno siendo de un partido y con delegados integrados también con representantes electos popularmente que pueden ser de este mismo partido o variar hasta con cuatro y tal vez más partidos, delegados que gracias al voto que se les otorgue contarán con una autoridad moral lo suficientemente fuerte para cuestionar y entorpecer las decisiones que tome el jefe de Gobierno, aunque tal vez, con intenciones o intereses ajenos a los que la comunidad los a elegido.¹⁴ Este problema se acrecentará, si además se establecieran los cabildos o una forma similar con participación directa de los partidos políticos en la postulación de

¹¹ "En 95, la reforma electoral y la del Distrito Federal se perdieron que porque Yucatán, que porque Tabasco... En 96, que por Huejotzingo, y finalmente sólo se sacó adelante la reforma constitucional y las otras se tuvieron que hacer iniciado el proceso electoral que culminó el 6 de julio de 97, y ustedes recordarán que la integración del Consejo General del IFE y la designación del secretario ejecutivo fueron hechos con plazos vencidos"... En 98, "el PRD dice, por ejemplo, "no vamos a la reforma del Estado si no se resuelve Chiapas"; Acción Nacional lo condiciona al caso Puebla... y justamente las bases para solucionar ambos problemas son parte importante de la reforma del Estado". Arturo Nuñez. *La Jornada*. 3 de febrero de 1998. p. 9.

¹² Habrá informe; el PRI da marcha atrás. Avala la mesa nombrada por la oposición; Porfirio responderá el informe. Dieron marcha atrás los senadores priistas; hoy estarán en San Lázaro. Cf. *La Crónica de hoy*. 1 de Septiembre de 1997. pp. 1-5 y 20.

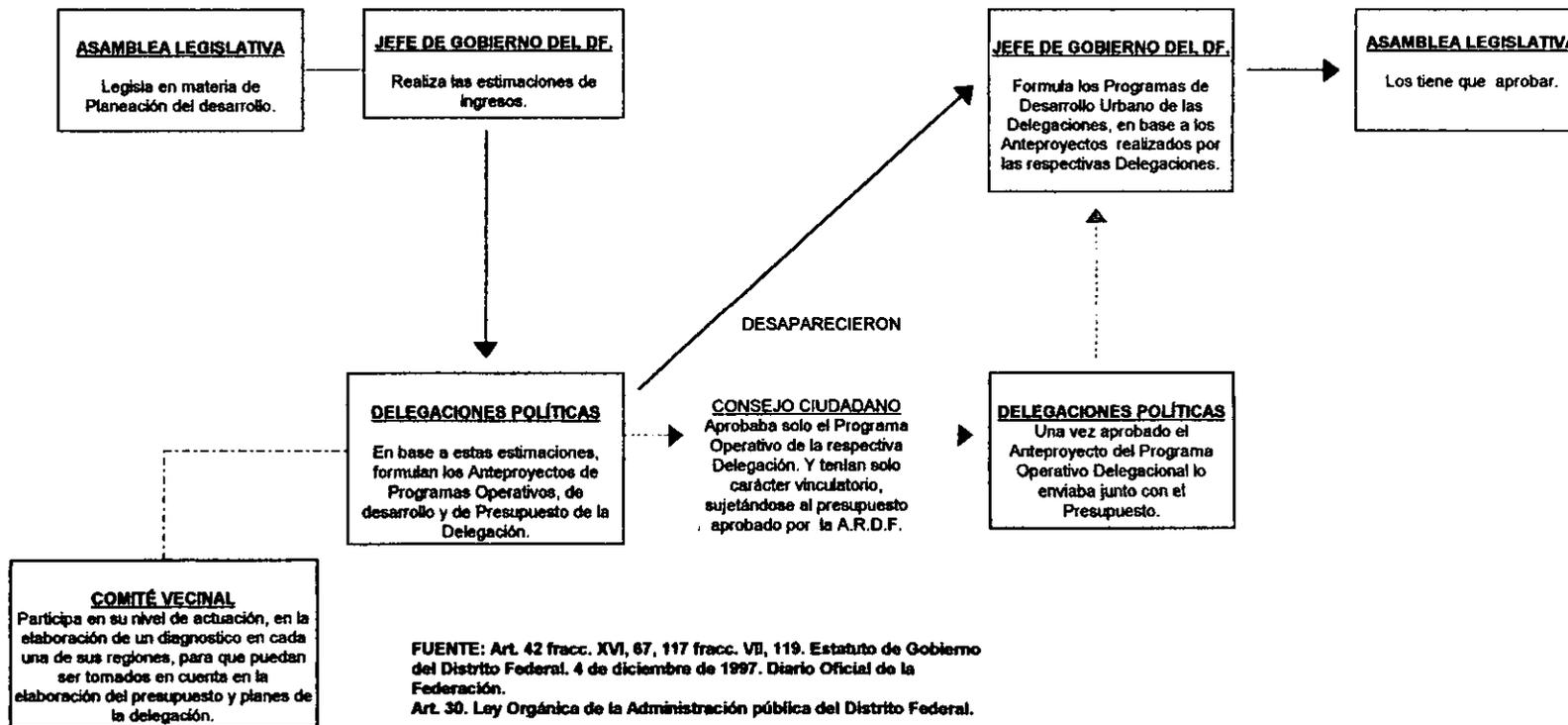
¹³ Culminó el primer periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, de la legislatura más plural que ha habido, la LVII legislatura, durante estos tres meses y medio que duró este periodo las diferencias, intransigencias y los protagonismos hicieron que incluso se llegara en un par de ocasiones a la violencia física. Cf. *La Jornada*, 16 de Diciembre de 1997. p. 2.

¹⁴ Tal es el caso que ya se comienzan a dar manifestaciones de lo mismo, dos delegados panistas ya cuestionaron la encuesta promovida por López Obrador para saber sobre el sentir de la población acerca del horario de verano. Mismos que se han dicho que si el Distrito Federal no entra en el horario de verano ellos si lo llevarán acabo en sus respectivos demarcaciones. Margarita Saldaña de Azcapotzalco y el Delegado de Miguel Hidalgo.

candidatos para los mismos puestos, ya que la lucha será por dos frentes para el jefe de Gobierno; uno en la formulación, ya que deberá hacer coincidir los programas delegacionales en un solo criterio para formular el de desarrollo urbano general; y por el otro lado hacer aprobar por la Asamblea Legislativa el mismo o los mismos.

Así también, en la planeación de los programas operativos delegacionales, se necesita forzosamente de criterios integracionales para que las obras y los servicios que realiza cada delegación no se vean disminuidos unos a otros. Por lo tanto, resulta más recomendable que se elaboren, de una forma más conjunta, siguiendo la línea de acción jerárquicamente unida para que la autoridad no se interfiera o se disuelvan las responsabilidades entre unos y otros, tanto en la mecánica administrativa de la cual forma parte también la planeación, como en la dinámica administrativa. Entonces, resulta más conveniente el hasta hoy utilizado sistema del gobierno para esto (Diagrama 2), ya que éste permitirá más la planeación a largo plazo, y debido a que es el jefe de Gobierno el que realizará las estimaciones de ingresos, para que las delegaciones determinen sus presupuestos, para que los programas más eficaces puedan ser propuestos en forma de recomendaciones de presupuestos mayores y puedan ser considerados por el Jefe de gobierno, buscando este los mecanismos y acciones que permitan balancear el presupuesto de egresos con la Ley de Ingresos, así como el Programa de Desarrollo Urbano y se le puede dar un seguimiento más sencillo al proceso, integrándolo a la iniciativa y proyectos correspondientes para ser presentados a la Asamblea Legislativa.

DIAGRAMA N° 2 EL PROCESO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO DE LAS DELEGACIONES



FUENTE: Art. 42 fracc. XVI, 67, 117 fracc. VI, 119. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 4 de diciembre de 1997. Diario Oficial de la Federación.
Art. 30. Ley Orgánica de la Administración pública del Distrito Federal.

Fueron DEROGADAS todas las disposiciones acerca de los Consejos Ciudadanos al término del periodo al que fueron efectos.

Esta etapa del procedimiento fue DEROGADA al desaparecer el Consejo Ciudadano.

No tiene efecto vinculatorio, ni aprobatorio, solo es proponente.

El que haya desaparecido el Consejo Ciudadano, a pesar de ser un hecho por el cual limita la participación de la ciudadanía, resulta favorable para la funcionalidad administrativa, ya que desaparece un obstáculo para el gobierno delegacional resultando ventajoso, siempre y cuando éste sea sustituido con otras formas de participación más directas como lo es el plebiscito de forma delegacional, que me parece de una mejor utilización democrática y de un mayor control de los ciudadanos hacia el gobierno, además de ayudar a ser un fuerte vínculo y acercamiento entre gobierno y gobernados.

Por otro lado, pensar a la planeación de forma municipal en el Distrito Federal,¹⁵ provocaría un alejamiento entre delegaciones, así como de los objetivos generales de una administración capitalina, porque al establecer que cada delegación actúe en base a los recursos propios y de los de su respectivas participaciones federales, haría que unas delegaciones fuesen más ricas y a otras más pobres, dando consigo una gran inequidad en todos sus aspectos, es decir, que las delegaciones consolidadas, que regularmente son las más ricas, puedan atender con más recursos los servicios y demandas que las delegaciones no consolidadas y que regularmente también se ubican al otro extremo en cuanto a recursos se refiere.¹⁶ El cuadro 1.1.1 muestra que delegaciones como Iztapalapa, que concentra la pobreza, recibió la mayor cantidad de recursos en el presupuesto de egresos de 1997 con 768,386,000 de pesos y lo ha mantenido hasta el 2001 con 2,270,154,035 de pesos, además tiene una de las mayores concentraciones de colonias con pobreza y pobreza extrema aun considerando la zona industrial que sería la que en cierto modo mantiene a toda la delegación, o la Gustavo A. Madero también considerada una de las que se concentra la pobreza, la cual fue la segunda en todo este periodo con mayor presupuesto, pero en esta se encuentran

¹⁵ La creación del Estado 32, un fantasma que recorre el D.F., luego de la victoria Perredista el pasado 6 de Julio. Cf. *La Crónica de hoy*, Sección ciudad .1 de Septiembre de 1997. p. 3-B. hecho que sigue siendo una constante en el plano de las discusiones en cuanto a las perspectivas de la capital

¹⁶ El repartir más equitativamente las riquezas del Estado en todos los municipios, para tener un desarrollo más equilibrado. Es por ejemplo también la justificación que utilizó el Gobernador Manuel Bartlett en el Estado de Puebla, para su Ley del Federalismo Hacendario de febrero de 1998.

también pequeños núcleos coloniales que son residenciales, la delegación Cuauhtémoc también conserve su tercer lugar a pesar de que esta no es tan pobre como otras y que cuenta con todos los servicios, un gran número de establecimientos comerciales, es decir, de ser una consolidada, las delegaciones Alvaro Obregón y Venustiano Carranza que también concentran pequeños grupos de colonias con pobreza, que por otro lado, se benefician del comercio establecido, son la cuarta y quinta en cuanto a mayores recursos se refiere hasta el 2001 respectivamente, lo cual hace que viendo este presupuesto tengan mejores oportunidades de desarrollo. Muchas de estas delegaciones saldrían perjudicadas o no beneficiadas, a reserva de la capacidad productiva de las mismas. Sin embargo, las delegaciones que son consideradas como consolidadas, pero con necesidades apremiantes, se ubican con recursos menores a las primeras con excepción de la Cuauhtémoc, la cual se ubica en el segundo lugar en cuanto a recursos destinados, pero tiene uno de los mayores índices de delincuencia y un fuerte problema de comercio ambulante, el cual no les podrá dar beneficios a menos que los integren al comercio formal, cosa que perjudica de todas formas al comercio establecido y que siempre a pagado impuestos, ya que no existen a reglas para reubicar a los anteriores y las demás delegaciones no querrán hacerse cargo dándoles espacios a los mismos por cuestiones de que estos siempre traen consigo grandes problemas para la región en donde se ubiquen. Por otro lado, se encuentran las delegaciones que son consideradas como demarcaciones rurales con deterioro y absorción urbana, de las cuales, casi todas tienen la menor cantidad de recursos del presupuesto, situándose en los últimos lugares a partir del onceavo lugar con excepción de Tlalpan que tiene el octavo lugar últimamente. Pero, a pesar de tener los últimos lugares, podría ser más perjudicial, ya que varias de estas delegaciones difícilmente podrían hacer frente a todas las necesidades y a las que seguirán surgiendo con su absorción paulatina de la mancha urbana, ya que por la falta de recursos verán como un camino para la construcción de zonas residenciales y así hacerse de más recursos provenientes de esto y de los ingresos por vía de los impuestos locales.

CUADRO N°. 1.1.1¹⁷

PRESUPUESTO POR DELEGACIONES 1997-1998-1999-2000-2001											
R	DELEGACIONES	1997	LUGAR	1998	LUGAR	1999	LUGAR	2000	LUGAR	2001	SITUACIÓN
	Iztapalapa	768,386,000	2	622,193,900	1	889,061,508	1	1,377,604,585	1	2,270,154,035	DCP
	Gustavo A. Madero	677,487,200	1	626,767,900	2	896,261,950	2	1,246,738,494	2	1,995,740,247	DCP
	Cuauhtémoc	615,616,700	3	606,098,800	3	879,548,552	3	993,198,494	3	1,677,073,156	DC
	Alvaro Obregón	424,099,300	6	371,762,600	6	530,497,594	6	629,163,097	5	1,156,013,938	DCP
	Verustiano Carranza	412,638,000	4	428,321,200	4	617,414,558	4	672,948,162	4	1,173,554,213	DCP
	Coyoacán	403,433,300	7	362,043,800	7	523,752,850	7	588,698,467	7	1,012,675,810	DC
	Miguel Hidalgo	384,193,100	5	413,642,100	5	598,275,506	5	647,298,467	6	1,028,625,234	DC
	Tlalpan	377,189,500	10	291,422,100	10	437,056,698	8	575,316,601	8	984,687,668	DDR
	Benito Juárez	328,084,700	8	315,206,500	9	450,564,940	10	485,624,078	10	844,056,493	DC
	Azcapotzalco	306,804,000	9	306,857,000	8	455,758,952	11	482,018,654	9	854,570,227	DC
	Xochimilco	291,958,100	12	230,988,800	12	343,565,623	12	450,513,524	12	751,923,940	DDR
	Iztacalco	282,974,700	11	257,408,600	11	384,722,717	9	495,797,387	11	792,871,670	DCP
	Tláhuac	255,010,000	13	202,983,500	13	305,807,301	13	391,508,063	13	661,701,437	DDR
	Magdarena Contreras	196,984,800	14	174,904,100	14	259,240,755	15	290,163,520	14	509,932,284	DDR
	Cuajimalpa	186,708,700	16	159,789,000	15	238,631,807	16	271,416,639	15	484,993,399	DDR
	Milpa Alta	175,429,700	15	159,336,900	16	237,446,420	14	308,944,748	16	481,226,249	DDR
	Delegaciones			1,100,000,000							
L		6,087,207,800		6,629,724,800		8,057,537,732		9,906,923,379		16,680,000,000	

DCP. = Delegaciones en donde se concentra la pobreza.

DC. = Delegaciones consolidadas, con sectores con necesidades apremiantes.

DDR. = Delegaciones con demarcaciones rurales (con deterioro y constante absorción urbana.)¹⁰

Este hecho de hacerse de sus propios recursos, puede repercutir en que algunas delegaciones puedan invertir más en servicios como; por ejemplo, en los de seguridad y vigilancia, aplicando grandes sumas como hasta para tener gran cantidad de efectivos policiacos, pero como sabemos, esto no sería la solución total al problema de la delincuencia, sino que solo haría que ésta se estableciera en otra demarcación o se convirtiera en una delincuencia flotante radicada en otras delegaciones con menos recursos para hacerle frente. Este problema, en realidad, tiene sus orígenes no sólo en un factor, sino en muchos más como; por ejemplo, económicos, educativos y psicológicos o algunos otros provocados por mafias

¹⁷ Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, ejercicios Fiscales de 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 31 de diciembre de 1998. 31 de diciembre de 1999. 31 de diciembre de 2000.

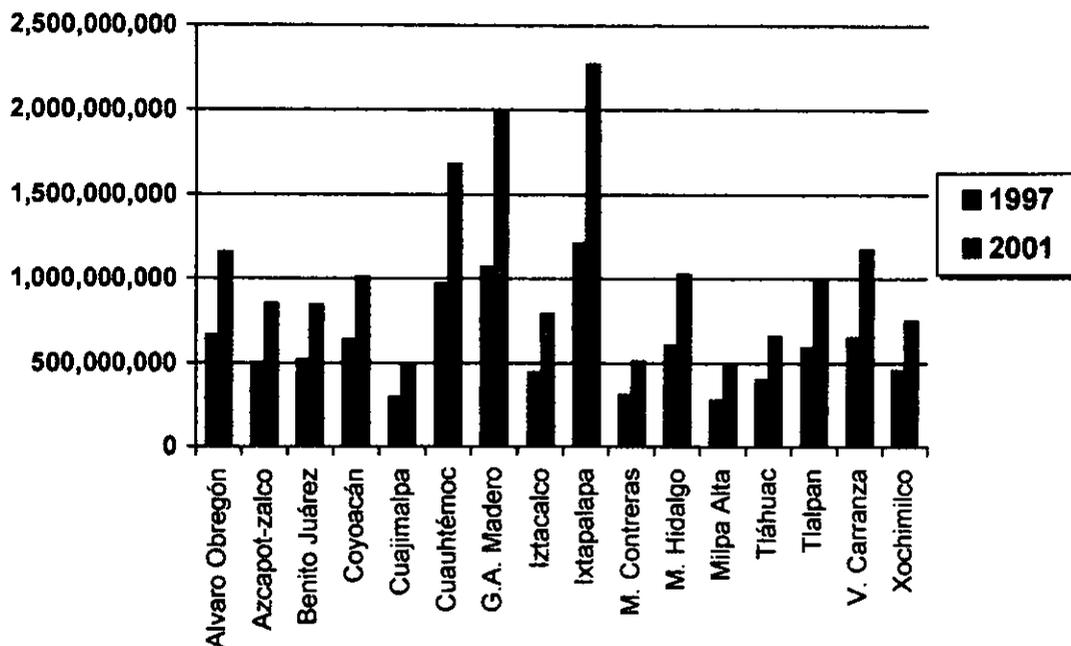
nacionales e internacionales, que en ningún caso obedecen a situaciones territoriales de una manera específica, tal es así el caso, que muchos países establecen continuamente tratados internacionales para combatir ciertas ramas de la delincuencia organizada como lo es el narcotráfico, robo de vehículos, tráfico de órganos, fraudes y estafas, etcétera. Y solo basta ver cuadro 1.1.2 y la gráfica 1.1.3 para observar cómo los criterios varían entre un jefe de gobierno de un partido (PRD) y el anterior perteneciente a otro (PRI), como para imaginar y comprender lo que sucederá cuando se aplique a nivel delegacional, situación que es real.

CUADRO N° 1.1.2

PRESUPUESTOS POR DELEGACIONES A VALOR PRESENTE (2000)									
DELEGACIONES	LUGAR	1997	LUGAR	2001	LUGAR	DIFERENCIA	LUGAR	% DE VALIACIÓN	SITUACIÓN
Iztapalapa	1	1,211,130,013	1	2,270,154,035	1	1,059,024,022	1	412.7	DCP
Gustavo A. Madero	2	1,067,871,086	2	1,995,740,247	2	927,869,161	2	411.2	DCP
Cuauhtémoc	3	970,335,042	3	1,677,073,156	3	696,738,114	8	372.8	DC
Alvaro Obregón	4	668,465,316	5	1,156,013,938	5	487,548,622	7	373.1	DCP
Venustiano Carranza	5	650,715,255	4	1,173,554,213	4	522,838,958	3	393.3	DCP
Coyoacán	6	635,891,567	7	1,012,675,810	8	376,784,243	15	335.6	DC
Miguel Hidalgo	7	605,565,164	6	1028,825,234	6	423,260,070	9	364.7	DC
Tlalpan	8	594,526,089	8	984,687,668	7	390,161,579	10	353.0	DDR
Berito Juárez	9	517,127,104	10	844,056,493	11	326,929,389	16	330.6	DC
Azcapotzalco	10	483,584,464	9	854,570,227	9	370,985,763	5	383.4	DC
Xochimilco	11	460,184,357	12	751,923,940	12	291,739,583	14	346.9	DDR
Iztacalco	12	446,024,722	11	792,871,670	10	346,846,948	4	386.3	DCP
Tláhuac	13	401,946,762	13	681,701,437	13	259,754,675	12	350.3	DDR
Magdalena Contreras	14	310,487,441	14	509,932,284	15	199,444,843	13	348.8	DDR
Cuajimalpa	15	294,290,252	15	484,993,399	16	190,703,147	11	350.8	DDR
Miipa Alta	16	278,512,293	16	481,226,249	14	204,713,956	6	376.1	DDR
Servicios Delegacionales									
TOTAL		9,584,656,927		16,680,000,000		7,085,343,079			

¹⁸ Artículo 4°. Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1997. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 31 de Diciembre de 1996. p. 3. Cf. Libro fuente *Hacia un nuevo balance de la política social en la ciudad de México*. Revista PROCESO. N° 1079. 7 de Julio de 1997. p. 16.

Gráfica 1.1.3
Comparativo de Presupuestos Delegacionales 1997,2001
 (valor presente-precios constantes, año base 1994= 100)



Es decir, que se pueden utilizar criterios muy distintos o cifras maquilladas para manejar los presupuestos a discreción y con fines políticos, tal es el caso de la delegación Milpa Alta que tiene el 6º lugar porcentual en cuanto aumento de presupuesto obteniendo un 376% en términos de valor presente entre 1997 al 2000, pero que en dinero contante y sonante representa el 14º lugar, lo que no es lo mismo al de la delegación Cuauhtémoc que estuvo en términos porcentuales uno más abajo, o lo que es más, la delegación Coyoacán y Benito Juárez que obtuvieron el lugar 15 y 16 respectivamente pero que en la realidad disponen en cantidad de más recursos ubicándose en el 8º y 11º lugar respectivamente y ubicándose por arriba de estas delegaciones rurales de grandes regiones de

pobreza y una absorción urbana, mismo que da pie a que caciques aprovechen la situación de alguna forma.

Otro problema, es que si una comunidad de terminada (delegación), los ciudadanos bajo un interés común, como lo es por ejemplo, la seguridad, se podrían identificar con el candidato que ponga remedio de una forma radical con este problema, o un gobernante que para el mismo beneficio o deseo de la comunidad que lo eligió pudiese tomar la alternativa de cerrar parcialmente la delegación o partes de ella, creando sólo algunos accesos para evitar que personas no deseadas como ambulantes, vendedores, delincuentes, etcétera, no entren en ella o dificultar su acceso, tal es así el caso, que existen las calles y zonas residenciales e industriales con acceso restringido, pero como sabemos todos, esto no esta permitido por la ley,¹⁹ pero sin embargo, se hace y no deja de ser tal vez una solución en algunos casos. Esto a pesar de ser un pensamiento muy extremo y como de ciencia ficción, no deja de ser algo que tal vez no en años, sino en décadas puede ocurrir, ya que como se ve el escenario hasta ahora no han podido tener grandes soluciones para varios problemas, cosa que pudiese representar un mayor perjuicio para toda la ciudad, pero de una posible conveniencia para la delegación.

También, al dejar en manos de la delegación, la decisión del plan de uso de suelo, como acontece en los municipios, podría también devenir en que se establecieran criterios dispares entre una y otra delegación haciendo, como hasta ahora ha sido, una inadecuada planeación, combinando en una delegación zonas industriales, habitacionales, comercios, de una manera desorganizada, así como la

¹⁹ Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio, y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre migración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país." Artículo 11 Capitulo 1, De las garantías individuales. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

combinación de altas zonas residenciales entrelazadas con zonas de alta marginación, o como lo es el caso del comercio ambulante indeseado por los habitantes en donde se establecen, el de ser corridos de un lado a otro, ya que actualmente se ha vuelto un gran problema para todo el Distrito Federal. Otro ejemplo lo es también, el exterminio de zonas agrícolas destinadas para el cultivo en delegaciones como Milpa Alta y Xochimilco, que son consideradas semirurales, ya que si se pretenden de alguna forma darle un desarrollo económico mayor, se podrían destinar estos espacios a ser zonas industriales o dar pie a proyectos residenciales importantes.²⁰

El agua, además de ser un recurso cada vez más escaso y que cuesta más traerlo a la capital, no puede ser dejada a la capacidad de un sistema municipal, ya que, aparte de la gran infraestructura de distribución con que cuenta y requiere día a día el Distrito Federal, resulta casi imposible para algunas delegaciones el ser pagado con sus recursos, y otras cuentan con el beneficio de tener la infraestructura para extraerla del subsuelo como lo es la Noria en Xochimilco o la de Tlalpan.

Por todo lo anterior, resulta por el momento bastante inconveniente para la planeación, ya que la disparidad y la discrepancia en los criterios e ideologías que se tiene con los delegados electos popularmente, ya sea a manera de delegación o de forma municipal, siendo que lo que se necesita y que se encuentra establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el obtener un mayor criterio integracionista para la ciudad.

La organización, en el proceso administrativo ya mencionado, es una de las que más se puede ver afectada por esta democratización, ya que se aboca a las relaciones que deben darse entre las jerarquías, funciones y las obligaciones, que

²⁰ "Cubren zonas ejidales de Xochimilco para urbanizarlas". La zona destinada para cultivos de alta productividad en el ejido de Xochimilco está siendo rellenada con cascajo y desechos, con fines de explotación inmobiliaria, y lo mismo ocurre en el área chinampera de San Gregorio

son necesarias en un organismo social para su mayor eficiencia. Primero, al dejar de ser delegados designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se rompe con la pirámide jerárquica como ya he dicho, ya que cada uno responderá por los intereses de los que lo llevaron al puesto, uno es el jefe de Gobierno que representa la totalidad de los ciudadanos del Distrito y los otros delegados que responden a los intereses específicamente de los ciudadanos de su demarcación. Por lo tanto, las funciones y encomiendas varían, así como sus responsabilidades de acuerdo al puesto. Para controlar las actividades y funciones de los últimos, una de las salidas sería restarles ciertas facultades, dejándoles sólo las necesarias, ya que al dividir la autoridad también se dispersa la responsabilidad de la organización, cosa que pudieran devenir en un conflicto, en que el ambas partes se deslindaran de la responsabilidad por malos manejos, errores u omisiones en que pudiera caer tanto el jefe de Gobierno como los jefes delegacionales, o de ataques y confabulaciones predestinadas en contra de algunos funcionarios distintos a los del partido del jefe Gobierno, ya sea para el beneficio político del jefe de Gobierno, o a la inversa confabulándose un delegado con su partido o con alguna autoridad federal sólo con miras proselitistas o de ciertas venganzas. Una de las salidas a estas problemáticas latentes, sería delimitar muy claramente las funciones para definir las responsabilidades, esto podría ser quitando ciertas facultades y obligaciones a los delegados, y dejándoles sólo las necesarias para cumplir con la actividad administrativa, como la de una administración desconcentrada muy similar a la que anteriormente se encontraba. Pero esto nos llevaría a la reflexión sobre de que ¿si es necesario tener una elección para escoger a los mejores en estos puestos? Es aquí precisamente en donde entra la etapa de integración, ya que ésta buscará la mejor manera de escoger e introducir a las personas a la organización, cuidando que se articulen lo mejor y más rápido posible para un mejor desarrollo de todo su sistema. El método que anteriormente existía para la designación de los delegados es más rápido y con menores costos, porque no se tendría que gastar en campañas proselitistas, además que el

mecanismo de ratificación de la Asamblea Legislativa, puede ser en la mayoría de los casos un método más profundo y profesional para cuestionar la aptitud o no de un candidato para ocuparse de esa encomienda, es decir, será necesario además de todo gastar fuertes sumas en los mecanismos para elegir a un servidor público que aún y con el voto no garantizará ser ni el más indicado e idóneo ni el más honesto, además de representar una fuente constante de problemas.

La dirección siempre debe realizarse independientemente de que los delegados sean nombrados o electos por el voto popular, sean del mismo partido político o de diferentes, pero se vuelve más difícil y escabroso coordinar si los intereses varían o si son egoístas y protagonísticos. Es por eso que lo que realmente se necesita, es que exista una conciencia cívica y una responsabilidad política por parte de todos los políticos y ciudadanos, para que verdaderamente pueda ser compatible y pacífica esta pluralidad partidaria en las delegaciones, sin que arroje grandes costos políticos y sociales en esta ciudad que tiene una crisis y desorganización abrumadoras.

El control se vuelve más realizable cuando existe la pluralidad, y no hay o disminuye, la complicidad por parte de los compadrazgos políticos y los intereses caciquiles, para que no se den los acuerdos ocultos y desleales en contra de los intereses del pueblo, pero no hay que olvidar que en acusaciones falsas se puede volver un arma en contra o de utilización plenamente política.

Otro planteamiento es, que no se ha demostrado el que los órganos políticos administrativos que funcionan a manera delegacional como administración desconcentrada, sean una forma menos viable que la forma descentralizada. Tampoco estoy diciendo que la forma descentralizada o la elección directa de los delegados sea imposible o equivocada, lo que sucede es que considero que resulta más eficiente la forma desconcentrada en estos momentos para la administración pública del Distrito Federal. Es más, en las capitales de otros países llamados democráticos, la estructura administrativa, así como la forma en

que se ocupan los cargos similares a los mencionados, varia de unos a otros como se puede ver en el siguiente cuadro.

CUADRO 1.2.1

COMPARATIVO DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO EN CIUDADES CAPITALES²¹

NATURALEZA JURÍDICA				
MÉXICO	WASHINGTON	MADRID	BUENOS AIRES	PARIS
La Ciudad de México es sede de los poderes de la Unión y Capital de la República. Su gobierno esta a cargo de los Poderes Locales. El estatuto de Gobierno es expedido por el Congreso de la Unión.	Distrito de Colombia. Territorio Federal Autónomo. Facultado para legislar sobre un distrito que no exceda de 10 Millas cuadradas. El estatuto de Gobierno es expedido por el Congreso de EUA.	La Villa de Madrid está Comprendida dentro de la Comunidad del Estado Español.	Distrito Federal. Régimen de Gobierno Local Autónomo.	La Ciudad de París Cubre dos Colectividades distintas: La Comuna y el Departamento de París.
JEFE DE GOBIERNO DEL DF.	ALCALDE	ALCALDE DE LA VILLA DE MD.	INTENDENTE	ALCALDE

Washington es un distrito (el Distrito de Columbia), territorio federal autónomo el cual está organizado junto con municipios y ciudades circundantes mediante el Consejo Metropolitano del Gobierno de Washington. Está formado por 17 gobiernos locales y tiene por objetivo la elaboración de respuestas regionales adecuadas al crecimiento, transporte, vivienda, agua, criminalidad, salud y desarrollo económico.

En la ciudad de Madrid, España, las comunidades son autónomas, integradas por municipios. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por alcaldes y concejales. Se eligen por los vecinos del municipio mediante el sufragio universal. Los alcaldes se eligen por los concejales o los vecinos según sea el caso. Las comunidades autónomas tienen entre otras, las siguientes competencias: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y obras públicas de interés de la comunidad autónoma en su propio territorio, etcétera.

²¹ Información proporcionada por la Secretaria de Gobernación. s.d.

En Buenos Aires, Argentina, son consejos vecinales. Éstos funcionan como organismos de base en cada una de las 14 zonas en que está dividida la comunidad. Cada consejo vecinal se compone de 9 vocales, electos en forma directa, que duraran 4 años en el cargo y pueden ser reelectos.

En París, Francia, son consejos y alcaldes distritales. Son autoridades locales deliberantes y ejecutivas. El alcalde de distrito se elige en el seno del consejo de entre los miembros del consejo municipal.²²

Por lo tanto, no se puede decir que la designación de los delegados políticos, y sometidos a la ratificación de la Asamblea Legislativa, sea un mecanismo antidemocrático, y que además por el momento, sea mejor para la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, y aún como veremos más adelante, el costo económico puede ser muy importante dentro de estos tiempos de crisis y austeridad económica nacional. Además, no hay que dejar de pensar que el proceso de transformación que tuvieron estas ciudades fue gradualista. Washington lleva un poco más de una década definiendo diversos cambios, aplicando unos, y desechando otros considerados inconvenientes. En París, el proyecto actual tiene un proceso de implantación que rebasa ya dos décadas.²³ Marcelo Ebrad fue consciente al decir que "no se pueden lograr cambios en todos los frentes simultáneamente. Sino prevenimos de manera adecuada los tiempos para la implantación de cada una de estas reformas corremos el riesgo de entrar en un conflicto mayor. Siempre se requiere de tiempo entre la introducción de un cambio y la obtención de los resultados de otro."²⁴

²² Información proporcionada por la Secretaría de Gobernación. s. d.

²³ Cf. Artículo "D.F., un gobierno más democrático y mejor organizado". Entrevista a Marcelo Ebrad Casaubón, Secretario General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal. Revista EXAMEN. Año 5. No. 50. Julio de 1993. p. 50.

1.2 Obstaculización de actividades entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal

Sabemos que tanto el gobierno Federal como el gobierno del Distrito Federal tienen que realizar de manera permanente, todo lo concerniente con sus actividades encomendadas, cosa que al parecer, no debería ser objeto de problemas, ya que cada uno se desenvuelve en distintas esferas o niveles de gobierno. Pero la realidad es otra, ya que influyen ciertos factores como por ejemplo; el presidencialismo, el centralismo Federal, ser la capital del país, su importancia tanto económica, política y social de la entidad con respecto a toda la Nación, la exacerbada tradición política en los ciudadanos y gobernantes, la competencia política leal y desleal, la corrupción, así como, algunos otros factores que inciden en este mismo aspecto. Por un lado, el poder excesivo del presidente de la República sobre el Distrito Federal se ha mantenido en varios puntos a través de las reformas constitucionales de 1994 y 1996, de la última plasmada en el artículo 122, fracciones II y III de la Constitución.²⁵

En primer lugar, y como la cuestión más trascendente y extremista, es la llamada remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de Unión o del orden público del Distrito Federal, ya que es la Cámara de Senadores, o la Comisión Permanente en su caso, la facultada para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden Público en el Distrito Federal.²⁶ Esta facultad no está concedida al Senado respecto a los gobiernos de los estados, aunque es muy similar a la desaparición de poderes ya mencionada, aunque pasa sobre las atribuciones que debería de tener la Asamblea Legislativa para designar a un sustituto. Pero este procedimiento puede ser más sencillo para el Senado, ya que las consideradas causas son vagas y

²⁴ *Ibidem.* p.50.

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2000. Ob. cit.

²⁶ Artículo 63. *Ibidem.*

pueden ser interpretadas de diversas formas.²⁷ Y más aun, cuando la solicitud de remoción puede ser presentada por el presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la Cámara de Diputados del Congreso,²⁸ es decir, esta decisión puede ser tomada pocos, de la misma forma que la iniciativa.²⁹ A mi entender, debería de ser una decisión o del ámbito total de la Federación por su importancia de ser la capital de la República, y considero que además, debe dársele participación a la Asamblea Legislativa otorgándole la facultad de aprobar el nombramiento de quién deba ser el que sustituya al exjefe³⁰

En resumen, respecto a los puntos tocados sobre el poder ejecutivo estatal y del Distrito Federal, parece ser que la Asamblea Legislativa necesita que se le

²⁷ Cf. Artículo 66. *Ibidem*.

²⁸ Cf. Artículo 28. *Ibidem*. presentada por simple mayoría de sus miembros presentes. Cf. Artículo 64. *Ibidem*. Y además será atendida solo si se encuentra la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores (por 64 senadores). Cf. El artículo 56 constitucional dice que se integrará la Cámara de Senadores con 2 senadores de mayoría y uno se asignará a la primera minoría por cada Estado y Distrito Federal, y 32 por representación proporcional, es decir, un total de 128 senadores por estos principios. Cf. Artículo 65. *Ibidem*.

²⁹ La decisión es tomada por pocos, tanto para la iniciativa, ya que se necesita de una persona (presidente), o de 6 Ministros, o de 250 diputados federales, o de 64 senadores, o de 19 miembros de la Comisión Permanente. Cf. Artículos 52 y 94. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la resolución.

³⁰ En caso de falta temporal del Jefe de Gobierno del Distrito Federal será el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno para suplirlo, Cf. Fracción II del apartado B, y párrafo segundo de la fracción I de la base segunda del apartado C del Artículo 122, Reforma del 26 de Junio y 21 de Agosto de 1996. *Ob. cit.*, p. 26 y 3. el cual puede ser el secretario de gobierno (artículo 62). Cf. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, actualización 14 de octubre de 1999, *Ob. cit.*, p. 114. Mientras que para suplir las faltas temporales del gobernador de un Estado será un interino o un provisional, de acuerdo al caso de que se trate. Por lo cual, es más sencillo el caso contemplado en el estatuto y no la necesidad de convocar a sesión ordinaria o extraordinaria, para que esta designe al interino, pero aunque este es el caso de la mayoría de las entidades, algunos Congresos locales, pueden establecer otras formas para designar al que sustituya temporalmente al Gobernador, ya sea como en el Distrito Federal u otra forma que les parezca conveniente, ya que este procedimiento esta abierto a la decisión autónoma de los Estados. En caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal el Senado nombrará, a propuesta del presidente de la República, a un sustituto que concluya el mandato. Cf. Párrafo segundo de la Fracción I, base segunda, apartado C, Artículo 122. Reforma del 26 de Junio y 21 de Agosto de 1996. *Ob. cit.*, p. 31. Mientras que para los Estados se seguirá el procedimiento del sustituto, provisional, e interino, marcados en los artículos 84 y 85 de la Constitución para el caso del presidente de la República, solo con la diferencia de que será el Congreso local el facultado para tal designación. "En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo". Párrafo tercero de la Fracción I, base segunda, apartado C, Artículo 122, Reforma del 26 de Junio y 21 de Agosto de 1996. *Ob. cit.*, p. 31. Este es el único caso en que se le da participación a la Asamblea Legislativa, facultad que en los Estados tienen sus respectivos Congresos.

otorguen mayores facultades en este rubro, para que pueda existir un mayor equilibrio en este nivel de gobierno y otorgarle una mayor autonomía con respecto de los Poderes Federales. En muchas ciudades capitales existe una injerencia clara del poder Ejecutivo Federal sobre actividades que podrían ser consideradas exclusivas de los gobiernos locales, es por esto que presento el cuadro 1.2.1 para retomar las capitales ya con anterioridad abordadas y compararlas con nuestra capital, pero debemos de tener presente que la situación y circunstancias también son distintas entre unas y otras, pero que hacen ver que si manejamos adecuadamente una buena regulación de la delimitación de las facultades, los problemas podrán ser aminorados.

CUADRO 1.2.2

ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN CIUDADES CAPITALES

ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL				
MÉXICO	WASHINGTON	MADRID	BUENOS AIRES	PARÍS
Iniciar Leyes ante el Congreso en lo relativo al Distrito Federal.	Revisar y someter a consideración del Congreso el Presupuesto.	No tiene injerencia en la Villa de Madrid.	En la Ciudad de Buenos Aires tiene competencia en materia de seguridad y protección.	Nombrar un Delegado en los Departamentos y territorios.
En caso de Remoción del Jefe de Gobierno del DF., proponer al Senado al candidato.	En materia de seguridad la Autoridad Local se subordina a la Federal.		Los Poderes Federales conservan todas las facultades no atribuidas por la Constitución al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.	Responsable de la fiscalización Administrativa y respeto a las Leyes.
Enviar anualmente al Congreso la Propuesta de Endeudamiento para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del DF.	En caso de emergencia, dirigir La Guardia Nacional y la Policía Metropolitana.			

Pensando que existan diferencias, o una conveniencia sea mal o bien intencionadas, con el poder Federal, entonces se podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. A parte de todo, no se encuentran claramente definidas lo que se consideran como causas graves que afecten las relaciones entre ambos y, por tanto, pueden ser interpretadas como una serie de acciones que tal vez sean comunes en un proceso democrático. Es decir, si para los intereses del presidente es conveniente la remoción del Jefe de Gobierno, puede utilizar su liderazgo político para que por medio una diversidad de instrumentos, ya

sea por los delegados de su partido, asociaciones o grupos en los cuales tenga pleno dominio, busquen el desorden en el Distrito Federal, y este pueda utilizar su liderazgo de partido como es el caso en el PRI, para que senadores de su misma bancada partidista en la Cámara alta, activen este mecanismo y aprueben al que él proponga. Si tienen la mayoría en el Senado, le será fácil su remoción, si no se contará con ésta, como es el caso actual en donde el Presidente Fox del pan, no tiene la mayoría necesaria de su partido y tiene que establecer acuerdos con otras fracciones para conseguirlo,³¹ y si no fuese así, el presidente le queda todavía el recurso de la Comisión Permanente, en donde el número de Senadores es menor (19) y se puede dar el caso de negociaciones oscuras, turbias y poco observables debido a que solo tiene que convencer algunos pocos Senadores para acceder a los deseos del Presidente. Por otro lado, también la Cámara de Senadores, por cuenta propia, puede hacer uso de este mecanismo si así lo considerara necesario para parar u obstaculizar la marcha del gobierno capitalino.

También otro medio por el cual el presidente puede entorpecer u obstaculizar las actividades del jefe de Gobierno, es el de la facultad para aprobar el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública,³² así como el de sólo otorgarle al jefe de Gobierno la facultad de "ejercer las funciones de dirección en materia de seguridad pública, cuando le sean delegadas por el Presidente de la República"³³ y plasmado en la actual Constitución como "ejercer las funciones de dirección de los servicios de Seguridad Pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno".³⁴ Esto, aparte de ser un mecanismo para evitar cualquier peligro de un acto golpista, es también un medio por el cual se puede detener o dificultar la designación de un funcionario tan importante en su gobierno que garantice la seguridad del pueblo, así como el mantener el estado de derecho. Esto es, si se lo propone el presidente puede ser un fuerte dolor de cabeza para el jefe de Gobierno

³¹ Salvo los casos como los de Estados Unidos, con el Gobierno de Bill Clinton 1996,1997,1998, en donde el presidente es del partido demócrata y el Congreso es de mayoría republicana.

³² Artículo 32, fracción II, III. Artículo 67, fracción V. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Actualización 14 de octubre de 1999. Ob. cit.

³³ Artículo 67, fracción XVII. Ibidem.

o, por otro lado, ser un instrumento para que el presidente por medio de la gratitud, favor o lealtad que el Secretario de Seguridad Pública le puedan deber por la designación y sea el "peón sacrificado por la seguridad del rey," es decir, actúen como un medio de desprestigio o para adjudicarle la responsabilidad al Jefe de Gobierno, por acciones predestinadas que ateten en contra de las garantías de los ciudadanos. Por otro lado, dejarle al jefe de Gobierno la libertad para decidir plenamente quién será el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como del Secretario de Seguridad Pública, puede representar el peligro latente ya mencionado y tan temido por muchos o, en una escala menor, ser pie para el enfrentamiento y obstaculización entre autoridades locales y federales.³⁵

Es por esto, que considero conveniente la fórmula de nombramiento por parte del jefe de Gobierno únicamente y ser ratificados por la Asamblea Legislativa,³⁶ debiendo éstos deberán prestar juramento de lealtad para con el jefe de Gobierno, con el presidente y para con los ciudadanos de la capital. Al igual, es necesario establecer en el Estatuto de Gobierno y en la Constitución Política, que éstos sólo obedecerán las ordenes del presidente cuando sean dadas de una manera pública y directa, siendo sólo para salvaguardar el buen orden y la paz pública del Distrito Federal y garantizar la seguridad de los poderes federales, similar disposición en cuanto al procedimiento de declaratoria de el Plan DN3. Es decir, en cuanto a su manera de aplicarlo y el de ser revisado por el Congreso de la Unión.

³⁴ Artículo 122 inciso "C" base segunda, fracción "E". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2000. Ob. cit.

³⁵ Tal es el caso de las acusaciones y controversias que empaparon el caso Paco Stanley, en donde dicha investigación se volvió más un caso político en vez de una investigación judicial.

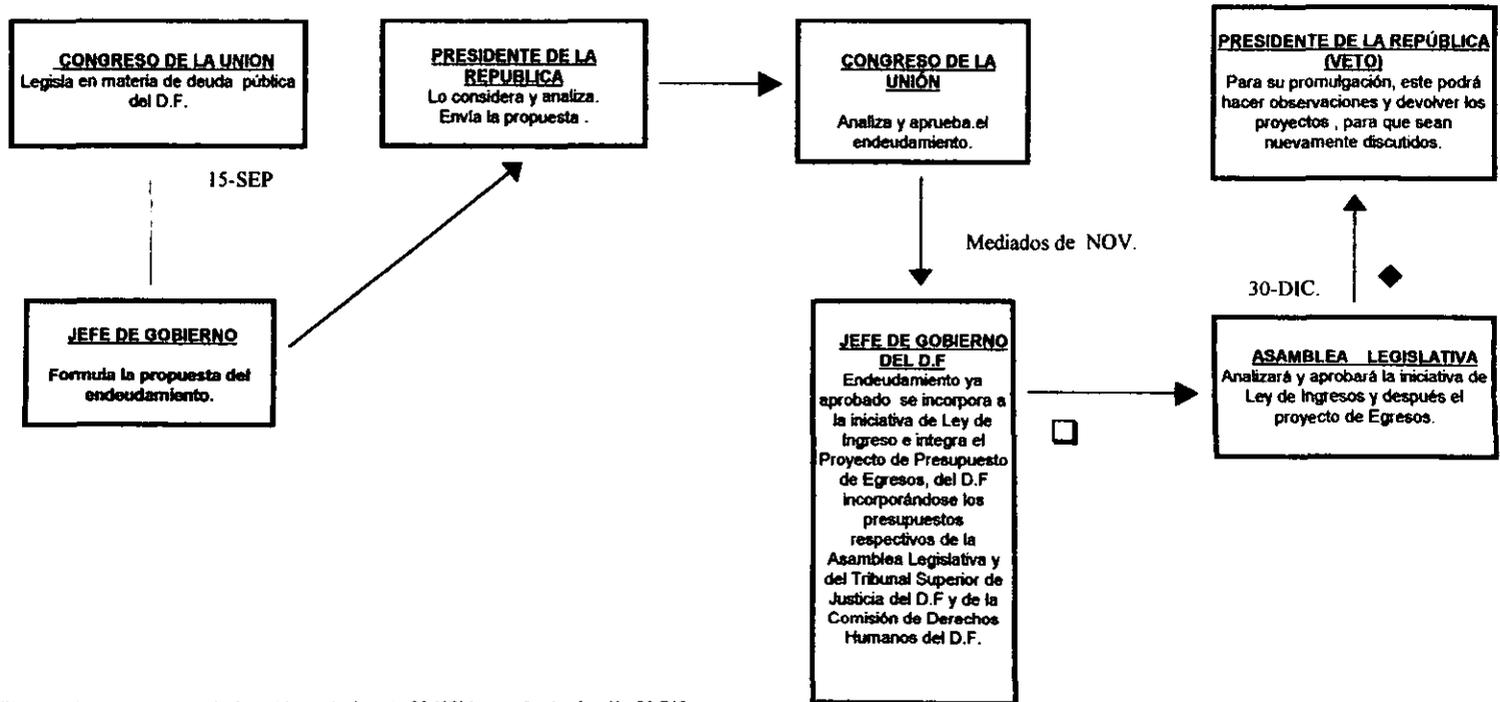
³⁶ Es el mismo mecanismo que se utiliza para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. Cf. Artículo 67, fracción VI. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Comentado 1996. Ob. cit. El hecho de pasar a éstos por una revisión y cuestionamiento más profesional por parte de la Asamblea Legislativa ha sido un suceso muy útil, ya que; por ejemplo, Jesús Ignacio Carrola Gutiérrez y Samuel I. del Villar, ambos nombrados por Cuauhtémoc Cárdenas como Director de la Policía Judicial y Procurador General de Justicia del Distrito Federal respectivamente, se separaron de su cargo en base a las imputaciones que hicieron sobre su pasado los diputados locales. Cf. Revista PROCESO. No 1102. 14 de diciembre de 1997. pp. 10 a la 14.

Otro mecanismo por el cual el presidente puede interferir con la marcha del gobierno capitalino, es el hecho que el jefe de Gobierno formulará y deberá enviar la propuesta de los montos de endeudamiento al presidente para que éste la considere,³⁷ proceso que puede ser desgastante o ser un elemento para que se postergue lo más posible la salida del presupuesto, ya que para que este último sea aprobado se necesita, primero, aprobar las contribuciones necesarias para cubrirlo (ley de ingresos), mismas que también estarán integradas en parte, con los montos de endeudamiento. Esto resulta en verdad innecesario debido a que, y como se muestra en el Diagrama N°3, los montos de endeudamiento serán pasados al Congreso de la Unión para que también éste los apruebe. Por lo consiguiente, esto da muestras de una duplicidad en la revisión por dos poderes, es decir, me parece muy claro que el Congreso apruebe el endeudamiento, ya que esto representa un interés nacional, además de ser el espacio idóneo para el debate del mismo, pero ¿qué caso tiene que el presidente lo apruebe?, y más aún cuando el Distrito Federal no es ya un Departamento Administrativo. Además, siendo el endeudamiento parte de la Ley de Ingresos, también será analizado y aprobado por la Asamblea Legislativa. Otra justificación para la no participación del presidente en la aprobación del endeudamiento, es que la Asamblea Legislativa una vez aprobado, lo enviará nuevamente al presidente para su promulgación, pero éste le podrá hacer observaciones y devolverlo nuevamente dentro de diez días hábiles o si hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, podrá hacerlo el primer día hábil en que ésta se reúna, para que sea nuevamente discutido y sea necesario que se apruebe por las dos terceras partes de los diputados locales presentes en la sesión, para que a pesar de las observaciones el proyecto se convierta en Ley.³⁸

³⁷ Artículo 122 Apartado "B" Fracción III. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IFE. Ob cit..

³⁸ Cf. Artículo 48. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Comentado. Ob.cit..

DIAGRAMA N° 3 PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL D.F.



□ Plazo límite para entregar a la Asamblea actualmente 30-NOV y en año de elección 20-DIC.

◆ 1er período 17 - SEP hasta 31 -DIC , 2º período 15-MAR hasta 30-ABR.

● Tendrá que devolverlo dentro de 10 días hábiles o el 1er día hábil en que se reúne la Asamblea.

FUENTE: Art. 73 fracc.VII, 122 bases A,B,C. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Art. 24, 32. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Vigente 2000.

El Poder Federal, a través del Congreso de la Unión, también puede interferir o dificultar la marcha de la administración local de la ciudad, por medio de ser él quien expida y reforme el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya que el jefe de Gobierno necesita de modificaciones al Estatuto de Gobierno para incrementar la eficiencia de su Administración, los partidos políticos diferentes al de él pueden interferir o entrapar las discusiones en el mismo Congreso para la aprobación de las Reformas.³⁹ Dado que en la Cámara de Diputados será la primera instancia para revisar las mismas, y es ahí en donde hoy por ejemplo, ningún partido tiene la mayoría. Lo que debe hacerse es dejar que la Asamblea Legislativa expida el Estatuto de Gobierno, para que nuestra entidad obtenga una mayor amplitud decisional sobre sus asuntos de su jurisdicción, y así conseguir una mayor autonomía, pero sin embargo, el Congreso sí debe revisar antes de la expedición del mismo, con el objeto que el Estatuto nunca contravenga las disposiciones de la Constitución, y si se encontrasen diferencias sea el Congreso quien formule las observaciones pertinentes y sea devuelto a la Asamblea Legislativa para que nuevamente sea discutido y modificado si así necesitase.

Las obstrucciones no sólo es posible que se den o puedan darse entre el nivel Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sino porque también pueden comprender el ámbito de los órganos político-administrativos de las respectivas demarcaciones territoriales, más que nada por que ahora estas son llevadas por jefes elegidos por una elección popular, ya que en estos momentos, determinadas acciones podrían tener nombre y partido, es decir, que un delegado político dirija acciones o pase por alto de una manera predestinada y decidida para que provoquen de alguna forma más problemas de gobernabilidad, y disculpándose al acreditar las mismas de omisión o negligencia de su personal, como lo son abusos en el cobro o retraso en ciertos trámites y permisos de los ciudadanos, falta de atención de las necesidades de la demarcación como puede ser en relación a lo siguiente: recolección de basura, conservar y mantener el

³⁹ Un caso que puede ser muy ilustrativo, fueron las discusiones y parálisis ocasionales para la aprobación de la Ley de Ingresos del Gobierno Federal para 1998, así como la Reforma Fiscal del

servicio de agua potable y drenaje, otorgar permisos para el uso de la vía pública, atender el sistema de orientación y quejas, construir, rehabilitar y mantener las escuelas, bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo en los cuales intervenga de alguna forma la delegación; interferir con el servicio de suministro del alumbrado público en ciertas zonas, descuidar el mantenimiento de las vialidades secundarias o su buen funcionamiento, es decir, en todas aquellas actividades propias de la delegación en que puedan generar descontento, con la finalidad de empañar o dificultar de alguna forma el periodo de gobierno de algún jefe de Distrito Federal. Aún y por pequeño que parezca el incidente, el delegado involucrado puede salir perdiendo en un tiempo crucial, en donde pueden ser de mayores consecuencias, aunque suene esto un tanto extremista y pesimista. Esto es, que pueda ser políticamente más sacrificable un delegado, por la finalidad del desprestigio de una personalidad más importante como lo es la de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En el ajedrez se maneja el sacrificar a un peón o cualquier otra ficha, ya sea para realizar el Jaque o proteger al rey del mismo.

Esta misma idea del sacrificio del peón, por cuestiones políticas, es aplicable para interferir de alguna forma, aunque no permanentemente, con las actividades del Gobierno Federal residente en la capital; por ejemplo, la residencia de los Pinos que se encuentra en la Delegación Miguel Hidalgo, el Delegado de ésta en algún momento dado puede permitir o dejar pasar el hecho del uso repentino de la vía pública para los ambulantes en todo lo que sería un cinturón de cualquier dimensión alrededor de la residencia,⁴⁰ y aunque después éstos puedan ser retirados casi de forma inmediata por el Ejecutivo Federal, el Jefe de Gobierno o el Delegado mismo, pero el daño estaría hecho, y por lo pronto, haría que el presidente modificara su agenda o se valiera de otros medios para salir o entrar de la misma hasta que se regrese a la tranquilidad de la zona. Otro caso y que además aún no se encuentra reglamentado, es el de las marchas y

manifestaciones. El Delegado puede demorar la intervención de sus cuerpos de seguridad para que actúen o hagan que se enardecen los ánimos de los manifestantes y volver más difícil el control, ya que como el actual Jefe de Gobierno López Obrador dejó que los delegados tengan el control de la policía en sus respectivas demarcaciones,⁴¹ y aunque por menores que parezcan y no causen grandes problemas, aunados con todos los ya antes mencionados, éstos podrían dificultar la acción del Ejecutivo Federal o el de algunas Secretarías ubicadas en diversas Delegaciones Políticas. Además de suceder esto, también podría darse en relación al poder Legislativo y Judicial de la Federación. El último ejemplo que deja ver esta variedad de criterios es el caso del horario de verano, en donde el presidente dice una cosa, el Jefe de Gobierno dice otra y los delegados políticos otra misma, como lo es la amenaza que en unas delegaciones podrá ser una hora y en algunas otras diferente la hora, esto es que más que un beneficio de ahorro es una cuestión de ganancia de simpatía política del electorado. Pueden pensar que soy extremista o exagerado, pero si pensamos que en la misma Cámara de Diputados se ha llegado hasta los golpes, desnudos, etcétera, o los hechos ocurridos en Acteal, Huejotzingo, Netzahualcoyotl, Tabasco y Yucatán, en donde además de todo existen grandes poderes caciquiles, esto debe hacernos pensar que cualquier cosa puede ocurrir cuando por la lucha por el poder es importante y los que tienen que dejar el poder no lo están soltando tan fácilmente, esto hecho pueden ser explicados en las palabras de Maquiavelo al decir que "el fin justifica los medios".

II. Costos

En un estudio de la reforma democrática del Distrito Federal, no se pueden dejar fuera las implicaciones económicas. La democracia hoy en día resulta ser muy costosa en términos económicos, ya que en ella se invierten grandes

⁴⁰ No olvidemos que muchas de estas organizaciones están encabezadas por caciques que actúan bajo los intereses de grupos políticos.

⁴¹ Este fue el caso de la tardía intervención de la policía en la anarquía que vivió por unas horas en el barrio de Tepito en noviembre del 2000 y de febrero del 2001.

cantidades de dinero del erario público para mantener su estructura y las actividades como son; por ejemplo, las siguientes:

- a) Instituto Federal Electoral;
- b) Tribunal Electoral de la Federación;
- c) Fiscalía Especial para delitos electorales P.G.R.
- d) Partidos políticos nacionales, con gastos para actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña, y actividades específicas;
- e) Agrupaciones políticas nacionales; y
- f) Institutos Electorales de carácter estatal.
- g) Tribunales electorales de carácter local.
- h) Partidos Políticos locales
- i) Y todas los demás gastos que se realizan para mantener controles de los ciudadanos como el Registro Federal de electores y los de carácter local.

Los anteriores, son las instituciones y elementos que la misma ley establece para que puedan desarrollarse un sistema democrático en nuestro país y que pueda caminar y funcionar de una forma un poco más segura. Recursos que al ser bien utilizados y eficientados, producen grandes beneficios para la sociedad. Pero si por el contrario, estos son utilizados de forma irracional, desmedida y arbitraria en favor de solo algunos intereses y sin un verdadero sentido de respeto de las normas o que los representantes elegidos no cumplan su verdadero cometido, se convertirán los mismos en un desperdicio, y por lo tanto, más bien en una pérdida, ya que son recursos que pudieron ser destinados a otros rubros del presupuesto público como; por ejemplo, la asistencia y seguridad social, la educación, la justicia, programas que necesitan mayores partidas presupuestales, etcétera, ya que son y siempre serán insuficientes. Por lo tanto, la realidad nos lleva a pensar en formas que combinen diversos instrumentos democráticos, para hacer más económico, práctico y funcional el sistema democrático del país, ya que

actualmente es uno de los sistemas democráticos más caros de todo el orbe y que solo hasta hoy día se comienzan a ver resultados pero también grandes peligros.

2.1 Costo de los procesos electorales y sus campañas políticas

En todas las democracias se hace necesario la práctica del sufragio directo de los ciudadanos, y la forma más común o más identificada es la de elección de representantes como gobernantes. Sólo que para que se considere como una elección, deben existir dos o más opciones distintas tanto de partidos como de candidatos en competencia, para que el ciudadano decida y elija sólo una de las opciones por medio de su voto. Estas prácticas, para conseguir votos, son llamadas campañas políticas, las cuales son el medio por el cual el candidato o los partidos dan a conocer su personalidad, ideología, su plataforma política, es decir, sus propuestas y sus promesas. Son también un medio de acercamiento y comunicación, para que el ciudadano manifieste sus necesidades e intereses. Los medios más comunes de expresión de los candidatos y partidos son por ejemplo: los carteles, trípticos, mantas, pinta de bardas, foros, reuniones masivas, así como toda clase de eventos con fines electorales y los que se dan en los medios masivos de comunicación como periódicos, radio y televisión, del los cuales el último a pasado a ser parte esencial de las mismas. Pero para que estas actividades se realicen se necesitan actividades permanentes exista o no una elección ya que los partidos las requieren para poder sobrevivir.⁴² El financiamiento o prerrogativas que reciben los partidos políticos en el Distrito Federal,⁴³ se divide de acuerdo al tipo de actividades que realiza:

⁴² Los tipos de financiamiento para los partidos políticos son: a) Financiamiento público. b) Financiamiento por militancia. c) Financiamiento de simpatizantes. d) Autofinanciamiento. e) Financiamiento de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Cf. Artículo 49. Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales. Artículo 32 Código Electoral del Distrito Federal. Op. Cit.

⁴³ Recordando que la Constitución y el Código Electoral del Distrito Federal establecen que sólo podrán participar partidos políticos nacionales en las elecciones del Distrito Federal y el financiamiento se encuentra contemplado en el artículo 30 de este Código Electoral del Distrito Federal. Op. Cit..

a) Actividades ordinarias permanentes, que son las actividades que realizan los partidos de manera constante, exista o no una elección, es decir, actividades internas de partido, salvo una que otra variante.

b) Actividades específicas; como la educación y capacitación política, la investigación y las tareas editoriales, y que se integran a las anteriores.

c) Para gastos de campaña. Esta última, es el rubro en el que profundizaremos en este apartado.

Para esto la ley determina que el financiamiento público prevalecerá sobre los otros tipos de financiamientos para el sostenimiento de estas actividades.⁴⁴ Los gastos de campaña son otorgados a cada partido en el año de comicios, por lo tanto, ambas sumas serán cantidades iguales.⁴⁵ En 1997 la cantidad destinada para gastos de campaña de los partidos políticos en el Distrito Federal, presentada por el IFE, fue de \$167,614,676.28,⁴⁶ cantidad que, aunada a la de actividades ordinarias permanentes, da como resultado \$335,229,352.56, y en el año 2000 fue de \$217,685,555.68 (Cuadro 2.1.1), cifras que por sí sola representan una cantidad muy importante sin contar la que se suministro en 98 y 99 y que proviene del herario público del gobierno del Distrito Federal. En el año de 1997 aun el IFE era quien entregaba y ministraba los recursos a los partidos políticos del Distrito Federal.⁴⁷

⁴⁴ artículo 30 *ibidem*.

⁴⁵ *ibidem*, p.48.

⁴⁶ Fue otorgada de la siguiente forma: para los cinco partidos con representación en la Asamblea del Distrito Federal (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM); 30 por ciento de forma igualitaria; 70 por ciento de acuerdo al porcentaje de la votación emitida en el Distrito Federal, que hayan obtenido estos partidos en la elección de representantes realizada en 1994 por el principio de representación proporcional. Para los partidos que, al término del proceso federal electoral de 1994, conservaron su registro pero no cuentan con representación en la Asamblea de representantes (Partido Cardenista), les corresponde un financiamiento público, siendo una cantidad equivalente al 2 por ciento del monto total y por ambos rubros de financiamiento al de los partidos con representación en la Asamblea, y que es para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes y por gastos de campaña. Para los partidos que obtuvieron su registro condicionado para participar en el proceso electoral federal de 1997 (PPS y PDM) recibirán una cantidad equivalente al 1 por ciento del monto que en total, y por ambos rubros de financiamiento, reciban los partidos con representación en la Asamblea del Distrito Federal. (Sacado de la misma cantidad de la cual se extrajo para las anteriores). Cf. *Diario Oficial de la Federación*. 31 de enero de 1997, Segunda sección, pp. 8 a la 11.

⁴⁷ *ibidem*, p.10.

CUADRO N° 2.1.1
FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA LOS GASTOS DE CAMPAÑA DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS ELECCIONES DEL D.F. EN 1997 Y 2000

PARTIDO	FINANC. PÚBLICO 1997⁴⁸	VALOR PRESENTE ⁴⁹	PARTIDO	FINANC. PÚBLICO 2000⁵⁰	DIFERENCIA
PAN	41,194,239.95	63,299,069.10	PAN	36,894,780.82	-41.71%
PRI	56,926,762.98	87,473,663.99	PRI	44,662,789.50	-48.94 %
PRD	34,358,736.17	52,795,633.99	PRD	74,894,554.14	41.85 %
PT	14,468,998.48	22,233,063.06	PT	13,994,835.44	-37.54 %
PVEM	14,219,220.38	21,849,254.03	PVEM	23,916,035.26	9.46 %
SUMA	161,167,957.95	247,650,684.18		231,257,776.98	-4.19 %
PCD	3,223,359.16	4,953,013.68	PCD	3,887,259.92	-21.52 %
PPS	1,661,679.58				
PDM	1,611,679.58				
			CD	3,887,259.92	
			PSN	3,887,259.92	
			PARM	3,887,259.92	
			PAS	3,887,259.92	
			DS	3,887,259.92	
SUMA	6,446,718.32	9,906,027.37		19,436,299.6	96.20 %
TOTAL	167,614,676.28	257,556,711.55		250,694,076.58	-2.86 %

El cuadro deja ver que la competencia real en la capital se ha hecho manifiesta entre los tres partidos más fuertes tanto desde el punto de vista económico como político y que a partir del Partido Centro Democrático para a bajo esta competencia se ve disminuida, misma que se vio reflejada en los resultados electorales, aunque el PT y el PVEM no ganaron muchas posiciones y solo conservaron una presencia en la Asamblea Legislativa. Por otro lado, la fuerte discusión que se había realizado por los gastos excesivos en 1997, hizo que se

⁴⁸ Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos IFE 1997.

⁴⁹ La inflación calculada de julio de 1997 a febrero del 2000 fue de 53.66% Índice Nacional de Precios. Banco Nacional de México.

⁵⁰ Acuerdo por el cual se establece los gastos de campaña. Instituto Electoral del Distrito Federal.

buscara disminuir el financiamiento a los partidos para el 2000, cosa que en el papel funciono pero en la practica, ya que la realidad de la cifras solo represento el -4.19% real con respecto a 1997, en cuanto a los primeros cinco partidos y que para los partidos sin representación esta cifra aumento en 96.20%, lo cual nos muestra que la política actual para esto se encuentra abierta la posibilidad para que surjan nuevas fuerzas, pero ¿qué tan reales son estas? ¿a quienes postulan y que identificación tienen estos partidos con la ciudadanía? ¿podrán ser herramientas para alcanzar los intereses de los caciques urbanos?, estas cuestionantes deben de estar en la agenda política de la capital lo antes posible. Todos estos financiamientos sumados y en valor presente se aprecia que solo dejo una pequeña disminución real de -2.66% lo que es de menos de \$6,862,634.97 pesos, cifra que en el discurso no es tan fuerte. Esta pequeña baja se debe a que se ingreso la elección de los Jefes Delegacionales, sin esta la baja seria mucho más considerable. En el Código Electoral no se especifico los otros tipos de financiamientos para el caso de los gastos de campaña, ya que solo lo especifica para el caso de actividades ordinarias el cual no será mayor de el 10% de lo que reciben para las actividades permanentes, lo que esto significa que se pueda interpretar y manejar la legislación.

Un candado para lograr un mejor equilibrio de fuerzas en la competencia electoral y evitar gastos excesivos, es la determinación de establecer topes de gastos de campaña, mismos que son puestos de acuerdo al cargo de elección popular en cuestión y de la misma forma en la que son establecidos para los de nivel federal (cuadro N° 2.1.2).⁵¹

⁵¹Documento de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos IFE 1997. Cfr. Acuerdo por el cual se establecen los topes de los gastos de campaña IEDF. 2001 "URNA". Carta informativa del Instituto Electoral del Distrito Federal. también se toma el promedio de los topes de

CUADRO N° 2.1.2
TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA EN 1997 Y 2000

CARGO	1997	2000
CANDIDATO A DIPUTADO A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA	505,609.25	570,867.63
CANDIDATO A JEFE DELEGACIONAL		1,427,167.09
CANDIDATO A JEFE DE GOBIERNO	28,556,500.30	36,714,598.63

Los anteriores son la media promedio, siendo que en cuanto para Diputado a la Asamblea en menor fue de \$555,451.20 distrito VIII y el que más recursos obtuvo fue de \$685,514.43 distrito XXXVII y para jefe delegacional el menor fue de \$311,686.28 en Milpa Alta y el mayor de \$3,512,423.48 en Gustavo A. Madero.

Esto hace que un partido político no pudiera gastar más de \$20,282,770 para las candidaturas a los 40 puestos a la Asamblea Legislativa, es decir, que en las elecciones locales del Distrito Federal de 1997 un sólo partido, a pesar del financiamiento que haya obtenido, no debía rebasar la cifra de \$48,838,775.13 para el total de las candidaturas en competencia. Esta cifra, según un informe del IFE, fue respetada (Cuadro 2.1.3), salvo ciertas pequeñas irregularidades de otra índole.⁵²

Dip. a la Asamblea de 1997, 2000 y el de los Jefes Delegacionales del 2000. Ya que estos varían entre los distritos y las delegaciones respectivas.

CUADRO N° 2.1.3

GASTOS EROGADOS EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES DEL D.F. 1997

PARTIDO	DIPUTADO A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D.F.	JEFE DE GOBIERNO	TOTAL
PAN	17,753,703.36	28,206,254.83	45,959,958.19
PRI	20,096,414.00	28,406,499.08	48,502,913.08
PRD	16,973,021.05	28,447,017.00	45,420,038.05
PT	12,078,368.22	7,238,450.94	19,316,819.16
PVEM	12,531,811.68	6,446,443.32	18,978,225.00
PC	1,262,287.56	4,118,049.91	5,380,337.47
PPS	1,076,797.17	1,315,474.15	2,392,271.32
PDM	513,074.46	474,963.23	988,037.69
TOTAL	82,285,477.50	104,653,152.46	186,938,629.96

Un problema que se ha manifestado por las últimas reformas al marco democrático del país, y que tiene una relación directa con las cuantiosas sumas erogadas en este tema, data desde la creación del COFIPE en 1991. A pesar de que éste contenía un libro octavo, referente a la elección de la Asamblea de Representantes, aún existía un vacío legal muy trascendente, ya que no se contempló la naturaleza jurídica del Distrito Federal y, al no tener una ley electoral propia, no ha existido una regulación de cuánto, cómo, ni quién otorga y vigila el financiamiento a los partidos políticos. Esto es, que al ser el COFIPE de carácter federal, no abarcaba las elecciones locales de la capital, vacío que sólo pudo ser rellenado a través de múltiples acuerdos entre las autoridades del gobierno del Distrito Federal y el IFE, hechos por medio de artículos transitorios al mismo Código, los cuales, en muchos casos, se apegaron a lo estipulado en éste para las elecciones federales.⁵² Sin embargo, la reforma electoral de 1996 facultó a la Asamblea Legislativa para que en el año 1999 se tenga la Ley Electoral respectiva.

⁵²La mediocracia y la disputa por los votos. El Universal, suplemento Bucareli ocho. 22 de Marzo de 1998. Pp 4 a 6.

⁵³ Acuerdo entre el GDF y el IFE en materia de financiamiento, capacitación, organización, vigilancia y validación de elecciones, etcétera.

Lo mismo ha sucedido con las elecciones del exconsejo ciudadano y las elecciones de representantes vecinales, en las cuales el gobierno de la ciudad ha realizado acuerdos de colaboración con el IFE, y ha absorbido el gasto de recursos para la realización de los procesos a través del programa "CA" política y gobierno de la apertura programática del presupuesto de egresos y conservando, hasta la fecha, una serie de irregularidades, que el lograr obtener la información necesaria y confiable se ha hecho imposible, siendo que no existen muestras de que ninguna autoridad, como la SECODAM y la Contaduría Mayor de Hacienda, puedan fiscalizar estos recursos. Por esta razón, surgió la necesidad de acelerar la creación de una legislación propia del Distrito Federal en esta materia.

En cuanto a los Jefes Delegacionales, si los comparamos con los topes de los gastos que se establecieron en los municipios conurbados. Este gasto aun puede compararse con las elecciones de presidentes municipales en los municipios conurbados del Estado de México el 7 de julio de 1996, resulta ser una cifra muy apegada a la realidad, es decir, tomaremos el tope de gastos de campaña de los municipios de Atizapan de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla (Cuadro 2.1.4). Tomo los topes de estos municipios porque, primero, hasta agosto de 1996 se determinó que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado y, aunque el tope de gasto por partido se basó en otras determinaciones,⁵⁴ será más útil si consideramos las cantidades de dos partidos, ya que entre las tres principales fuerzas políticas del país (PAN, PRI y PRD), que son las que se encuentran con mayores posibilidades financieras de alcanzarlo, se corre un riesgo de no ser ilustrativo. Y segundo, porque estos municipios poseen características relativamente muy similares.

⁵⁴ Los criterios utilizados por este instituto, para determinar estos topes, fueron bastante proporcionales: 1) se consideró el valor unitario del voto utilizado por el IFE en las elecciones de 1994. 2) El padrón electoral en el municipio, fueron multiplicados entre si, para luego ser multiplicado este resultado por el promedio de valores de ciudadanos empadronados, extensión territorial y duración de la campaña: (Valor unitario del voto) X (No. de electores) X (Promedio de valores)= Tope de gastos de campaña para ayuntamientos. Cf. *Memoria; Procesos Electorales 1996*. Instituto del Estado de México. Toluca, Edo. Mex., diciembre de 1997, pp. 167 a la 261. Cf. *Gaceta del Gobierno*. 14 de septiembre de 1996. Edo. Mex., pp. 7 a la 30.

Cuadro N° 2.1.4

Topes de gastos campaña de municipios conurbados del Estado de México
Elecciones de julio de 1996

TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑAS POLÍTICAS		
MUNICIPIOS CONURBADOS	1996	VALOR CONSTANTE A 2000 ⁵⁵
Atizapán	2,012,635.73	3,464,148.62
Cuautitlán Izcalli	2,003,318.35	3,448,111.54
Ecatepec	6,697,840.74	11,528,328.48
Naucalpan	4,292,748.64	7,388,678.96
Tlalnepantla	3,805,300.29	6,549,682.86

Año base 1994 = 100

Un ejemplo de elecciones que absorbieron un gasto importante y que además, resulto inútil fueron las de los Consejos Ciudadanos en noviembre de 1995, siendo que se reportó un gasto total de todo el proceso de \$98,000,000.⁵⁶ Que, además de tener una escasa participación, resultaron inútiles en su funcionamiento. Por lo tanto, se puede decir que este dinero resultó una pérdida en el presupuesto y que, al llevar esta cantidad al valor de febrero del 2000 es de \$197,254,400.⁵⁷ Las elecciones de representantes vecinales, en cambio, no son un proceso costoso, ya que éstas se realizaban con base en los ciudadanos a través de reuniones por manzana para la selección de los que resultaran jefes de manzana y, al ser vecinos en su mayoría conocidos entre sí, el voto se realiza ya sea oral o escrito de una forma más sencilla, es decir, sin tener papeletas oficiales impresas, sin la necesidad de campañas políticas y sin grandes dispositivos de vigilancia y observación, y sólo con un representante oficial de la delegación para validar la elección. Y a su vez, con los jefes de manzana ya seleccionados se realiza una Asamblea para que de entre éstos surjan los presidentes de colonia,

⁵⁵ La inflación registrada de julio de 1996 a febrero de 2000 fue de 72.12% Índice nacional de Precios al Consumidor. Banco de México.

⁵⁶ *El Financiero*. 1 de agosto de 1997. p. 51.

barrio o unidad habitacional, que al igual que la anterior etapa del proceso, se realiza de una forma sencilla. Por lo tanto, este proceso no absorbe gastos verdaderamente impresionantes. Pero el Comité Vecinal si representa una elección más formal, por lo tanto eroga un gasto, mismo que fue en cierta forma un desperdicio por la escasa participación antes ya señalada, pero se puede considerar un ejercicio de enseñanza cívica si se canaliza adecuadamente.

Sólo por el momento podemos imaginar lo que se eroga en las campañas de los Jefes delegacionales que se calcula como de \$68,504,116.32,⁵⁸ estos recursos podrían significar en otros rubros presupuestales que, a su vez, también necesitan de manera urgente un aumento como, por ejemplo, en el nivel Federal ser apoyos de ayuda alimentaria y becas escolares a 291,507 familias en pobreza extrema, que en un promedio mensual otorga el PROGRESA,⁵⁹ para dejar de absorber el 1.1 por ciento del endeudamiento autorizado para 1998. Si sumamos esta cantidad al gasto inútil de las elecciones del Consejo Ciudadano (de precios constantes), resulta un total de \$308,346,165., lo cual significaría unos 894,262 apoyos del PROGRESA. Por otro lado, puede ser mejor aún destinarlo a hospitales de salubridad del gobierno de la ciudad que, como el de traumatología de Xoco, han tenido una escasez de recursos tales que algunas veces no ha habido un simple producto tan necesario como es el alcohol u otros medicamentos indispensables. Al pensar en todo esto, no deja de ser necesaria una pregunta, ¿qué es más necesario, salvar una vida o que esta persona elija a un representante?. Sabemos que una cosa conlleva a la otra, es decir, que al mejorar el sistema de selección de gobernantes se supone que tendremos a los mejores y más capacitados, pero cuando estos sistemas y métodos tienen muchas fallas y deficiencias ha hecho que muchas veces esto no se cumpla, ni es una garantía segura. Sin embargo, más que nunca no se puede decir que hoy en día en el

⁵⁷ De noviembre de 1995 a febrero del 2000 la inflación registrada es de 181.28%. Índice Nacional de Precios al Consumidor. Año base 1994 = 100. Banco de México.

⁵⁸ Esta cantidad se sacó de la media promedio multiplicado por 16 delegaciones por tres partidos para evitar sobrepasar de alguna forma la cifra. Esto se toma de esta forma ya que a la fecha aun no revelan el dato de cuanto se gastó por parte de IEDF.

Distrito Federal no exista la democracia, ya que los ciudadanos cuentan ya con el derecho de votar y ser votado para la elección del jefe del Ejecutivo local, de los jefes delegacionales, representantes del Legislativo, de los de representación vecinal, y la introducción del plebiscito y la iniciativa popular, que son todas ellas formas de participación democráticas.

Por todo lo antes expuesto, y por lo menos temporalmente, se deberán buscar mediadas democráticas alternativas para obtener el mayor bien inmediato posible al menor costo administrativo, de gobernabilidad, político y el económico pertinentes, teniendo siempre presente que primero es la vida, y a partir de ahí las demás necesidades.

2.2 Costos de organización de otros instrumentos democráticos

Como ya lo he mencionado, una alternativa para llenar el vacío democrático, al no elegir por el voto directo de los ciudadanos a los delegados políticos más aún con el alto costo que éstos implican, es utilizar mecanismos también democráticos como el plebiscito, el referéndum y la revocación del mandato utilizados de una forma delegacional y de carácter vinculatorio, ya que éstos permitirían alcanzar una más eficiente y adecuada democracia en este nivel y para la administración de Distrito Federal. Claro otra forma sería utilizar ambas alternativas, pero como ya señalé, la situación crucial y crítica de la entidad no permite darnos el lujo de tan alto gasto y riesgo, mucho menos si es mal utilizado. Por el momento, el nuevo Estatuto de Gobierno sólo contempla la figura del plebiscito si es promovido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, facultad que debería ser extendida a la Asamblea Legislativa a través de una mayoría simple, al igual deberían insertarse el referéndum y la revocación de mandato, pero sobre todo, resulta más importante que éstos sean autorizados para aplicarse en el ámbito delegacional para cuestiones que tengan impacto al interior de la misma, y agregando que puedan

⁵⁹ Informe de actividades *PROGRESA. Programa de Educación, Salud y alimentación*. Secretaría de Desarrollo Social 1998.

ser promovidos también por los ciudadanos, siempre y cuando tengan un respaldo del 20 por ciento del padrón electoral de la demarcación. Por otro lado, resulta esto benéfico, ya que el costo de estos mecanismos es infinitamente inferior, según lo demuestran las experiencias. El antecedente más inmediato de un plebiscito organizado en la Ciudad de México es el del 21 de marzo de 1993, el cual tuvo un costo de \$770,000⁶⁰, que en pesos del 2000 significaría \$2,652,342.⁶¹ Otro ejemplo más reciente, aunque realizado en el Estado de Morelos, es el del 8 de marzo de 1998, teniendo un gasto reportado de \$102,000⁶², y que también en pesos del 2000 representa más o menos \$132,559.2.⁶³ Al comparar estas cifras, como lo demuestra el Cuadro 2.2.1 y su respectiva gráfica 2.2.2, se ve claramente la diferencia económica contra las otras formas democráticas.

Cuadro N°. 2.2.1
COSTOS DE DIVERSOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS⁶⁴

PROCESO	GASTO	GASTO(valor presente)
Jefe de Gobierno 1997	104,653,152	160,810,033
Diputado local 1997	82,285,477	126,439,863
Jefes Delegacionales 2000	68,504,116	68,504,116
Consejo Ciudadano 1995	98,000,000	197,254,400
Comité vecinal 1999	78,000,000	83,582,070
Plebiscito D.F. 1993	770,000	2,652,342
Plebiscito Morelos 1998	102,000	132,559

Año base 1994 = 100

⁶⁰ *La Jornada*, 26 de marzo de 1993, p. 11. *Excélsior*, *Últimas Noticias*, 7 de abril de 1993, pp. 6 y 10. *Uno más Uno*, 21 de marzo de 1993, p. 9.

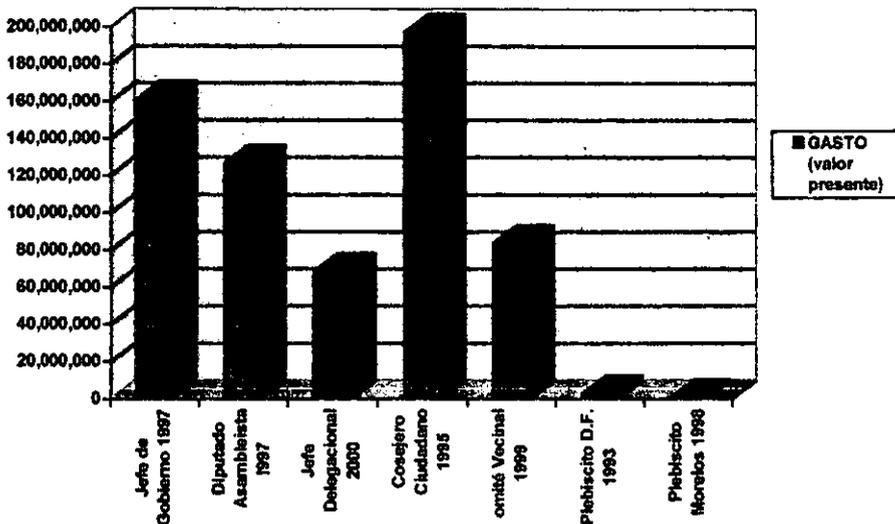
⁶¹ La inflación registrada, según el INPC, es de 244.46% de marzo de 1993 a febrero de 2000. Banco de México.

⁶² Información proporcionada por la Dirección Jurídica de la Agrupación Política Nacional *Coordinadora Ciudadana*, que fue la organizadora del evento.

⁶³ Inflación registrada fue de 29.96% INPC. Banco de México.

⁶⁴ Este fue el presupuesto programado. Reforma, 6 de julio de 1999, P. 6-B. En este no se considera una partida extraordinaria de gobierno del Distrito Federal de 50 millones de pesos más, lo que hubiera significado un gasto de 128 millones de pesos, pero esta no fue utilizada. Reforma, 6 de julio de 1999, P. 1-B.

Gráfica N° 2.2.2



Sólo se han considerado en las tres primeras, los gastos de los partidos en sus campañas políticas y no el gasto para toda la organización de los procesos, mismos, que aún sin éste se hace una diferencia muy importante. Sin embargo, los bajos gastos en los últimos también se justifican debido a que la mayoría del financiamiento proviene de pequeños donativos por parte de simpatizantes y organizadores de forma individual generalmente, y no de las empresas o individuos con mayores posibilidades económicas, ya que regularmente se encuentran conformes o se han visto beneficiadas por estos gobiernos. Por lo tanto, los organizadores tienen que racionalizar y efficientar los recursos, así como hacer uso de equipo y material, que en muchos casos son de ellos o prestados por los simpatizantes, mientras que en todas las elecciones que se han realizado, el equipo y los recursos los provee el Estado de una forma mucho más amplia y menos eficiente.

La alternativa de evitar el gasto de recursos excesivos y de avanzar en la democratización de Distrito Federal, es utilizar los recursos que son gastados para la elección de delegados y el de los que se disminuirán gastar con la sustitución de

los Consejos Ciudadanos por los Comités Vecinales, y destinarlos para la realización por ejemplo de plebiscitos y referéndums delegacionales solo para cuestiones como; por ejemplo, programas de desarrollo importantes y que afecten a un número considerable de habitantes; para la promoción de reformas al marco legal del Distrito Federal en beneficio de la demarcación y sin perjuicio a otras, o en su caso que se junten delegaciones para la realización y beneficio de las mismas; y para la revocación de un delegado. Para esto se buscará una cantidad o suma adecuada para llevar a cabo los anteriores objetivos, es decir, sin un exceso pero con una difusión y realización efectiva. Esto podría ser tal vez de \$2,000,000 considerando que son delegacionales y con la cantidad ahorrada, al no realizar los otros, realizar 110 eventos de este tipo, o lo que sería igual a casi siete por delegación para los seis años de mandato. Además, no se tendrían que realizar forzosamente todos éstos, ni tan poco gastar hasta el último centavo, sino solamente los necesarios, es decir, mientras menos mejor y sobretodo evitar que éstos se vuelvan actos de tipo populistas.

CONCLUSIONES

Los fenómenos y cambios políticos, económicos y sociales, tanto globales como nacionales, han hecho que nuestro país se encuentre en una de sus etapas mas críticas y cruciales de su historia.

1) Por lo consiguiente, debemos perseguir, desde una perspectiva general, cambios que ayuden y fortalezcan nuestra democracia, manteniendo antes que nada la justicia, la paz y el orden pero, sobre todo, su funcionalidad y gobernabilidad. Para esto primero, debemos buscar el cambio en la manera de hacer política, cambio que construya y no que destruya. Pero aunque esta situación está muy vinculada con muchos factores, desde mi punto de vista, tendrá que darse paso a paso sin correr o saltar, es decir, que debemos buscar que los cambios sean graduales y darles el tiempo necesario para que tanto el gobierno como la sociedad los asimilen y los fortalezcan.

2) La sociedad a pesar de los cambios que ella misma a impulsado, no se siente segura, ni de lo que hizo, ni de lo que va a suceder desde ahora. Solo dio muestras de lo que quiere de sus gobernantes, pero no de las obligaciones que también contraerá con el cambio, es decir, solo quiere los beneficios de la democracia y de los sistemas legales, pero no pone su parte en general del cambio que tiene que realizar en su conciencia. Este es claro ejemplo de la gente que espera que todo le den, esto es, desear los beneficios de los gobiernos autoritarios como lo es el paternalismo al que esta acostumbrado. Y este cambio de conciencia solo va a desarrollarse en base a un procesc paulatino y no de golpe como muchos creen. La sociedad debe de participar en todos los asuntos relacionados con su calle, colonia, delegación o municipio, estado y hasta llegar al nivel federal.

3) también, la ciudadanía tiene que quitarse el velo de la tradición política que desde hace mucho tiempo lleva consigo y no dejar que figuras como lo son los

caciques, realicen sus practicas a través de cualquier medio, sobretodo del convencimiento o de la conveniencia individual, deben de acudir a los órganos e instituciones destinadas para resolver sus necesidades y no ser presa de los mismos. Por otro lado, el gobierno tiene una parte importante para que estos sean desterrados del medio político, mantener a la población protegida, informada y vigilada para que cuando surjan estos caciques, la ciudadanía sepa que hacer y como defenderse siempre, del mismo modo que las autoridades estrechamente comunicadas y se pueda aplicar todo el peso de la ley a estos personajes sin que estriben actos de corrupción o compadrazgo.

4) El gobierno debe ya poner en practica el cuidado y atención de los intereses de los ciudadanos, sobretodo desde el más alto nivel hacia debajo de la estructura gubernamental, y solo se logrará si se trabaja de una forma conjunta entre el nivel federal, los estados y los municipios, así como entre el legislativo, ejecutivo y judicial, siempre y cuando se respeten las soberanías, las instituciones y las tradiciones político-sociales de cada región. De esta forma, se evitara transgredir o violentar a cada institución del país.

5) Se tienen que promover los mecanismos democráticos que sean adecuados y económicamente más prácticos, para que resulten más viables a las circunstancias político-administrativas de esta capital *sui-generis*. Es decir, al combinar diferentes instrumentos democráticos en algunos niveles y casos específicos, se pueden evitar parálisis y confrontaciones, o corregir oportunamente los rumbos de las políticas públicas dentro del marco de la toma de decisiones en las actividades gubernamentales. Y por otro lado, se pueden idear alternativas que permitan reducir y eficientar el gasto presupuestal de los diversos procesos democráticos. Pero sobretodo, no por que se gasten escandalosas sumas en estos, no significa que servirán, y menos aun si no se respeta el sufragio desde cualquier punto de vista o desde cualquier ángulo que se aborde.

6) De manera particular, una de las soluciones político-democráticas importantes no es el aumento de puestos de elección popular, sino que se respete el voto y se logren eficientar las elecciones ya existentes o cualquier otro tipo de proceso, ya que esto no es una simple fórmula matemática: a más cargos de elección popular mayor democracia. Entonces, debemos lograr que independientemente del número o niveles en los que se tenga la oportunidad de elegir a un candidato, es necesario que lleguen los mejores proyectos, así como también que los candidatos y sus respectivos equipos se encuentren más preparados, para que más allá de las oportunidades, busquen el mayor beneficio común en la sociedad. Para que esto se logre, es necesario introducir el servicio civil de carrera, la carrera parlamentaria, la educación política en todos los ámbitos, para que sean un pilar sólido en la administración independientemente de quien llegue a ocupar los puestos de elección, para que tanto el gobierno, los partidos y la sociedad en general, busquen, elijan y sigan a los más preparados o a los proyectos con los cuales se sientan más identificados si que se preocupen por la estabilidad gubernamental.

7) Tampoco podemos encerrarnos o ser intransigentes y casarnos con una sola idea de Federación, solo con Estados, para quererla introducir forzosamente al Distrito Federal como una forma única y posible de organización jurídico política. Por ello, las alternativas de crear el Estado 32, con sus respectivas células municipales y o cambiar la residencia de los Poderes Federales, no son resultan ser muy viables en este tiempo. El Distrito Federal es una entidad *sui-generis*, cuyos problemas han crecido y se han expandido tanto, que por eso las soluciones no deben partir de un visión separatista, sino de una que busque solucionar los problemas actuando de una forma más integral y coordinada, tanto con las delegaciones como con los municipios conurbados. Por lo tanto, la creación constitucional del nivel metropolitano, como una forma equivalente a la estatal, puede perseguir de mejor forma la atención a los problemas y necesidades específicas de las macrometrópolis, y de otras que se llegasen a encontrar en similares circunstancias con el tiempo, ya que a través de este tipo de organización

se puede lograr una regulación más acorde para que el Gobierno del Distrito Federal planee y actúe conjuntamente con estos municipios, sin transgredir o violentar lo menos posible la soberanía municipal y la del propio Estado de México, siendo a base de establecer un salvamento legal que evite la demora que se tiene al crear las comisiones y todas las autoridades que tienen que revisar y aprobar los mismos convenios o acuerdos.

8) Por otro lado, se debería mantener el esquema de elección popular del Jefe de Gobierno con un sistema desconcentrado en las demarcaciones políticas (delegaciones políticas), con delegados propuestos por él y ratificados por la Asamblea Legislativa, ya que al delegar la autoridad no se desvanecen las responsabilidades, sino que se comparten. Así se logrará que en el Gobierno del Distrito Federal actúe como un todo en conjunto, y que nadie niegue, culpe o evada sus responsabilidades con cualquier fin. Este caso, junto con la descentralización, se podría evadir más fácilmente de un nivel a otro, o entre un mismo nivel las responsabilidades, cayendo lo más seguro, en confrontaciones y bloqueos, que por intereses egoístas personales o partidistas, hagan mal uso de sus facultades y de las interpretaciones legales para hacer esto un botín político como hoy día lo estamos viviendo. Por lo menos, resulta más conveniente la primera propuesta o hasta que la forma de hacer política en muchos políticos, cambie o de muestras permanentes de sensatez y madurez política.

9) La situación de cambiar al Consejo Ciudadano por el Comité Vecinal, no dio una solución real al problema de la participación, ya que estos órganos desde sus inicios se han visto viciados o disminuidos lo que ha hecho que los ciudadanos no se interesen en ellos, pero sobretodo, no se han visto prácticos desde cualquier perspectiva, como practicas para lograr una educación ciudadana confiable y ser dejada a la organización misma de los ciudadanos, es decir, lo que se necesita es que estos tengan una buena difusión y estímulos como para que los ciudadanos quieran participar desde cualquier frente. Además tienen la importancia de ser origen infracelular y por esto de una más difícil forma de intervención de los

partidos políticos. Estos podrían funcionar como el mejor mecanismo de defensa de los ciudadanos para los ciudadanos si son bien empleados y purificados, de forma tal que si se les vinculará correctamente más con los sus respectivos diputados locales, serían un mejor instrumento de apoyo, vigilancia y control.

10) Todos los partidos políticos deben apreciar que hoy día que en alguna medida no tienen una buena identificación con los ciudadanos del Distrito federal, creen erróneamente que por que se promueven durante los procesos electorales alcanzan esa identificación, pero es al contrario, es así como más desgastan su imagen, ya que se deja ver fácilmente su interés político por el poder. Lo que deben de comenzar a realizar es, el ser el mejor vínculo entre demandas y el gobierno, dejar las confrontaciones, culpas, miedos a los pesos políticos de las decisiones, y dedicarse a hacer verdaderamente política, seria y de nivel, reconocer sus fracasos para que no se vicien o empañen los procesos electorales, decisiones gubernamentales, ser promotores de la participación de los ciudadanos en las consultas, plebiscitos, referéndums, etc.

11) No podemos pensar, que cambiando las reglas del juego o que al darse una alternancia en el poder o más aun cambiar todas las normas jurídicas, signifique que ya están solucionados nuestros problemas, "NO", lo que se necesita realmente para que las situaciones cambien es cambiar nuestro interior, nuestra forma de actuar como ente social y sobretodo que se cambien las costumbres y practicas que todos los ciudadanos y los políticos traen inmersos desde hace muchísimo tiempo, ¿cosa difícil no?, pero si este proceso tiene un real interés por parte de los ciudadanos como ya se vio, este cambio de actitudes puede cambiar poco a poco, y entonces estaremos preparados para cualquier modificación de cualquier otra índole y con mucho menores riesgos. Debemos a conturbaron los ciudadanos, a que de hoy en adelante, las cosas no saldrán sin nuestra participación, y menos a culpar a los que si participan de los cambios, por bien o mal que lo estén haciendo.

12) Por último, solo me queda decir, que no busquemos más problemas cuando aún tenemos muchos más que resolver, es decir, debemos tener cuidado al escoger alternativas de solución, ya que algunas pueden representar problemas mucho mayores a los existentes a la larga "el mundo no se hizo en un día" y la democracia tampoco. Problemas que se vuelvan mucho más grandes, o que unidos a otros otras problemáticas como los sucesos de Yucatán, Tabasco, Chiapas y una lista innumerable se sucesos en otras comunidades. Hagan que cada día más que pasa, sea menos gobernable la capital y el país en general.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarado Domínguez, Ofelia y Ramírez Zozaya, Miguel. *La crisis de Gobernabilidad en México*. Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1° Edición 1998.

Arblaster, Anthony, *Democracia*, Traducción de Adriana Sandoval, México, Nueva Imagen, 1991.

Berlín Valenzuela. *Derecho Parlamentario*. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1° Edic. México 1993.

Berlín Valenzuela Francisco. Coord. Et. al. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. vol.1. tomo 1. México. 1997.

Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado; Las Formas de Estado y las Formas de Gobierno*. traduc. Fix'-Zamudio, Hector. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1ª Edic. en español. México. 1996.

Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*. coautor Nicola Tattuucc, Edit. Siglo XXI, México 1ª edición, 1981.

Carpizo Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, 22ª edición. México, Edit. Siglo XXI. México. 1994.

Cerroni, Umberto. *Reglas y Valores de la Democracia*. Coedición Dirección General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, y la Editorial Patria S.A. de C.V. México. 1991.

Danilo Osolo. *La democracia difícil*. Edit. Alianza Editores. 1° Edición 1994.

Del Campo, Salustiano. Coordinador. *Diccionario de Ciencias Sociales*. Instituto de Estudios Políticos. Edit. UNESCO. Madrid. 1976.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos del Derecho Administrativo*. Edit. Limusa. 1ª Edición. México. 1986.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo IV. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1983.

Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Edit. Ariel. Barcelona. 1970.

Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Edit. Ariel. 6ª edic. 4ª Reimp. Barcelona 1988.

Garzaro, R. *Diccionario de Política*, Edit. Salamanca, España, 1977.

González, José Juan. Edit. Akal. Et. al. *Diccionario Político Español*. Madrid. 1984.

González Oropeza , Manuel. *La intervención federal en la desaparición de poderes*. Edit. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. 1987.

Görlitz, Axel. Et. al. *Diccionario de Ciencia Política*. Traduc. Nicolás Muñiz, Jaime & López Orfanel, Germán. Edit. Alianza Editores, Madrid. 1980.

Kelsen, Hans. *Escritos sobre la Democracia y el Socialismo*. Edit. Debate. 1ª Edición. Madrid. 1988.

Kelsen, Hans. *Teoría general del Estado*.

L. Sills David. Coordinador. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Vol. 7, Edit. Aguilar. Madrid. 1970.

Martínez Silva, Mario. Et. al. *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Tomo I, Colegio de Licenciados en Ciencias políticas y Administración Pública A.C. 1ª Edición. México. 1980.

Montaño Jorge. *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*. Edit. Siglo XXI editores S.A. 6ª edición México 1987.

Pazos, Luis. *Democracia a la Mexicana*. Edit. Diana, 1ª edición. México 1986.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión: Integración y Regulación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1997.

Pedroza de la Llave, Susana T. *El Control del Gobierno: Función del "Poder Legislativo"*, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. 1ª edición. 1996.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública en México*. Edit. INAP-CONACYT. México.

Ramos Esquivel, Alejandro. Et. al. *Sucesión Pactada*. Edit. Plaza y Valdés, 1ª edición, México. 1993.

Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*, Edit. Fondo de Cultura Económica. 1ª Edición. México. 1993.

Reyes Ponce, Agustín. *Administración de Empresas; Teoría y práctica*. Edit. Limusa. 1ª Edición. México. 1990

Sánchez González, Santiago y Pilar Mellado Prado. *Sistemas Políticos Actuales*. Edit. Centro de Estudios Ramón Areces S.A. 1ª Edic. Madrid. 1992.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1ª Edic. México. 1994.

Schmill Ordóñez, Ulises. *El Sistema de la Constitución Mexicana*. Edit. Porrúa. 2ª Edición. México. 1977.

Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*, México, octava edición, México, Edit. Porrúa. 1985.

Sociológica. Et. Al. *Ciudad y procesos urbanos*. Año 5 N° 12. Edit. Eon UAM Azcapotzalco. México 1990.

Tena Ramírez, Felipe *Derecho Constitucional Mexicano* Edit. Porrúa, 29ª Edición. México. 1995.

Theimer, Walter. *Diccionario de Política Mundial*, Traducción José María Coco Ferriz y Oswaldo Bayer. Miguel A. Colliá Editor. Buenos Aires. 1958.

Wayne A. Cornelius. *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Edición México 1986.

Documentos Oficiales

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. IFE. 1ª Edición. México. 1996.

Código Electoral del Distrito Federal. IEDF. 5 de enero de 1999. Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Et. Al. Coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) y la Procuraduría General de la República. México. 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Esfinge. Vigésimoprimera edición 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral. 2ª Edic. febrero de 1997.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, comentado. Coedición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Departamento de Distrito Federal. México. agosto de 1996.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. diciembre de 1997.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Última actualización 14 de octubre de 1999.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*. 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de diciembre de 1998.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 12 de Junio de 1995.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 1999. IEDF:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. SISTA, S.A de C.V. México 1997.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. (Vigente hasta la expedición de su Reforma).

Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, Ejercicios Fiscales: 1997, 1998, 1999, 2000, 2001. Gaceta Oficial Del Distrito Federal; 31 de diciembre de 1996. 31 de diciembre de 1997. 31 de diciembre de 1998. 31 de diciembre de 1999. 31 de diciembre de 2000.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*. 26 de agosto de 1985.

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Hemerografía

Documentos

"Censo de Población y vivienda 95". Resultados definitivos: Tabulados básicos Distrito Federal. INEGI.

Elecciones Federales 1997. Tomo II, Diputados Federales por el principio de Representación Proporcional. 6 de Julio 1997. IFE.

--- Tomo IV, Elecciones Distrito Federal 1997. Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno 6 de Julio 1997. IFE.

Financiamiento público otorgado a los partidos políticos en 1997. Dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos I.F.E. s.d. 1997.

Información del Plebiscito de Morelos 1998. proporcionada por la Dirección Jurídica de la Agrupación Política Nacional *Coordinadora Ciudadana*. s.d.

Información proporcionada por la Secretaría de Gobernación. s.d. 1997.

Informe de actividades *PROGRESA; Programa de Educación, Salud y alimentación*. Secretaría de Desarrollo Social 1998. s.d.

Índice Nacional de Precios al Consumidor. Banco de México. Febrero 2000.

Manual Administrativo. Dirección de Pagos e Informática. D.D.F. Documento inédito.

Memoria;Procesos Electorales 1996. Instituto del Estado de México. Toluca Edo. Mex. diciembre de 1997.

Plataforma Electoral para las elecciones de 1997 del D.F. -Partido Acción Nacional. IFE.

Plataforma Electoral para las elecciones de 1997 del D.F. -Partido Popular Socialista. IFE.

Plataforma Electoral para las elecciones de 1997 del D.F. -Partido Revolucionario Institucional. IFE.

Plataforma Electoral para las elecciones de 1997 del D.F. (Síntesis) -Partido Verde Ecologista Mexicano. IFE.

Reformas Constitucionales. 26 de Junio y 21 de Agosto de 1996. México: ésta es tu Constitución. Edit. Addenda.

Reforma Político-electoral. IFE. 1996 ; panorama general de sus principales cambios e innovaciones, Febrero de 1997.

Documento inedito sobre acuerdos del IEDF. 2001.

Periodicos

Diario Oficial de la Federación. 4 de septiembre de 1985.

---del 22 de Noviembre de 1996.

---del 10 de junio de 1986.

---del 31 de enero de 1997.

---del 12 de diciembre de 1988.

---del 31 de Diciembre de 1997.

---del 2 de marzo de 1989.

La Crónica de hoy. 1 de Septiembre de 1997.

---del 6 de octubre de 1989.

La Jornada. 26 de marzo de1993.

---del 17 de enero de 1992.

---del 31 de Marzo de 1993.

---del 3 de Junio de 1995.

---del 14 de abril de 1996.

---del 12 de Junio de 1995.

---del 16 de Abril de 1996.

---del 15 de septiembre de1995.

---del 16 de Mayo de 1996.

---del 19 de octubre de 1995.

---del 22 de mayo de 1996.

---del 22 de agosto de 1996.

- del 15 de Abril de 1996.
- del 21 de Mayo de 1996.
- del 26 de Junio de 1996.
- del 26 de Julio de 1996.
- del 1 de Agosto de 1996.
- del 10 de agosto de 1996.
- del 14 de agosto de 1996.
- del 2 de Septiembre de 1996.
- del 16 de Diciembre de 1997.
- del 3 de febrero de 1998.
- del 11 de Febrero de 1998.
- El Excelsior.* 7 de Abril de 1993.
- El Financiero.* 29 de agosto de 1996.
- del 1 de agosto de 1997.
- El Nacional.* 5 de Agosto de 1996.
- del 26 de Noviembre de 1996.
- del 17 de diciembre de 1996.
- El Universal.* 23 Febrero de 1996.
- del 28 de Marzo de 1996.
- del 20 de abril de 1996.
- del 24 de Abril de 1996.
- del 6 de octubre de 1997.
- del 22 de Marzo de 1998.
- Reforma.* 20 de Marzo de 1993.
- del 16 de abril de 1996.
- del 20 de Junio de 1996.
- del 2 de Diciembre de 1997.
- del 10 de marzo de 1998.
- Ovaciones.* 22 de Marzo de 1993.
- Uno más Uno.* 21 de marzo de 1993.

Publicaciones

Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. La participación ciudadana en la democracia. Merino, Mauricio. N° 4. Instituto Federal Electoral. 3ª Edición. 1997.

Gaceta del Gobierno. 14 de septiembre de 1996. Edo. Mex.

Gaceta N° 1 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Documentos: Foro Nacional, "Hacia un auténtico Federalismo", Mayo 1995.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. 31 de Diciembre de 1996.

Revistas

Revista Asamblea. Organó de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Primera legislatura. N° 14 Marzo de 1996.